

# 世界災害報告

2010年版（要約）



國際赤十字・赤新月社連盟  
翻譯：日本赤十字社

国際赤十字・赤新月社連盟は、  
本書の出版に際してご協力いただいた  
以下の団体に深く感謝申し上げます。



# 目次

都市リスクにおける格差：21世紀の課題 .....	2
第1章	
災害の都市化防止に向けて .....	4
囲み記事：都市の神話 .....	7
第2章	
都市災害の傾向 .....	8
囲み記事：「脆弱性への取り組みにおける差」 トルコ・イスタンブールの事例から .....	11
第3章	
再出発：コミュニティの権利と災害後の対応 .....	12
囲み記事：住宅、土地及び財産に関する権利と災害後の住宅計画 .....	15
第4章	
都市暴力 .....	17
表：不平等の測定 .....	21
第5章	
都市が健康にもたらすリスク .....	22
囲み記事：都市における道路の安全性 .....	25
第6章	
都市化と気候変動のリスク .....	26
囲み記事：洪水リスクへの取り組みーセネガルの事例から .....	30
第7章	
都市ガバナンスと災害リスク軽減 .....	31
囲み記事：ハイリスク地域にまで拡大するラテンアメリカの都市 .....	35

# 都市リスクにおける格差： 21 世紀の課題

都市リスクに直面して高まる私たちの脆弱性

地震は街の病院、学校、住宅を倒壊させ、言うまでもなく悲劇的な結果をもたらします。火山の噴火で都市の空港は壊滅的な混乱状態に陥ります。洪水によって、整備された道路はがれきをまき散らす運河になります。違法な薬物取引は、都市の中心部に戦闘を引き起こします。感染症は、人口の密集する貧困層が暮らす地区では瞬く間に広がります。

人類の発展は急速に農村から都市へと移行し、急速な都市化と人口の増加が結びつき、人道援助コミュニティに対し深刻で新たな問題を突きつけています。同時に私たちは、快適な生活から追い出され未知の都市環境で生活しなければならなくなってきました。

自然災害の影響を考えた時、安定した機能を持つ都市は地球上で最も安全な場所と言えるでしょう。そうした都市は、教育、保健、雇用などの点では子育てするには最適な場所ともいえます。都市に暮らすことでより長い寿命を全うすることもできるでしょう。

しかしながら、当局の存在感が弱く、基本的な社会サービス、食品の安全性、治安維持、上下水道、建築基準などを遂行する意思も予算も欠けている都市環境に暮らす人々にとっては、都市は地球上で最も危険な場所にもなり得るのです。

このような都市リスクにおける格差は、21 世紀の人類に突き付けられた重要課題です。農村から都市への移行という世界的な潮流を受け入れるなら、19 世紀に不十分な公衆衛生によって病人や死亡者が増加したように、気候変動や感染症の脅威によって病人や死亡者が増加することはあってはなりません。

低所得国の都会の底辺にたどり着き、1 日 1 ドル以下で何とか生活する人々にとって、都市に暮らすことの緊張と負担は計り知れないほど深刻化しています。

都市部の多くの非合法な居住区の交易は活発で、生活は活気にあふれていますが、こうした地区での暮らしは不潔で厳しく、居住者にとって不足する物も多く、多くの人たちが病気、栄養不良、無知、犯罪、自然災害とのダーウィン主義的生存競争に敗れています。

人道援助コミュニティは、都市部の最下層の人々についてこそ最も真剣に取り組まなければなりません。このような最下層の人々は約 10 億人に上り、インドや中国などの国で住居に関する MDGs（国連のミレニアム開発目標）を達成するために大変な努力が

なされているにも関わらず、年 1,000 万人ずつ増えています。

都市化の潮流が私たちを置き去りにする前に、人道援助コミュニティは、このような弱い立場にある人々への対応策や都市で実際に起こっている問題を把握し、財政困難のため適切な対策を講じられない政府との協力方法について、大きな変化を起こす必要があります。

2010 年の『世界災害報告』で全ての答えが提示できる訳ではありませんが、発展途上国と先進国の都市の間に存在する都市リスクの格差をいかに縮めるかについては、十分な助言を提示しています。また本報告書では、グローバル化した世界において、世界のある場所での過失が、どのように世界全体に問題を引き起こすかについても詳しく取り上げています。

都市化は、気候変動が私たちにもたらす最悪の事態に備える防御手段になりえます。統制の取れた都市ガバナンスがあれば、リスク軽減や対応能力においてスケールメリットを活かすことができるでしょう。統制のとれた都市ガバナンスがあれば、借地借家権が安定し、住居、土地、所有権が尊重されるので、コミュニティにおいて権限を持つ市民の積極的な参加が期待できます。

人道援助コミュニティに課せられた使命は、全方位のリスク軽減策を確立し、明らかに必要な援助や災害後の単なるがれき撤去だけに集中することがないよう、地方自治体や脆弱なコミュニティと新しく確かな協力関係を築くことです。

本報告書で取り上げた多くの事例からは、都市コミュニティには自ら解決策を見つけ出し、自らの権利を主張し、災害復興およびリスク軽減において全面的な役割を果たす能力があることが明らかになりました。一方で、その多くは状況に応じた外部からの支援も必要としているのです。

ある人にとっては洪水の排水溝に過ぎないものが、他の人の家である場合もあります。このような逆説、つまり 1 つのリスクを排除することが、他のリスクをもたらし、都市リスクの断層線上で生き残ろうと奮闘するコミュニティと賢く協力するよう私たちに求めています。長期的観点で見れば、私たちが都市に暮らす弱者に気を配ることは、自らに気を配ることでもあるのです。

国際赤十字・赤新月社連盟  
事務総長 ベケレ・ゲレタ Bekele Geleta



# 第1章 災害の都市化防止に向けて

災害に見舞われやすい都市の未来像を変えることは可能だ。災害はますます都市化しつつあるが、それは逆らえない運命ではない。けれども、世界の人口は大都市への集中度を高めており、私たちは災害及び災害リスクの都市化に直面している。特に低所得国では、蔓延した貧困によって災害に対する脆弱性がさらに深刻化し、都市という設定においてどのようなアプローチで災害対応に取り組むかは、国際機関、非政府組織（NGO）、政府及び地方自治体に突き付けられた緊急課題である。居住権のためのアジア連合（ACHR）が指摘するように、肩書きのない人々、未登録の人々、台帳に掲載されていない人々、不法滞在の人々と協力した被災地支援策を早急に構築していかない限り、被災

地支援は災害前に存在した不平等の再生産や強化にもつながってしまう恐れがある。



国連人口部によると、今後数十年間、世界における人口増加のほとんどは、低中所得国の都市部における増加分が占めると予測される。現在、都市部における人口増加のほとんどは非合法的な居住によるものであり、住宅環境は一般的に劣悪で、最低限の生活を守るインフラでさえ欠如している場合が多い。このように拡大した都市部の大部分は、気候変動の影響で引き起こされる頻繁かつ猛烈な異常気象や高潮などの危険にさらされている。都市は本来、暴風、洪水、地震に襲われた際、最も安全な場所になり得る。高所得国においては極端な異常気象に直面しても死者が出ることはまれである。

危険性という観点からみれば、都市部には際立った特徴、つまり人口集中、住宅やその他の建造物、交通インフラ、産業があり、災害リスク軽減や人道支援に際してはそれらの特徴が問題と機会の両方の要因となることから、別々に検討する必要がある。都市部では市場圧力もより強く、特に繁栄した大都市では、低所得者層が自分たちに支払える住宅や医療サービスを求めて苦勞しており、物価上昇や所得の落ち込みなどの危機に直面している。

都市人口については、その規模だけを見ても再検討する必要がある。

- 2010年、低中所得国の都市に暮らす住民は25億人であった。これは1950年の世界の総人口とおおよそ同じである。

- アフリカでは、通常圧倒的に農村部の人口が多いと考えられているが、現在ではアフリカの都市部の人口は北米の人口よりはるかに多い。
- 世界で最も大きな都市のほとんどは低所得国にある。歴史的にみてほとんどの大都市がこれまで豊かな国にあったことを考えると、新たな現象であろう。

正確な数字ではないが、国連の大まかな予測では、都市中心部に暮らす住民はおよそ10億人、その生活環境は劣悪で、スラム地区や非合法的な居住地に住宅が密集しており、政府や国際機関がこれらの低所得者層の住環境の改善についてより大きな進展が望めない限り、2020年には14億人にまで増加するとされる。

都市部の貧困と災害リスクの関連性は、気候変動によってより強まっていく可能性がある。都市部に暮らす数千万人の住民は、現在または将来的に生活、資産の基盤（住宅を含む）、環境品質、将来の繁栄に打撃を与える気候変動に伴う暴風、洪水、猛暑に直面するだろう。つまり、地球温暖化の要因を最も作り出していない人々や国が、最も大きなリスクに直面しているのだ。

脆弱性が高いこと自体が、災害リスクを生じさせる訳ではない。リスクが排除された場合、例えば、効果的な排水システムの設置などにより、その脆弱性が軽減される。脆弱性は収入の欠如とは異なるが、収入が途絶えると水道や公衆衛生、保健、教育そして回復能力が備わった安全な住居を失う可能性がある。

都市の貧困における危機、非合法的な居住地や都市災害の増加は、政府の制度が都市化の潮流に追いついていないために生じるものである。この要因としては、政府の財政状況が悪いこと、訓練を受けたスタッフの不足、中央政府と地方自治体がそれぞれの責任に応じた予算措置を講じないことで生じる能力の欠如が挙げられよう。本報告書が最も主張するのは、都市及び地方自治体が低所得者層やその他の社会的弱者と協力して、発展・拡大する都市から災害リスクを排除すべきであるということだ。自治体が直面する制約はあるものの、これが達成可能であることを示す事例もある。

国や世界レベルの災害データベースが、各都市における影響について正確で包括的に集計されれば、災害リスクは適切に統治・管理されていない都市で高くなり、適切に統治・管理されている都市で低くなるのが分かるだろう。また多くの都市の自治体が、非合法居住区の住民を無視したり、そういった居住区を整地して、適切な転居先を提供せずに何万人もの住民の住宅、資産、暮らしを奪った場合にも災害リスクは高まるだろう。

都市部に暮らす低所得者層にとって住宅が果たす役割についてより詳細に検討する必要もある。例えば、2010年1月に発生したハイチ大地震では、何十万人ものスラム地区の住民が家を失った。これらの低所得者層にとって、住居は経済的な意味を遥かに超える価値と重要性をもつ。外部の人間から見ればありあわせの材料で作った掘っ建て小屋に過ぎないものであっても、そこに暮らす人々にとっては家族、社会生活、プライバシー、安全をもたらす重要な基盤であり、多くの環境保健リスクに対処しながら暮らす

