



## ISDR システムと兵庫行動枠組の実施 - 防災に関するグローバルな取り組み

松岡由季  
国連国際防災戦略事務局 (UNISDR)  
兵庫事務所  
事務所長代行・プログラムオフィサー

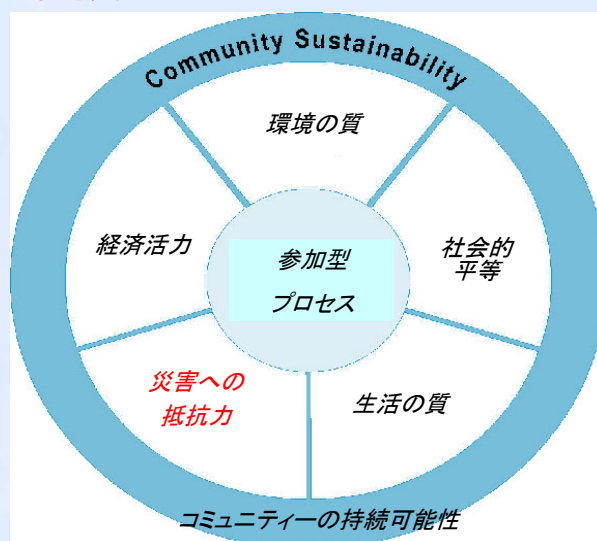
[www.unisdr.org](http://www.unisdr.org)



United Nations / International Strategy for Disaster Reduction

持続可能な開発・社会の構築には、災害に強いコミュニティー作り、  
防災、減災の視点は不可欠

持続可能な社会  
のための6原則



## 災害は“自然”ではない - Disasters are NOT “natural”

自然現象イコール災害ではない。災害、被害をもたらす要因は、社会の脆弱性、人為的な原因や気候変動による異常気象など多くの要因がある。

社会的、経済的要因：貧困、都市計画の不備、急速な都市化、知識・意識不足、組織的対応能力

物理的要因：土地利用計画の不備、インフラ整備の不備（災害の影響、防災対策考慮）

環境的要因：環境悪化、生態系の悪化（沿岸地域、河川流域、湿地滞など）

自然現象  
気候事象

脆弱性

自然現象

X

脆弱性

=

災害リスク

## 防災・減災とは (DRR)?

災害が起こる前に

- 災害に対する脆弱性・災害リスクの軽減を目的とした対策を講じる
- 持続可能な社会・開発実現の観点から、自然現象による悪影響・被害を防ぐ、または最小限にすることを目的とした対策を講じる

自然現象

X

脆弱性

=

災害リスク

Natural hazard

X

Vulnerability

=

Disaster Risk

## 国際防災分野の発展

1989年: IDNDR (国連国際防災の10年)の発足1990-1999

1994年: 第1回防災世界会議「横浜戦略」を採択

2000年: 国連国際防災戦略 (UN/ISDR)の設立(国連総会決議)

2002年: ヨハネスブルグ実施計画

持続可能な開発に関する世界首脳会議 (WSSD) にて採択

包括的なマルチハザードアプローチの認識、脆弱性への対応、リスク評価、災害管理などの要素が含まれる。

2005年: 第2回国連防災世界会議(WCDR) - 兵庫行動枠組 2005-2015を採択

UN/ISDRが開催事務局としてWCDRを開催。成果文書として採択された「兵庫行動枠組2005-2015: 災害に強い国・コミュニティの構築」は、10年間の防災指針となる枠組みとして、期待される成果、戦略目標、優先行動、実施戦略、そしてフォローアップを盛り込んだ包括的な行動枠組である。

2007年: 防災グローバル・プラットフォーム 第一回セッション(ジュネーブ)

兵庫行動枠組実施の推進、進捗状況のモニタリング、情報共有、知見、経験を共有するフォーラム

2009年: 防災グローバル・プラットフォーム 第二回セッション(ジュネーブ)

(6月16日-19日)

