
第1章 Living with risk 災害リスクの軽減に重点を置いて

アグン山（インドネシア、バリ島）の噴火（1963）

アグン山はバリで最も高く神聖な山で、1963年に初めての噴火が起こった。村中の建物や寺院が倒壊、焼失しただけでなく、何千もの人々が命を落とした。災害に備えていた人も、わずかな荷物を持ってかろうじて脱出した。

1.1. 今なぜ防災か：背景と概念

自然災害の威力やそこから生まれるドラマは、いつも人々をとりこにしてきた。グローバルな情報伝達が可能となる以前には、直接被害を被った地域以外に、災害の影響が及ぶことはほとんどなかった。せいぜい、直接被害に合わなかった人が緊急救助隊を組織し、被災者を助けに行く程度だった。

本章では、災害の実情を明らかにし、持続可能な開発という観点から、災害発生後の応急対応から、組織化された防災体系の重視への戦略的転換について検討する。また、災害による影響やハザード、脆弱性の傾向については第2章で取り上げる。

議論されるべき自然災害

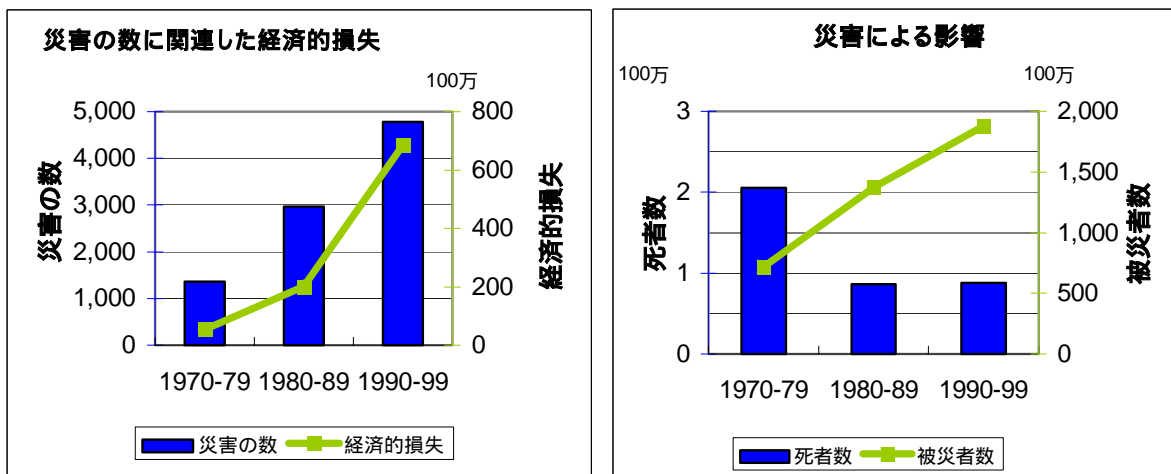
1990年代後半、世界各地で大規模な自然災害が多数発生した。国の大小にかかわらず、工業国も農業国も、科学技術先進国も、伝統を重んずる国も災害に見舞われたのである。各地を襲った災害は、予知困難とされている地震から、周期的に起こるために比較的予測しやすい洪水や暴風雨までさまざまであった。

干ばつや環境の悪化など、徐々に影響が現れる型の災害の発生も増加しており、将来多大な被害が発生する可能性がある。21世紀に突入した現在、何よりも、マスコミを通して報道される自然災害の映像により、災害の社会的側面や人類に与える影響を強く訴えることになった。

1998年にホンジュラスとニカラグアでインフラの70%を破壊したハリケーン・ミッチの威力を思いだしてほしい。このハリケーンで中央アメリカ全体の経済が大打撃を受け、いまだその後遺症から完全には立ち直っていない。さらに翌年、100年に1度といわれる大型サイクロンがインドのオリッサ州を直撃し、ハリケーン・ミッチの時の10倍もの被災者が出たうえ、一晩で全滅した村の総数は1万8,000にのぼった。2001年の終わりには、強大台風リンリンがフィリピンとベトナムに大きな被害をもたらし、500人以上の死者が出た。

