

災害対応における国際協力の枠組み—「より良い復興」の国内外の課題をめぐって—

豊田 利久*

キーワード：

国際防災協力、BBB（より良い復興）、
兵庫行動枠組、仙台防災枠組、
日本の防災対策

I. はじめに

この報告は、日本が「災害大国」ではあるが、先進国としての「防災大国」には至っていないことを、最近の防災分野で広範に使用されている「より良い復興」(Build Back Better、以下、BBB と略称) というキーワードを通じて示す試みである。

2015年3月、第3回国連防災世界会議が仙台市で開催され、いわゆる「仙台宣言」が採択された。これが現在の災害対応の国際的枠組みの根幹となっている。この国際会議の初回は1994年5月に横浜市で、そして第2回目は2005年1月に神戸市で開催された。この防災世界会議は災害対応における各国の取り組みや国際協力のあり方を決める重要なものとされている。

国連は、1990-1999年を「国際防災の10年」として世界的規模で災害対応への取り組みを開始し、その中間会議となったのが横浜会議であった。当初は地震学などの自然科学者を中心として提唱されたように、自然災害の防止 (prevention) に大きな目的が置かれていた。横浜会議から約半年後に阪神・淡路大震災 (1995) が発生し、災害防止に対する科学技術の過信が大きく指摘・反省され、防災 (disaster prevention) から減災 (disaster risk reduction) へとパラダイムシフトが起こった。神戸会議では、人的被害をはじめ、物的、経済的、環境的被害を削減するために、開発のあらゆる段階に減災措置を統合することを重視し、すべてのレベルの全般的行動指針を「兵庫行動枠組」(HFA) にまとめた。

* 神戸大学大学院国際協力研究科特命教授

このHFAの推進を担ったのが国連国際防災戦略（UNISDR）である。UNISDRは、災害発生後の事後対応よりも事前のリスク削減対応を重視する「防災の主流化」を推進した。この「主流化」の潮流はHFAの促進という側面をあわせ持つので、国際社会で急速に進んだ。

仙台会議で採択された「仙台枠組」は、HFAの推進にもかかわらず、世界的に災害被害の削減が進んでいないという事情を踏まえ、さらに具体的な行動指針が明示された。事前投資が必要である「防災の主流化」をさらに推進する一方で、BBBという考えが中心的な行動指針として注目されるようになった。それを主導しているUNISDRは、2019年に国連防災機関（UNDRR）に名称変更した。

図1は、過去30年余にわたり国連を中心に展開されてきた国際防災協力の大きな流れを要約したものである。2030年までの国際

防災協力の軌道を決めた仙台枠組を理解するためには、過去30年余の間に進められてきた経緯をたどり、その主題の推移も抑えておくことが重要である。

以下、①BBBが防災分野の国際社会で中心的な概念になった経過を辿り、②BBBが意味することを再検討し、③BBBの解釈と実践において国際社会と日本の立場に微妙な差異があることを指摘し、④その差異こそが日本の防災対策の特徴を示す反面で改善すべき課題でもあること、を概説する。

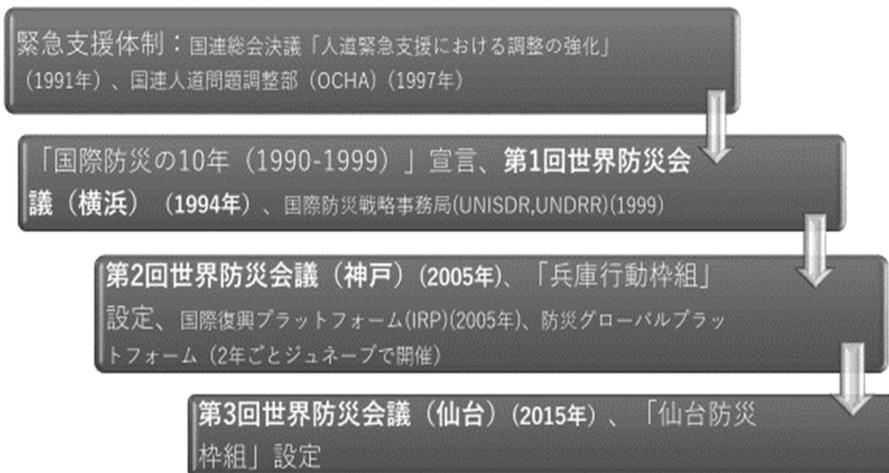
II. 国際防災枠組の動向

1. 応急対応における枠組

災害対応には、①事前の対策、②応急対策、③復旧対策、④復興対策の各段階（フェーズ）があるが、わが国では伝統的に「防災」という言葉が使われるので、以後、災害対応と防災を同義語として用いる。

