

2-4 防災体制に関する情報

2-4-1 情報収集の方法

防災体制を構成する要素には、行政の対応を定める法制度、それに沿って実際の対応を担う組織、防災体制の整備を着実に進めるための基本計画などがあります。また、個々の災害に対する防災行動や対策を定めた災害対応マニュアル、ハザードマップ、防災訓練・研修、防災教育等も挙げられます。

(1) 法制度

法制度については、すべての国において日本の災害対策基本法のような国家レベルの防災に関する法律が存在するわけではなく、政府命令や特定組織の規則により防災体制を規定している国など状況は様々です。国毎に法制化の経緯や事情があり、最善の方法はひとつではありません。しかし、各国の法制度情報を共有することは、今後法制度を整備しようとする国、あるいは現在の制度を改善しようとする国にとって大いに参考となるはずで

(2) 組織

防災担当の組織が各国の事情により大きく異なるのは法制度と同様です。防災に関する基本的な法制度は変わらなくても組織が再編成されることはしばしばあります。

自然環境や社会・文化的条件は異なっても、防災という共通の目的のために努力する点では同じなので、他国の組織体系を参照することには意味があります。また、相手国の組織の役割や指揮系統等を理解しておくことは国際防災協力を円滑に進める上で重要です。

(3) 基本計画

メンバー国の中で防災計画に基づき戦略的に防災に対する備えを強化している国はまだ少数です。公開・共有された各国の防災計画は、策定を予定している国や、既存の計画の改訂を検討している国にとって具体的な参考資料となります。それらの国々からのフィードバックやレビューも期待でき、多国間防災協力を進める視点からも有益です。

(4) 災害対応マニュアル・ハザードマップ等

災害対応マニュアルやハザードマップ等は、各国・地域において固有の自然災害の被災経験あるいは災害種別毎に独自の対応マニュアルが作成されている場合が多い

と考えられます。

しかし、各国・各地域独自に作成していると、国際協力、国と地域、地域間で共通の災害に対する経験や対応策が共有されにくく、実際に防災協力を進める際には不具合が発生する可能性があります。

このため、アジア防災センターでは引き続き、これらの災害対応マニュアル、ハザードマップ等を共有化するべく情報収集に努めてきました。都市化やグローバル化により状況変化のスピードは増すばかりであり、今後とも各国・各地域において形成・蓄積された災害への対応策に関する貴重な経験・知識・知見などをアジア地域で共有するための努力を継続していきます。

(5) 情報源のレベル

防災情報の収集は国家政府レベルのもののみではなく、地方政府（市町村）、地域コミュニティレベルについても重要です。なぜならば、原則として実際に災害に対応するのは、まず個人であり、次に各地域コミュニティや市町村レベルの地方政府であり、その後（地方の対応能力を超えた場合に）中央政府や国際社会が支援を行うからです。

単に中央政府で法律や組織を整備しても、地方自治体や草の根レベルも含めた現実の防災力・災害対応力が高まったとはいえません。災害に強い社会を作りあげるためには組織の枠を越えた協力が必要です。各レベルの情報を共有することはその第一歩です。

(6) メンバー国カントリーレポート

アジア防災センターは、引き続きメンバー国に対する情報提供依頼、現地調査、国際会議、インターネット等の方法により各国の防災体制に関する情報の収集を行いました。

表 2-4-1 にメンバー国カウンターパートから提供されたレポートの一覧を示します。全ての情報はアジア防災センターのウェブサイトで閲覧可能です。

2007 年度においては、27 カ国中、25 カ国のメンバー国に係る最新の防災情報を日本語・英語ともに揃えることができました。近年、各国防災担当部門のインターネット上での情報公開も進んでおり、レポートよりそれらのウェブサイトの方が効率よく最新情報を参照できる場合はそこへのリンクを張っています。

表 2-4-1 アジア防災センターのメンバー国カントリーレポート一覧

No.	国名	作成年度
1	アルメニア共和国	2001, 2002, 2003, 2005, 2006
2	バングラデシュ人民共和国	1998, 1999, 2001, 2003, 2005, 2006
3	カンボジア王国	1998, 1999, 2002, 2003, 2005, 2006
4	中華人民共和国	1998, 1999, 2005, 2006
5	インド	1998, 1999, 2002, 2005, 2006
6	インドネシア共和国	1998, 1999, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006
7	日本	1998, 1999, 2002, 2005, 2006
8	カザフスタン共和国	1998, 1999, 2002, 2005, 2006
9	大韓民国	1998, 1999, 2001, 2002, 2005, 2006
10	キルギス共和国	2005, 2006
11	ラオス人民民主共和国	1998, 1999, 2003, 2005, 2006
12	マレーシア	1998, 1999, 2003, 2005, 2006
13	モンゴル国	1998, 1999, 2002, 2005, 2006
14	ミャンマー連邦	2002, 2005, 2006
15	ネパール王国	1998, 1999, 2005, 2006
16	パキスタン・イスラム共和国	2005, 2006
17	パプアニューギニア独立国	1998, 1999, 2005, 2006
18	フィリピン共和国	1998, 1999, 2002, 2003, 2005, 2006
19	ロシア連邦	1998, 1999, 2003, 2005, 2006
20	シンガポール共和国	1998, 1999, 2001, 2002, 2003, 2005, 2006
21	スリランカ民主社会主義共和国	1998, 1999, 2003, 2005, 2006
22	タジキスタン共和国	1998, 1999, 2003, 2005, 2006
23	タイ王国	1998, 1999, 2003, 2004, 2005, 2006
24	ウズベキスタン共和国	1998, 1999, 2005, 2006
25	ベトナム社会主義共和国	1998, 1999, 2005, 2006