ここ 10 年のあいだに、かつてないほどの大洪水が各地で発生した。中国、バングラデシュ、南アフリカでは、人々が木の上の安全な場所に避難せざるをえなくなった。1999 年には、1600 年以來最悪の洪水がメキシコを襲い、約 30 万人が家を失った。

ここ 30 年間の傾向としては、自然ハザードの数と被災者数に増加が見られる。災害の数には 1970 年代の 3 倍以上になっているにも関わらず、死亡者数は半分以下になった。

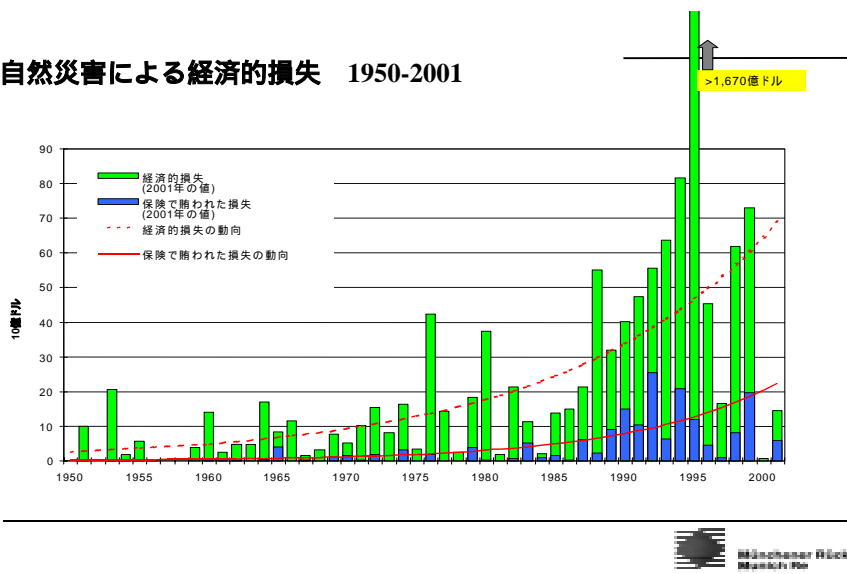


出典 OFDA/CRED 国際防災データベース 2002

- 干ばつ、地震、疫病、極端な気温の変化、凶作、風水害、産業事故、害虫被害、その他の事故、地滑り、運輸関連の事故、火山の噴火、高波・高潮、森林・原野火災、風害を含む

2000 年の経済損失は 300 億ドルであり、過去 10 年の年間損失額の平均と比較すると、まだましと言えるかもしれないが、大規模な自然災害とその損失は、ここ数年で急増している。

世界の自然災害による経済的損失 1950-2001



2000年に、保険業界では、世界において損失を伴う大規模な事象として850件が記録された。これは、1999年を100件上回っている。2000年に記録された損害額は1999年の1,000億ドルより少ないが、過去10年の全体的な傾向から考えると、ほとんど慰めにもならない。1990年代には、合計84件の大災害が記録されており、数の上では1960年代の3倍である。ところが、経済的損失全体は5,910億ドルで、1960年代の8倍に達している。

自然災害での死亡者数を比較すると、1999年には7万人以上、過去10年間では50万人以上であるのに対し、2000年には1万人であった。このような数字は慎重に扱わなければならない。なぜなら、災害による社会的・経済的損失を測るのは難しいためである。一般に、保険金請求額は災害の経済的影響の評価額としては誤解を生じやすい。1999年にオーストリア、ドイツ、スイスで起こった洪水に関する保険損害請求を見ると、少なくとも42.5%の損害が災害保険でカバーされた。しかし、同じ年にベネズエラで起こった洪水の場合、保険でカバーできたのはわずか4%にすぎない。