この地球上に生活する宿命として、有史

図1. 国際的取組の潮流



出所：筆者

以来、人類はさまざまな自然災害に襲われてきた。しかし、不思議なことに、国際社会が共通の認識の上で自然災害への対応を組織的に考え、国際協力の目的にしたのは比較的最近のことである。1970年にバングラデシュで発生したサイクロンの翌年に、災害救援活動の調整等を目的とする国連災害救援調整官事務所（UNDRO）が設けられた。その後、1991年の国連総会決議46・182「人道緊急支援における調整の強化」が、災害救援の国際基準ともいべき取り決めとなった。1997年には、あらゆる災害の緊急人道支援活動の総合調整を担う国連人道問題調整部（OCHA）が設立された。わが国は、先進国の中では遅れて緊急支援の活動に加わったが、1987年に「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」が成立後、この分野の国際貢献として重要な役割をしている。その間、国連やNGO等から、人道支援のあり方に関して国際的な基準や現場で守るべきガイドラインが示されるようになった¹。片山編（2017）は、最近までの災害救援を中心とした防災を念頭に、国際協力のあり方を論じた最新の著作である。その中で片山は、「グローバル・スタンダードの適用をすべての国に強要することも、反対に、国際的な潮流を無視して国益や組織利益を追求する災害支援をすることも、偏りすぎては効果的な国際防災協力は実現しない」（p.15）と述べている。この片山の言葉は同書の主要なメッセージであり、また、過去の途上国支援で先進国や国際機関などが学んだ開発支援の在り方に関する理念の緊急

支援版であると理解する。

私は、緊急支援に限らず防災サイクル全般を対象にするので、本稿の扱う内容は片山（2017）とは異なる。とは言え、防災に関する国際スタンダードとなっているBBBに関しても同様な偏らないバランスあるアプローチが必要であるということは、上記の片山と認識を共有する。ただし、防災の国際協力のあり方に関する日本の論者、とりわけ国際政治の論者は、災害の被災者や被災地の現状を理解し寄り添う姿勢が一般に希薄で、国家間の外交問題（災害外交）にとらえる傾向がある。また、国内の防災制度の問題点には触れることなく、日本は「防災大国」であるという前提の下で、日本の果たす役割に議論を集中していることには同調できない²。

2. 兵庫行動枠組

国連が、特に途上国における深刻な災害被害の削減に動いたのは1989年の「国際防災の10年」の宣言以後である。その後、横浜での第1回国連防災世界会議で、防災のための原則、戦略、行動計画が決められた。2000年に国際防災戦略（UNISDR）が設置された。2005年の神戸における第2回国連防災世界会議では、開発と防災の関係を明確に示すとともに、開発を念頭に置いた防災に関する全般的行動指針として「兵庫行動枠組」（HFA）が決められた。

HFAは、期待できる成果として「人命および国・コミュニティ社会の被害額を削減すること」を挙げ、優先すべきアクションとし

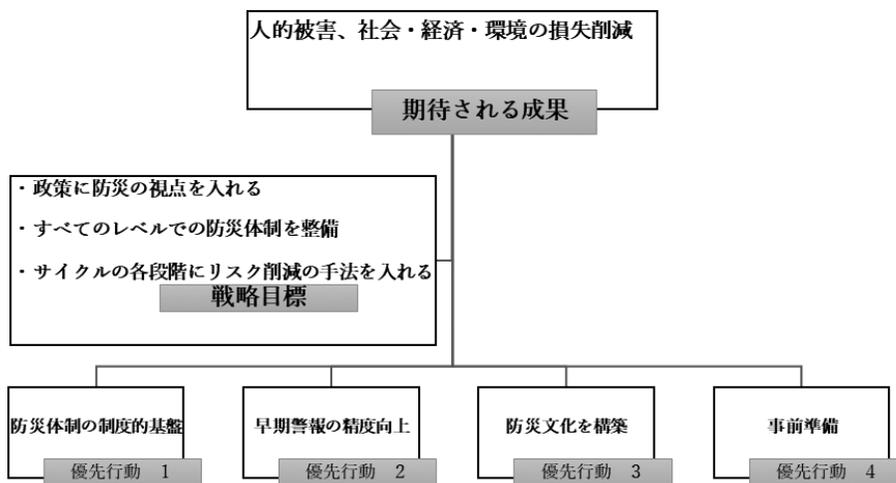
て、5つの行動目的を掲げた。それらは、「①防災を国の優先課題にすること、②リスク評価と早期警戒、③防災文化構築と知識・技術・教育活用、④潜在的リスク要因の削減、⑤効果的な対応のための事前準備」である。

国連を中心に進められてきたこの潮流は、環境や貧困を念頭に置いた開発との関連で防災を考えるもので、復旧・復興それ自体よりも災害リスク削減のための予防措置に比重が置かれている（特に5番目の目的）。途上国では一般に貧困であるが故に住宅や社会施設が災害に対して脆弱であり、災害が起こればその復旧・復興が遅れてさらに貧困化が進む。この災害と貧困の悪循環を断ち切るためには、災害に強い住宅や施設をつくるための投資に資金を回すべきだという論理である。

この論理は、長期にわたって災害が起きていない途上国で、被災者の生活再建を考えなくてもよいような状態では妥当すると考えら

れる。しかし、多くの（特にアジアやアフリカの）途上国では被災する頻度は高く、施設の復興も生活の復興もどちらも必要であり、事後よりも事前が重要だとは言いきれない。また、生活の早期再建がなされるならば、貧困から脱出して、災害に強い住宅再建が可能になるという側面もある。事後対応よりも事前の防災対応を重視する「防災の主流化」は、2000年頃からUNISDRを中心に進められてきた。その背景には、途上国での災害被害が急増している事情があり、ODA支援などで途上国の将来の被害軽減に寄与する場合、費用対効果の上でより効率的であるという考えがある。この考え方を経済学的に裏付けようと世銀と国連が出版したのが『自然災害と人災－予防の経済学』（2010）である。この「主流化」の流れはHFAを促進するという側面も併せ持つので、防災分野の国際社会では広く浸透している。