2-4-2 防災知識の普及・啓発に係る基礎的情報の収集

2-4-2-1 アルメニア

国境をまたがって発生する災害に備えるためには、防災に関する地域統合型のプログラムを共同で策定・実施する必要があります。アルメニア共和国政府は、自然災害を最小限に抑えるための努力を実現することが、持続可能な発展を遂げる上で最も効果的な方法のひとつであると認識しています。

アルメニア共和国政府は、防災に関する政策の策定については、国際機関や各国の中央政府、地方自治体、NGO、市民との密接な連携をとっています。

1992年リオデジャネイロで開催された国連環境開発会議（地球サミット）の後、アルメニア共和国政府は、地球温暖化防止に関する京都議定書を含む約20の条約および関連議定書に調印、批准しました。

アルメニア共和国国民議会は、防災分野に関連して、以下の基本法を含む20以上の法律を制定しました。

1. 緊急時における住民保護に関する法律
2. 地震防災に関する法律
3. 消防に関する法律
4. 平和目的の原子力の安全利用に関する法律
5. 環境教育及び国民の環境意識に関する法律
6. タスクフォース及び救助者の地位に関する法律
7. 環境立法の原則

これと平行して、アルメニア共和国政府は、リスク軽減に関する目標活動の立案と導入を目的とする約40の規則を採択しました。

主なものとしては、1999年6月10日の規則 N 429「アルメニア領土における地震リスク軽減に関する複合プログラムについて」や、1999年12月31日の規則 N 796「非常事態の削減、その影響の除去、及び住民の保護に関する2000～2004年プログラムについて」が挙げられます。

現在、アルメニア共和国政府は、EUおよびEU加盟国との間の連携協力協定に関する国家プログラムの実現に取り組んでいます。当プログラムには、さまざまな重要な方

向性のほか、防災分野における立法の調和という課題も盛り込まれています。

2-4-2-2 カンボジア

非常事態においては、すべての関係省庁・機関が必要に応じて国家防災委員会 (NCDM) と緊密な連携をとるものとしています。さらに、災害時において NCDM は、カンボジア赤十字を主要パートナーとして共同で救援活動を実施するものとしています。

NCDM には事務総局があり、これが NCDM 本部において執行機関としての役割を果たしており、防災問題に関してカンボジア王国政府に助言を行います。州、市、郡レベルにおいても、それぞれ防災委員会が設けられています。

(1) 包括的防災戦略

1) 洪水復興プログラム

このプログラムの目的は社会的経済的インフラの復興であり、農村部の生産や収入の回復を間接的に支援するものです。

2) 農村部の防災に関わる地域ベースのプロジェクトである「コミュニティ自助促進・洪水リスク軽減プロジェクト」

技術援助 (TA) プロジェクトの一つで、水害が頻発する中で、カンボジア王国政府がコミュニティにおける自助の促進をめざすためのプロジェクトです。

(2) 災害に対する備えと緊急対応

NCDMの活動に対する毎年の少量・小額の米、燃料、資金の配分のほか、訓練活動を含むその他の備えを実施しています。

(3) 防災情報システム

国家災害被害評価・ニーズ評価システムの開発と導入に関わる NCDM の取り組みです。国連災害対策チーム (UN-DMT) が、国連世界食糧計画 (WFP) や UNICEF の支援を受けて、システムの開発に参画しています。

これを成功させるための鍵となる要因として、協力連携行動、高度なリーダーシップ、災害前・災害発生中・災害後におけるコミュニティの参加などが挙げられます。

(4) 国民意識と早期警報

新しい副行政令や通達の周知を図るため、NCDM の H. E. ニム・バンダ氏と上級スタッフが洪水の被害を受けやすい州へのオリエンテーションのための現地訪問を毎年 5 月に行っています。通達や新しい副行政令についての政府諸省との検討も別途行われました。これまでに 2 件の通達が更新され、現在では首相による確認、認可を得て、防災対策のための正式な、法に則った文書となっています。

情報管理・報告システムの容量、体系、手順にまだ限界はあるものの、NCDM はスプレッドシートを使用してデータ収集・保存を行っています。地方当局が実際に発生した洪水や干ばつについて情報を収集し、それを NCDM がスプレッドシートやファックスを使用して活用しています。

(5) 調整と協調

NCDM には、NGO と共同でコミュニティベースの防災プログラムを策定、実施するにあたっての調整役としての役割もあります。

(6) 国家緊急事態管理計画

国家、州、市レベルの事務当局は、計画立案のすべての段階において、また、緊急事態管理にあたって、カンボジア赤十字 (CRC) と緊密に協力し合わなければなりません。

現行の指針では、緊急時においては、NCDM の事務総局が州・市レベルの防災委員会 (CDM) や CRC と協力して具体的な作戦計画の策定にあたるものとしています。それらの作戦計画は、州・市レベルで承認を受けた後直ちに NCDM 事務総局に伝達しなければなりません。

