

Large-scale Disasters: Lessons Learned

Summary in Japanese

大規模災害：得られた教訓

日本語要約

近年多くの OECD 加盟国は、大規模な被害を招く出来事に見舞われてきた。こうした出来事が起こるたびに、その少なからぬ人的・経済的コストと、世界経済に及ぼす影響が懸念を引き起こしている。

多分野にかかわる国際機関であり、様々な分野で危機災害管理の経験を有する OECD は、大規模災害による社会と経済への影響を分析し、対応と復旧にあたっての最適な対処方法を提案するのにふさわしい立場にある。この目的のために、OECD では国際未来プログラムの監督の下に、機構内八つの局から選抜された専門家チームと、本資料第三章の資料を提供したトルコの専門家チームが活動を行ない、2003年5～7月に報告書が作成された。

本報告書では、近年の大規模災害による経済的・社会的影響を分析し、将来の災害の統制と対処に役立つ初歩的な教訓を導き出す。主に、大規模災害発生後の信頼の回復と復旧の確保に焦点を当てる。

検討の対象としたのは、チェルノブイリ原発事故、阪神大震災とマルマラ地震、ハリケーン・アンドリュー、ニューヨークとワシントンの9・11同時多発テロと多岐にわたる。こうした災害は、一箇所に集中する多数の人々や活動、資産に甚大な影響を及ぼす点で共通している。また、エネルギー供給や輸送、通信といった生活に不可欠な多くのシステムが寸断され、その影響は当初被害にあった地域の外へも拡大して、広範囲に及んで不安が広がる。政府の市民を守る能力に不信を表す世論が起こることもある。

本文では、まずこれらの異なる災害事件に見られる重要な共通性を概観する（第一章）。次に、分野ごとの具体的な影響を、より専門的な見地から詳細に考察する（第二章）。更に、1999年のトルコのマルマラ地震をケーススタディのテーマとして取りあげる（第三章）。報告書の最後に注釈付きの参考文献一覧をあげている。

第一章の概観では、災害関連問題に関する OECD の広範囲の活動から導き出した以下の政策メッセージに焦点が当てられる。

- 政府は、より良い計画と政府部局間の調整によって、災害時の経済的・社会的影響を緩和するための備えを向上させることができ、また、そうしなければならない。
- 国民の信頼と消費者・投資家の自信は、速やかで組織的な復旧を行なうための重要な要素である。官民双方による信頼できる情報の伝達と効果的な対応によって、こうした要素を強化する必要がある。
- 政府は災害の予防、事前対策、対応、復旧において重要な役割を果たす民間部門と、より緊密に協力する必要がある。
- 大規模な災害や有害事件は様々な国際的側面を持つことがあり、より組織的な国際協力が必要になる。

第二章の分野別の詳説は、危機や災害の影響に関する近年の OECD の活動についての考察であり、以下の八つの具体的問題を分析している。

- 大規模災害の影響の評価
- 過去の災害からの経済復旧
- 公的金融への影響
- 金融・保険市場に及ぶ影響
- 保険による災害管理
- 補償問題
- 住宅と地域社会の再建
- 核事故から得られた教訓

第三章では、マルマラ地震災害に対するトルコの対応を詳しく説明する。また、災害管理分野の最新の経済関連文献を紹介するため、この分野に関する近年の OECD 出版物の注釈つき一覧を付記している。

本報告書で提起した問題は、市民の幸福に関係すると同時に、官民双方で活動する人々が危機管理についての新たな概念に影響を与え、そうした概念を形成していく方法について示唆を与えるものである。危機とは多数の部門や分野に及ぶ問題であり、従来の管理区分や政府部局間の壁を越えて対応を進めなければならない。

得られた教訓

「得られた教訓」と題した本章では、危機災害管理に関する OECD のこれまでの活動と、本報告書各章での詳細な検討を基に、世界各地で起こった大規模な災害や事故の影響と対応から学んだ政策上の教訓を提示する。本報告書の核心を明らかにし、手短かに内容を紹介する手段として、本章をここに短く総括する。