概して災害の統計は、小さい規模で見積もった方が正確という傾向にある。特に国家、地域レベルでは、一致した方法論に基づいて、より体系的に損害が評価される。しかし、これが全ての地域に当てはまるわけではない。例えばアフリカでは一貫性のある災害統計をとったことがないため、災害の影響が過小評価されている。しかも、大災害はマスコミの注目を浴びやすく、災害による開発プロセスの遅れには大きな注目が集まるが、再発した小規模災害が経済に及ぼす影響を評価する場合、その数値はもっと高くなると推測する専門家もいる。

こうした統計に正しく反映されていないのは、自然災害による経済への影響が間接的に何百万人もの貧困層に及び、彼らがわずかな収入の道すら絶たれてしまった結果、貧困から抜け出す希望が永遠に遠のいてしまったという現実である。こうした損失は、経済的レベルから見ると微々たるものではあるが、社会的レベルでは壊滅的であり、時として、政治的にも致命的な影響をもつ場合がある。

記録にも残らない小規模災害の結果まで考慮するのであれば、開発部門は体系的で信頼度の高いデータを取り、短期的、あるいはそれ以上に重要な長期的な社会経済的影響を評価する必要がある。一部の地域では行われているが、是非ともこのような損害を記録しておくべきである。なぜなら、このような損害が増えつづけ、コミュニティの発展する力を蝕んでいくからだ。

ハザードが危機を直接引き起こすのであるが、一般には、社会全般の現況が、損害による影響の受けやすさやその回復力を決定すると考えられている。多くの専門家や政府は、一部の人口が、社会経済的状況での脆弱性ゆえに、より大きなリスクに曝される可能性が

あるとの見方を示している。こうした理由から、防災は、持続可能な開発を成し遂げるための努力を行なう活動との結びつきを徐々に強めている。同様に、人類が気候変化に影響を及ぼす可能性が認識され、森林開発の弊害が明らかになり、自然現象をコントロールするために行われたかつての工学的解決策の有効性が疑問視されるようになると、人間の行動、環境管理、災害危機という三者の関連がさらに重要になってきている。

特筆すべきは、従来より貧しくて被害に遭いやすい国だけでなく、災害に強いと考えられている国までも、最近では災害に見舞われている点である。近年、カナダ、チェコ共和国、フランス、ドイツ、ポーランド、イギリス、アメリカ合衆国を襲った記録的な洪水は、従来の防災手順の手直しと防壁の有効性を見直しを迫った。

ハリケーン・ミッチに伴う集中豪雨により、ニカラグアのカシータ火山では長さ 18km、幅 3km にわたって土砂崩れが起こり、3 つの町が全滅し、2,000 人以上が亡くなった。1999 年にはベネズエラで、集中豪雨のため、木が伐採され地盤が緩んだ斜面で地滑りが発生し、2 万人を超える死者が出た。

それから 2 年も経たないうちに、エルサルバドルでは地震が引き金となって、森林伐採や採鉱のために脆弱になった山の斜面で地滑りが発生し、500 人近くが土砂に埋まった地域もあったが、それら地域が被害にあった一因として建築規制の甘さが指摘された。

2001 年になっても同様の洪水や土砂崩れが発生し、最も被害の大きかったアルジェリアの首都アルジェでは、800 人以上の死者が出た。1998 年にはカナダ、そして 1999 年には西ヨーロッパ諸国で、今世紀最大の吹雪に襲われ、2000 年にはモンゴルで、遊牧民の家畜が壊滅的打撃を受け、人々の生活に多大な損害が生じ、長期にわたって影響がでた。

ここ 3 年間にコロンビア、ギリシア、インド、ペルー、台湾、トルコで大地震が発生し、建物に対する役人の安易な考えを根底から覆す結果となった。エルサルバドルはひと月に 2 度も大地震に見舞われ、そのうちの 1 つは 90 年間で 2 番目に大きい地震で、マグニチュード 7.6 (リヒタースケール) を記録した。