人々にとって防衛基盤なのである。そこに暮らす家族にとっては、仕事場でもあり、最も大切な財産であることも多い。

住居に関して都市部には2つの課題がある。第1の課題は、低所得国の都市部では農村部に比べて地価がかなり高いことである。住居用の土地取得及び使用を管理する当局の規則や規定もかなり多い。これが、低所得国の都市部住民が不法占拠や不法に区分した土地に暮らす原因となっている。地価が高いことで、地方自治体も建築には向かないリスクの高い地域も開発せざるを得なくなる。第2の課題は、住居は単なる「家」ではなく、「収入の獲得」や「サービス獲得」につながるものだという点である。低所得者にとって住居の場所とは、職場に近く子供が学校に通える場所であることが重要であり、住居の質や所有権の確実性などは二次なのだ。

災害で家を失った人々を、彼らが収入を得ていた場所から遠く離れた「安全な」場所に移住させたとしても、災害の被害を悪化させるだけであり、結局彼らはそこに定住しないだろう。これは、住宅環境整備のためのイニシアティブでは、非合法居住区の住宅環境を現地で改善する方が、大抵条件が悪い新たな場所に新たな住居を建設して移住させるよりもはるかに役に立つこととも深い関係がある。ここで、各世帯は選択する必要がある。家族の危険やトラウマを理由に地域を離れることを望む人もいれば、住居があった地域に残る、または戻ってくる人もいるだろう。さらに、土地や住居の所有を証明できる人以外も復興支援を受けられるようにすべきである。

災害対応を決定的に複雑にしているのは、あまりにも多くの住居がインフラや「違法」性を含めて災害前から劣悪な環境に置かれていることであり、これが復興を大変困難にしている。これらの居住区において、地図に区画や区画境界線が記載されていることは滅多にない。修復すべきインフラが災害前から存在しない場合も多い。多くの場合、それらの居住区の実態を把握することさえ困難もしくは不可能である。外部機関は、これらの複雑な要因に対応することはあまり得意ではない。

我々には住宅再建の際に基づくべき適切な原則がある。それは、個人レベル及びコミュニティ・レベルの両方で、地元住民の意志統一が図られている程、支援は成功する傾向にある、という原則である。国際赤十字・赤新月社連盟（IFRC）は基本方針を以下のように定義した。「災害直後の住宅ニーズを満たす際には、単に事前に決定された住宅を『製品』として供給するのではなく、被災した住宅について、使用された様々な原材料を考慮し、技術的、財政的、社会的な援助を行い『住宅』の再建を行うべきである」。

2010年の『世界災害報告』で特に強調されているのは、コミュニティ・レベルのイニシアティブを支援することである。ほとんど全ての低所得国及び多くの中所得国において、これが災害の危険に最も晒されている人々のニーズと優先事項を確実に満たすことが出来る唯一の方法だからである。大規模な開発援助機関は、ほとんどの場合コミュニティ・レベルの組織の支援方法を知らないし、話したことさえない場合も多い。つまり、これらの機関のシステムは中央政府に巨額の支援を送るようになっており、実際に



災害リスクを軽減することができ、少額の外部支援を必要としている無数のコミュニティや地方自治体のイニシアティブには支援が届かないのである。

都市組織や地方自治体に十分な能力があり、低所得世帯に重点的に取り組み、市民と良好な関係を築いている場合は、災害リスク軽減への取り組みは非常に推進されるだろう。本報告書では低中所得国の良い事例を多く取り上げ、都市災害のリスク軽減は可能であることを提示しているが、現時点では例外的な事例であることも指摘しておく。地方レベルにおいて適切なリスク評価に基づき、適切な土地使用管理を実践すれば、都市計画を防災計画へと転換でき、危険な地域となることを回避する、もしくは安全な地域へと変えることができる。非合法居住区では、防災対策が周知徹底された良い整備プログラムがあれば災害リスクを劇的に軽減することができる。より高いレベルでの政府や国際機関からの援助枠組みも必要である。市当局、都市問題の専門家や市民団体向けの学習ネットワークの構築も必要だろう。全体として、ほとんどの二国間援助機関が都市部において都市組織や地方自治体と協力して活動するためには、その準備と能力に抜本的な変化が必要である。

### 囲み記事：都市の神話

1. 「都市には寄生性があり、それを支える経済が無くてもどこででも拡大する」。一般的に、国家は都市化すればするほど、その経済はより強くなり生産性も上がる。過去数十年間最も経済的に繁栄してきたのは、一般的に最も急速に都市化が進んできた国々であった。都市化の進展レベルが最も遅い国々は、その経済的な繁栄も最も遅れている。
2. 「巨大都市は急速に成長し、都市の未来を支配するだろう」。巨大都市の数は比較的少なく（最新の統計データのある2000年時点で17都市）、世界の総人口の5パーセント未満が集まるのみである。同じ国内のより小規模な都市に新規投資が行われるため、多くの巨大都市で人口の流入より流出が上回っている。
3. 「世界の人口の半分以上が都市に居住している」。世界の人口の半分以上が都市ではなく、その大半は市場のある小さな市またはその他市というには小さすぎる町の中心部に住んでいる。
4. 「巨大で急速に成長している都市は、深刻な環境問題を抱えている」。巨大都市では大抵、その国の都会の密集地（及びほとんどの農村部）より、環境衛生の標準は高い。適切に統治・管理された都市では、世界でも最高品質の生活（及び高い平均寿命）を手に入れることができる。環境問題は、都市の規模や成長スピードが要因のではなく、その自治体の質及び低所得者層との関係に影響を受けるのである。

本章及び囲み記事は、環境と開発国際協会（IIED）の上級研究員であるデビッド・サタースウェイト David Satterthwaite が担当した。

## 第2章 都市災害の傾向

世界の都市人口及び巨大都市のほとんどは現在、低中所得国にあり、世界全体で都市中心部に暮らす人口推計 35 億人のうち推計 28 億人が低中所得国に居住している。

国連は、2010 年～ 2030 年の世界の人口増のほとんど全てが低中所得国の都心部での増加となり、なかでもアジアの都市が劇的に成長すると予測している。わずか 200 年前には、世界中で「百万都市」（居住者が 100 万人以上の都市）はロンドンと北京の 2 つしかなかった。百万都市の数は 1950 年には 75 都市となり、2008 年には 431 都市となった。これらの百万都市の大半及び増加分を占めるのが、アフリカ、アジア、ラテン

アメリカ各国の都市である。急速な都市化に基づく根強い経済理論がある。それは、世界有数の巨大都市のほとんどは、世界有数の経済国にあるという理論である。



アメリカ、アジア及びラテンアメリカのほとんどの人々に対する災害リスク軽減のためのインフラやサービスは極めて不足しているが、これは制度やガバナンスの欠陥が主な原因である。世界の全ての経済大国は、ほぼ都市社会であり、世界の全ての最貧国はほぼ農村社会である。一般的に、国家は都市化すればするほど、その平均寿命、識字率は上昇し、特に地域レベルにおける民主化傾向も強くなる。災害疫学研究センター（CRED）のデータベース（EM-DAT）で過去 10 年間の大規模災害の傾向を調べると、世界のより都市化された地域では自然災害による死者数は少なく、経済的損失はより大きい傾向にあることが分かった。

2004 年に南アジアを襲った津波を除くと、地震による死者や損失のほとんどは都市で起こっている。ここ数年に起こった全ての巨大災害、激震の災害では多くの人々が犠牲になり、2000 年～ 2008 年の年平均死者数は 50,184 人である。洪水が最も多くの人々に被害を与え、2000 年～ 2008 年の年平均被災者数は 9,900 万人に上る。どのくらいの都市部の住民が洪水被害を受けたかを示すデータはないが、かなりの割合になると推測される。このように、どこで死傷者が発生しているかを正確に示す空間的データが無い場合、リスク軽減策の実施箇所及びその方法の決定に遅れが生じている。

### 視点1：巨大都市での多角的大規模災害による経済被害

世界で最も巨大な都市（人口 200 万人以上）及び最も経済的に重要な 50 都市（国の国内総生産（GDP）に占める都市の GDP の割合から算出）の自然災害リスク指標作成のためには、ミュンヘン再保険会社の NatCat データベースが使用されている。この指標は、地震、暴風、洪水、火山噴火、山火事、寒波による被害を含む多角的大規模災害の観点から、都市の国際的指標を算出した世界初の指標であった。この指標は3つの変数で構成されており、それは災害の経験、建築環境の脆弱性、被害を受けた資産の価値の3つである。大規模災害に関しては、指標は高所得国及び都市部のほとんどで経済的損失がより高くなる。これはどれだけの人が深刻な経済的損失を被り、損失を補う保険に加入していなかったかを示す指針ではない。

### 視点2：港湾都市での洪水被害

経済協力開発機構（OECD）は、100年に1度という高確率で高潮が原因の洪水に見舞われる人口 100 万人以上の港湾都市 136 都市を順位づけした指標を公表した。2005 年及び 2070 年（予測）について、人的及び経済的被害を数値化したものである。将来予測については、人口増加、都市化、地盤沈下及び気候変動を考慮して算出している。高潮が原因の洪水被害の増加は、人口増加及び都市インフラへの投資に主に左右される。これは急速な成長が見込まれる発展途上地域に特に当てはまる。具体的には、現在 3,850 万人がリスクに晒されており、その内 65 パーセントはアジア各都市に居住している。

### 視点3：多角的大規模災害に関する都市レベルのデータ

災害情報システム（DesInventar）のデータベースには、地方レベルのさらに詳細な情報が蓄積されている。小規模な出来事や日常的な災害など、都市やそこに暮らす住民が直面するリスクについてより詳細な事実を提示し、より細かいレベルのデータが蓄積されている。アルゼンチン、コロンビア、コスタリカ及びメキシコの都市の事例を通じ、都市の拡大が深刻なリスクをどのように生み出しているかを明らかにし、新しい都市の発展から見放されていることや、都市全体に及ぶ暴風や地上排水対策への慢性的な過少投資や、洪水被害を受けやすい地域への非合法居住区の拡大、河川流域における不十分な河川管理が、いかにリスクの発生と密接に結びついているかについても明らかにしている。都市の拡大は、多くのアジアやアフリカの都市においてもリスクを深刻化する要因だろう。アジア及びアフリカ各都市のインフラや公共サービスの普及率はラテンアメリカの都市よりさらに低いので、状況はラテンアメリカよりもさらに深刻だろう。

### 視点4：火災に関する居住区別データ

1995 年 1 月～2004 年末の間に、南アフリカ・ケープタウンで発生した火災 18,504 件を記録した南アフリカ災害事象監視地図分析（MANDISA）のデータベースは、都市リスクについて別の観点を提示している。データベースはケープタウンのみのデー

々に特化し、火災リスクの極めて詳細な実態を明らかにし、通常は都市リスクとしては処理されない小規模災害のほとんどが、火災に見舞われた世帯に壊滅的な被害をもたらすことを明らかにしている。

