

第7章 将来への課題

1999年のIDNDR（国際防災の10年）プログラム・フォーラムで認められたとおり、この10年の間に個人、地域社会、政府、様々な分野の専門家が非常に多くのことを経験し学んだ。国および地方による計画の多くが、防災活動の改善を目的に実施されたりリスク評価、特定手法、研究イニシアチブ、早期警報システム、情報、訓練、教育、意識向上のための活動といった、新しい組織的、技術的ツールに基づくあらゆるレベルでの進歩によって恩恵を受けた。

横浜におけるIDNDR 中間レビュー

1994年5月横浜で開催された国際防災世界会議におけるIDNDR 中間レビューによると、「防災によって生み出される潜在的恩恵に対する認識は、依然として専門層のみに限られ、未だ社会のあらゆる層へ十分浸透していない...」ということである。さらに、「数多くの成果が生まれた...とはいっても、ばらつきがあり、構想していたような協調的、体系的なものではなかった」との記述がある。この点が今後の取り組むべき課題である。

しかしながら、成果や欠点についての正式な評価も進捗状況の体系的な監視も行われなかったため、ISDR（国際防災戦略）事務局は様々な防災の取り組みについて継続的なグローバル・レビューを実施するためのプロセスの構築に乗り出した。その目的は2つ、進行中の活動や防災の「最新技術」に関する情報を収集し提供することと、政府やその他関連機関の進捗状況を監視するための概念構造の構築を開始することである。

災害への脆弱性を軽減するための活動の有効性を示すことによってのみ、この分野での将来における投資や優先事項の実行・継続が可能となる。地域の草の根組織、政府、科学技術界、国連などの国際機関や地域機関の継続的な取り組みは、共通のプロセスに寄与しなければならない。その結果、この分野での活動を統合し、持続可能な開発を確実なものとするための一助となる。これが、ISDRのメカニズムによって違いを出せる点である。

最終章では、上記の目的に向けて当白書のために実施した調査と協議活動に基づいて出された主な結論や勧告をまとめる。

防災のイニシアチブに関するレビューはISDRのきわめて重要な機能で、次第に強化されていこう。この取り組みは、1994年に採択された「横浜戦略と行動計画」の実施によって得られた成果とまだ補うべき点の10年間のレビュー（2004年までに完了予定の2003年度計画）を行う上で役に立つと思われる。また、防災に関する国際的議題の形成にも貢献するであろう。

この第一版は、協議や討論を促す、初めての世界防災白書である。学者、実務家、政治家、指導者、管理者、専門家といった、この問題に関心のある人々の間で意見や経験の交換が活発になることが期待される。人々は、予防や保護の欠如による人命や資産の莫大な損失が開発を遅らせ、開発が困難となり、費用のかかるものになることを懸念している。フィードバックと新たな展開に基づいて更なる取り組みが実施されるだろう。

まとめ - 今後の課題

当白書で繰り返し述べているが、防災は、持続可能な開発に関する全般的な懸念事項の中できわめて重要な要素である。第 6 章で述べたように、災害による甚大な人的、経済的損害が軽減されない限り、2015 年を目指して設定された国際開発目標を達成することはできない。自然災害、事故災害、環境災害に対する脆弱性やリスクが、社会的、経済的、環境的行動に左右されるからである。この問題は、2002 年 8 月開催予定の「持続可能な開発に関する世界首脳会議」の準備過程で各国政府の主要な関心対象となっている。

しかし、現在行なわれている開発は、必ずしも災害に対する地域社会の脆弱性を軽減するものではないことを忘れてはならない。無謀で見当違いな開発により災害リスクが高まる場合も多い。二国間及び多国間の開発計画、開発プログラム、開発プロジェクトを推し進め、拡大するには依然として大きな課題がある。

最も厳しい課題の一つとして、防災対策は、予防及び能力強化という中長期的目標を組み合わせながら、短期的な差し迫ったニーズに取り組まなければならないということが挙げられる。開発が死活問題となっている国々では特に重要である。これが受け入れられるためには、保健、農業、教育、運輸、都市計画及び村落計画といった全ての関連セクターに防災を組み入れる必要がある。