2001 年、アフガニスタン、中央アジア、アフリカ東部、アフリカ南部、そして中央アメリカのほぼ全域では干ばつが続き、苦しい生活に拍車をかけた。特にアフガニスタンは、1998 年と 2002 年に地震にも見舞われた。手の施しようがなくなった森林・原野火災とそれによる深刻な大気汚染や煙霧の被害が、アフリカ北東部、中央アメリカ、北アメリカ、東南アジア、南ヨーロッパやオーストラリアの各州にまで及んだ。

エルニーニョ/ラニーニャ現象は周期的に起こる気候現象だが、特に 1997 年から 1998 年にかけてのものは 20 世紀で最も深刻であった。経済的に様々な損害を生んだばかりか、大規模な洪水や干ばつ、自然火災の引き金となったのである。

防災の重視に向けて

こうした事例では、災害による劇的な出来事や国際的な緊急救済活動が世界中のマスコミの注目を集めるが、それも数日のことである。災害の影響はそれ以後も延々と続き、人は悲しみの淵へと追いやられる。死を目の当たりにし、生活は破壊され、家をなくし、財産を奪われ、多くの場合、環境も悪化させてしまうのだ。こうした損害すべてが、人類の発展を遅らせ、それまでに個人や国家が築きあげてきた成果を無にしてしまうことも多い。さらに、現代社会にとってもこれからの世代にとっても重要な、短期・長期に活用されるべき資源をも収奪してしまうのである。

防災政策や対策は二面的な目的を持って実行しなければならない。すなわち、自然ハザードから早く立ち直れる社会を作る一方で、開発によって自然ハザードに対する脆弱性をこれ以上増大させないことである。

災害とリスク軽減という問題を取り上げようとする、災害発生への備えと応急対応を重点とする、従来の災害対応の分野での貢献や活動がまず考えられる。しかし、さらに先に進むには、この白書で取り上げている防災の基本原則について共通の理解を確立しておく必要がある。この白書で展開される防災に関する見解、能力、実践は、従来の非常事態あるいは災害対応に対する理解とは全く異なっていることをしっかりと認識していただきたい。

被害を受けた人々の一番近くにいる政府当局者や様々な分野の専門家、商業関係者、公的機関、教育機関、地元コミュニティの指導者は、自然災害の社会的、経済的、環境的損失を減らすために、引き続き努力していくことこそが公益にかなうとの認識を深めてきている。例えば、過去 3 年間に繰り返し自然災害を経験した中央アメリカの国々では、認識に大きな変化が生じた。現在では、災害、開発、環境問題の 3 つが密接に関連しているという認識とリスクが重要視されつつある。

今後数年間で災害による損失を減らすためには、ハザードからのコミュニティの回復力を強めたいのなら、こうした認識を持つことが不可欠である。ほとんどの場合、そのような活動は日常生活のなかでのリスクの認識に重点を置いているため、マスコミに取り上げられることはほとんどない。

防災の実践例

社会やコミュニティが、大事な資源としての人々の命を守った例を挙げてみよう。もしかしたら起こるかもしれない災害に関する知識から、まず大惨事を予測し、その後、防災対策に投資することにより人々の命を守った例である。例えば、13世紀から15世紀にかけてアンデスに住んでいたインカ帝国の王は、険しい斜面に段々畑を作り、収穫に必要な土と水を確保した。今でもこうした段々畑の多くが残存している。インドネシアやフィリピンの山岳地帯にも、一千年以上前の段々畑が残っている。

19世紀半ば以降、商業活動や港湾業務を守るために、上海やシンガポールでは護岸堤防が建設された。北ヨーロッパの低地地方にあるオランダは、18世紀以降大規模な堤防を建設し、埋め立て地と住民を洪水から守っていることで知られている。