非合法または違法な居住区、不十分なインフラや公共サービス、暴風、洪水または地滑りなどのリスクが高い土地での建築建物、可燃性材料を用いた建物など、我々が都市リスクと考えるものは、実際は「脆弱性への取り組みにおける差」から生じるものである。つまり、都市行政当局の知識、財務能力、脆弱性を軽減しようとする意思が欠如し、経済成長、都市拡大、災害への脆弱性がそれほど高くない富裕層を優先することで、防災のための努力が妨げられている一方で、脆弱性を克服するために個人が出来ることをやるものの、財政的、政治的な能力が限定されているのでリスクを軽減できないという貧弱な都市コミュニティがあり、ここに差が生じているのである。

歴史的にみて、都市レベルにおいては、社会的インフラよりも物理的インフラが重視されてきた。この傾向については、当局が社会的セーフティ・ネット（高齢者やホームレス支援を含む）、質の高い医療及び教育へのアクセス、及び建築基準適用の重要性を認識しつつあり、変わり始めている。

農村部とは対照的に、商品化された都市生活においては、最も基本的なニーズ（水、食料、住居）を満たすにもお金が必要である。この結果、脆弱な貧困層は資産を蓄積することができず、災害から自らの身を守り、災害から復興することさえ難しい状況にある。

都市化が進めば、短期的な災害被害は深刻化したとしても、長期的な災害被害を軽減できる可能性は高まる。アジアやアフリカの一部にみられるような急速な都市化では、政府の災害リスク管理が追いつかず、短期的には災害被害がより大きなものになる可能性が高い。急速に発展する都市では、自然現象及び公衆衛生環境の悪化の影響をまろに受け、洪水、地震及び気候変動の影響でより多くの死者や被害がでる可能性が高い。工業成長によってさらなる技術災害にも晒されるだろう。しかしながら、都市地域が一度統合され、より財政的に豊かになれば、政府は市民を守るためのリスク軽減策を実施することが可能になるだろう。政府が誠意をもって行動し、貧富に関わらず都市に暮らす住民に対して責任を負うのは当然のことである。

現在のところ、都市災害の数、都市部に影響を与える災害の程度、グローバルなレベルでの地域ごとの都市災害の傾向を把握することは不可能である。大規模災害が都市部に与える影響については、国レベル、国際的レベルのより緻密な報告が必要である。例えば、都市のどの地域が影響を受けたかを含め災害発生地点についてまとめた CRED のデータベースのより詳細な情報などが挙げられよう。

## 囲み記事：「脆弱性への取り組みにおける差」－トルコ・イスタンブールの事例から

イスタンブールは地震、地滑り、洪水災害に対して大変脆弱な土地である。地震活動が活発なアナトリア断層線のすぐ北に位置することが原因の一つであるが、都市環境が急速に成長し、さらに戦略的な計画も無いことからリスクが高まっている。1950年のイスタンブールの人口は116万人であった。現在の人口は1,250万人であり、トルコのGDPの4分の1を生産している。17,000人以上が犠牲となりイスタンブール東端の一部の地域に影響を及ぼした1999年のイズミット地震以来、イスタンブールは、次はより巨大で、イスタンブールに近い場所で地震が発生する危険性を十分認識している。地震に加えて、洪水も問題になりつつある。

今日、住宅戸数のうち約70パーセントが違法に建築または耐震基準に従わずに建築され、後から合法化された住宅と推計されている。マグニチュード7.5の地震が発生した場合、イスタンブールの建築物約80万棟のうち25パーセントが中程度の損害をうけ、10

パーセントは大きな被害を受け、5パーセントは全壊すると予想されている。

1999年の大地震以降10年間、政府は、地震リスク軽減のための都市基本計画、建築物監視に関する法改正、強制的地震保険、脆弱性の高い建築物を廃止する都市再生計画の実施を自治体に義務付けるなど、イスタンブールの地震防災イニシアティブをいくつか開始した。従って、現在のところ政府のイニシアティブの現場への影響は限定的で実行能力は欠如している状況ではあるが、イスタンブールでは、政治的意思及びリスク軽減のための専門的知識が備わりつつある。

一方で、人々のリスク軽減能力の改善傾向については、リスク概念、安全な建築技術など地震に関する知識、複雑な所有権構造、財政的な制限など様々な原因もあって限定的であり、依然として脆弱性への取り組みにおいては差がみられることが分かる。

本章及び囲み記事の執筆はロンドン大学バートレット校・物的環境学院・開発計画学科のカシディ・ジョンソン Cassidy Johnson が担当した。

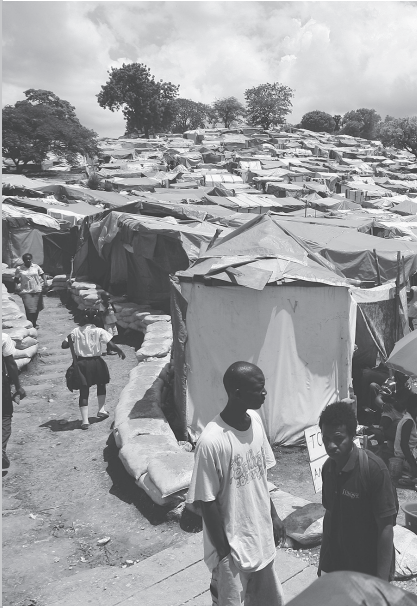
## 第3章

### 再出発：

## コミュニティの権利と災害後の対応

災害救援機関は、被災者が失った家や生活を再建できるよう支援する長期的な対応はあまり得意ではない。災害救援機関は、自分たちが被災者に何ができるかを重視し、何が必要とされているかについてはあまり深く考えないからだ。災害救援機関は、非合法居住区にあった家を失った人々が家を再建できるようなより安全な場所を確保することはできない。なぜなら、そうした場所は大変価値が高いからだ。実際、有力なコネを持つ開発業者にとって、災害は不法に占拠されていた土地を取得するいいチャンスなのである。2004年のインド洋津波で多くが壊滅的な打撃を受けた沿岸部コミュニティがそ

の典型例だ。最もひどい被害を受けた人々の意見を反映して、どこで、どのように家や生活を再建するかを決定するという自明で基本的な原則が欠如しているのだ。



復興へ向けた災害救援や支援は、居住証明書や身分証明書の確認が基本となっている場合が多い。証明書を持たない多くの人々は災害後自分の家に戻ることが禁止される事を恐れ、暴風や洪水に関する避難警告に従わない場合が多い。肩書きが無い人、未登録者、リスト未掲載者、不法滞在者などと協力した被災地支援策を早急に構築していかない限り、被災地支援は災害前に存在した不平等の支持や強化につながってしまう。

地方自治体は、家を失った人々が仮設住宅に入居することは許可するが、これらの人々が家を恒久的に再建することは決して認めないだろう。大抵、これらの自治体は以前の居住区に戻ることを許可しないし、かといって代替地を提供するわけでもない。「新しい安全な都市復興」や「分散化」といった美辞麗句は、災害前の密集した非合法居住区の再建を回避しようとするものであり、結局は遠く離れたキャンプや誰も住みたがらない代替地の提供といった結果につながるのだ。

災害後の対応は、被災者の自前の組織を強化して支援し、女性も意思決定の中心に据えて推進しなければならない。地域の団体が互いに訪問しあって意見交換を行うことで、被災者は他のコミュニティ固有の経験から学ぶことができ、自分たちの取り組みや計画についても紹介することができる。インドネシア・バンダアチェでは、2004年の津波

の後、被災者の地域組織のネットワークは、「第二の津波」、すなわち、町にばらばらと大量に到着する国際支援物資に対処する必要があり、それらはコミュニティ構造を経由して配布された。

スラム住民国際ネットワーク（SDI）は、アフリカ、アジア、ラテンアメリカ 28 カ国の国レベルの都市貧困層組織のネットワークである。ある SDI の加入組織によると、効率的な災害対応が機能する場合はいくつかの要因がみられるという。第 1 に、被災した居住区の被災者に速やかに支援を提供する自助的な共同貯蓄組織が存在することである。第 2 に、緊急援助の際や、再建や移転など長期的な課題を解決するための活動が必要になった場合に、社会的結束のための手段としてコミュニティ組織が存在することである。

SDI のコミュニティ指導者たちは被災地を頻繁に訪問し、地域の代表者組織や共同貯蓄組織の設立を支援する。同時に指導者たちは、貯蓄の管理、組織的開発、コミュニティ調査、最適な低コストの住宅建築のためのデザインや原材料を探すために実物大の家を建築するなど経験に基づく様々なノウハウを提供する。コミュニティが被災者の力を結集できるよう、彼らは被災者の詳細調査を実施し、組織化を手伝い、被災地に関して必要なデータ収集を支援し、自治体に自らの能力を示すことができるよう手助けするのだ。移転が必要な場合は、就労の機会が確保された適切で立地の良い場所に移転できるよう働きかけてくれる。これは、自治体や国の機関が協力的だとさらに効率的になるだろう。必要な場合、土地またはその所有権の取得（役所からより迅速な対応を引き出すには高いレベルの政治的協力がしばしば必要となる）、そして再建の開始許可取得は特に急がなければならない。これらの対応を進めていく上での技術協力も重要となるだろう。

復興に不可欠な第 1 段階は、居住区の実態調査を実施すること、そしてその調査でコミュニティ組織が主導的になって影響力を行使し、立ち退きを回避できるようにすることである。彼らが占拠する土地についての記録を作成することが、不適切な政策や災害を利用しようとする民間企業に立ち向かう為に必要な強力なコミュニティ組織の成長につながるのだ。

復興に不可欠な第 2 段階としては、修繕と再建を開始することである。政府は通常、被害の詳細評価が完了し、指針と基準を策定するまで、再建を禁止しようとするが、これが最も重要な対応の遅れにつながることも多い。最貧困層にとって、こうした遅れは困難を増やすばかりである。コミュニティ主導型の再建によって、人々の知識やスキルを導き出すことが可能になる。また、大規模なインフラ整備については、コミュニティは地元自治体と連携しなければならない。

被災したそれぞれのコミュニティ、被災した個人や世帯に対して緊急支援や長期的支援を行う国及び地方の災害基金も必要だ。被災世帯への現金支給は有効であることが多くの事例で証明されているし、特に低所得者層にとっては深刻な個人資産の取り崩しを防ぐこともできる。

都市部においては、住宅再建と生活の立て直しは密接に結びついている。住宅は家族にとって安全な場所であり、家計を支える家族がそこから通勤できる場所であり、多くの人にとって自宅が仕事場でもあるからだ。

コミュニティ主導型の非合法居住区の「アップグレード」は、災害リスクの軽減という観点からみても重要である。住宅の質が改善され、災害リスク軽減のためのインフラやサービスが整備されるからだ。ラテンアメリカやアジアの都市では、スラム地区をアップグレードさせることが住宅環境の改善につながる最も一般的かつ有効な方法となっている。アルゼンチン、ブラジル、タイなどの国では、このアップグレード・プログラムが、非合法居住区に現在居住または過去に居住していた人々の大半に行き届いている。アップグレードには、占有者の土地及び住宅の保有権に関する規定も含まれるべきであるが、地主への賠償など費用や法的手続きが複雑なことからしばしば手つかずのままとなっている。