## 国連国際防災戦略 (UN/ISDR)

国連国際防災戦略 (UN/ISDR) は「国際防災の10年 (1990-1999)」を継承する国連の活動として、2000年に国連総会により設立。

ISDRは、自然災害やそれに関連する事故災害による人的、社会的、経済的、環境的な損失の減少、災害リスクの軽減のためのグローバルな枠組・戦略・政策を提言することを目的としている。また、それを推進するためのグローバルなパートナーシップ構築を促進・強化し、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、災害に強い国・コミュニティの構築を目指している。

## UN/ISDR事務局の主な5つの役割、機能

- A) **防災に関する政策提言や調整** (例 兵庫行動枠組の実施ガイドライン、テーマ別実施ガイドライン、実施進捗状況の報告)
- B) **アドボカシー** 防災、減災の重要性、認識を高め、防災、減災の文化構築、防災と環境、開発、教育などいろいろな分野に防災の観点を取り入れるためにアドボカシー活動。(例 テーマに焦点を当てキャンペーン実施。テーマ別プラットフォームからのガイドラインや発行物) また、防災政策の重要性を国際的意識を高め、それにより政策の実施を円滑に促進することが可能になります。
- C) **情報収集とネットワークによる発信** (例 PreventionWeb 防災に関するデータベース)
- D) **地域プログラム** 地域機関や国への防災に関する支援や政策アドバイス
- E) **防災活動への投資促進** (緊急支援へのドナーが多いなか、被害が出る前に、被害を軽減することにドナーが資金を提供するように。WBなどとの協力)



## 国連防災世界会議 2005年1月 神戸にて開催

### 「兵庫行動枠組2005－2015: 災害に強い国・コミュニティの構築」

- ✓ 3 戦略目標
- ✓ 5 優先行動
- ✓ 実施とフォローアップ

- 168カ国政府、78地域・国際機関、161NGOが参加
- 防災を持続可能な開発及び貧困削減の政策、計画、事業に取り入れる。
- 人道分野及び開発分野から防災・減災に取り組む。
- 国・ローカルレベルでの実施・防災の促進に焦点をあて、二国間・多国間・地域・国際レベルでの協力を推進

## 兵庫行動枠組 2005－2015

### 兵庫行動枠組：3つの戦略目標

1. 持続可能な開発の取組みに減災の観点をより効果的に取り入れる。
2. 全てのレベル、特に、コミュニティレベルで防災体制を整備し、能力を向上する。
3. 緊急対応や復旧・復興段階においてリスク軽減の手法を体系的に取り入れる。

## 兵庫行動枠組 2005－2015

### 兵庫行動枠組：5つの優先行動

- 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 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 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。

## 兵庫行動枠組 2005－2015

### 優先行動1: 防災を優先事項に

**防災を国、地方の優先事項に位置づけ、実行のための強力な制度基盤を確保する。**

人々の生命・生活基盤を自然災害の脅威から救うためには、国や地方のコミットメントが不可欠である。自然災害の環境や社会に与える影響は、公的機関だけでなく民間レベルの意思決定においても考慮されねばならない。国は防災を政策、法整備、組織的整備などの多くの面に統合する必要がある。そのためには、防災に関わる十分な資金を確保する必要がある。

#### 優先行動1の主要な活動

- ・ 国レベルの制度的、法的枠組の整備(多部門間の防災活動の調整を図る国レベルのプラットフォームの設立・強化等、貧困削減戦略など、開発政策や計画に防災を組み入れる)
- ・ 資源の確保(防災に関わる人材、資金の確保等)
- ・ コミュニティの参画促進(コミュニティレベルの具体的な防災政策の策定、ボランティア人材の活用等、コミュニティの参加促進により個々のコミュニティのニーズに応えることができる)

## 兵庫行動枠組 2005－2015

### 優先行動2: 災害リスクを知り、行動する

**災害リスクを特定、評価、観測し、早期警報を強化する。**

自然災害への脆弱性を軽減するために、国やコミュニティは抱えているリスクに関する知識、理解を深め、その知識に基づき行動を起こさねばならない。自然災害に関する観測、記録、研究、分析、予報、地図作成などを行うための科学的、技術的、組織的な能力を向上するための投資が必要である。災害に関する統計、リスクマップ、脆弱性やリスク指標などの情報を作成するための手法の開発及び普及が必要である。