ベトナムでは、毎年サイクロンの季節前になると、村民が大切な灌漑水路と堤防の清掃、修理、補強を行なわなければならない。その作業は、ベトナム社会に不可欠な稲作のために必要な予防措置だと考えられている。昔から太平洋の島々では、地元で取れる軽くて丈夫な材料を使って家を建てた。こうしてできた家は、雨風に強くしかも耐震性がある。各地に見られる収穫物の保存技術は、干ばつやその他の食糧不足に備える手段でもあった。

世界中で農民が昔から行ってきた方法は、特に過酷な状況を予測し、各地の気象に関する知識、あるいは動植物が示す兆候などをもとに完成されたものである。たとえ正確でなくても、こうした方法は、起こりうるリスクを人々が認識し、生活を守るためになすべきことを考えていた証拠である。

最近では、科学が発達し、自然から国民を守り、逆にそれをコントロールしようという政策を整備する国家まで出現した。これまでの様々な成功例をもとにしたこうした試みは、起こりうる危険な状況からの直接的影響や、災害が人間の生活、居住地、財産に及ぼす影響を軽減しようという考えから生まれた。

北海道有珠山において、火山活動の監視、早期警戒、効率的な避難を実行してきた日本の経験は、科学や技術がいかにして生命・財産を守るかを示す好例である。

森林火災を防止するための方策として長い間認められてきた政策や方針が、今では逆に燃料の堆積という状況を生み出し、結果として手の打ちようのない自然火災をひきおこし、損害を増大させてしまうと考えられている。森林・原野火災、人間による森林資源の利用、そして環境からの持続可能な恩恵という三者のバランスをうまくとるために、現在はずばらしい方法がとられている。

こうした進歩を考慮したうえで、過去40年にわたって、災害対応に対する共通の理解や実践に進展が見られた。特定の時期における様々な政治関係者や専門家にとって、自然災害が引き起こす惨事や災害が社会に与える影響へのアプローチも様々である。具体的には、緊急援助、災害対応、人道的支援、民間防衛、市民保護、国土安全保障、防災などがある。

リスクと脆弱性に重点を置いた総合的アプローチにより、これまでに、リスク軽減あるいは災害リスクマネジメントという概念が生まれてきた。

急に危険な状態（災害）が発生した場合、救援活動が果たす役割は重要であり、あらゆるレベルでさらに充実させる必要があるのは当然のことだ。しかし、次のような質問が投げかけられるだろう。現代社会では災害によって社会的・物質的財産を失ってみないと、その価値に気づかないのか。危機的状況に対処するための政治の関与や資源の配分は、短期間に起こった緊急事態において行われる場合が圧倒的だ。失われる前に命を救い、財産や資源を守るための防災戦略に、もっと注目する必要があるだろう。

1990年から1999年までの国際防災の10年（IDNDR）が国連総会において宣言され、「予防の文化を創る」（Building a Culture of Prevention）というテーマのもと、自然災害による影響を軽減させる活動に幅広く関与し、推進していくために様々な活動が行われた。「横浜戦略」および「より安全な世界をめざした行動計画」（国連防災世界会議、1994年、横浜、附録5を参照）は、全ての国家には、自然災害の災禍から国民、生活基盤、国家の社会的もしくは経済的資産を守るための最大かつ第一義的責任があると強調した。それ以来得られた経験が示すのは、関連する社会・経済的要因に重点を置くことで、人間の行動は、自然ハザードおよびそれに関連した技術的・環境的災害に対する社会の脆弱性を軽減することができるということである。

当初IDNDRは、科学的・技術的利益団体の影響を受けていたが、国際防災の10年によって、自然災害の社会的・経済的影響をグローバルな視野で認識することの重要性に気づき、ハザードの認識を広め、リスク管理を行わせることを強調するにいたった。今日の社会において、急増するリスク要因としての社会・経済的脆弱性が重要視されているということは、危険やリスク軽減のための活動への地域コミュニティの幅広い参加を促す必要があるということである。

国連防災世界会議 「横浜戦略」および「より安全な世界をめざした行動計画」

（1994年5月）

1994年に明確に示されたが、横浜戦略およびより安全な世界をめざした行動計画に盛り込まれた原則は、立案当時に比べて、リスク軽減に多く言及していると言えるだろう。その原則は次の通りである。