アップグレードの概念とは、アップグレードされる居住区が合法であると政府が認めることを意味する。最も興味深いアップグレード・イニシアティブとしてはタイの事例が挙げられる。なぜなら、タイ政府はコミュニティ主導型のアップグレードを支援し、支援を行った地元コミュニティのイニシアティブの数もかなり多いからである。タイ・コミュニティ組織開発機構（CODI）は、コミュニティ組織に融資や助成金を拠出し、1992年～2007年の間に240万世帯がその支援を受けた。このイニシアティブは以下の3点において優れている。具体的には、規模、コミュニティの積極的な関与、コミュニティ主導の解決策を地方自治体の中で積極的に制度化したことの3点である。その資金は国、地方自治体、各世帯、コミュニティから拠出された。CODIは、都市貧困層のコミュニティ組織のネットワークも支援し、地方自治体、地域活動団体、国の省庁と協力して活動できるようにした。違法な居住区に暮らす人々は、国から融資を受けて地主から土地を購入したり、賃貸契約の締結交渉をしたり、無断占拠していた別の政府の土地に、政府の許可を得て移転したり、自分たちが占拠していた場所の一部を明け渡す代わりに保有権を得る（土地の共有利用）など様々な方法で合法的な土地保有権を獲得した。CODIは、コミュニティ組織がメンバーに住宅の再建や修繕に充てる資金を貸し出せるよう融資も行った。

極端な事象を軽減または回避する能力を含め、本章で述べた災害後の介入の事例は、都市の貧困削減戦略において重要な役割を果たすに違いない。



自然災害の後には、住宅、土地及び財産の権利に関する問題やその他の問題が生じる。これらの問題は、災害後の住宅計画の成否を左右する。国際社会の住宅計画策定活動においては、住宅、土地及び財産の権利という観点から考慮されなければならないことが認識され始めている。住宅、土地及び財産に関しては、災害後以下のような問題が生じる可能性が高い。

#### 非合法居住、慣習的居住における住宅、土地及び財産の権利に関する問題

災害後の住宅、土地及び財産の権利に関する政策では、法律が認める所有者を明確に優遇し、非合法または慣習的に認められてきた権利は損なわれる傾向があるため、公平性と権利の面で問題となる。

#### 土地及び家の非所有性が構造化されてしまう問題

災害前に土地や家を持たない世帯は、災害被害を受けやすい最も脆弱な集団であるにも関わらず、救援・復興プロセスにおいてはしばしば排除されるか、よくても後回しになる。

#### 土地の強奪や違法・不正な土地取得の問題

災害後の土地の不正取得は、文字通り土地を盗まれる人々や住宅復興活動に取り組む人道支援組織の両方に悪影響を及ぼす。明らかな暴力行為によるものから、法的措置を巧みに利用するものまで、土地強奪の方法は様々である。

#### 返還または再定住？

2005年の「難民及び避難民のための住宅供給及び財産の返還についての国連原則（the United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees

and Displaced Persons）」など関連する国際基準によると、状況が許す場合は、災害及び紛争の避難民に対しては、返還の推定及び元の場所に戻る権利が発生する。

#### 所有者と非所有者の不公平な取扱い

住宅、土地、財産の所有者と、賃借人及び他の非所有者たちが同等の災害被害を受けたとしても、賃借人と非所有者は住宅、土地及び財産の分野においては不公平な取扱いを受ける。ハリケーン・カトリーナの後、賃貸居住者に対する財政支援は、持ち家居住者に対する再建支援と比較して少額であった。

#### 住宅、土地及び財産の紛争及び二次占有

災害後は、住宅や土地の二次占有によって生じた住宅、土地及び財産の権利に関する紛争が多数発生する。

#### 不安定な保有権

住宅、土地及び財産の保有権が不適切または不安定なせいで、被災者の住宅、土地及び財産の状況が大幅に悪化する。

住宅、土地及び財産の権利と災害という特定の文脈では、「決して害を及ぼさない（do no harm）」原則について、人道支援機関は、国際的に保護された住宅、土地及び財産の権利に矛盾しない各地域・国の住宅、土地及び財産に関する法律と政策のみを支持すべきである。この観点から5つの鍵となる原則について、検討する価値がある。

- 住宅、土地及び財産のプロセス及び政策決定への受益者参加を拡大する
- 「より良い状態への再建」とは「土地を持たない者に土地を与え、家を持たない者に家を与える」ものであると定義する

- 保有権の安定を重視し、所有者、賃借人、非合法的な住民を公平に取扱う
- 任意を装ったり災害を利用した土地強奪に断固として反対する
- 返還を最優先する

本章は、環境と開発国際協会 (IIED) の上級研究員であるデビッド・サッターズウェイト David Satterthwaite が担当し、囲み記事については、ディスプレイースメント・ソリューションズのディレクターであるスコット・レッキー Scott Leckie が寄稿した。

# 第4章 都市暴力

本章では、都市暴力の原因とその代償についての概要を示し、極端な不平等と不安定な政治がいかに発展途上国の都市における暴力の拡大に油を注ぐかについて分析する。それらを踏まえて、都市暴力の問題解決のための戦略について検討する。

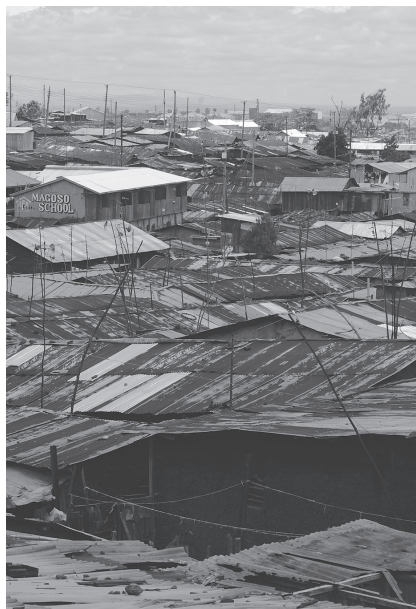
「経済的暴力」とは、物質的利益を得るために起こるもので、路上犯罪、麻薬関連犯罪や誘拐などがあてはまる。これは、不平等と貧困が結びつき経済的な機会へのアクセスが制限されている都会では一般的にみられる。社会変容や構造調整などの開発政策によって、貧困や不平等が悪化し、犯罪と暴力の増加につながる場合もある。

「社会的暴力」とは、社会的権力や支配を獲得・維持するために個人、家族、コミュニティの間やそれらの中で起こるものである。ギャングは社会的暴力の典型例であり、社会的、経済的に排除された若者はギャングに参加することに、所属意識やステータスを見出すのである。社会浄化、都市部における空間的隔離、警察権力による違法な殺害なども社会的暴力である。

「政治的暴力」とは、主にエリート階級が政治的権力を獲得・維持するために起こるものである。警察や司法執行機関において改革が行われず、犯罪組織や麻薬売買に手を染めるギャングに事実上都市部を明け渡してしまっているような状態に陥っている状態を指す。貧しい地域においては、ギャングが自らのルールを強制し、治安を確保し、正義を行使し、暴力が制度化し、犯罪を通じた統治が行われるのだ。

組織犯罪、国際的な麻薬や殺傷兵器の不正取引、都市のストリートギャングは、都市暴力が極端な形で現れたものであり、通常、政治的、経済的、社会的暴力が重なりあう局面で見られる。

南米では年間約900トンのコカインが生産される。特にコロンビア、メキシコ、ジャマイカでは、麻薬密輸組織は闘争や脅迫などを通じ公然と政府に反抗している。非合法麻薬は、中米やカリブ諸国からアメリカ合衆国へ、西アフリカからヨーロッパへ密輸さ



れており、暴力は麻薬の消費ではなく密輸を巡って発生するものがほとんどである。

銃器により暴力の死者数も増えている。小型武器に関する調査によると、民間人が所有する銃器は世界全体で約6億5,000万挺あり（すでに明らかになっている数の4分の3）、非戦闘状態の国では、銃による暴力で毎年少なくとも20万人が犠牲となっている。小型武器の違法取引の規模は少なくとも年10億米ドル規模に上るとみられている。多くの小型武器は紛争の後も都市部に留まり、少数が現在または以前の戦闘地域から国境を越えて運ばれる。

アメリカのギャング文化は、アメリカを国外退去になったラテンアメリカ、カリブ諸国にルーツを持つギャングメンバーが、本国にギャング文化を持ち帰ったことで広まった。2000年～2004年、ロサンゼルスのスラム地区でギャングと関係を持った中米系の若者約20,000人が、訪問したことさえない中米諸国へと強制送還されたが、その結果、中米諸国において若者の殺人発生率が爆発的に上昇した。ナイロビのギャングメンバーは、政治指導者の傭兵として働くこともある。ラゴスやナイジェリアの路上では、通行人から金を脅し取るエリアボーイズが深刻な問題となっている。また若者のギャング組織にとってストリート・チルドレンをメンバーに誘い込むのは容易いことである。

都市暴力による正確な損失額を算出することは難しい。例えば、エルサルバドルの研究では、暴力による国の損失額をGDPの11.5パーセントと算出した。麻薬産出国の殺人発生率はそれ以外の世界の平均よりも35パーセント高い。経済環境が悪化したせいで、窃盗、強盗、レイプなどその他の犯罪の発生も急増している。

経済的観点からみれば、死傷者、刑務所への収監者が多くなることで、労働生産性や収入が損なわれ、GDPが低くなり、医療費がかさむなど損失が生じる。さらには、都市暴力は低開発と不平等に根差した問題であり、都市暴力が開発のチャンスを潰し、それがさらなる国の取り組みを遅らせるという悪循環に陥っているのだ。

都市暴力は社会資本を損ない、社会的流動性を妨げ、地域の絆を破壊し、隣人、警察や地元当局との信頼関係を崩壊させる。そして、社会の主流から取り残されたコミュニティと権力層との間に壁を作ってしまうのだ。その悪影響を最も深刻に受けるのは、最も弱い立場にある人たちなのだ。はびこる暴力が生み出す恐怖や不安により、社会が支払う代償も増える。例えば、女性は就労をあきらめ、夜間学校を退学し、子供を家に置いておくようになるのだ。

深刻な都市暴力の背景には、貧困の固定、排除、不平等などの社会経済的要因とガバナンスに危機をもたらす政治制度的要因の2つの要因が挙げられる。

人間の要求を奪うことは社会的紛争の重要な原因である。発展途上国の町や都市では、3人に1人がスラム地区に暮らしている。スラム地区の住民が納税することはまれで、多くの自治体は彼らに公共サービスと治安を享受する権利はないと決めつける。その結

