

国連 ISDR 「2015 年以降の防災枠組の検討のための要素の提案」について (全般的な考慮事項、ポスト HFA の重要要素等に関する部分の抜粋・抄訳)

○趣旨

- ・ 第 3 回国連防災世界会議の事務局である 国連国際防災戦略 (UNISDR) より、国連事務総長特別代表 (Disaster Risk Reduction 担当) からの提案として、2013 年 12 月に同事務局の HP を通じて公開。
- ・ 本提案は、2013 年 5 月に開催された第 4 回グローバルプラットフォーム等これまでの様々な議論を踏まえ、将来の防災枠組 (以下、ポスト HFA) が第 3 回国連防災世界会議の正式な準備プロセスを通じて策定されるための土台となる、各地域での地域プラットフォーム等の開催に向けた準備や検討に資することを目的とする。
- ・ 本提案の作成に当たっては、国連事務総長特別代表により召集された科学技術諮問グループ、民間セクター諮問グループ、HFA 諮問グループ等からの助言を得た。

○全般的な考慮事項

(背景)

- ・ 兵庫行動枠組 (HFA) の実施状況については、多くの国で、全ての優先行動について進展が見られた。とりわけ多くの低中所得国における経済成長や、早期警戒・災害予防・応急対応体制の強化により、少なくとも早期警戒が可能な、気象に関するハザードに対しては死亡リスクが減少傾向にある。
- ・ しかしながら、災害に関連した経済的損失や損害は増え続けている。経済のグローバル化は成長をもたらした一方で、官民による新規投資が熱帯低気圧や津波の被害を受けやすい海岸線、洪水が発生しやすい河川流域、地震が発生しやすい都市等の危険地域に集中したため、ハザードへの曝露 (exposure) の程度を大幅に増加させた。
- ・ 集中リスク (intensive risk: 発生頻度は低いですが、発生した場合には非常に大きな被害をもたらされるリスク) は曝露の程度の高い地域で上昇しており、リスクはグローバル・サプライチェーンを通じて全世界に伝播し、企業、政府、社会全体にとってグローバル経済リスクとなっている。
- ・ さらに、広範リスク (extensive risk : 被害の程度は大きくないが頻繁に発生する災害) に伴う損失や損害が、計画や管理が不十分な都市開発や環境の劣化、貧困、不平等、脆弱なガバナンス体制を背景として、急速に高まっている。広範リスクは、大きなハザードに晒されていない国々や地域においても増加しており、特に低所得者層にとっては重大な影響をもたらす。2012 年の「国連持続可能な開発会議 (リオ+20)」で強調されたように、極度の貧困の終焉のような持続可能な開発の主要目的の実現は、効果的なリスク管理なしには達成することはできない。

- ・ 気候変動への対応の観点も含め、災害リスク管理 (disaster risk management) は、社会・経済を外的事象から保護することから、リスクを管理し、持続的に機会を捉え、レジリエンスを強化し、持続可能な開発を確保するという方向へと移行していかなければならない。
- ・ さらに、大部分の投資が民間セクターにより行われることを考慮すると、ポスト HFA は、リスクを考慮した民間投資 (risk sensitive private investment) や、民間セクターの自主的な取組を促進する政策を明確に位置付けるべき である。
- ・ よりレジリエントな人間社会と環境を創出するには、国際的および各地域 (local) の強いコミットメント、また、現行の開発手続き、形態を変革する意思が必要である。今後の政策や施策は、既存のリスクの低減 (reduction of existing risk) を超えて、新しいリスクの蓄積の防止 (prevention of new risk accumulation) を優先 しなければならない。

(目前にある機会)

- ・ ポスト HFA の検討作業と採択 は、リスクの増大と管理に関係のある他の 2 つの枠組み、すなわち 気候変動及び 2015 年以降の持続可能な開発アジェンダ に関する協議が行われている、重要な時期に行われる。
- ・ この時期の一致は、全体としてまとまりのある、そして可能な限り調和の取れた ポスト 2015 年パラダイムを定義し合意する大きな機会 となる。
- ・ この観点から、ポスト HFA は単独の、技術的、分野に特化した特有の合意と捉えるのではなく、ポスト 2015 年開発アジェンダ及び気候変動枠組と相互に支えあうような規定を盛り込むことが必要 である。
- ・ HFA モニター (UNISDR が実施する各国政府の自主的な報告メカニズム) は、適切に定義されたモニタリングが有効であることを示しており、ポスト HFA に対しては、より強化する必要がある、さらに開発の持続可能性のモニタリングにも役立つ可能性がある。
- ・ さらに、ポスト HFA の定期レビューについては、ミレニアム開発目標 (MDGs) 等と同様なプロセスで実施されるべき である。
- ・ 最後に、リスク管理を効果的に行うには、地方自治体、国、地域、グローバル、公共、民間と様々な主体による行動が求められる。そのためには、法律や政策的枠組みだけでは十分で無く、様々なステークホルダーのグループによる自主的かつ明確なコミットメントによって補完される必要がある、このコミットメントはポスト HFA にとって非常に重要 である。

