

開発途上国のための防災計画試論

渡辺 正幸 巨大災害研究センター

1. 研究の目的

防災力を増大するための研究と技術開発は近年著しく進んできた。その結果、先進国（DCs）ではテロのような事例を除いて災害に対して大きい防災力を持つ社会という夢が実現した。しかし、低開発で統治に問題が多い開発途上国（LDCs）の住民にはそのような恩恵は及んでいない。その証左に、災害発生件数も犠牲者数も、とくにアジアで、減少していない。

増大する脆弱性とその帰結である大量災害死は社会開発事業の外部負経済現象と規定できる。

2. 問題の所在

LDCsにおける防災事業の目的はつぎのように規定できる：

- 1) 「死の順番待ち行列」の人を死なせない、
- 2) 「開発努力の成果である財」の損失を防ぐ
- 3) 統治の混乱を防止する
- 4) 環境を保全する

上の4目的を達成するために、社会の防災力を増大する必要があるが、防災力の核心は自助と互助の能力である。自助と互助能力を確認し、不足する部分を援助介入で満たす。一方、援助は対象社会の外部から資源を注入することであるから、事業の目的・内容・効用は納税者と受益者の双方に説明されなくてはならない。また、援助の成果は持続的でなければならない。

3. DCs と LDCs の違い

LDCsの多くは第二次世界大戦後に植民地支配を脱して政治的な独立は達成したかに見えるが経済的な独立の状態にはない。基幹産業は植民地の遺制を引継ぎ、資源の開発も自力ではできない。統治はオリガルキ・支配で国民国家ではない。安全・安心を具体化する仕組として国民を公平に裨益する制度や設備が乏しく、災害による非常事態は軍・警察と救援機関の機能を用いるその場凌ぎの対応で特徴づけられる。

4. 災害に観る DCs と LDCs の違い

脆弱性とリスクを最小化する行動計画としてDISASTER MANAGEMENT CYCLE (DMC)がある。DCsでは回転が制度化されているが、LDCsでは初期で停止する。その理由は生命と公共に関する価値観の未成熟と経済原則の不一致すなわち外部負経済を内部化できないことにある。

5. 防災計画論

大量災害死は外部負経済を内部化しないと減少しないとすする原則と人命の尊さと文化に差がないとする原則は、国家主権の絶対ならびに内政不干涉という原則と互いに矛盾する。そこで、防災援助介入は、上記の4目的を出発点として実施するが、技術移転計画に止まらない多面・重層的な事業を長期に実施する計画論を必要とし、防災事業を越える社会開発事業そのものになる。計画目的を実行し効果をモニタ・するためには目的を計量可能な計画目標に変換し、さらに目標を実現させるための手順すなわち戦略と使用する技術手段を提示しなければならない。目標の設定理論や事業の内容はDCsとLDCsとは異なる。

6. 対応の原則

対応の技術はDCsとLDCsとは異なる。それはCAPACITY, RESOURCES, 実行体制, 関係資源ならびにそれらの動員過程が異なるからである。この違いを計画の実務に反映させなければ、計画は“絵に描いた餅”になり持続性と波及性を欠く。CAPACITYには人権感覚ならびに民主主義のレベルを含む社会的風土, RESOURCESにはLEADERを含む人・物・資金・関係を含む。実行体制には実行責任をもつ責任・命令体系と義務感ならびに報酬制度を含む。

7. 防災力増強事業の焦点

防災事業は加害力の種類と強度ならびに事業目的に応じて国家集合体, 個々の国家, 間接自治体, 直接自治体のそれぞれを対象として同時並行的に実施される必要がある。