図2. 兵庫行動枠組（2005－2015）



出所：「兵庫行動枠組」を基に筆者作成

3. 仙台防災枠組と BBB

「仙台宣言」における具体的な行動指針は「優先行動」に挙げられている4つの項目である。行動1「災害リスクの理解」はHFAにおける行動2および3、行動2「災害リスクのガバナンス」はHFAにおける行動1を踏襲していると言える。行動3「強靱化に向けた防災投資」および4「効果的な応急対応の準備とより良い復興」が、過去10数年間の国際防災協力の潮流の中で次第に重視されてきて、今回新しく明示的に取り入れられた項目である。その内、行動3は「防災の主流化」で議論されていた経済的な議論が明示的に取り上げられたものである。行動4は、短い文章の中に「準備（備え）」の部分と「より良い復興」（BBB）という部分が併記されているので、一見しただけでは分かりにくい。原文を読むと、BBBを達成するために、特に途上国では、能力構築、資金や技術の移転を通じて国内資源を増強する準備が必要で、先進国はそれを支援する必要がある、ということが意味されている。また、あらゆる復興の

段階（フェーズ）で、それを機会ととらえて、将来の災害リスクを軽減するための防災対策を統合（動員）してレジリエンスを高めるという意味のBBBが示されている。ジェンダーや弱者に配慮して復興を進める必要性にも言及している。

各優先事項に関して、国内および国際社会が取り組むべき具体的な事例が列挙されている。優先行動4の効果的な準備とBBBに関しては、次のような18の事例が挙げられている。各国の主張をまとめてこのような事例が表示されたが、以下の（b）は特に日本の主張で取り入れられたとされる³。

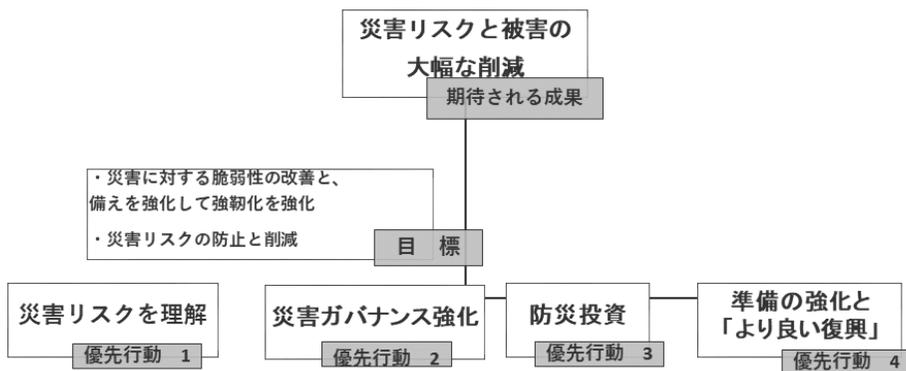
- (a) 災害予報、避難場所・食料・資器材の確保、避難訓練、事業継続
- (b) 復旧・復興段階における基準設定、土地利用計画の改善を含めた災害予防

III. BBBの吟味

1. BBBの意味は？

開発理念として抽象的に使用されていたBBBという概念が仙台宣言の中で明示的に

図3. 仙台防災枠組



出所：「仙台宣言」（2015）を基に筆者作成

使われて以来、BBBが内外で災害後の主要な行動目標として聞かれるようになった。しかし、BBBが何を意味するのか？より具体的には、何を、どのようにして、どの程度に良くしようとするのか？必ずしもその意味は完全には定着していない。各国の防災関係の専門家でも、論者によって微妙に違ったニュアンスをもって使用されている。

BBBという用語は、インド洋沖津波の最大被災地となったインドネシアのアチェで、2周年の際に国連特使としてクリントン元米大統領が提出した報告書の中で初めて使用された(Clinton (2006))。タイミング的にも、アチェの復興とHFAにおける防災の主流化という流れを重ねながら促進する形で、防災専門家の国際社会で広く引用されるようになった。

BBBの源流ともいえる「創造的復興」(creative reconstruction)という用語に言及する必要がある。阪神・淡路大震災からの兵庫県および神戸市の主要な復興計画の策定におけるリーダーを務めた新野(1998)によれば、兵庫県が震災半年後に公式にこの用語を用いた。すなわち、都市再生戦略策定懇話会(2月発足)の議論を踏まえて、6月に阪神・淡路震災復興策定調査委員会が「阪神・淡路大震災からの創造的復興をめざして－阪神・淡路震災復興計画－」を発表した。これは、人・社会・自然が調和する「共生社会」づくりを基本理念とし、「安全」「安心」「ゆとり」をキーワードとする都市復興をめざすとし、震災からの復興は単に以前の状態に回復するだ