これまでの章で取り上げた課題及び重点分野をここでは繰り返し述べないが、その他強化すべき重点分野は以下の通りである。

- ◆ 災害リスクに対する理解の向上 全セクターに関連する分野横断的ニーズ。開発の計画や管理に不可欠なツールとしてリスク管理の開発に向けた手法の変更など。
- ◆ 防災への環境的側面の付加 従来の防災は主に、災害に対する物理的防護と持続可能な開発に関わる経済的・社会的側面に重点を置いてきた。今後の課題は、環境的側面をより強化することである。環境の劣化および地球の変化によって防災と環境管理の関係をより深く理解することが求められている。
- ◆ 国及び地域の主な責務としての防災 組織の整備を含めた国および地域の取り組み強化。環境活動、社会経済活動に連動した予防の文化を構築するためには、分野横断的な政策協力が必要。

- ◆ 危機管理に対する分権的なアプローチの拡大 国の取り組みを進めるためには、地域社会の参加が必須である。
- ◆ 政策統合及び開発の推進 全ての関連セクターが、持続可能な開発の全体的見通しと目標のもとで危機管理を基本的ツールとして確実に組み込む。
- ◆ 教育、情報ネットワーキング及び調査の強化 危機管理や、異なる地理的・文化的状況に適応される、性別や文化に敏感なリスクを軽減するためのツールの開発について。
- ◆ パートナーシップの構築拡大 国と連携して民間部門、学術機関、NGO といったあらゆるレベルが、各国における防災国家綱領の主要目的としての防災に取り組む。
- ◆ 特定手法の開発 環境管理、土地利用計画、重要施設の保護、財政ツール、早期警報といった分野における災害リスク・脆弱性の軽減。既存のツール、技術、教訓の評価。
- ◆ 進捗状況の測定 根本的な課題は、より多くの地域や国で災害による犠牲者や資産損失を減らすことである。そのためには、防災に対する理解を深め、段階的な対策を実施し、目標、基準、指標が開発されていることを示さなければならない。

進捗状況の測定 - 報告による効果

ミレニアム開発目標や ISDR で認識されているように、災害にさらされる危険度を減らすだけでなく、災害による損失を減らすことを、国および世界の開発目標として明確にするべきである。

防災のイニシアチブに関する世界防災白書を着手するにあたり、当レビューの諮問委員会は、防災効果測定基準の策定開始を提言した。これは、各国の ISDR 目標達成状況だけでなく、どのように人命や資産を救済したか最終的に示すものでもある。

多くの専門家、学者、機関に加えて、IFRC(赤十字・赤新月社連盟)も世界災害報告 2002 の中で、防災に関する明確な基準、目標、指標の設定を呼びかけている。防災を、各国の国情や災害頻度、年間損失に応じて、国家計画や教育制度に組み込むことも可能だ。国際

的な目標は、犠牲者や経済的損失を合意された割合で長期的に低減することだが、各国政府や各地域社会の目標は、実績に基づいた、より具体的なものでなくてはならない。

これはまさに困難で複雑な課題である。従来の科学的、技術的アプローチでは、達成段階を示す指標（リスク評価実施件数、データベース、法令・法的措置件数、研究プログラム、教育改革など）に重点が置かれてきた。比較的期間の短い、防災に関する個別のイニシアチブやプロジェクトの効果を量的に測定することは難しい。測定実施後、実際に災害が起こらなかった場合は、その効果を検証することが困難となる場合がある。このジレンマに対処する方法があるとすれば、「実施前後」のシナリオがあてはまる状況を特定してみることだろう。

認識、価値観、態度、行動の変化が問われると、質的な進捗状況を測定するにはさらに大きな労力を要し、評価するのが難しい。しかし、これらは持続可能な開発を追求して次の段階に進むために必要な変化である。防災の基準や指標は、持続可能な開発に必要な他の要件を検討するための貴重なツールでもある。その対象分野は、教育、地域社会の参加、地域管理、自立、持続可能な生活、環境管理、都市・村落計画もしくは土地利用計画、男女均衡などである。

ISDR 事務局は関係パートナーと共にこれらのニーズに取り組んでいる。特に UNDP（国連開発計画）とは、防災効果を認定および評価するための共通基準策定に向けて協同作業を開始した。UNDP は、ISDR のタスクフォース（評議員会）の「脆弱性、リスク、効果の評価」をテーマとするワーキンググループの座長を務め、まもなく公表される世界脆弱性レポートの一部としてグローバルリスク脆弱性指標を現在作成中である。持続可能な開発に関する指標については、UN/DESA（国連経済社会局）とも協同作業が行なわれており、また IFRC（赤十字・赤新月社連盟）などその他多数のパートナーとの協力も進められている。