果、スラム地区の住民は気が付くと、国から無視され、基本的なサービスも受けられず、社会から排除されているのだ。急速な都市化という文脈では、政府が治安や清潔な水、公衆衛生、医療、教育などの社会的サービスの提供を怠った場合、農村部から都市に流入した移住者が都市生活になじむ際に、乏しい資源を巡って住民間の暴力的な対立が起きやすい。また、強制立ち退きの脅威にも常にさらされる。

多くの研究から、所得の不平等性は、貧困よりも暴力的犯罪とさらに強く結びつくことが分かっている。ラテンアメリカでは、殺人発生率がそれ以外の世界平均よりも40～56パーセント高い。ラテンアメリカ・カリブ経済委員会（ECLAC）が集計したデータによると、ラテンアメリカとカリブ諸国では1億8,000万人が貧しい暮らしを強いられ、そのうち7,100万人は他人の助けが必要なほど貧しい層または最貧困層と分類されている。2009年のECLACの報告書は「所得分配が極めて不公平であるという不満が、政府は社会の多数派ではなく一部のエリート層のために政治を行っているという政治制度への不信感につながっている」と指摘している。

男らしさや強さを賛美する男性優位思想などの社会的な要因もある。若年層の高い失業率も原因に挙げられよう。世界全体では、15～24歳は労働人口の4分の1に過ぎないが、世界的な失業者数の約半数を占めるのだ。この年齢集団の25パーセント近くが1日1米ドルも稼げないのだ。

ラテンアメリカやカリブ諸国では、麻薬の使用と取引が、社会腐敗の主な原因となっている。麻薬は家庭内暴力、ギャングや密売組織間の暴力、腐敗した役人との暴力の原因になるからだ。伝統的な社会制度が崩壊するにつれ、ギャング、麻薬マフィアなどが地域を「支配」し、腐敗した公務員や政治家と癒着し、邪悪な社会資本として新しい社会制度を形成するのである。

深刻な都市暴力の問題を抱える国々には、サービスや治安を提供する能力がないという特徴がある。国と社会の間の社会的契約が機能していないのだ。このような社会的契約がうまく機能する場合、国は十分な公的収入を集め、治安と基本的サービスを提供できる。市民はこれらの公共財を生み出すための活動に資金を提供するために国に納税するのだ。このようにして、国の正当性は改善され、安定するのである。国が市民の期待に応えられない場合、その正当性が損なわれる。エリート層が社会的プログラムに資金を拠出したがらない国もある。例えば、メキシコの税収はGDPの11パーセント、グアテマラはGDPの12パーセント程度、ペルーでは16パーセントである。そして、パキスタンでは9パーセントにまで落ち込んでいる。

ある研究では、都市の貧困層は社会から拒絶され、差別され、自らの生活の質を改善するための機会が制度的に否定されていると感じていることが分かった。研究では、このような貧困層に対する制度的な差別は世代を超えて固定され存続するものであることが証明されている。ラテンアメリカの専門家であるローラ・テデスコ Laura Tedesco は社会の主流派から排除された都市コミュニティで見られる一般的な暴力を通じた表現

方法を「反体制的良心」と呼んだ。

広範囲にわたる対応策として検討されるのは、より良い都市計画、有効で包括的な地域ガバナンス、コミュニティの関与、警察や司法制度の改革、教育、若年層の雇用、組織犯罪取り締まりに有効な国際法、武装解除と銃に対する意識向上、各地域固有の問題を解決する対応策などである。地方行政への有意義な市民参加は、都市暴力削減の鍵となる。国と社会の間の社会的契約は、市民の要望を聞き取るための積極的な対話、治安を含むサービス提供のための能力、市民からの税収確保に基づくものである。

強い影響力をもつ地域の指導者は、国の正当性を高めることができる。地元の人たちと協働し、ニーズに応え、政策決定の過程に参加させる地方自治体は、コミュニティの信頼を得ることができ、緊張関係解消のための集団間の対話を進めることができる。同時に、都市計画、サービスの提供、暴力削減戦略の策定にコミュニティが参加することで、これらの取り組みの成功の確率を高めることができる。地元の人たちの参加を活かすためには、地方自治体は十分な自律性と有効的に活動するのに十分な財源を確保する必要がある。ラテンアメリカの数カ国は、都市に権限を委譲して成功している。コロンビア・メデジンでは、地方自治体のイニシアティブが成功し、2002年～2007年の間に、住民10万人当たりの殺人発生数が179件から29件に激減した。歴代市長は暴力防止を重視し、市民社会組織と協力し、非合法居住区に投資を行い、公共交通機関、教育、住宅環境、図書館までも整備した。

地域警備は世界中の都市に広がった。基本的に地域警備では、警備の過程でコミュニティの参加が必要であり、警察は住民に対して説明責任がある。同時に、世界でも最も大きな都市の多くは比較的安全であり、都会の環境が自動的に殺人や傷害の原因となるわけではないことを証明している。十分なリーダーシップ、想像力、協力体制があれば、21世紀の都市を安全で理想的な生活の場にするための解決策は見つけられるだろう。

多額の社会的支出や開発プログラムをいくら実行したとしても、政治制度において法の前の平等を実現しなければ、政治的腐敗やエリート層の妨害に立ち向かうことはできないだろう。国際機関は支援の手を差し伸べることはできるが、OECDの開発援助委員会が指摘するように、安定した政治規律の確立に失敗した国の状態と状況を踏まえた国家構築戦略策定の微妙なバランスを政策や実践に適切に反映するには至っていないのだ。究極的には、暴力削減を達成するための最も厄介な課題は、エリート層や特別利益団体と対峙することかもしれない。

表：不平等の測定

ジニ係数*（1992年～2007年）	
チリ	52
メキシコ	48.1
コスタリカ	47.2
ブラジル	55
コロンビア	58.5
ペルー	49.6
エクアドル	54.4
ドミニカ共和国	50
ジャマイカ	45.5
フィリピン	44
エルサルバドル	49.7
ホンジュラス	55.3
ポリピア	58.2
グアテマラ	53.7
南アフリカ共和国	57.8
パキスタン	31.2
ケニア	47.7
パプアニューギニア	50.9
ハイチ	59.5
レソト	52.5

\* ジニ係数とは、主に社会における所得分配の不平等さを測る指標

本章は、フリージャーナリストのエイミー・セラフィン Amy Serafin と、ネパールにおける国連開発計画 (UNDP) 平和構築と復興事業の前代表のショーン・ディーリー Sean Deely が共同で担当し、表については UNDP から借用した。

## 第5章 都市が健康にもたらすリスク

安全な水道や公衆衛生が整備され、廃棄物がきちんと処理され、快適な住宅がある都市では、環境衛生における危険は少ない。また、公害が監視され管理されている都市では、死亡率や罹患率も低い。きちんと整備された都市環境で暮らす人々の寿命は、禁煙、健康法、栄養管理やエクササイズに関する情報も入手しやすいので、より長くなる。健康という領域において、世界的にみても貧困に苦しむ都市の住民のほとんどが暮らす低所得国の状態はこれと正反対の位置にある。家族が暮らす住宅には基本的なサービスさえ欠如しており、特に水道、公衆衛生面で、都市部に暮らす子供たちの下痢の罹患率は急増している。5歳以下の子供の死亡者数約1,000万人のうち200万人近くが下痢に関連する病気で亡くなっている。



2008年、オーストラリア都心部における乳児死亡率（IMR）は、1,000の出産あたり5人未満であった。一方でケニア・ナイロビの都市部における健康と人口統計学的監視システムによると、同年のコロゴチョ及びヴィワンダニという人口計73,661人の2つのスラム地区にまたがる地区のIMRは1,000の出産あたり87人で、同国の平均81人を上回った。

都市部での飢えと栄養不良の原因は、食糧供給の不安定性だけでなく環境災害や貧しい住環境にある。都市のスラム地区の不健康な生活環境においては、ゴミ処理はずさんで、水処理システムも整備されず、その結果子供の下痢、急性呼吸器感染症及びマラリアの発生が急増するという悪循環に陥っている。最近の研究で、全ての栄養上の問題のうちほぼ半分は、スラム地区の生活環境と関係があることが分かった。栄養不良状態で、肺炎、マラリア、はしか、下痢性疾患などの子供が死亡することが多い病気である感染症にかかれば死に至る可能性もあり、実際これは子供の死亡のうち半分以上を占める主要な原因である。

しかしながら、このような感染症はグローバルな規模で考えればごく一部であり、都会の住民が直面する健康問題のごく一部にすぎない。心臓病や糖尿病のような非感染症や内科疾患で毎年3,500万人が死亡している。2009年の世界保健機関（WHO）の調査によると、世界における主な死因は、高血圧（世界中の死亡者の死因のうち13パー



セントを占める)、喫煙（9パーセント）、高血糖（6パーセント）、運動不足（6パーセント）、肥満気味及び肥満（5パーセント）である。これらのリスクは、心臓病、糖尿病、がんなどの慢性疾患にかかる原因である。

2010年に世界経済フォーラムが発表したグローバルリスク報告書によると、過去10年間の全死者数のうち75パーセントは伝染性ではなく人から人にうつらない非感染症によるものだという。ケニアでは、都市部のスラム地区に暮らす住民の17パーセントが糖尿病または高血圧症を患っているが、スクリーニング検査も受けられず、薬も服用できていないという。

恐らく最も目に見えやすく、最も明らかに健康を脅かすリスク要因は肥満だろう。過度の肥満は、2型糖尿病、心臓及び呼吸器の障害、がんを発症するリスクを非常に高める。WHOによると、16億人以上の成人が軽度の肥満であり、4人に1人近くが肥満である。軽度肥満の成人は2015年までに、23億人にまで増えているだろうと予想されている。

肺ペスト、インフルエンザ、結核といった重度の空気感染症は、混み合った空港のラウンジや、混雑した航空機内、自宅に戻った旅行者によって簡単に拡大する。1978年と1992年に、西欧の旅行者がカナダにポリオウィルスを持ち込んだ。病気はグローバル化し、都市は病気を広げる流れの一環を成している。大規模な都市は、新たな病気が培養され、その後世界中へ拡大するには理想的な場所となっている。

最新の研究で、ヒト免疫不全ウイルス（HIV）は、最初に思われていたよりも遥かに長い間中央アフリカに存在していた可能性があることが分かった。コンゴ民主共和国の首都キンシャサなど都市中心部の拡大に伴って、HIVは都市部に定着し、急激な勢いで世界中に広がったと考えられる。世界のほとんどの場所で、HIV／後天性免疫不全症候群（AIDS）は圧倒的に都市部で見られる病気である。国連エイズ合同計画（UNAIDS）の推定では、HIVは農村部より都市部において1.7倍感染者が多い。麻薬使用の際の注射の使い回しなどのリスク要因が都会にはより多く存在することが理由に挙げられる。人口密度も高いので、ハイリスク集団である性産業労働者や同性愛者も都市に非常に多く存在する。サハラ砂漠以南のアフリカでは、HIVは主に異性間の無防備な性行動を通じて拡大し、都市部の女性の方が農村部の女性に比べてより感染していると指摘する研究結果もある。