けではなく、新たな視点から都市を再生する「創造的復興」でなければならない、としている⁴。短期間にこの復興理念をまとめた主役は貝原知事(当時)であったことは間違いない。これは、貝原自身の哲学に加え、復興政策に関して当時の中央政府の被災地への支援が厳しく抑制されたことに対する対抗的機軸であったとも思われる。貝原に直接インタビューした山中(2018)によれば、「多核ネットワーク型都市によって都市の脆弱性を解消する」「環境・医療・福祉・防災といったソフトパワーによって復興を図る」「国と地方創生の思想を劇的に変えるパラダイムシフトが必要」「現行制度にとらわれない時代を先取りした政策が必要」などが貝原の創造的復興の考えだという⁵。貝原が唱えた創造的復興は、阪神・淡路大震災が生じた地域と当時の日本の歴史的背景の中から生まれたものである。したがって、地方分権化が進む前の国家の規制が厳しい中での知事の立場と時代背景、阪神地区という都市圏の復興という地学的背景から出た用語である。創造的復興という用語自体には普遍性があるが、直ちにそれが世界の復興理念として受け入れられたわけではない。アチェでの復興支援の国際社会でBBBという用語が広まるまでには10年のブランクがあることからそのことは理解される。しかし、その普遍的な意味は共通な点も多い。実際、2018年に世界銀行グループが神戸市の震災復興の実態調査を行い、創造的復興という事業の中でBBBが達成された点と失敗した点があることを報告しているが、

そのタイトルに“Creative Reconstruction”という用語を用いている⁶。

UNISDR が最初に与えた BBB の定義は、「復興過程を生活や環境条件を改善する機会ととらえ、そのために防災と開発の手段を統合し、国やコミュニティを災害に対してよりレジリエントにすること」であった (UNISDR, 2015)。しかし、2016 年には「災害後の復旧・復興の過程を機会としてとらえ、防災対策を物的インフラおよび社会システムの再建に統合することにより、国およびコミュニティのレジリエンスを向上させ、生活、経済および環境の再活性化を導く」と修正して現在に至っている。

このように国際社会で使用される BBB は、「国およびコミュニティのレジリエンス」を「生活、経済および環境の状態」が改善されるように、ハードとソフトの防災対策によって、良くすることとされる。この国際的概念として表現された BBB を具体的に実行する段階になると、各国における諸条件、とりわけハザードの環境、復興制度、ヒトとカネの投入可能性に相当の違いがあることから、達成への度合いも違ってくる。とりわけ、先進国と途上国では、物的インフラに重点を置く対策の可能性に差が出てくる。そのために、「行動 4」で資金・技術の導入や防災教育などの準備をすることも必要としている。いずれにしても、防災対策、復興対策、レジリエンスの内容にはハードとソフトの双方の要因が考慮されている。さらに、究極の目的として、物的な安全面でのレジリエンスを求める

だけではなく、生活再建や経済・環境面の改善を重視する包括的な政策体系を BBB は意味している。

2. 何を、どのように良くするのか？

上で述べたように、仙台枠組で与えられた BBB の意味は単純明快ではなく、いくつか示された事例も多様である。したがって、各種の専門家の会合における報告や各国の取り組み状況に関する報告を見聞すると、「災害リスク軽減」「脆弱性削減」「レジリエンス向上」という共通言語は必ずと言っていいほど使用されるが、具体的な取組事例は多様である。そこで、UNISDR (現 UNDRR) の定義を意識しながら、「何をより良くするのか」に関しては、①物的施設、②生活再建、③地域の社会・経済・環境、の3つの目的に絞ってみる。そして、「どのようにして良くするのか？」に関しては、①より強靱に、②より安全に、③より早く、④よりインクルーシブに、という基準を考えてみた。表 1 は、何を、どのようにして BBB を目指すかを示す⁷。◎は強く適合、○は適合、△はやや適合という意味である。

表 1. BBB の解釈(何を、どのように、良くするか?)

| | Stronger | Safer | Faster | More inclusively |
|---------------------------------------|----------|-------|--------|------------------|
| 物的ストック (インフラ、施設、 建築物、土地) の再建 | ◎ | ◎ | ○ | ○ |
| 生活再建 | | △ | ○ | ○ |
| 地域・社会・コ ミュニティ・経 済・環境 | | △ | ○ | ◎ |

出典：筆者

3. 途上国と BBB

途上国では、大災害が発生した場合、応急対応に追われるケースがほとんどで、BBBをグローバル・スタンダードとして一律に強要することは慎まなければならない。それでも、災害と貧困の悪循環を断ち切るためには、時間をかけても BBB の取り組みを継続する必要がある。国際社会も資金や技術、人材育成の面で支援を強化する必要がある。初期の段階では災害対応能力を上げ、経済発展とともに強靱化に向けた投資を促進する、という BBB の内容の段階的实施が現実的であろう。

私が被災現場で視察・調査しただけでも、さまざまな事例がある。まず、HFA に沿って、多くの国が災害法制の整備を行ったことが指摘できる⁸。インド洋津波被害（2004）が大きかったインドネシアのバンダアチェでは、高台移転が外国や NGO の支援でなされたが、数年後に多くの漁師が低地に下りてしまった。高台移転が生計とリンクしないと成功しないという事例である⁹。津波危険ゾーンの指定や避難タワーの建設などがなされた。フィリピンの台風ハイヤン（2013）の被害が甚大だったレイテ島を中心に、BBB を明確に意識した復興プロジェクトが動いている。北部の高台への集団移転が行われたほか、JICA が災害に強い湾岸地域の復興計画策定および対策を実施した。ネパール地震（2015）では、JICA があらゆる段階の支援プロジェクトを BBB の理念の下に実施中であり、特に、地滑りの危険を回避するためにハザードマップを用いた復興計画作成支援、住宅再建