1 つの国あるいは地域における防災の進捗状況を測定するためには、異なった時間的尺度による異なった枠組みが必要である。長期的には、人間開発指数、GDP、貧困削減、環境改善、環境管理改善といった持続可能な開発に関する指標によって、地域社会が災害に対してどの程度回復力を増したかある程度示すことができる。

ISDR は、国民が危機管理のために最新知識を適用するなど、「予防の文化」につながるプロセスに重点をおくことにより防災を評価・監視することを目指している。信頼と受容を確実にするために、一連の新しい指標を開発し、評価のための透明度の高い参加型プロセスを実施することが必要である。例えば、当世界防災白書では、「実施目標」達成に向けた特定重点分野を提示している。

実施目標の設定

「各国は、自然災害の影響から自国の国民、インフラ、その他自然資産を守るという主要な責任を担っている。」

(より安全な世界に向けての横浜行動計画 方針第9)

効果的な防災戦略を策定し評価するために、各国政府は一連の実施目標や基準に重点を置かなければならない。とりわけ、これらの目標や基準は、持続可能、測定可能、達成可能、関連性があり、タイムリーでなければならない。

- 長期的に持続可能。
- 明確な成功基準と具体的な基準により測定可能。
- 各国政府の設定する期間内に達成可能。期間は、利用可能なリソースや各国の優先事項に応じて数ヶ月、数年に渡ることがある。
- 各国の災害状況、脆弱性及び能力に関連する様々な国情を考慮し、政府組織内で設定するための関連性があること。
- 明確な短期目標・長期目標に基づいた入念な時間設定が行われ、タイムリーであること。

さらに、次の条件を満たさなければならない。

- 明確に定義されている。
- 柔軟性があり、軌道修正が可能である。
- 適応力があり、ニーズや認識の変化に対応できる。
- セクター、省庁、部門間、及び分野・研究分野間の統合がうまく取れている。
- 政府内外の全ての関係機関に受け入れられる。
- 効果的な災害軽減戦略や準備戦略の策定に成功した国々による国際的経験を基礎としている。

実施目標は、各国の地理的・文化的な特殊条件に応じて採用し、適宜検証しなければならない。

誰が評価と監視を実施するのか？

合意された実施目標の進捗状況を監視するための共通の方法は、ISDRの支援を受けて、専門家及び関係機関が開発し、効果的な利用を促進するために定期的に見直しを行うべきである。

評価実施主体

- ・ 中央政府及び地方自治体（指定当局）、専門機関や地域密着型組織の積極的な参画を伴うこと。
- ・ 国際機関（二国間・多国間）、各機関の開発方針、開発プログラム、開発プロジェクトの一環として実施する。

地方、国、小地域、地域、国際レベルで専門機関とつながりのある中核的防災研究機関が支援を提供することもある。これらの機関は ISDR 事務局と密接に協力し、グローバルな共通目的のために利用可能な能力を高め、活用することを目指すべきである。

機会を開く

「危機」という漢字 2 文字は、「脅威」と「機会」という意味を表している。このような語源は、状況が変われば考え方も変わりうる、ということを連想させる。事態が間違いなく悪化すると思われる世界では、そのような事態が起こらないように手を施そうという気持ちに駆り立てられる。過去の脅威が増幅しそうな時には、新しい考え方で解決法を見出さなければならない。地域社会は、災害による影響を軽減できるという認識を持ち、従って、発生した災害が処理されるのをただ待っていてはいけない。場合によっては災害そのものを減らすことも可能であるが、そうでないにしても、災害に対する人間の脆弱性を軽減することは必ずできる。そのためには科学と歴史を結び付けて考えるとよい。そうすれば、一度起こった災害は繰り返し起こる可能性があるということを認識できるはずだ。例えば、構造プレートの境界では、地震を避けることはできず、立派な地震地図が作成されている。また、氾濫原では、洪水は避けがたい現実であり、肥沃な土壌がそれを証明している。災害管理を防災へ進展させることは、後知恵を利用して将来の見通しを立てるということである。このパラダイム・シフトは、想像以上に大きな課題かもしれない。

$$\text{危機} = \text{脅威} + \text{機会}$$