1. リスク評価は正確かつ効果的な防災政策と措置を導入するために必要なステップである。
2. 防災や災害に対する備えは、災害救援の必要性を減らすために最も重要である。
3. 防災や災害に対する備えは、国家、地域、二国間、多国間、国際レベルでの開発政策および計画において不可欠とみなされなければならない。

4. 防災に関する能力、災害を軽減する能力の開発と強化は、IDNDR にとって、フォローアップ活動の強固な基礎を作るために最優先で取り組まねばならない事項である。
5. 差し迫った災害に対する早期警告およびその効果的な伝達は、有効な防災と災害に対する備えにとって非常に重要な要素である。
6. 防災措置は、地域コミュニティから政府、地域、国際的レベルにいたるあらゆるレベルの機関からの参加があつてこそ、最も効果を発揮する。
7. 脆弱性は、適切な教育や訓練によってターゲットとなるグループに焦点を集めた開発の適切なデザインとパターンを適用することで軽減が可能である。
8. 国際社会は、防災に必要な技術を共有する必要性を認める。
9. 環境の保護は、貧困の軽減と両立する持続可能な開発のコンポーネントとして、自然災害を防止、軽減する上で不可欠である。
10. 各国は、自然災害の惨禍から国民、生活基盤、その他の国家資産を守る第一次義な責任を負う。国際社会は、自然災害軽減において、財政的、科学的、技術的手段を含む、現存の資源の効率的な利用に必要な強い政治的決断力を示さなければならない。ただし、その際、発展途上国、とりわけ後発開発途上国の必要性に留意する必要がある。

出典：IDNDR 1994

国連国際防災戦略

IDNDR は、防災という課題は、成功までに時間がかかるが、社会的・経済的に不可欠であるとの認識の下に推進された。

2000 年に IDNDR の意思を引き継ぎ、国連国際防災戦略 (ISDR) が設立された。その目的は、これまでのような災害そのものの予防の重要性の強調から、災害リスクに含まれる意識や、評価・管理能力向上へ向けたプロセスを重点とした防災の必要性を訴えることにある。

この動きは、持続可能な開発やそれに関連した環境上の考慮という幅広い事項に、災害リスクの軽減を含めることを強調したものである。この世界防災白書によって、ISDR は政府、専門家、組織、国民の連携で実現される災害リスク軽減の実践に対する幅広い専門家の理解を求めて、多くの専門分野からの支持を得ようと努めている。

ISDR について

国連国際防災戦略（ISDR）は国連総会によって設立されたプログラムで、自然災害およびそれに関連する技術的および環境上の現象から生じた人的、社会的、経済的および環境的損失を減少させるための活動にグローバルな枠組みを与えるという目的をもつ。ISDR は、持続可能な開発に不可欠な要素として、防災の重要性に対する認識を高めることで、災害からの回復力を十分に備えたコミュニティを作ることを目ざしている。2000年1月に国連総会は、決議 54/219 によって、ISDR 活動の実施のための2つの機関を設置した。それが、ISDR 事務局と戦略的多機関タスクフォースである。これについては2001年12月に決議 56/195 によって再確認された。

総会は各国政府に対し、防災に関する綱領またはいくつかの注目点を決定し、それがすでに存在する場合には、複数の部門にわたる総合的なアプローチでそれを強化するよう求めている。

（a）ISDR 事務局（UN/ISDR）

国際防災戦略（ISDR）事務局は、国連組織として、防災に関する戦略および計画の調整の中心となり、社会経済分野および人道問題の分野において、それらと防災活動の相乗効果を高めるように努める。