プロジェクトを通じた住宅耐震化、などを進めている¹⁰。このように、日本は JICA の事業を通じて途上国や中進国での災害復興に BBB が具現されるように取り組んでいる。

緊急支援に加えて災害復興の分野も日本の国際協力の重要分野になっていることは、本稿の初めから述べてきたことである。そして、兵庫枠組後の防災の主流化が重要なテーマであった頃は主として「インフラへの投資で将来の災害リスクを軽減する」という考えが先行していた。しかし、仙台枠組後の BBB が重要なテーマになってから、「インフラによる強靱化だけではなくソフトの諸政策の統合（発動）によるレジリエンスの向上によって災害リスクを軽減する」という国際社会の潮流を先導している。ネパールの住宅耐震化における耐震基準の設定化などはその典型的な取組である。防災の国際協力で外国支援に取り組む専門家は当然このような国際的な潮流を踏まえているが、日本国内の防災対策、とりわけ復興政策は BBB の本来の趣旨に沿ったものになっているであろうか。

阪神・淡路大震災後の復興では被災地からの創造的復興（インフラに加えてソフト面での諸政策の統合）という願いが国からは支持されなかった。この段階では明らかに国としての BBB を目指す姿は見えなかった。その反省から、東日本大震災後の復興では BBB への取組みも前進し、その結果として仙台枠組のなかで日本の主導の下で BBB 概念が取り入れられた¹¹。しかし、巨大な復興予算によって巨大なインフラ・プロジェクト（防潮

堤、土地嵩上げ、高台移転等々)を推進する側面が前面に出て、国内における BBB が歪な形になっていることも事実である。しかし、この国内の BBB の歪な形態は、日本では歴史的に形成されてきた制度を反映するものである。以下ではこの点を掘り下げる。

IV. 日本の BBB への取り組みと歴史的・制度的背景

1. 日本の取り組み

「仙台枠組の特徴といえば BBB だ」と言われるくらい、わが国ではこの概念は受け入れられている。国の防災対策の取り組みの指針としても BBB は取り込まれている(例えば、『防災白書』平成 30 年版、p.23)。それを最も明示的に示しているのが『日本の災害対策』(内閣府、2019)である。その最終ページ(p.49)で、次のように書かれている。

「BBB とは、災害の復興段階において、次の災害に備えて、より災害に対して強靱な地域づくりを行うという考え方である。潜在的な災害リスクを削減するには、できるだけリスクの低いところに住宅を建設することや、都市の構造そのものを強靱にしていく必要がある。災害からの復興段階は、…土地利用や構造的な対応など抜本的な対策を取るチャンスでもある」。

ここでは、仙台枠組で明示された生活、経済、環境をより良くすることへ明確な言及はない。「より強靱な地域づくり」ということ

は「レジリエントな社会づくり」と同義だとしても、その後の例示が日本的である。ここで述べられている BBB の事例は、まさに日本で伝統的に取られてきた、損壊した物的資産の復旧・復興の対策そのものである。その過程で建物の耐震化、土地区画整理による安全な空間を創出する形でのまちづくり、防潮堤の嵩上げ、高台への集団移転、等々のモノ(物的資産)をより良くするためのハードの事業が中心になる。将来の災害リスクを軽減するための対策で、その重要性を否定できない。問題は、その過程でヒト(被災者)に対する配慮が十分になされているかということである。土地等に対する私権制限に十分な補償がなされるか、被災者の自発的な意見をくみ上げたハード対策になっているか、ハードの将来の維持費用が地元で賄えるか、生活再建を考慮したハード事業になっているか、等々の課題が指摘される。

多様な自然災害に対処しなければならない日本の地勢環境を考えれば、このようなハード面を重視し、将来の災害リスクを軽減するための事前投資の必要性は否定できない。国土保全や恒常的に発生する水害対策のための国土強靱化は、たとえ災害がなくても、予算が許す限り毎年カネを回すべき対策である。しかし、災害復興期の BBB の対策として、上記のようにハード面に偏重した日本の取り組みは、国連が定義する BBB の内容の一部を強調するものである。具体的には、生活、経済などのヒトの暮らしの復興の側面が軽視されている。国際社会の理解は、復興の過程

でハードおよびソフトの対策を講じ、モノとヒトのより良い状態を目指すことである。日本は、ハード面の復興では恐らく世界でもトップレベルの施策メニューを用意しているが、だからといって「防災大国」とは言えない。

先進国として、災害後のヒト（被災者）に対する施策が不十分であることを詳しく述べる紙幅はないが、いくつかの事例を列挙するにとどめたい。避難所の劣悪な生活空間、旧態依然の現物支給主義、自宅避難者への無策、長年にわたる仮設住宅住まい、災害関連死、不十分な住宅再建支援制度、等々である¹²。