○世界会議の成果の要素に関する提案（ポスト HFA の構成要素について）

- ・ これまでの議論では、ポスト HFA は、現行 HFA からの経験を基に構築し、実践的かつ行動主導であり、説明責任が強調され、簡潔に、将来の自然及び技術的なリスクのシナリオにも対応 できる広範囲に及ぶ内容である必要があるということが指摘されている。
- ・ ポスト HFA は、これまでの枠組み（（国際防災の 10 年、横浜戦略、国際防災戦略）に基づいて構築しなければならない。内容を繰り返す必要はないが、簡潔な言及が必要である。
- ・ 実行責任、説明責任およびモニタリングをより明確化 すれば、現行 HFA のような概念や行動に基づく枠組から、具体的かつ戦略的なさまざまな政策を中心とし、ステークホルダーのコミットメントによって補完され得る枠組みへと転換できるかもしれない。
- ・ ポスト兵庫行動枠組の重要要素を特定するためには、次の質問がヒントになるかもしれない。リスク管理には地方自治体、国、地域、世界レベルのさまざまな仕組みやイニシアチブを必要とすることを考慮し、現時点では不足、あるいは不明瞭だが、法的拘束力のない国際的枠組による合意があれば、より効果的なリスク管理が可能となるものとは何か。
- ・ 上記のアプローチは、HFA の中核的な要素、すなわち「期待される成果」、3 つの「戦略目標」、5 つの「優先行動」が今もなお有効か、再構成されるべきか、あるいは不足している要素があるかどうかを決定する手助けとなる。
- ・ ポスト HFA の重要な要素として、一連の誘導原則（guiding principles）及び期待される成果・戦略目標・優先行動について、次のような再定義が考えられる。

誘導原則

- ・ これまで及び現行の枠組に記された原則は残されるものとし、以下のように補完される可能性がある：
 - 開発の持続可能性と国民、国、環境のレジリエンスは、官民双方の計画や投資を導く必要のある健全なリスク管理の実施にかかっている。単純に既存のリスクを減らすことにとどまらず、新しいリスクが蓄積することを防止 しなければならない。
 - 自然及び技術的ハザード（natural and technological hazards） はポスト HFA の範疇に含まれる。
 - 災害リスクの防止（prevention）と削減（reduction）－ これらは国際的に法的義務があり、人権を享受するための安全装置を構成する。
 - リスクを引き起こす要因が急速に国境を越え、グローバル化している中、リスクの評価や管理についてはより協調的努力 が求められる。
 - 科学的根拠に基づいたリスク情報や知識の公開や共有 は、費用対効果分析や透明な取引、説明責任、官民その他ステークホルダー間のパートナーシップを深める助けとなる。

期待される成果

- ・ 災害損失の軽減のみについて言及するのではなく、安全、健全、豊かな、レジリエントな国やコミュニティといった肯定的で野心的な表現を用いるべきである。

戦略目標

- ・ 上記の成果を達成するため、ポスト HFA は 次の 3 つの補完的かつ戦略的な目標 を掲げる必要がある。
 - 1) リスク予防 (risk prevention) 及び災害リスクの発生 (disaster risk generation) を最小限に抑えられる発展経路の追求
 - 2) リスク軽減 (risk reduction)、即ちこれまで蓄積された災害リスクに取り組むための行動
 - 3) 強化されたレジリエンス、即ち国やコミュニティが、損失や被害を吸収し、影響を最小限に抑え、素早く復旧 (bounce forward) することを可能にする行動

優先行動 (分野)

- ・ 上記に基づき、ポスト HFA の優先分野は、公共で所有、管理、規制されたサービスやインフラを通して災害リスクに対応するだけでなく、家計やコミュニティ、ビジネス(企業)、個人による行動を規制する又はインセンティブを与える 重要な政策として定義されなければならない。
- ・ これらそれぞれ異なる領域において、優先分野は、
 - ① prospective and anticipatory risk management (リスク予防 (risk prevention))
 - ② corrective risk management (リスク軽減 (risk reduction))
 - ③ レジリエンスを強化する行動に関する政策を含むべきである。
- ・ これらの期待される成果や戦略目標に向かって前進するため、国や地方自治体の行動だけでなく、市民団体、民間セクター、科学、学界、その他セクターの行動を組み込んだ適切なガバナンスの枠組みが必要である。
- ・ 同様に、個人や世帯から国際機関に亘るさまざまなレベルにおける政策立案・決定者に入手可能となるよう、リスクやリスク管理の代替手段に関する適切な情報や知識を生成、管理するメカニズムが必要である。
- ・ こうした背景とこれまでの議論に基づくと、ポスト HFA の名称としては、「HFA2 又は HFA プラス —レジリエンス実現のためにリスクを管理する—」が考えられる。