もっとも重要なのは、国がこれらの知識を利用して、リスクに瀕している人々の個々の状況に、適切に対応できる効果的な早期警報システムを開発することである。早期警報は、防災政策の重要な要素であることが広く認識されている。効果的な早期警報システムにより、災害に対して脆弱な人々に対し災害の情報が適切に提供され、その情報に応じて計画に基づき行動することができれば、多くの人々の生命を救うことができる。

#### 優先行動2の主要な活動

- ・ 国及び地方レベルの災害リスク評価の実行(リスクマップの整備・普及、災害リスクや脆弱性の評価指標の体系整備等)
- ・ 早期警報システムの整備(住民本位の早期警報体制の開発・整備等)
- ・ 防災能力の向上(災害の研究・観測・予測のための科学技術の振興、組織の整備等)
- ・ 地域レベルの顕在化するリスク分析・評価(地域レベルの災害リスク・損失に関する統計データの整備、地域レベルの災害リスクの評価・観測・情報交換・早期警報の提供等)



## 兵庫行動枠組 2005－2015

### 優先行動3: 防災知識を高める

#### 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。

人々が脆弱性軽減のために何をすれば良いかを十分に知らせていた場合、そしてそれを十分に行動に移すことができれば、災害による被害は大幅に減少させることができる。そのためには、災害リスク、脆弱性、及び能力についての関連知識や情報を収集・編集し、それを普及させることが必要である。災害予防文化の構築、防災への認識を高めるためには下記のような活動がある。

#### 優先行動3の主要な活動

- ・ 情報管理・提供（災害に脆弱な地域の住民に対するわかりやすい災害情報の伝達、防災に関わる多様な関係者間の情報交換等）
- ・ ネットワークの構築（防災に関する専門家、技術者、科学者、研究者間での協力と対話促進）
- ・ 防災教育の促進（公式、非公式な教育活動や訓練活動に防災を統合、促進する）
- ・ コミュニティーベースの防災管理プログラムの促進と強化
- ・ 研究（全てのレベルでの防災行動の社会経済的コスト便益評価手法の確立、気候関連災害リスクに関する脆弱性や影響の評価手法）
- ・ 意識啓発（防災文化の普及のためのメディアの取組み促進）の開発能力の強化等）

## 兵庫行動枠組 2005－2015

### 優先行動4: リスクを減らす

#### 潜在的なリスク要因を軽減する。

自然災害に対する脆弱性はいろいろな要素により高まる。社会的、経済的、環境的状況の変化や土地利用に関連した災害リスク、及び地質現象、気候、水などに付随するハザードの影響は、災害後の復興時のみにあらず、開発計画や開発プログラムを担う分野にも取り入れ、潜在的な災害リスクを軽減すべきである。

国は学校、病院、発電所、通信設備、交通機関など重要公共施設に対し、適切な建設基準を設けるなど、災害を軽減する対策を講じるべきである。また、さんご礁、マングローブなどの生態系を保護することは、我々にとって自然の防波堤になる。効果的な保険メカニズムの構築は経済的リスク共有のメカニズムとなる。

#### 優先行動4の主要な活動

- ・ 環境資源の管理（ハード・ソフト両面からの総合的な水資源の管理等、生態系の持続可能な利用・管理推進、災害リスク軽減を組み込んだ総合的な環境・天然資源管理実施）
- ・ 社会的・経済的開発実践（災害に脆弱な地域の食糧の安全確保、保健分野への防災計画の統合、重要な公共施設・インフラの耐震性の向上等）
- ・ 土地利用計画その他の技術的措置（都市計画、開発プロジェクトの計画過程への防災の取り入れ）

## 兵庫行動枠組 2005－2015

### 優先行動5: 事前準備をし、緊急時に行動できるよう備える

#### 効果的な対応のための備え、事前準備を強化する。

災害時に、ハザードの起こりやすい地域における関係当局、個人、コミュニティの準備態勢が整っており、効果的な防災のための知識や対応能力が十分に備わっていれば損害や損失は大幅に減少する。