2-4-2-3 モンゴル

モンゴル政府国家災害管理庁（NDMA）（現「国家危機管理庁（NEMA）」）を設立。NEMAは、民間防衛国家委員会、消防局、国家備蓄庁で構成されています。

その責務は、国の防災政策および法律を実施することと、防災活動を通じて災害リスクと脆弱性を軽減するための全国的な事業を計画することです。

(1) NEMAの主な活動

- ・ 戦略計画、防災関連法、政策指針、政策、計画など、防災関係の策定および実施
- ・ あらゆる種類の防災訓練の訓練プログラム・計画の策定
- ・ 防災活動に対して専門的な運営管理を遂行
- ・ 防災のための情報データベースと国内ネットワークの構築、情報伝達サービスの提供
- ・ 火災予防と防火検査の実施
- ・ 災害事例の研究、放射能中毒や化学中毒の実験室分析の実施、必要な設備の修理や調整
- ・ 火災事例の研究・評価
- ・ 国家備蓄に関する政策提案および調整
- ・ 保管の経済的側面、質、技術に関する施策の策定

(2) 国の災害管理部門

国、県、首都、郡、地区の災害管理部門は、防災責務の遂行を目的として設置されています。災害予防、救助、対応、復興の各活動を調整するために、国の関連行政組織に基づく次のような国の災害管理部門を設けました。

- 自然および化学物質による危険の評価・情報提供部門
- 保健部門
- 食品・農業部門
- 燃料・エネルギー部門
- 道路・交通部門

- 建設・都市開発部門
- 保安部門
- 国民啓発部門
- 広報部門
- 被爆管理部門
- 専門検査部門

(3) 国の災害管理部門の役割

防災担当組織は、国、県、首都、郡、地区、村、区、事業体および企業などの帰属にかかわらず、地理的および産業的な基準により構成されています（県（アイマグ）、郡（ソム）、村（バグ）、区（ホロー）はモンゴルの行政的地理的区分です）。

大臣は危機管理を担当し、国レベルでの防災活動を指揮します。地理的区分の統治者はそれぞれの県、首都、郡、地区、あるいは区における防災活動を管理統括します。事業体や企業の長はそれぞれの組織の防災活動を管理統括します。

危機管理を担当する国の行政組織である NEMA は、国の防災政策および法律を全国にわたって実施する責任を負っています。

国の災害管理部門は次のような役割を担っています。

- ・ 担当分野の枠組みの中で防災活動を計画し実施する
- ・ 防災関連の上位の当局の法律や決議の執行を確実にする
- ・ 災害管理部門を設置し、担当分野の具体的な特性に応じて職員と特殊部隊を配備し、教育・訓練と防災準備の計画をする
- ・ 災害時に担当分野の主要部門に変更がないようにする
- ・ 担当分野の警報情報システムを常に使用できる状態にしておく
- ・ 災害時の被害の防止および対応のための機材や道具を備蓄しておく
- ・ 県および首都の災害管理部門に担当分野の専門的な管理を遂行する
- ・ 防災担当の国の行政組織に災害状況を速やかに報告し、専門的な支援をあげる。
- ・ 担当分野の専門家、機材および道具を、被災地へ派遣する実働スタッフに活用する。
- ・ 災害用の資金を目的に応じて配分する。
- ・ 災害による被害を見積もり、今後取るべき詳細な対策を提案する。
- ・ 災害状況に関する情報および報告書を提供する。

危機管理活動は、21の県と首都の危機管理局、特殊部隊、および国家備蓄支部が実施します。これらの組織は国と地方のレベルでの防災に責任を負い、迅速な動員、捜索・救援、被災者へ緊急援助の提供、安全な場所への避難誘導、被災者の財産保護などを行います。

(4) 災害リスク管理の優先事項

- ・ 市場経済体制のもとで災害を防止するための法的施策について提言をする。
- ・ 政府機関、地方自治体、企業、個人の利益になるように、防災の体制及び法的根拠を整備する。
- ・ 災害のいかなる現象にも効率的に対処するために、法規に従ってすべての関係組織の作業能率を向上させるための取り組みや活動の準備を整え、緊急対応チーム、救助隊、国や地方の部門、あるいはいわゆる「対策本部」を組織し、そのための教育・訓練を実施する。

2-4-2-4 フィリピン

(1) 防災能力の強化と地域社会の災害準備に関する国家的な計画の策定

1978年6月11日に交付された大統領令 第1566号は、フィリピンの防災能力の強化と地域社会の災害準備に関する国家的な計画の策定を求めています。特に重要な規定は以下のとおりです。

- ・ 災害への備え、対応、および復旧に際しての地方自治体職員と地域住民の自助に関する国の方針
- ・ 国、地方、地域レベルでの防災会議（DCC）の設立
- ・ 民間防衛局（OCD）による国家防災計画（NCDPP）の策定、国家防災会議（NDCC）構成機関と地元のDCCによる実施計画の策定
- ・ 関連機関と地元のDCCによる定期的な防災訓練・演習の実施
- ・ DCCの設立、災害対応活動センター（DOC）の設置