2. 日本の取り組みの特徴の背景

このようなBBBにおけるハード中心の施策がとられるという特徴の背景には、少なくとも次の2つの歴史的・制度的要因があることを指摘したい。

第1は、1923年の関東大震災からの復興が、その後の日本の大災害からの復興の進め方の規範になったという点である。その主役を果たしたのは後藤新平であった。地震発生直後に内務大臣に就任して、「帝都復興根本策」をまとめた。それは、「①遷都すべからず、②復興に30億円を要すべし、③欧米最新の都市計画を採用して我国に相応しい新都を造営すべし、④新都市計画実施のために地主に断固たる態度をとるべし」、という4箇条である。地震発生から4日後にはこの骨子に基づく「帝都復興ノ議」（2003）を閣議に提出した。その後、さまざまな抵抗で大幅な予算縮小になったが、復興院総裁に就

任して、単なる復旧ではなく大都市計画の実現による復興に執念を燃やした。その後の日本は戦後復興を経験し、都市計画や土木・建築工学を基礎とするハード中心の復興体制が定着した¹³。政府だけでなく、基礎自治体レベルでも技術系職員をあまねく配置して防災に当たっている国は、私のアジア諸国の調査では（日本以外には）見当たらなかった。阪神大震災からの復興において、当時の政府は物的インフラの復旧に見合う予算措置しかなかったが、兵庫県知事は単なる復旧ではなくより良い復興を目指して「創造的復興計画」を立ち上げた。この計画は確かに後藤新平の精神を受け継ぐものと言えるが、ハードだけでなくいくつかのソフトの事案を含んでいた。当時の政府の支援が得られずとん挫したものが多く、医療産業都市構想などはBBBの代表的な事案と言えよう。東日本大震災では、政府が前面に出てBBBを推進する形になったが、後述するように予算配分があまりにも歪で、ハード中心であることに変わりはない。

第2は、1961年に施行された災害対策基本法（災対法）、つまり日本の防災政策の要を規定する法体系にも原因がある。災対法では、いわゆる防災サイクルのうち、災害予防、応急対応、復旧に関する章はあるが、復興に関する章はない。主な内容として、①防災事業の主体は末端の自治体であり、都道府県を挟んで最終的には国が補完の原則で支援するというガバナンスの構造、②応急対応は災害救助法に基づいて都道府県が主体となって行

うこと、等が規定されている。実際の復旧事業を担う地方自治体にとっての最大の関心は予算措置であるが、これは第7章「財政金融措置」で次のように規定されている。①別途定める法令等で災害復旧事業費等に対する国の負担の特例を定める、②別途定める法律等により激甚被害を受けた自治体の負担軽減を定める、③災害復旧費等についての起債の特例を定める、等である。そして、別途定める法律の代表的なものが、防災対策の対象を規定している「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法」であり、物的インフラのみが災害からの復旧・復興の対象に法律で規定されているのである（別の法律で、農林水産業および中小企業には特別措置が取られる）。関係省庁もこの法律を基本にして対応し、地方自治体も法律に基づいて復興事業に当たるので、基本的にハード中心にならざるを得ない。阪神大震災後、ハードの事業に比べて被災者支援の対策がないという悲惨な状態から、住民運動を起点として国会を動かし、議員立法で最終的に成立した「被災者生活再建支援法」（1998）は、数少ないソフト対策である。それでも災対法を貫くハード中心の防災対策のみを国は対象とする姿勢は変わらず、上記支援法は国ではなく都道府県の政策であるとして（その半額を国が助成する形をとり）、国庫とは別の基金で運営する。日本の防災対策は余りにも歪にハード面に偏った制度設計のままであり、それが日本のBBBの取組の特徴にも反映している。それを是正するためには、救助法、支援法、復興基金特別措置法な

どの散在するソフト面の法整備をまとめ、他方、災対法の中に人間的復興の施策を明示的に組み入れる大規模改訂を行う必要がある。各行政機関における防災対策はあくまで法令に基づいて行われるからである。

防災対策におけるハードとソフトの施策をバランスある体制に再編するためには、復旧・復興予算の資金配分も変える必要がある。阪神大震災の時は、復旧・復興予算は5年間で大まかにハードとソフトの対策に7対3の割合で配分された。その内、国の投入分は約5割であった¹⁴。東日本大震災では、配分された予算のハードとソフトの割合は大まかに6対4である（ほぼ全額が国費で賄われた）。例えば、ソフト対策の典型である被災者生活再建支援への支出は約3000億円であるから、これは全予算額32兆円の1%弱に過ぎない。日本の復興対策における特徴は、このように予算面から読み取ることができるのである。

3. BBBから見える日本の防災対策の課題

上で検討したように、BBBの国際社会の理解と日本の政策当局の現実の対応には微妙な違いがある。その違いは、実は日本にとっては歴史的・制度的なルーツを有していることも指摘した。そのルーツの根は深く、関係省庁の部署の配置、自治体の業務まで、防災は基本的にハードの問題であるという認識が根付いている。南海トラフや首都直下などの予想される大災害からのリスクへの準備として、最近急速に応急対応における復興対策は進みつつある。しかし、生活再建や地域経