社会のあらゆるレベルにおいて、開発を行う前にリスク評価などを含む災害に対する備えを行うことにより、人々は災害に強いコミュニティを構築することができる。

#### 優先行動5の主要な活動

- ・ 技術やトレーニングによる人的、物的資源など、地域、国、地方の災害管理における政策及び技術的、組織的能力の強化
- ・ 災害リスクの軽減にむけた総合的アプローチの育成するため、早期警報、災害リスク軽減、災害対応、開発などのすべてのレベルの関連機関で、継続的な対話、情報交換、調整を推進し、支援する。
- ・ コミュニティを含む関係者の積極的な参加やオーナーシップ、ボランティア精神を構築する
- ・ 定期的な防災訓練、緊急事態対応計画の準備あるいは定期的見直し、緊急資金の設立の促進、対応、復興、準備対策の促進と支援など。

## 兵庫行動枠組 2005－2015

**HFAの実施:** 防災には協力が不可欠である。国家、地域団体・機関、国際機関などすべてのアクターが果たす役割を担っている。ボランティア・コミュニティベース組織、研究機関、メディア、民間セクターなど、すべての関係者が重要な役割を担っている。

HFAに記載されているそれぞれのアクターの主要な役割の抜粋:

#### 国家

- 国内の防災・HFA実施に関する適切な調整機構を設立する
- 災害リスク軽減に関する状況への国家の基本評価を行う
- 国内の災害リスク軽減計画について国際協力分野を含め概要の公開及び定期的更新を行う
- HFAの戦略目標と優先行動を実施するために、国内進捗状況をレビューする
- 防災に関する国際的な条約の効果的な実施のための措置をとる
- 気候変動に関する適応計画に災害リスク軽減を統合し取り入れる

#### 地域団体・機関

- 防災に関する地域プログラムの促進
- 地域及び準地域レベルでの災害リスク軽減体制の評価を行う
- 地域レベルのHFA実施の進捗状況に関する定期的レビューの実施
- 防災に関する地域協力センターを設置する
- 早期警報のための地域的メカニズム及び能力開発を支援する



## 兵庫行動枠組 2005-2015

### 国際機関

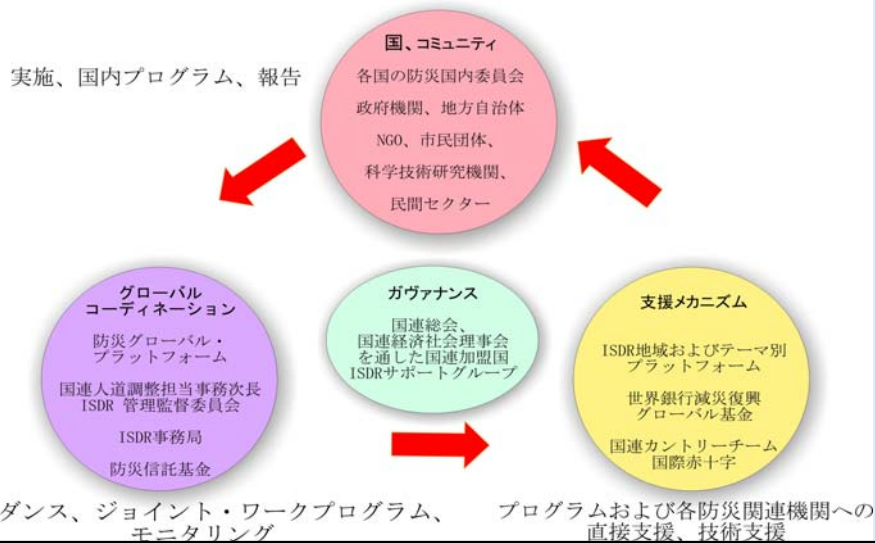
- 人道分野及び持続可能な開発分野への防災の統合を促進する
- 災害の発生しやすい開発途上国に対して、災害リスクの軽減を支援するための国連組織の総合的対応能力を向上する
- 災害に関するデータ収集、影響の予測、情報交換、早期警報システムなど支援
- 国家の災害リスク軽減や災害後の復旧・復興努力に対する国際的支援
- 災害管理トレーニングや能力開発を強化する