DCC対応チームの訓練および装備などの災害準備活動を推進するための資金計画を

する権限を地方自治体に付与。これは、1991年地方自治体法の修正された第324条（d）に規定されている5パーセントとは別に認められています。

大統領令第1566号の施行規則（IRR）では、以下に示す3つの段階におけるDCC構成機関の災害管理活動と、政府機関間の調整および情報発信に関する手順や指針について定めています。

1) 災害前の段階

- ・ 防災計画づくり - 災害管理計画（DMP）の立案・作成
- ・ 組織づくり - 国家防災計画に定めたDCC組織構成に基づき DCCを設立
- ・ 教育・訓練 - DCCメンバーに対する災害管理教育・訓練の実施
- ・ 訓練 - 組織や地域社会で定期的に防災訓練・演習を実施
- ・ 備蓄 - 食糧、衣類、避難所、医薬品、輸送、その他の非常時のニーズの特定
- ・ 人的資源情報の調査 - 既存の緊急対応要員の特定、緊急対応組織の災害関連業務遂行能力の評価、各緊急対応組織への適切な役割分担
- ・ 広報・意識啓発 - 民間防衛局、フィリピン情報庁などの政府機関や、情報発信施設のある民間事業体と協力して、災害状況に対応するための広報・啓発活動を実施する。
- ・ 情報伝達・警報 - 警報担当ユニットを州に設置する。警報システムを構築し、明確に定め、計画書、標準業務手順書などの関連文書に明記する。州の防災担当者や関係機関だけでなく一般市民にも警報システムについて周知徹底を図る。

2) 災害発生段階

救助、工務、避難、応急処置、医療業務、緊急救援、公安・消防補助組織、輸送など、災害対応活動センター（DOC）のすべての緊急対応部門を動員します。

また、中央政府の支援のもと被害状況の調査・評価を実施し、調査結果を評価のうえ、被害報告書と提言を地方防災会議（RDCC）を通じて国家防災会議（NDCC）に提出します。

3) 災害後の段階

被害報告書のデータを災害前のデータと突合せ、被災者の所在を確認し、地域社会にあるどのような人的資源を復興のために利用できるかを把握します。この段階で、実施すべき復興活動の種類や程度の判定も行い、州防災会議（PDCC）の能力を超える

状況である場合は、適切な政府機関や民間の事務所や機関、あるいは個人の支援を求めます。

(2) 防災組織

国家防災会議 (NDCC) は国レベルの災害管理の政策立案と調整作業を司る機関です。すべての防災計画立案に加えて、公的部門および民間部門の災害対応活動と復興活動も指揮します。

被災地域における災害非常事態宣言の発令の勧告など、自然災害やその他の災害に関する事柄について大統領に助言を与えます。

地方自治体の各単位（州、市、町）においては、知事や市長などの選出された最高行政官が地元のDCCの議長を務めます。このため、フィリピンの災害管理はその民主的統治の仕組みに深く組み込まれています。

(3) NDCC4項目行動計画の実施

2004年12月にルソン島東部のケソン州とアウロラ州を襲った鉄砲水は洪水や地滑りを引き起こし、数多くの人命を奪っただけでなく、公有、私有の財産に甚大な被害をもたらしました。

実施機関である民間防衛局 (OCD) とNDCC事務局は直ちに4項目防災行動計画を実施に移しました。その目的は、国民の意識向上を図るとともに、将来起こりうる類似の災害の影響を最小限に抑えるために政府が導入した対策への国民参加を促進することでした。

この行動計画の実施を通じて、NDCCはこれまでに次のような成果をあげています。

1) PAGASAとPHIVOLCSの予報能力の向上

2005年5月31日現在で、フィリピン気象庁 (PAGASA) はヴィラク、ギアン、アパルリ、バレル、バギオの5箇所のレーダーを修復したことを明らかにしています。

フィリピン国立地震火山研究所 (PHIVOLCS) は、その火山・地震監視システムの能力を強化しました。

2) 防災広報活動

「Safe Ka Ba?」キャンペーンを全国で実施しています。ポスター、チラシ、ラジオやテレビのコマーシャル、紹介ビデオ、映画館用広告、司教からの手紙などを制作し、

各地方の拠点から配布しています。

3) 特定された災害に弱い地域を中心に、地方自治体の能力強化

地方自治体の最高行政官が災害管理のすべての段階においてリーダーシップをとらなければなりません。また、災害が起きてから対処するのではなく、事前に災害に備える文化を育てていく必要があります。

4) 救援・復興活動における官民の連携メカニズム

今回実現した最も重要なメカニズムの一つが、2005年2月に調印したMOAを通じてのNDCCと町庁連盟とのパートナーシップ・プログラムです。

2-4-2-5 タイ

(1) タイの防災体制

タイの防災体制は主として1979年の市民防衛法と2002年市民防衛計画に基づいています。国家市民防衛委員会（NCDC）が主要政策立案機関です。

2002年10月以前は、旧地方行政局〔Department of Provincial Administration〕（当時の内務省地方行政局〔Department of Local Administration〕）の市民防衛部が、国家市民防衛委員会事務局の役割を担っていました。

2002年10月2日以降は、2002年省庁再編法の施行に伴い内務省の傘下に設置された防災局（DDPM）がタイの災害管理に責任を負うことになり、旧市民防衛部に代わって国家市民防衛委員会事務局として機能しています。