種を超えて動物から人間に感染する新型の感染症の発生も考えられる。「鳥インフルエンザ」として一般的に知られるH5N1型ウィルスは、野生の鳥類に由来すると考えられている。重症急性呼吸器症候群（SARS）も同様に新型の感染症である。両感染症とも、密集した都市の生活環境は、新たなウィルスにとって理想的な繁殖場所になっていることを示している。

WHOの地球規模警戒及び対応部門（GAR）のディレクター、マイケルJ.ライアン Michael J. Ryan 博士は「リスク管理の観点からみると、現在、人類は病原菌の繁殖に

理想的な環境に暮らすことを強いられている。さらに旅行や交易によって都市の中心部がつながりあうことで、これらの病気がより簡単にグローバル化する経路を作ってしまった」と指摘している。

いかに都市生活が感染症を爆発的に拡散させるかを示す最も典型的な事例として、熱帯病であるデング熱を見てみよう。軽い発熱から死に至る出血まで症状の程度は様々だが、デング熱は世界中に急激に広まり、WHOによると現在約25億人（世界の人口の5分の2）が感染の危険に晒されているという。国連の保健問題担当機関の推定では毎年5,000万人が感染しているが、ほとんどは報告されていないという。ほんの50年前までは、デング熱は事実上知られていなかった。デング熱は熱帯の都市環境でも生育するようになった熱帯シマ蚊が媒介する。デング熱は、アジアから輸出されたタイヤの縁からブラジルに持ち込まれたと考えられているが、現在ではブラジルは最もデング熱が発生する国となっている。

都市の貧困層は先に述べた以外の非感染症の危険にもさらされている。WHOによると、およそ15億人の都会の住民、主に発展途上国の住民が、最大推奨制限値を超える大気汚染にさらされている。自動車や工場からの排ガスによる死亡者は、肺がんによる死亡者の約8パーセント、心肺疾患による死亡者の5パーセント、呼吸器感染症による死亡者の約3パーセントに上ると推定されている。

発展途上国の都市に暮らす住民の約25パーセント、そして後発発展途上国の都市に暮らす住民の70パーセントは家庭用の暖房や料理に固形燃料を使用している。2004年には全世界で、固形燃料の使用による屋内汚染によって引き起こされた肺炎、慢性的な肺疾患、がんなどが原因で約200万人が死亡した。

都市生活がもたらす負担を考えると、都会の生活によって精神的不安や苦痛に拍車がかかることは当然である。WHOは今後10年間で発展途上国では、単極性うつ病が深刻な問題となるだろうと予測している。発展途上国におけるメンタルヘルスについて地域ごとに調べた研究によると、都市に暮らす成人の12～51パーセントが何らかのうつ病を発症している可能性があるという。リスク要因としては、離婚、貧困、ストレスを感じる出来事の発生、長期的なストレス、社会的支援の欠如などが挙げられる。

現代的な都市生活では、健康にかなりの負担が生じる。原因としては、不衛生な環境や何百万人もの人々が共に暮らさざるを得ない結果生じる危険、都市生活ならではの生活スタイルの選択、緊張やストレスなどが挙げられる。地方自治体や中央政府は、これらの事態を避けるためにも適切な政策や計画を策定する必要がある。

スラム地区の人口が増加し続けているのは事実だが、健康状態の改善のために行われている最も有意義な取り組みは、都市ガバナンスを積極的に推進、支援し、公共政策の目標を、人々をスラム地区の環境から抜け出させることに定めて取り組んでいる国に見ることができる。例えばタイでは、コミュニティ主導で、政府も支援した大規模な環境

改善イニシアティブが成功した。地域レベルでは、Asha などの NGO 団体が、住環境の改善や病気の根絶に向けてスラム地区の住民と協力して成果を上げている。Asha はニューデリーの 49 のスラム地区で活動しているが、この地域の子供の死亡率は 1,000 の出産あたり現在 36 人で、これはインド全体の子供の死亡率の半分以下である。

都市の健康問題に取り組むには、行政は適切に都市を計画、運営、統治する必要がある。そうして初めて、人々が暮らす都市において健康を脅かす問題が解決されていくのだ。

### 囲み記事：都市における道路の安全性

道路輸送は都市化の重要な鍵となる要素であるが、とりわけ、交通事故の急増や交通事故による若年層の死亡、身体障害、心理的トラウマなどの問題が急増している。

損失は働き手の減少や被害者の人生に及ぼすトラウマだけに限らない。同じくらい深刻なのが、医療費の増大やそれに伴う経済的負担増（国民総生産の 1～3 パーセントに達すると推定される）などである。

発展途上国では、急速で無計画な都市化が進められてきたため、状況はより深刻である。都市には適切なインフラ整備もなく、法的規制の枠組みもないため、交通事故の数は指数関数的に増加し、一層深刻な状態に陥っている。

世界中で一年間に交通事故で死亡する人の数は 130 万人で、負傷者も 5,000 万人と推定される。1 人が死亡する陰で、20～30 人が障害を負い、その多くが回復不能である。

多くの国で成果を生み出している費用対効果の高い解決策もある。国際赤十字・赤新月社連盟 (IFRC) は、自らが主催する世界交通安全パートナーシップ (the Global Road Safety Partnership, GRSP) に加え、子供が犠牲になる交通事故の削減を優先事項とし、国家交通安全活動指針の策定、道路システムの改善、応急処置訓練、政府・民間セクター・市民社会の緊密な連携策の実施についても推進している。

本章は、フリーライターで前ロイター支局長のリチャード・ワディントン Richard Waddington が担当した。囲み記事は、IFRC の交通安全アドバイザーであるジェラード・ロトルドゥ Gérard Lautrédou が担当した。

## 第6章 都市化と気候変動のリスク

2009年は記録に残っている中で、これまでに5番目に暖かい1年だったことが分かった。記録的な猛暑は南オーストラリアの都心部に深刻な被害をもたらし、ケニアでは干ばつのせいで、ナイロビのスラム地区の住民が食糧不足に陥るなど深刻な異常気象に苦しめられた。

気候変動に関する政府間パネル（IPCC）がまとめた第4次評価報告書では、将来予想される気候変動により、寒い日は減り、温暖もしくは暑い日が増え、ほとんどの陸地部分で、暖気や猛暑に見舞われ、ほとんどの地域で豪雨の頻度が増え、干ばつ被害を受ける地域、強烈な熱帯サイクロンの襲来に見舞われる地域、極度の海面上昇が発生する地域がいずれも増えるだろうと指摘している。



都市は、気候変動に適応することを通じて、暮らしやすさ、サービス提供、災害リスク軽減のより望ましいあり方について幅広いヒントを得ることができるだろう。このためには気候変動と都市の問題に取り組む関係者の間で、知識やスキルの共有が必要となる。つまり、気候変動の現場で問題に取り組む人たちが災害リスク軽減に取り組む専門家の経験から学ぶことができ、災害リスク軽減の取り組みを用いて、新たな気候変動の問題に対処することができるのだ。

都市の立地によって気候災害の種類は変わるし、高温、降水量の変化、海面上昇、その他の異常気象の頻発などのうち、どのような事象に影響を受けやすいのかも異なる。これらの影響に対する脆弱性は、都市や住民の社会的・経済的環境や、関係者や関係機関の気候変動問題への対処能力（これは時に適応能力とも呼ばれるが）にも影響を受ける。それゆえ、低中所得国の都市は特に気候変動に対して脆弱なのだ。

国レベルにおいて、温室効果ガスの年間排出量平均が二酸化炭素換算で1人当たり20トンを上回るのは、オーストラリア、カナダ、米国を含む多くの先進工業国である。全く対極の位置にあるのが、ブルキナファソ、マラウィ、タンザニアなど多くのサハラ砂漠以南の国々からの排出量であり、1人あたりの年間排出量は0.2トンにも満たない。

後者に挙げた国の都市部の住民は気候変動の被害を最も受けている可能性のある人々であり、これらの地域に対して気候変動への適応策を支援することは、21世紀においてきわめて重要な環境正義に関する課題である。

気候変動の影響と都市化のプロセスの間には、複雑な相互の結びつきがある。多くの場合、極端な事象と段階的な変化は両方とも、社会的流動性を高める。ほとんどの場合、社会的流動性は家庭とコミュニティの両者にとって、環境リスク及び環境とは関係のないリスクを軽減できる重要な戦略であり、それによって気候変動にも対処できる。だが同時に、都市の人口密集は気候変動が引き起こす災害への脆弱性を高めることにもつながりがかねない。低所得者層の人口密集地では、制度の不備やインフラの欠如も集中していることが多いからである。

都市には、適応能力を集結させることもできる。経済資源、食糧供給源の分散化、収入を生み出す機会の多さ、早期警報システム、そして緊急対応の際に規模を活かした効率性を発揮できる能力は、すべて都市部でより強化できる可能性を持つものである。

### 気候変動リスクの地理的分布

沿岸部の都市は特に海面上昇の危険に晒されている。標高の低い沿岸地帯(海拔10メートル未満)は、全世界の陸地の2パーセントを占めるに過ぎないが、全世界の都市人口の13パーセントが集中している。2007年、アフリカで人口が100万人を超える都市は37あり、そのうち半数の都市の全域(または一部の地域)が標高の低い沿岸地域にある。

他に、地理的分布に特性がみられる気候変動リスクとして挙げられるのが、水不足である。水不足は特に準乾燥地帯にある都市に影響を与える。南米の氷河が後退するにつれ、アンデス山脈の多くの都市では乾季に水不足に直面するだろう。

### 気候変動リスクの社会的分布

社会的要因は気候変動の影響に対する脆弱性に大きな影響を与える。第一に、貧困と周辺性は脆弱性の重要な一因となる。貧困に苦しみ社会から排除された世帯やコミュニティは、特に高潮、洪水、地滑りのリスクにさらされている場所を生活の場とせざるを得ず、リスクを効果的に軽減する資源や選択肢を持たないからである。

第二に、災害は女性の疾病率と死亡率に大き過ぎる程の影響を与えているが、それに加えて、気候変動は経済的機会を損なうことで女性の生活手段に影響を与え、家事、出産、子育てなどの再生産労働もより大変になる。子供の病気を世話する女性への負担など多くの影響が考えられるからである。

第三に、気候変動の影響に対する脆弱性は年齢によって異なる。子供は劣悪な衛生環境や媒介生物によって引き起こされる病気に対する脆弱性がより高い。温暖な都市に建

てられた古い建築物は継続的な高温に適しておらず、そこに暮らす高齢者が特に影響を受け、2003年の欧州の猛暑では欧州大陸全体で7万人を超える人々が猛暑のために亡くなったとされる。

最後に、気候変動は都市に暮らす人々に対して、性質の異なるさまざまな健康被害をもたらす。天気と気候は、大気汚染関連の死亡率や疾病率、蚊やダニが媒介する病気の流行率、水や食品が媒介する病気の拡散にも影響を与える。