済の復興などのヒトをめぐる復興（「人間的復興」）を促進する体制への転換も必要である¹⁵。

国連防災世界会議をすべて日本に誘致し、とりまとめでも日本が果たした役割は大きかったと言われる。現在、世界各国が取り組んでいるBBBを主体にした仙台枠組で、物的なストックの再建と並んで社会のレジリエンスの向上を大きな目標にしている。つまり、ソフト対策で、生活、社会、経済、環境等の復興政策でも世界をリードすべきである。そのためには、あまりにも貧相な避難所、5年以上にわたる仮設住宅、被災地経済の衰退など、従来は当然として見過ごされてきたソフト面での抜本的政策の変換によって是正されるべきである。また、東日本大震災で付随して生じた原発の廃炉という人的災害のハザードをどのように取り除くのか、世界が注目している。震災と原発事故による複合災害からの復興におけるBBBという長期にわたる難題に関しては、本稿は何も触れていない点をお断りしたい。

V. むすび

本稿では、①BBBが防災分野の国際社会で中心的な概念になった経過を辿り、②BBBが意味することを再検討し、③BBBの解釈と実践において国際社会と日本の立場に微妙な差異があることを指摘し、④その差異こそが日本の防災対策の特徴を示していること、を論じた。

BBBの概念は、仙台枠組で総括的な優先

事項とされたこともあり、防災分野の国際社会で広く受け入れられている。国連が定義しているBBBの本来の意味は、ハードとソフトの防災対策を復興の過程で措置することにより、最終的には物的施設だけでなく経済、社会、環境等のより良い状態へ導くことである。途上国では、まず災害リスクへの対応力を高める努力が必要であり、先進国は積極的な支援の協力をすべきである。他方、日本の場合は、伝統的に特徴のあるハード中心主義の修正が必要である。

注

1. 軍の関与の仕方を含めたオスロ・ガイドライン（1994）、国際捜索救助諮問グループ（INSARAG）のガイドライン（2012）、人道NGOが示した基準であるスフィア・スタンダード（1998）等を指す。
2. 政治学者だけでなく、外務省やJICAなどの日本の国際防災協力のオピニオン・リーダーにもこの傾向がみられる。例えば、柳沢編（2016）は国際防災協力の歴史や現状についての確かな整理と日本の貢献の仕方を論じているが、国内の防災制度の歴史や課題には触れていない。「防災大国」であることが暗黙の前提にされている。
3. 内閣府（2011）「仙台防災枠組 2015-2030（骨子）」参照。
4. 新野（1996）、阪神・淡路大震災記念協会（1998）、p.55を参照。
5. 山中（2018）、pp.22-23参照。
6. World Bank（2018）。
7. Stronger, Faster, More inclusive に関しては、GFDRR（2018）を参照して導入した。BBBの達成度を各種の指標を用いて検証することは、Nagami and Takeya（2019）によってなされた。
8. インドネシア、フィリピン、タイ、ミャンマー、ベトナム等における2005年以後の災害関連法制の施行や改正に関する詳細については、Kaneko, Matsuoka and Toyoda（eds.）（2016）を参照。
9. 永見ほか（2016）は、アチェにおける高台移転地区を含む6集落におけるヒアリング調査を行ってこの点を実証した。BBBを検証した貴重な研究である。
10. JICA（2017）「ネパール地震復旧・復興プロジェクト