2002年にタイ政府は、すべてのレベルのすべての関連機関の災害管理活動を調整する主たる機関として、防災局（DDPM）を内務省の傘下に設立しました。

災害リスク軽減に関しては、防災局は気象局（TMD）、情報技術省、王室灌漑局（RID）、農業・協同組合省、水利局、天然資源・環境省などの関連省庁との連携のもとに活動を実施しています。

1) 国家市民防衛委員会（NCDC）

国家市民防衛委員会は、市民防衛と災害管理に関するあらゆる活動の調整を行います。また、国レベルでの災害管理に関わるすべての業務を遂行します。

具体的には、市民防衛基本計画の策定および監査チームによるその計画の実施評価、

すべてのレベルの国家公務員と一般国民を対象とした市民防衛と災害管理に関する教育・訓練を毎年または定期的に実施、あらゆる関係機関が実施する市民防衛・災害管理活動に関わる給料、報酬などの経費の支払いに関する規定の公布などを行っています。

2) タイ国家安全会議 (NSCT)

国家市民防衛委員会とは別に、その任務と責任を人為的災害の管理の分野に限定しているもう一つの防災関連機関があります。それがタイ国家安全会議 (NSCT) です。

この組織は、タイで毎年多くの人命、財産、そして国家経済の損失をもたらしている道路交通事故の問題に対処するために、1982年に設立されました。その後責任範囲を拡大し、化学的事故、労働災害、家庭内や公共の場での事故などの防止も対象となり、高層ビル火災や地下鉄トンネル建設現場の事故の予防策についての検討や安全教育の実施なども行っています。

3) 国家災害警報センター

国家災害警報センターは首相府令に基づいて設置されました。国家警報センターをできるだけ早く設立して、タイ国民と外国人居留者や観光客の命と財産を守るのが、タクシン・シナワット前首相の公約でした。

国家災害警報センターの主な任務は、地震を検知し、地震データを分析して津波発生の可能性の有無を判断し、必要な場合は国民と関係当局、そして人々を安全な場所へ避難誘導する救助隊員に警報を発令することです。

これは、人々の命と財産の損失をできるだけ防ぐためです。今後、国家災害警報センターは、津波以外の多重危機災害にも対処できるように、早期警報システムを開発・改良し、通信ネットワークを拡大していく予定です。

(2) 災害リスク管理の優先事項

以下に示す災害管理のシステムやメカニズムの整備が急務です。

1. 国民の意識啓発と教育：様々な種類の災害が及ぼす脅威について国民の理解を深めることによって、あらゆる部門の公衆安全、特に危険と隣り合わせに暮らしている人々の安全性を高める。
2. 早期警報システムの実現：大惨事をもたらした2004年の大津波発生後に、タイは自然災害と人災に対する警戒業務を担う国家災害警報センターの設立に向け

て直ちに行動を起こした。

3. 国際的な災害管理ネットワークの拡充：先進国を中心とする海外からの技術支援を活用して、タイの災害管理能力と効率を向上させる必要がある。
4. 被害状況の効果的な把握：大規模災害による被害状況を効果的に把握するために遠隔調査技術を導入する必要がある。関係機関のスタッフは、衛星画像を利用して被害状況を把握する能力を高めるための訓練を受ける必要がある。
5. 地域社会を中心としたアプローチの採用：災害発生時には地方自治体と地域社会が前線に立つため、最も被害や影響を受けやすい。したがって、地方自治体と地域社会の災害対応能力を高め、防災意識を持たせ備えをさせることが不可欠である。
6. 予防的アプローチの重視：災害管理の新しいアプローチは、「援助」や「救援」から「予防」へと重点を移している。災害リスクの軽減に積極的に配慮することが重要である。リスクを軽減するためには、構造的政策と非構造的政策を共に実施しなければならない。リスク軽減にかかる費用は、災害による損害に比べると計り知れないほど高い収益率を生み出すことになる。
7. 予防に重点：未然防止による災害管理で被害と影響を大幅に軽減することができる。
8. 市民参加の重視：これまでのタイの災害管理は政府機関の役割を重視して、非政府組織、地域社会、そして国民をも含む民間部門については全く無視していた。残念なことに関係機関の間の協力や連携も欠けていた。こうした利害関係者を一つにまとめることが、防災局にとって本当の挑戦である。
9. 管理の統一性の重視：指令システム（ICS）の導入によって管理の統一性が示されることになるだろう。
10. 効率的な情報伝達システムの重視：効率的な情報伝達システムは主システムと予備システムから成るもので、災害管理には不可欠である。

11. 人材開発の重視：人材開発は災害管理の一つの重要な要素である。
12. 生活再建：被災者の生活手段を正常に戻すために、地域社会開発、職業訓練、生活水準の向上などの生活再建活動を速やかに実施しなければならない。

2-4-2-6 ベトナム

(1) ベトナムの防災体制

中央政府レベルでは、省庁間機関である国家委員会がベトナムの防災活動の調整機関としての機能を果たします。その事務局は、農業・農村開発省（MARD）堤防洪水管理局（DDMFC）が務めます。