### 気候変動緩和のために都市ができること

結局のところ、気候変動のリスクを軽減するには、温室効果ガスの大気中濃度を制限するグローバル戦略が必要である。気候変動の緩和は、気候変動によって生じる災害リスクを軽減できる最も効果的な方法であり、都市が重要な役割を果たすことができる分野でもある。都市の行政当局は、公共交通機関の改善や、エネルギー効率の良い器具を使用するよう住民にインセンティブを与える事で温室効果ガス排出削減に貢献できる。平均的なニューヨーク市民は米国人平均の30パーセントしか排出ガスを出さないし、平均的なロンドン市民の排出量も英国人平均の55パーセントにとどまっている。

気候変動政策では、緩和戦略を「コベネフィット」なものにするという考え方が重視されている。コベネフィットとは、温室効果ガスを削減すると同時に、エネルギー自給率の増加、より低コストでより高品質の生活を獲得するという両方の目標を達成しようという考え方である。しかしながら、世界の都市のほとんどの市民にとって、これはあまり価値がない。なぜなら、彼らの排出量はすでに極めて低いからだ。だが、このコベネフィット・アプローチは多くの点で、気候変動への適応と開発の両方に貢献できる。これには、災害リスク軽減やリスクが時間をかけて蓄積される地下水の塩化など、現在進行している緩やかな変化に対処することも含まれている。

政策設計のような具体的な目的のために、自然変動(異常事象を含む)と気候変動に伴って徐々に増加する変動を区別することは無意味である。最も重要なのは、脆弱性を引き起こす基礎的要素を認識して対処することである。

**貧困層のためにインフラを整備する** 新しいインフラ整備(特に水道、公衆衛生、排水などの供給)は、都市が気候変動に適応し、より幅広い回復力を構築するためには重要な要素である。

**スラム地区を支援し、違法居住者の権利を改善する** 多くの人が非合法居住区で劣悪な環境の住宅に暮らしている場合は、住環境を改善し基本的なインフラを整備することが適応のための優先事項である。

**区画化、計画立案、建築基準を見直す** 洪水、山崩れや他の災害のリスクを軽減しながら、低所得世帯に適切で安全な場所を提供する。現地の状況からみて妥当で、手頃な

値段で実行できる建築基準を適用する。

災害リスクや気候変動に対処できる回復力のある都市作りには、被災者、技術専門家及び政策決定者など幅広い関係者が行動を起こすことが必要である。これらの関係者が協力し、特定の問題に対処していくことができるのだ。開発及び人道援助機関も、都市部の気候変動に、より効果的に対処するために、プログラム、政策、実践を修正することができるだろう。

## 結論

気候変動は、今後数十年間で都市部が直面するリスクに、量的及び質的な変化をもたらすだろう。特に、温室効果ガス排出について将来的なシナリオを描けないでいると、異常気象の頻度と程度の不確実性はますます高まり、都市の住民や行政当局もそれに対処しなければならなくなる。

さらなる都市化の進行と町や都市が抱える社会問題や環境問題が結びついた場合、多くの都市住民が直面するリスクと脆弱性はさらに悪化の途を辿るだろう。災害リスクがより高く、適応能力がより低い低所得者層は、特に脆弱である。従って、特定のシナリオに基づく解決策を実施するのではなく、不確実性に対処する回復力の構築を重視することが都市住民の命と暮らしを守る最善の方法なのだ。

都市の行政当局、市民社会組織、人道援助機関が都市部で実施する活動は、大きな違いを作り出すことができる。多くの低中所得国に暮らす都市の住民にとって、最大かつ唯一の問題はインフラの欠如であり、都市制度は無力で現在の気候変動に対処できないのだ。気候変動の結果生じる多くの危険や都市リスクは、既存の危険とリスクが変容したものであり、今日の問題に対処できない都市が、将来の気候問題に対処できるわけではない。

## 囲み記事：洪水リスクへの取り組みーセネガルの事例から

サン＝ルイはセネガルの前の首都であり、2002年時の人口は18万人であった。セネガル川とその支流、大西洋で分断される3つの島からなる都市であり、海拔2.5メートル未満の地区もある。同市は1990年以来、周期的な洪水に見舞われてきた。河底が上昇し、家庭廃棄物が投棄され、無計画な都市化により洪水であふれた水を引くことができる場所が減少した結果、河川の水位が上昇したのである。洪水のリスクに最もさらされている世帯の経済状態は大変不安定で、毎回洪水後に貧困が悪化する。通常、学校では被災者を受け入れるため、学校の開始が数ヶ月遅れることもある。

セネガルのNGO団体Enda-Tiers Mondeの洪水対策戦略では、インフラ整備ではなく地域ガバナンス強化を重視している。関係者が協力して、対話を重ね、意見交換し、個人の能力だけでは解決できない問題解決のための方法を探すのだ。行動計画では、演劇、展示、メディア、お茶の時間を利用した「おしゃべり」を通じて、情報共有、教育、コミュニケーションに重点的に取り組む。女性団体は下痢、マラリア、その他の病気根絶のための意識向上活動に取り組んでいる。

滞留した水を逃がすための水路の掘削、排水溝の管理、滞留した水の殺菌、土のうの設置などについては、地元自治体とも協力し、地域住民が自ら行動できるよう支援している。

本章は、ロンドンにある国際環境開発研究所・人間居住及び気候変動グループの研究者、デビッド・ドッドマン David Dodman が担当した。囲み記事は、NGO 団体 Enda-Tiers Monde のカディ・ダイアン Khady Diagne が担当した。



## 第7章

# 都市ガバナンスと災害リスク軽減

市民が災害で直面するリスクのレベルや、インフラが低所得者層を含めた全ての人を対象に整備されているかどうかについては、都市部の自治体の資質と能力が問われる領域である。生物が媒介する感染症や交通事故など日常的な危険でさえも、自治体の能力に多分に左右される。これらのリスクは都市特有のリスクではなく、自治体が自らの責任を十分に果たせなかった結果生じるものであり、より広く言えば、地域住民や市民社会組織と良好な関係が構築できていなかったために生じるものである。

自治体が行うこと、または行うべきことは、水道、公衆衛生、排水、固形廃棄物回収、ヘルスケア、全天候対応型道路、電気、緊急サービス、交通システム管理などのサービスを確立し、地域住民が直面するリスクを軽減することである。また、これらのサービスが医療基準や安全基準を満たすよう徹底しなければならない。災害リスクを軽減できるのは、開発のニーズを満たすために支援を行う自治体である。自治体には、災害発生前に防災のために取り組む役割に加え、災害後の対応及び復興においても重要な役割がある。

人や企業が集中する都市のリスクは高いとみられることが多いが、同時に規模の経済やほとんどのインフラが整備されているという利点もある。良く統治された都市では、建築物もインフラも質が高く、死者や重傷者を出さないような災害リスクはかなり軽減される。しかしながら、低所得国のほとんどの都市では、大部分の住民に先述のリスク軽減策が行き渡っていないのが現状だ。

都市の人口増にリスク管理能力が追いつかない現状は、しばしば人口増加と「制御不能の都市化」のせいとされる。しかしながら大抵の場合、移住者を惹き付ける経済成長に制度が追いついていないことが原因である。災害リスク軽減対策は、日常のニーズを満たす対策とほとんど変わらない。

ほとんど全ての都市中心部では、自治体が土地利用の管理を行うことになるが、1) 洪水が起こる平地などの危険地帯には建物を建てないことを徹底し、2) 学校やその他の公共施設においては適切な対策を講じ、3) 公園や遊び場など開かれたスペースを確保し、



4) 河川流域や天然の海岸にはマングローブ林や砂丘など被害軽減のための緩衝地帯を環境に配慮して配置すべきである。

都市の非合法居住は、行政が適当な場所に、インフラが整備された新しい住宅建設に十分な土地を確保できないから生じるものだ。これは、都市の自治体と与えられた権限と財源が不足し、政府や都市問題に取り組む国際機関の無関心が原因である。このような状況は、ほとんど全ての低所得国の都市や多くの中所得国の都市で目に見える形で表れている。つまり、都市は違法・合法を問わずに拡大を続け、居住場所、企業、公共セクターがどこに建築されるかで決まる無計画なものになってしまっているのだ。都市の非合法居住について指導する計画はなく、あったとしても無視されるのだ。これを防止する規則は大抵たくさんあるが、政治家や不動産業者の利益のために回避され、無視される。

都市の人口密度が地域ごとにバラバラで、都市がつぎはぎのように無計画に拡大すると、リスク軽減のためのインフラやサービス整備のための費用もさらにかさむことになる。また、低所得者層が隔離されて住む非合法居住区が、最も危険な場所となる。

制度上の不備に加えて、市民への説明責任が果たされず、市民参加が制限されている状況では、特に低所得者層が暮らす都市部におけるリスク軽減策は、ほとんど実施されていないと考えてよい。ほとんどの都市拡大において、土地使用を管理するための制度面の能力欠如の「解決策」は、建築基準法や土地使用規則の法的枠組みの対象の外にあった。多くの都市では、中高所得者層が危険な土地を占有している場合もあるが、この場合は彼らに対して手厚いリスク軽減策、緊急支援や保険の補償が用意されている。従って、市と地方自治体は、災害リスクの発生や増大、災害リスク軽減の両面で、良くも悪くも重要な役割を果たす可能性があるのだ。

実際に災害の被害を受けるのは地域の人々である。命や暮らしが奪われ、家やインフラが被害を受け破壊され、医療や教育に支障が生じる。このような場合、地元自治体が災害リスク軽減に真剣に取り組んでいないのは明らかであり、政治家や公務員でさえ「自然災害だから」と言い訳するか、前任者に責任を押し付ける。だが同時に、地域レベルにおいてこそ、リスク管理が可能になるのも事実である。脆弱性と危険は相互に作用しあうことで、社会的・地理的要因に起因するリスクを生み出しているが、それらのリスクはダイナミックで絶えず流動的である。地域レベルにおいてこそ、市民社会と行政は協力し、地域の開発枠組みの中で災害リスク軽減計画を策定できる。

災害リスク軽減は、一時的な取り組みではなく継続的なプロセスを要するものである。都市の自治体の中には、開発計画の中に災害リスク軽減を組み込んでいる所もある。これは市民からの圧力や政治改革によって、地方自治体が市民に対し責任を負わざるを得ず、対応を迫られた結果である場合も多い。このような都市で実施されている最も重要な改革の一つは、市民参加型の予算編成である。都市の各地区の住民の意見が公共投資の優先順位決定に反映され、予算の詳細が公表され、さらなる透明性が確保されるやり

方である。1980年代、ブラジルのポルト・アレグレは他の都市に先駆けて市民参加型の予算編成を行い、いまでは世界で70を超える都市が市民参加型の予算編成を採用している。