- クト」を参照。
http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/12293171_01.pdf
11. この点は、仙台枠組の最終的な作成に関与した竹谷公男氏（JICA 上席国際協力専門員）に確認した。BBB という語句はすでに国際社会の専門家の間では使われていたが、仙台枠組の優先行動 4 の中に取り入れることは日本のリードによってなされた、ということである。
 12. ニュージーランド（NZ）は、日本と同様に災害の多い先進国である。同国は自動車自賠責保険に近い独特の地震保険によって、住宅に関する限り、修理から新築まで実際に要した費用が補償される制度を導入している。わが国の地震保険も国が約 11 兆円の支払準備金を積み立てて再保険に備えているが、保険加入額が火災保険の半額までという制限や、修理代金を全額保証するという制度ではない。被災者にとって住宅再建は（新築だけでなく修理も含めて）第 1 の関心事であるが、限られた予算をいかに効率的・効果的に住宅再建に回すかを検討して改革することも、広い意味では BBB の事例になる。住宅再建の制度に関する限り、NZ の事例と比べても、日本は決して防災大国とは言えない。NZ の災害復興制度に関しては、豊田ほか（2018）を参照。
 13. この点は山中（2018, pp.9-11）を参照。
 14. 豊田（2015, p.68）を参照。
 15. 「人間的復興」の概念は、関東大震災における後藤新平の政策へのアンチテーゼとして福田徳三が唱えたものであり、現在でも日本の防災対策の修正に対する意味を持っている（文献（2012）参照）。この概念は、日本が国際社会で主導した「人間の安全保障」の概念と相通じるものである。しかし、国内の防災対策と国際社会での主張との間に矛盾・ねじれがあることは皮肉である。
- 参考文献**
- 片山裕（編）（2017）『防災をめぐる国際協力のあり方』（ミネルヴァ書房）。
- 加藤孝明（2017）Build Back Better: より良い復興（津波特別セミナー資料）、http://tsunamibousai.jp/tsunami_special_seminar2017_kato.pdf
- 金子由芳（2016）「国際的支援」室崎益輝ほか編『災害対応ハンドブック』（法律文化社）、pp.191-193。
- 後藤新平（1923）『帝都復興ノ議』、公益財団法人後藤・安田記念 東京市研究所市政専門図書館蔵。
- 豊田利久（2015）「国際的枠組み」兵庫県震災復興研究センター編『大震災 20 年と復興災害』（クリエイツかもがわ）、pp.206-211。
- 豊田利久（2013）「災害対応の国際協力：日本の経験は活かされているか？」『復興』第 5 巻第 2 号、pp.11-18。
- 豊田利久（2015）「経済再建の現実」神戸大学震災復興支援プラットフォーム（編）『震災復興学』、ミネルヴァ書房、pp.60-72。
- 豊田利久・金子由芳・本荘雄一・山崎栄一（2018）「ニュージールランドにおける災害復興制度－現地調査を踏まえて」『災害復興研究』、Vol.10, pp.63-80。
- 内閣府『防災白書』（平成 29、30 年版）。
- 内閣府（防災）（2019）、「東日本大震災、阪神・淡路大震災「より良い復興」事例集」<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/fukko/index.html>
- 永見光三・北脇秀敏・竹谷公男・松丸亮・荒巻俊也（2017）「アチェ復興は Build Back Better を実現できたのか－ムラクサ郡 4 村落と移転団地 2 地区における住民ヒアリング調査結果から」『災害復興学会論文集』、Vol.10, pp.22-31。
- 新野幸次郎（1996）「復興計画」朝日新聞社編『阪神・淡路大震災誌』、pp.623-647。
- 阪神・淡路大震災記念協会（1999）『阪神・淡路大震災復興誌』第 3 章。
- 福田徳三（井上・山中編）（2012）『災害復興の原理及若干問題』（関西学院大学出版会）。
- 柳沢香枝（編）（2013）『大災害に立ち向かう世界と日本』（佐伯出版印刷）。
- 山中茂樹（2018）「理念の変遷からたどる災害復興の系譜学－復興の個人主義と集団主義の構造的解明を試みる」『災害復興研究』Vol.10, pp.1-37。
- Clinton, W. (2006), "Lessons Learned from Tsunami Recovery: Key Propositions for Building Back Better", Office of the UN Secretary-General's Special Envoy for Tsunami Recovery, New York. <https://reliefweb.int/report/lessons-learned-tsunami-recovery-key-propositions-building-back-better>
- GFDRR (2018), *Building Back Better*. <https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/Building%20Back%20Better.pdf>
- Kaneko, Y., Matsuoka, K. and Toyoda, T. (eds.) (2016), *Asian Law in Disasters: Toward a human-centered recovery*, Routledge.
- Nagami, K. and Takeya, K. (2019), "Securing recovery needs for Build Back Better (BBB) by linking Post Disaster Needs Assessment (PDNA) with sectoral breakdown of World Risk Index (WRI)", https://www.unisdr.org/files/66141_f442fnalokozonagamiv0.3.pdf
- Toyoda, T. (2016), "The Framework of International Cooperation for Disaster Management and Japan's Contribution", Kaneko Y., et al. (2016), pp.315-328.
- UNISDR (2015, 2016), Terminology. <https://www.unisdr.org/we/inform/terminology>

UNISDR (2017), *Build Back Better: in recovery, rehabilitation and reconstruction*. https://www.unisdr.org/files/53213_bbb.pdf

World Bank (2017), *Building Back Better: Achieving Resilience through Stronger, Faster, and More Inclusive Post-Disaster Reconstruction*, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29867>

World Bank (2018), *KOBE Creative Reconstruction*, World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/663101525354320401/Kobe-creative-reconstruction>

付記

本稿は、国際開発学会第20回春季大会（2019年6月15日、於陸前高田グローバルキャンパス）で発表した「災害対応における国際的枠組み—BBBの国内外の課題—」を修正したものである。松岡俊二（早稲田大学）、小林誉明（横浜国立大学）の両教授から受けたコメントに対してお礼を申し上げます。

The Framework of International Cooperation for Disaster Risk Reduction

—A Reconsideration with Special Reference to “Build Back Better”—

TOYODA Toshihisa*

Abstract

This essay tries to demonstrate that, although Japan is a “disaster prone country”, it has not reached the “disaster prevention power” as a developed country. In my view, the disaster prevention power is the state that has integrated measures not only for recovery and rehabilitation but also for improvement of livelihoods of affected individuals and social environment as well as physical assets. To examine it, I extensively discuss on Build Back Better (hereafter it is abbreviated as BBB), which is widely used in recent years in the field of disaster management.

First of all, I look at the process that BBB has become a central concept in the international community in the field of disaster management. Next, I reconsider what BBB means. I also point out that there are subtle differences in the position between the international community and Japan in the interpretation and practice of BBB. Finally, I discuss that the difference is the main source of determining the characteristics of disaster management measures in Japan.

The concept of BBB has become a dominant priority and also a slogan after the Sendai Framework, and is widely accepted by the international community in the field of disaster risk reduction. The original meaning is to take both hard and soft measures for disaster risk reduction in the phase of recovery and reconstruction, which ultimately leads to a better state of economic, social, and environmental as well as physical facilities. Developing countries usually prepare measures for response phase only, but must make efforts to improve their capability and affordability to respond to disaster risk reduction at recovery/reconstruction phase. The international communities should also cooperate to assist developing countries in the spirit of BBB.

* Project Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