暴風洪水管理中央委員会（CCSFC）は、台風と洪水に関わるあらゆる規定や防災対策を策定します。とくに、堤防保護、監視と維持管理に重点を置いています。現地の緊急活動については、各省の暴風洪水管理委員会（CSFC）が調整を図ります。

(2) 災害リスク管理の優先事項

1. レッドリバー（紅河）デルタの水害軽減対策
 - a. 堤防システムの強化
 - b. 速やかな洪水排水を実現するための川底の浚渫
 - c. 上流域での貯水池建設による解決
 - d. 洪水の迂回による解決
 - e. 植林と森林保護
 - f. レッドリバーデルタと中部地域を対象とした洪水防止対策の効果的な管理・調査活動の計画
2. ベトナム中部の水害軽減対策
3. ベトナムのメコン川デルタの水害軽減対策

(3) 災害軽減のための国家戦略および行動計画

災害軽減のための第一次国家戦略および行動計画は、全国的な協議プロセスを経て1994年に策定されました。

この計画は、ベトナムの災害脆弱性の軽減と、自然の脅威の悪影響に対処する能力の強化を目的とした、災害管理（技術的、制度的、社会的）対策の多部門かつ多分野にわたる取り組みの必要性を明確にしました。

国家年間計画の基準の役割を果たし、この計画のもと、災害軽減および管理に関わる機関の強化が進められています。

第二次戦略的行動計画（2001年～2020年）は、災害軽減と管理におけるいくつかの戦略を提示しています。

戦略の目的は、災害を軽減することと、国民、財産、農業、経済的福祉、環境、持続可能な開発への災害の影響を緩和することです。この計画では、各実施機関の責任について明確に定められています。

2-4-3 総合防災行政展開のための普及・啓発プロジェクト

アジア防災センターでは、メンバー各国の防災力向上のための基本的理念、戦略として従来から「総合的な防災政策〔Total Disaster Risk Management (TDRM)〕」の開発・普及に努めてきました。

これは、アジア防災センターと国連人道問題調整事務所（OCHA）が日本の中央防災会議及び災害対策基本法に基づく防災対策、防災政策の理念を基本に開発されたもので、アジア防災センターのメンバー国がその防災政策の基本理念として採用すべきものとして位置づけているものです。

2-4-3-1 TDRMの構成

TDRMは二つの原則から構成されています。

- (1) **原則1**：関連する組織、団体、個人が協調、連携して防災のための資源を動員し、行動をすること。

防災対策は優れた総合性、強調性が求められる政策対象です。政策分野に着目しても、洪水対策のための河川改修、予防情報、早期警報のための情報伝達ネットワーク、復興期の生活再建、被災者の心のケアなどハード、ソフトを含め幅広い分野にわたります。このため行政機関においても、防災専門の部署だけでは、その推進は困難であり組織横断的な対応が求められるところです。

また、災害の規模に応じて、市町村だけの対応では不十分となることが多いのです。小規模な土砂災害の発生を想定しても、その被災区域がたとえ単独の市町村の域内に収まったものであったとしても、国道、県道が被災していた場合、あるいは国、県が管理者となっている河川に影響があった場合は、被災区域の市町村だけでの対応は不可能となります。

さらに、防災は行政だけの課題ではないことに着目すべきです。1995年1月17日に発生した阪神淡路大震災において明確になったように、大規模な災害が発生した場合、その対応は行政だけでは限界があります。また、規模の大小に関わらず行政ではカバーしきれない地域社会の課題への対応なども防災対策には求められます。

個人レベルにおいても、近隣地区の避難場所、避難経路を周知しておくことや、必要最小限の災害時の持ち出し品の確保、点検などが求められます。

加えて、通信、ライフライン、保険など民間企業においてそのサービスが提供され

ている分野で、防災分野には欠かすことのできない領域もあります。

途上国において大規模な災害が発生した場合、その緊急対応、復旧には、国内資源では量的にも技術的にも困難な場合が多いのです。2004年12月に発生したインド洋大津波の被災国のひとつのインドネシア・アチェにおいては、緊急対応における各国、ドナー機関、NGOなど国外からの支援が不可欠であり、また復興住宅の建設においてもJICAや世界銀行などの技術、資金が導入されたことをみてもこれは明らかです。

このように、防災対策の効率的、効果的な推進のためには、分野横断的、組織横断的な対応が必須となることに加えて、国内外との協力・連携が不可欠となります。

- (2) **原則2**：災害に関する4つの段階：予防/被害の軽減（減災）、災害への事前の備え、発生直後の緊急対応、被災地・被災住民生活の復旧/復興、を考慮にいたった対策を講ずること。

災害対策については、ともすれば、災害発生後の応急対応が注目されることが多い。被災地の状況が様々な海外メディアを通じて世界に報道され、それとともに国内外のドナー機関、NGOなどが現地入りし、支援活動を展開する様子は広く世界に報道されることが多い。もちろん、被災者の救援、負傷者の治療、食料・衣料の供給、応急の仮設住宅の建設などは、人道的なものであり、かつ緊急を要するものであることから、その段階に対する資源の投入は当然のことです。

アジア防災センターの多くのメンバー国においても、そのカウンターパートとなっている国レベルの防災担当部署の名称に“Emergency Situations”が付されていることから、防災における緊急対応の重要性の認識が良くわかるようです。