さらに、事務局は、情報を管理・普及させるための国際情報センターとしての機能を果たす。特に防災の現状やそれに関する知識については、世界防災白書で情報を公開している。また、自然災害や災害リスクについての理解を広めるための啓発活動を行い、世界に防災への参加を呼びかけている。特に重要な役割としては、防災のための各国委員会の活動を促し、地域と密接に連携を取りあいながら、政策や認知活動を促進することである。国家の枠を越えたこのようなプログラムが、ラテンアメリカやカリブ海諸国で実施されており、アフリカ、アジア・太平洋地域の機関と連携しようという計画も現在進行中である。

ISDR 事務局は活動の円滑化を図る役割を果たしており、各種機関や団体を連携させ、災害リスク軽減の範囲に関する要綱を作成し、理解を促している。このため、事務局の主たる任務として、戦略的多機関タスクフォース（評議員会、IATF）を支援し、自然災害軽減に関する政策立案を行うことがあげられる。

（b）戦略的多機関タスクフォース（IATF/DR）

戦略的多機関タスクフォース（評議員会）は、自然災害軽減のための戦略および政策立案のために、国連の組織内での主要な討論の場として2000年に設立された。また、防災のための政策やプログラムの改善に何が必要かを明らかにし、防災関連の各国連機関による相互補完的活動を確保するための救済活動を勧告するという責務を負っている。

タスクフォースは国連の人道問題担当次長（USG）を議長とし、国連の各機関および組織の代表 14 名までが参加する。その他、8 名までの地域的機関代表、同じく 8 名までの市民団体と専門機関の代表が選ばれる。なお、ISDR 事務局長がタスクフォースの事務局長を兼任する。

タスクフォースは、気候変動、早期警戒、脆弱性およびリスク分析、森林・原野火災の 4 項目について討議する 4 つの作業部会を設立した。各活動の詳細は後ほど触れることにする。

タスクフォースは、第一回会合以降、機会が許す限り、他の分野に対しても関心も示してきた。たとえば、干ばつ、環境管理、土地利用計画のほか、防災問題と持続可能な開発や国の開発計画との統合などの問題である。また、防災問題のもつ政治的側面を指摘し、官民のパートナーシップを活性化するという可能性を探ってきた。さらに、災害が社会や人々の健康に与える影響、防災への科学および技術の応用、テクノロジーが引き起こす災害といった問題にも関心を示した。他にも、経験の活用と伝達に注目している。例えば、情報交換、支持、教育および訓練、発展途上国での能力向上、実際の災害から学ぶべき教訓などがこれに該当する。

IATF/DR は 4 つの主要目的に関して ISDR の活動の枠組みを決定した。

- リスク、脆弱性および防災に関する一般の意識を高める。
- 防災に向けた国家政府や公共の関与を促す。
- リスク軽減ネットワークの拡大をはじめ、専門分野間およびセクター間の連携を促す。
- 自然災害やそれに関連する技術・環境災害が社会に及ぼす影響に関してだけでなく、自然災害の原因に関する科学的知識を高める。

更に、この枠組みには、国連総会が ISDR 事務局に委託した 2 つの活動が盛り込まれた。その活動とは以下のとおりである。

- エルニーニョをはじめとする気象変化の影響を軽減するための国際協力の継続
- 早期警報システムの整備を通じた防災能力の向上

1.2. 防災を重視する背景：持続可能な開発

災害リスク軽減に向けた政治的支援は、政治権力の頂点から行われるべきであるが、リスクの認識と予定される活動が社会の文化的信念や習慣と一致してこそ、初めて現実のものになる。今日のように相互に関連しあった世界では、社会は急速な変革にさらされている。従って、“人々が暮らす地域独自の信念や状況”、“人々が住んでいる地域の変わり

ゆく環境”、“変わることはない自然の力”という三者の関連を厳しく検証し、継続的に評価しなければ、災害リスク軽減の価値を知ることはできない。最も重要なのは、災害リスク軽減が集団的意思決定と個人の行動（実際に行われなかったものも含む）によって左右されるということである。