### ISDRシステム

- HFA実施に関するイニシアティブや役割のMatrixを作成する
- 国連組織、その他関連する国際機関及び地域組織の間における統合のとれた活動協力・調整を推進する。
- HFA実施を促進するための指標を作成し、国家が進捗状況を追跡する支援をする。
- 国内委員会・調整機能を支援する
- HFA実施の進捗状況について定期的にレビューを行い、国連総会に報告を行う。

## ISDRシステム 兵庫行動枠組実施支援のためのISDRシステム 主な構成要素

実施、国内プログラム、報告



## HFA進捗・実施イニシアティブに関する例

### 国レベル:

- 防災に関する国内委員会の設立(約50カ国)、HFAの国内進捗に関する担当部署の任命(100カ国以上)
- 発展途上国の貧困撲滅・開発戦略・政策に防災の要素が含まれる(世銀)
- HFA進捗国内報告書の作成

### 地域レベル:

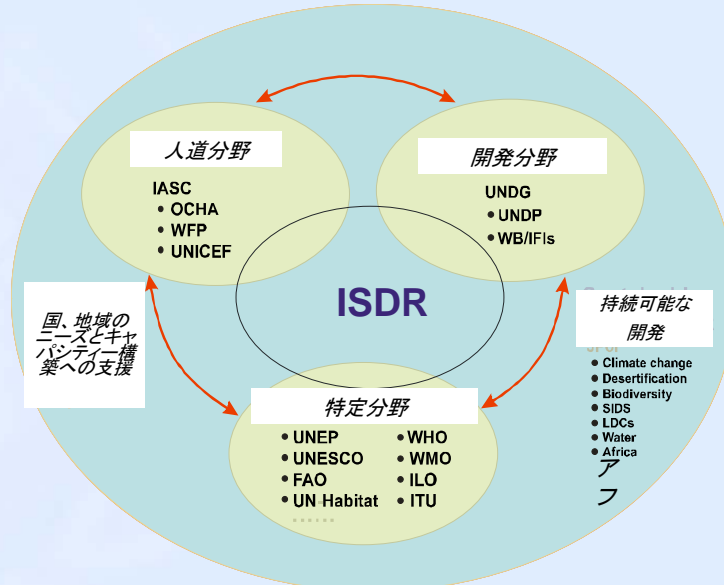
- HFA実施に関する地域戦略の策定(アジア、アフリカ、欧州、大洋州などで採択)
- 地域協力ネットワークの構築・強化(ISDRアジアパートナーシップ)

### 国際レベル:

- 開発、環境、教育、保健・衛生などの分野に防災を取り入れる。(世銀、UNDP, UNEP, UNESCO, UNICEF, WHO, IFRC, 国際的NGOなど)
- 国連、世銀、地域開発銀行、欧州委員会などの国際・地域機関による防災分野での各国への支援強化
- 防災に関するテーマ別イニシアティブの拡充(教育、環境、復興、早期警戒、地震、斜面災害、干ばつ、都市災害、ジェンダー、気候変動適応、)
- 国際防災協力・政策に関するガイドライン、優良事例集、研修プログラム強化
- 防災に関する情報・技術の発信・共有システムの強化:PreventionWeb

<http://preventionweb.net>

## 国連システム内での防災のメインストリーミング



## 防災・減災にむけたグローバルな メカニズム・動力: ISDR システム

✓ ISDRシステムの目的:

世界中の国レベル、コミュニティレベルにおいて災害のリスク、災害に対する脆弱性を軽減する

✓ ツール:

兵庫行動枠組

✓ 媒体・動力:

ISDR システム - 'DRR movement'



The 2006-2007 UN/ISDR World Disaster Reduction Campaign: Disaster Resilient Schools

2006-2007年 防災グローバルキャンペーン: 防災は学校から

[www.unisdr.org/iddr-2007](http://www.unisdr.org/iddr-2007)



United Nations / International Strategy for Disaster Reduction




**UNISDR 兵庫事務所** (2007年10月開設)  
 兵庫県神戸市中央区脇浜海岸通 1-5-2  
 ひと未来館5階  
 phone: 078 262 5550  
 e-mail: [isdr-hyogo@un.org](mailto:isdr-hyogo@un.org)