しかしながら、災害発生を想定して、さまざまな事前の準備を施すことによって、発生時に受けるインパクトを低減させることが可能であることを忘れてはなりません。

堤防を補強し洪水に対して強い河川環境を整備する。台風、サイクロンなど周期的に来襲する災害に対しては経路を観測し、進路を予想し、進路にあたる地域に予め警報を発するなどによって、災害によるそのインパクトは著しく低減できるものとなります。

また、緊急対応の時期が終了し、被災地域が一応の落ち着きを取り戻した後に始まる復旧・復興は、単に被災地域の生活、経済活動の回復ということにとどまらず、その地域が次に災害に見舞われた場合に、より小さなインパクトで済むようにするため

の絶好の機会になります。

災害発生以前の状況に回復したのでは、次の災害でまた同様の被害を被ることになります。これを機会に、狭隘であった道路を拡幅し、地震に対して脆弱な住宅を耐震性のあるものにし、農業、漁業に依存していた産業に多様性を付加するなど、被災地域全体の災害対応力を著しく向上させることができるのもこの段階です。

わが国においては、1959年伊勢湾台風のあと、1961年に制定された災害対策基本法により、それまでの、ばらばらに実施されていた災害対策が中央防災会議を通じて総合的、協調的に実施されることとなりました。

また、緊急対応にだけ目を向けていた状態から、予防など防災の全段階を対象とした対策がとられることとなりました。この時期は、日本国経済が高度成長に突入する時期であり、国民の防災に対する意識も、経済発展にともなう個人資産の増大とともに高まったという見方もできます。

アジアに目を向けると、インド、インドネシア、モンゴル、カンボジア、スリランカ、タイなどにおいて、アジア防災センターの設立後に日本の中央防災会議に類似したシステムが新たに構築されており、分野横断的な防災対策の推進をするための体制が整備されつつあります。

特にスリランカにおいては、大統領を議長とし、関係省庁、専門家、NGOを構成員とする日本と同様の体制（National Council for Disaster Management、以下NCDM）が構築されています。

さらに、スリランカにおいては、NCDM構成員に野党指導者も含まれ、まさに国を挙げた防災体制が整備されているといえます。同国においては、防災・人権省の中にDMC（Disaster Management Center、災害管理センター）がおかれ日本の内閣府と同様に、前述のNCDMの事務局機能を果たしています。

インドネシアにおいては、2007年4月に新たに防災管理法が施行され、2008年2月に大統領の署名により国家防災庁が成立したところですが、同様に防災関係機関、NGO、専門家、民間企業等を含む総合防災体制が構築されています。

このようにアジア防災センターがこれまで推進してきたTDRMに合致した体制がアジアの多くの国々でとられるようになった一方で、いくつかの国々では依然として緊急対応を中心とする防災体制が主流となっており、引き続きTDRMの提唱が必要であるといえます。

2-4-3-2 TDRMの普及・啓発活動

(1) インドネシア

アジア防災センターでは、TDRMの推進のために2006年5月にインドネシア・ジャカルタにおいてインドネシア中央及び地方政府の防災担当者に対する防災ワークショップにおいてTDRMの講演を鈴木所長が行ったほか、BAKORNAS幹部に対して新防災法のレビューを行いました。

11月にはゴルカル党の招聘で、やはりジャカルタにおいてインドネシアの新防災体制のレビューをテーマにした講演を鈴木所長が行いました。

講演後の質疑応答においては、日本の中央防災会議の体制及びそれをサポートする事務局機能について質問があったほか、新防災法において規定されたインドネシア国家防災庁の長官ポストが、大臣クラス以下である点についての問題について意見交換を行いました。

総合的な防災を推進するには、調整権限を有する機関の長は少なくとも大統領、副大統領、調整大臣など大臣クラス以上であることが望ましいのではないかという意見が出されました。

(2) 神戸大学

神戸大学においては、2007年12月10日及び17日の2回、大学院人文学研究科倫理創生論研究において、また、2008年1月16日には工学部都市安全センターにおいて、その正規授業の中でアジアにおける災害の状況や国際機関の取組及び日本の防災体制を主要なテーマにして、鈴木所長が非常勤講師として講義を行いました。来年度は、東京大学文学部などにおいても講義を行うことが予定されています。

(3) 中国

2007年には、キヤノン研修所株式会社の招聘で中国国家行政学院研修受講者約30名に対して「日本の防災体制と国際防災協力」をテーマにした講義を東京の目黒CGMI（キヤノン・グローバル・マネジメント・インスティテュート）において実施しました。

これは、次世代の中国を担う官僚の養成機関である中国国家行政が、学院の要請を受け、同学院から選抜された者に対する日本での研修を、2003年より経団連が窓口となって実施しているものです。