ハリケーン・ミッチの後、中米諸国の政府はようやく、災害リスクへの対応として最善の策は、リスク軽減であることに気が付いた。そこで、従来の緊急対応フレームワークを、部局、組織間で協力するリスク軽減システムへと転換する取り組みを進めた。だが、ハリケーン・ミッチの後に、構築されたプログラムを再検討したところ、地方の開発という枠組みにどのように災害リスク軽減を組み込み、どのように脆弱性の構造上の要因を解決していくかについて、明確な答えは出なかった。多くの都市や地方自治体は、災害リスク軽減を含めた長期的開発計画が必要であることを認識しているが、財政面やそのほかの能力が不足しており、長期的開発計画の策定には至っていないのが現状だ。

市民社会団体は緊急対応において重要な役割を果たしているが、具体的な復興においては影響力を発揮できていない。さらには、市民が災害リスク軽減への取り組みに参加しようとしても、手段がない場合も多い。

必要なインフラを欠いたまま大都市が拡大し続けると、必要とされるインフラ整備と、財政状況を踏まえて実際に可能なインフラ整備の差が、ほぼ埋めることが不可能なほど開いてしまう可能性もある。アフリカやアジアにある大都市の住民の50パーセント以上が、基本的なインフラが無い居住区に暮らしている。防災のためのインフラは、大抵その整備にも維持にも多額の費用がかかるのだ。

多くの災害リスク軽減策は、地方自治体の従来のインフラやサービス改善の責任の範囲内で実施されている。そのうち恐らく最も重要なのは、スラム地区の改善計画である。住民との協議を踏まえてスラム地区の改善計画がスムーズに実行されたら、低所得者層居住地域の質は改善され、災害リスクを軽減または排除することができるだろう。このような改善計画は40年間実施されてきており、アルゼンチン、コロンビア、ドミニカ共和国、エジプト、モロッコ、インドネシア、タイなどでは、都市部の人口のかかなりの割合にまで計画が行き渡り、最も成果を上げた事例では、スラム地区の発生率を50パーセント近く減らすことができたという。

良く統治された都市では、ヘルスケアや緊急サービスが、災害リスクの軽減、早期警報システムの構築においても役割を果たしている。しかしながら、低中所得国の都市部の住民のうち特に非合法居住区に暮らす人々のほとんどは、公共のヘルスケアや緊急サービスをほとんど、または全く利用できない状況にある。

「良い」地方行政、高品質な住宅とインフラ整備への支援、サービス提供があれば、災害リスクは劇的に軽減または排除できる。地方自治体にとっては、地域開発計画に地域リスク管理のプロセスが組み込まれ、災害リスク軽減への取り組みが毎日のリスクの軽減にもつながるとの明確なビジョンがあった方が、取り組みやすいに違いない。

リスク軽減や開発計画に財政的支援を行う国際機関に対しては、地方自治体が市民社会組織と協力して、地方レベルで制度改革を推進していくプロセスに支援を行うことが求められている。外部からの財政的支援は中央政府や国際 NGO に対して行われるため、地方自治体はしばしば無視される。制度改革を行うには大抵長期的支援が必要となるが、そのためには国際機関側にもより多くの人員が必要となり、人件費削減の強いプレッシャーを受けている国際機関にとっては、頭の痛い問題である。ただし、ほとんどの国際機関はプロセスよりもプロジェクトへの融資を好む傾向がある。「良いガバナンス」、地域主導、協調型アプローチを追求しているにも関わらず、ほとんどの機関は未だに、活動の進展や成果について、従来の枠組みで監視及び評価し、定量化できて目に見える成果や短期的目標の達成の程度で評価しようとする。また、当事者である自治体、コミュニティ組織、民間セクターなどが本当の意味で参加しないまま、あまりにも多くの災害リスク軽減計画が外部専門家によって策定されている。これについては、変えていかなければならない。

## 囲み記事：ハイリスク地域にまで拡大するラテンアメリカの都市

ベネズエラ・カラカスの住宅の多くはカラカスの主要河川であるガイアレ川につながる渓谷の傾斜地に建てられている。低所得者層は不安定な土地に居住しており、多くの場合、渓谷では住宅が自然の水の流出を止める障壁の役割を果たしている。1999年12月、ベネズエラは100年に1度の降水量を記録し、大規模な地滑りと洪水が起きて何百人もの人が犠牲になった。

アルゼンチン・サンタフェでは2003年、2007年の両年に洪水が発生した。市当局はそれまで50年間都市部には土地政策が存在せず、人々が職場との近さや社会的ネット

ワークを重視して自分たちの好む場所に、好むやり方で居住地を決めてきたと認めた。

ニカラグア・マナグアは、18の活断層と火山帯のある細長い土地に位置している。人口は140万人で、住宅の79パーセントは「悪い」か「良い」とは言えない状態であり、18パーセントについては全面的な改修が必要である。約45,000世帯が、水道、公衆衛生、電気のない274の非合法居住区に暮らしている。推計によると、毎年マナグアでは3,000戸の住宅が無許可で建築され、建築基準の監視も行われていないという。

本章及び囲み記事は、国際環境開発研究所(ラテンアメリカ)のホルヘリーナ・アルドイ Jorgelina Hardoy が担当した。



## 世界的な人道援助機関

国際赤十字・赤新月社連盟は、世界最大の人道援助機関で、国籍、人種、宗教的信条、階級、政治的意見による差別なく援助を提供している。国際赤十字・赤新月社連盟の使命は、人道の力を結集して最弱者層の状況を改善することである。

1919年に設立された国際赤十字・赤新月社連盟は、187の赤十字社および赤新月社を構成員とし、さらに設立途上の社も数社ある。ジュネーブに本部事務局を置き、世界中に戦略的に代表部を配置している。赤新月とは、多くのイスラム諸国で赤十字の代わりに使用されているマークである。

国際赤十字・赤新月社連盟は、自然災害、技術災害、難民、疾病に関わる緊急事態の被災者に対する国際的援助の調整、指揮を行う。救援活動は開発協力と併せて実施されている。開発事業を通して各社の緊急事態への対応能力が強化され、さらに各社を通して現地住民の対応能力の強化が図られている。国際赤十字・赤新月社連盟は、国際社会の中で、加盟各社の公式の代表として行動する。また、加盟社間の協力を推進し、各社が効果的な災害対策、保健、社会事業を実施できるよう、その能力の強化に取り組んでいる。

各国赤十字社・赤新月社は、国際赤十字・赤新月運動の活動と原則の具体的担い手である。また、各社は、それぞれの国内で人道的分野において政府の役割を補完し、災害救援、保健、社会事業を含む幅広いサービスを提供している。戦時においては、各社は一般市民を救護するとともに軍の衛生部隊をそれが適切な場合には補助する。

この赤十字独自の各社のネットワークは、世界のほとんど全ての国にあり、国際赤十字・赤新月社連盟の第一の強みでもある。各社間の協力が、国際赤十字・赤新月社連盟の能力を発展させ、国際赤十字・赤新月社連盟が最も援助を必要とする人々を支援する可能性をより大きなものにしていく。現場レベルでは、このネットワークによって、国際赤十字・赤新月社連盟が各地域に援助の手を差し伸べることが可能となる。全世界の合計では、各社には9,700万人のボランティア、30万人の職員が登録されており、これらの人々を通して一年間に2億3,300万人の受益者にサービスを提供している。

赤十字国際委員会（ICRC）は、公平、中立、独立した機関であり、その独自の人道上の使命は、戦争や国内騒乱の犠牲者の生命と尊厳を保護し、援助を提供することである。紛争地域においては、国際赤十字・赤新月運動によって実施される国際的な救援活動を調整、指揮する機関である。また、国際人道法と普遍的な人道的原則を推進し強化することを通して、人々の苦しみを防ぐ努力もしている。1863年に設立されたICRCは、国際赤十字・赤新月運動の起源でもある。

国際赤十字・赤新月運動を推進する国際赤十字・赤新月社連盟、各国赤十字社、そして赤十字国際委員会は、共通の基本七原則である人道、公平、中立、独立、奉仕、単一、世界性の原則に沿って活動している。また、同様に、すべての赤十字および赤新月の活動は、ひとつの柱となる目的を持っている。それは、苦しんでいる人々を差別なく援助し、それによって世界の平和に貢献することである。

---

本書は『World Disasters Report 2010 Summary』をもとに日本赤十字社が日本語訳を作成しました。

翻訳上の食い違いがありましたら、英語原版の内容を正当とします。  
お気づきの点やご質問がありましたら、下記までお問い合わせ下さい。

日本赤十字社（編集担当：事業局国際部）  
〒105-8521  
東京都港区芝大門1-1-3  
電 話 03-3437-7087 FAX 03-3435-8509

なお、本書をご入用の場合は、氏名、送付先、希望部数を明記のうえ、  
以下のアドレスまでメールにてご連絡願います。  
Email : kokusai@jrc.or.jp

# 国際赤十字・赤新月運動の基本原則

## 人道 (Humanity)

国際赤十字・赤新月運動（以下、赤十字・赤新月）は、戦場において差別なく負傷者に救護を与えたいという願いから生まれ、あらゆる状況下において人間の苦痛を予防し軽減することに、国際的および国内的に努力する。その目的は生命と健康を守り、人間の尊重を確保することにある。赤十字・赤新月は、すべての国民間の相互理解、友情、協力、および堅固な平和を助長する。

## 公平 (Impartiality)

赤十字・赤新月は、国籍・人種・宗教・社会的地位または政治上の意見によるいかなる差別をもしない。赤十字・赤新月がただ苦痛の度合いにしたがって個人を救うことに努め、その場合ももっとも急を要する困苦をまっさきに取り扱う。

## 中立 (Neutrality)

すべての人からいつも信頼を受けるために、赤十字・赤新月は、戦闘行為の時にずれの側にも加わることを控え、いかなる場合にも政治的・人種的・宗教的または思想的性格の紛争には参加しない。

## 独立 (Independence)

赤十字・赤新月は独立である。各国赤十字社、赤新月社、その国の政府の人道的事業の補助者であり、その国の法律に従うが、常に赤十字・赤新月の諸原則にしたがって行動できるよう、その自主性を保たなければならない。

## 奉仕 (Voluntary Service)

赤十字・赤新月は、利益を求めない奉仕の救護組織である。

## 単一 (Unity)

いかなる国にもただ一つの赤十字社、赤新月社しかありえない。赤十字社、赤新月社は、すべての人に門戸を開き、その国の全領土にわたって人道的事業を行わなければならない。

## 世界性 (Universality)

赤十字・赤新月は世界的機構であり、その中においてすべての赤十字社、赤新月社は同等の権利を持ち、相互援助の義務を持つ。



国際赤十字・赤新月社連盟は、弱者層に対する各国赤十字・赤新月社の人道的活動を推進している。

国際的な救援活動の調整と開発援助の推進により、人々の苦痛を予防・軽減することを追求している。

国際赤十字・赤新月社連盟は、各国赤十字社・赤新月社及び赤十字国際委員会とともに、国際赤十字・赤新月運動を構成している。