防災という文化が生まれるためには、以下に述べる背景やプロセスが必要である。

- 持続可能な開発に関する背景、国際的な最終目標
- 行動をおこすために不可欠な政治的背景
- 持続可能な開発を支える3つのシステム
 - (a) 社会文化的システム
 - (b) 経済的システム
 - (c) 環境的システム

持続性とは、社会的目標、経済的目標、環境的目標という三者相互の関連を認識し、これを最大限に利用して、ハザードによる重大なリスクを軽減することを意味する。そのためには、大規模で稀にしか起こらないものも小規模で頻繁に起こるものも含め、すべての自然災害や人為的災害の脅威を減らし、そこから回復する力が必要となる。

すべての国家、とりわけ貧困国にとって重要なのは、世代を超えて繁栄を続けるコミュニティを築くことである。そのためには、人々が健康に暮らし、文化の多様性が尊重され、公平で、かつこれからの世代のニーズを考慮した社会基盤が要求される。さらに、人命を守り、生産性が高く、健全で多様な生態学的システムと、変化に順応し、社会的・生態学的限界を認識した健全で多様性のある経済が必要となる。その実現のためには、政府の強力な関与によって支えられた持続可能性に関する6つの原則の1つである、防災戦略の統合が不可欠である。

持続可能性の6つの原則

1. 生活の質を維持、向上させる。
2. 経済の活力を高める。
3. 社会的および世代間の公正を確保する。
4. 環境を維持、向上させる。
5. 災害からの回復および軽減を、活動や決定に盛り込む。
6. 意思決定にあたっては、コンセンサスの形成という方法を採用する。

出典：J. マンディ 2002

災害リスクマネジメントとその軽減とは、ハザードの検討だけではなく、脆弱性という観点から現状を検討しなければならない。つまり、不幸な災害に見舞われた国家の社会的、文化的、経済的、政治的状況を考慮する必要があるのだ。基本はいたって簡単だ。その国家のリスクを考える場合、様々な社会的、経済的、環境的決定因子と同様に、国民性や統治形態が重要になるのである。

災害リスク軽減への投資を決定する場合、何よりも人間、すなわち国民を第一に考えなければならない。コミュニティの回復力を向上させるために、防災を念頭に置き、安全性や生活環境の水準を高めていく必要がある。災害に強くより安全な社会については、倫理観や社会正義、公平性の問題として論じられよう。さらにこうした社会の実現は、経済的利益によっても促される。わずかばかりの資金が、長期的開発から、短期の緊急支援や復興資金のために投じられるとなれば、社会経済的開発に深刻な打撃を与えることになる。防災から生じた利益を数値で表しても無意味だと言う人もいる。そうした人たちは、この問題を、経済原理や効率性に基づくものとしてではなく、人間や社会の問題として捉えているのだ。その一方で、有効な計画や開発は、経済的利益と災害が貧困層に及ぼす影響に対する慎重な評価にのみ基づくものであって、脆弱性軽減のために必要な投資は経済的に正当化されるものでなければならないと主張する人もいる。

環境面で不十分な実践、グローバルな環境の変化、人口増加、都市化、社会的不公正、貧困、短期的な経済見通しが引き金となって、脆弱な社会は生まれる。災害リスクの軽減から期待通りの利益が生まれるのであれば、開発が災害に及ぼす影響は全面的に受け入れられるはずだ。「社会に及ぼす影響のゆえに災害を悪魔と呼ぶのではなく、社会が災害に与える影響のゆえに、社会を悪魔と呼ぼう！」（A. Lavell IDNDR プログラム・フォーラム 議事録 1999）

「私達には自然災害をなくすことはできない。しかし、自らが生み出した弊害を排除し、自らが悪化させた状況がもたらす影響を最小限に抑え、脆弱性を極限まで減らすことはできる。そのためには、回復力を備えた健全なコミュニティと環境体系が必要である。つまり、災害の軽減が、持続可能な開発を行うコミュニティや国家を、社会的、経済的、そして環境上持続可能にするための戦略の一部であることは明らかなのだ。」

J. Abramovitz