2007年度は、国家中央政府各部・各委員会（日本の省庁に相当）の新任司長・副司長（日本の局長・副局長に相当）など中国の高級幹部候補生に対して実施されたものです。

鈴木所長が日本の防災体制と国際協力をテーマにして質疑を途中で織り交ぜながら講義を実施し、中国と日本の防災体制の特徴などについて、意見交換を行いました。

中国では国務院に応急官吏室という新たな機関が設置されましたが、重大事故、事件、自然災害などの突発事件に関する最高指導機関という位置づけとなっています。

この機関は、国務院の辦工庁のもとに設置され、情報の収集、各機関間の調整をし、緊急対応の中心的な役割を果たすものであり、内閣安全保障室的な機能を持つものです。

一方、アジア防災センターの従来からのカウンターパート機関の民生部国家減災中心（National Disaster Reduction Center）は、国の防災、救援活動に対する災害監視、早期警報、災害情報収集、防災政策研究、防災技術開発、防災教育・研修、国際協力等を所管している総合的な防災担当部局となっています。日本の中央防災会議的な機能は、国務院応急管理室において担うべき機能であるということでした。

講義後の質疑応答では、総合的な防災政策の調整機能の必要性や、省庁横断的な防災体制の充実が必要であるとの認識で一致しました。

2-4-4 「ADRC メンバー カントリープロフィール」集について

(1) 背景・目的

2005年1月の国連防災世界会議(WCDR)は、「災害に強い国・コミュニティの構築：兵庫行動枠組 2005-2015(HFA)」を採択しました。この枠組は、災害リスク軽減に関与する防災行政関係者に対して、10年間における優先項目を提供するものとなっています。

こうしたことを受けて、アジア防災センター(ADRC)では、メンバー国27カ国すべてにおいて、各国政府におけるHFAの進捗状況を把握・確認を行うとともに、防災行政に関する各国情報を一覧できるような冊子を編さん・作成を行っています。

(2) 特長

- 1) 新メンバー国・ブータン、イエメンを含む、ADRC全ての加盟国27カ国の防災行政情報を網羅していること。また、WCDR開催後の最新情報を、各国のカウンターパートより入手して編さんすること。
- 2) 過去にADRCメンバー国の一部より提出があった「Country Information」は、それぞれADRCのホームページにて公開していますが、それぞれの国の内容・分量・規格は、いずれも不統一で読みにくいのが難点であったため、冊子そのものをハンディタイプで、活用者が各国の防災関連情報が簡易に閲覧できるように、各国6～8ページとコンパクトに収めること。
- 3) 「防災関連予算額」や「HFAの進捗状況」、「政府主導による防災プロジェクト」などこれまでになかった情報を含めること。

(3) 発行予定 2008年11月

※ 2008年11月 インドネシア・バリ島で開催予定の「アジア防災会議2008」に併せて発刊する予定。

(4) 発行部数 英語版500部

(5) 掲載内容

- ・災害発生状況、最近の大きな災害、
- ・防災システム(行政組織図、法体系など)、
- ・防災計画
- ・防災関連予算
- ・HFAの進捗状況
- ・防災担当省庁主導による防災プロジェクトの紹介
- ・アジア防災センター(ADRC)カウンターパート省庁名・部局名

2-4-5 今後の課題

アジア防災センターとしての今後の課題は、構築したデータベースの一層の拡充強化、収集した情報の分析、これによる各国のニーズ把握、さらにこれらを通じた多国間防災協力の推進等が挙げられます。

2-4-5-1 防災体制データベースの拡充強化

アジア防災センターで収集した防災体制に関する情報を各国で共有化していくため、アジア防災センターのホームページ上にデータベースを構築し、ここから防災体制に関する情報を検索閲覧できるようになっています。

これにより、各国及び地域は他国の実例を参考にしながら、自国及び地域の防災体制の整備・改善を図ることが可能となっています。今後ともメンバー国等の協力を得ながらデータベースの内容を更新して充実させ、よりわかりやすく、使いやすい防災データベースを目指します。

2-4-5-2 情報の分析及び各国のニーズへの対応

情報は参照され、解析されてこそ意味を持ちます。収集した情報の分析により、各国毎の特殊事情やニーズが明確になりつつあります。

いくつかの国では、既に国ベースでの防災体制がほぼ確立されていますが、今現在国家主導で防災体制に向けて努力している国もあります。

前者は、より一層防災体制の充実強化を図るために個々に必要な改善措置を講じていく必要がありますし、後者については、域内協力の課題として優先的に取り組むことが必要と思われます。

また、アジア諸国の自然災害に対する脆弱性を軽減するには国家の長期的な基本計画の中で防災の観点から検討を加える必要がありますが、その前提として、各国政府及び市民の防災意識を高めることが必要です。

災害発生後の緊急支援だけでなく事前の防災活動を重視する社会を作るためには、立法・政策・計画立案担当者等が、防災の観点を国家及び地域の基本計画の中に適切に位置付け、これからも常に取り入れていく必要があります。

2-4-5-3 協力の推進

アジア防災会議 2007 (2007年6月25-27日、於カザフスタン) のように、今後も引き続き定期的な会合をもつことにより、メンバー国の防災担当者及び専門家が各国の最新の防災体制・災害対策に関する情報交換を進めていくことが必要です。

また、1999年7月から実施している外国人研究員制度により、メンバー国から参加する研究員がアジア防災センターのスタッフとしてアジア地域内での人的交流及

び情報交流を活発化することも引き続き大切です。

さらには、アジア地域における自然災害被害の軽減のために、アジア防災センターが仲介者となり、日本及びアジア各国の人材・技術並びに物的資源をネットワーク化し、交流を活発化していくことが求められています。