それぞれの災害や事件は、被害の程度、発生の背景、政府の対応等が大きく異なると考えられるが、類似する点もある。教訓を導き出すことができるのはこうした類似点からであり、それは例えば、被害が広がった速さや、社会と経済にどのように影響したかという点である。このようにして過去から有用な教訓を得ることはできるが、本報告書が示すとおり、こうした教訓を今後の事件を処理するにあたっての絶対確実な方策と捉えてはならない。むしろ、災害へのより良い対応と復旧のための枠組みを与えてくれるものと考えべきである。

教訓 1. 政府は災害時の経済的・社会的影響を緩和するための備えを向上させることができ、また、そうしなければならない。

大規模災害は、総資産の 1 パーセントポイント、あるいは GDP の数パーセントポイントという単位の少なからぬ経済的損害を引き起こしうる。今日こうした災害は、高い密度で住民や経済活動、資産が集中した広い都市圏に影響が及ぶ場合も多い。重要な社会基盤が損傷し、社会と経済が依存するシステム（通信、交通、エネルギー供給等）が深刻な打撃を受けることもある。

特に災害が再発する恐れがある場合（放射能汚染、地震等）は、マイナスの経済的影響が相当に大きくなる。こうした有害事件は、消費者や企業の信頼に影響し、金融部門に流動資産への要求が生まれる等、部門間に不均衡が生じる危うさを与える可能性があるために、短期的な経済不安定を招くことがある。

こうした災害の影響を緩和するために、政府は柔軟で対応力の高い意思決定の仕組みを持ち、予算や、場合によっては金融政策において、対策用の十分な余裕を見ておかなければならない。

有害事件は予測不可能であり、多くの場合、不完全な情報を基に即時の判断を求められるため、災害管理にあたっては対応を細かく規定した枠組みに頼ることはできない。それよりも、対応力が高く柔軟な意思決定の仕組みが必要になる。トリガー・メカニズム等の確率論的手法を用いた判断分析モデルは、政府による介入を作動させるレベルを決定するために不可欠なツールになり得る。

災害発生後の政府は、介入への多大な圧力を受けることになる（被害者に対する補償、損害地域の修復、換金性危機の防止等）。しかし、時機を失した政府

の介入はマクロ経済とミクロ経済の両面で逆効果になることがあるため、政府は予算と金融の分野で十分な余裕を持っておく必要がある。例えば、時機を失した介入を行なうと、マクロ経済レベルでは公的債務が増えてインフレが進み、ミクロ経済レベルでは歪曲の効果や障害を生むといった可能性がある。

意思決定の仕組みを作り、上述の分野で十分な余裕を保持することによって、政府は予期せぬ災害や事件に対する備えを向上させることができる。

教訓 2. 国民の信頼と消費者・投資家の信頼は、復旧のための重要な要素である。信頼できる情報の伝達と効果的な対応によって、こうした要素を強化する必要がある。

有害事件の発生後は、情報に対する強い需要がある。独立報道機関は、情報をどういう形で伝えるか、または人々がそれをどう受け取るかについての政府の意見をほとんど聞かないまま、情報を解釈してリアルタイムに伝えがちである。それと同時に、政府が市民に情報を伝える能力が、重要な情報の公開を差し控える必要があるために阻害されることもある。例えば、テロ行為による潜在的な攻撃対象を守る必要がある場合等である。一方で国民からの情報の要求があり、他方、政府は信頼できる公開可能な情報を伝える責任がある。この両者間の緊張は、パニックを拡大させる可能性もあれば、秩序だった組織的な復旧を促す場合もある。例えば、チェルノブイリの原発事故では、放射能にさらされた人々が情報を知らされず、蚊帳の外に置かれたことは、事故後 15 年たった今でも、人々の政府に対する不信感と PTSD への対応のためにウクライナとベラルーシの政府が多大なコスト負担を強いられている理由の一部である。

このように、危機管理当局に対する国民の信頼は、災害への対処と復旧の鍵である。

災害後に国民の信頼を回復するには、情報伝達の透明性と、利害関係者の長期にわたる関与が必要である。この二つの要素は、これまでほとんど目を向けられていなかった。利害関係者の協力は、「生活条件や社会関係にどんな影響があったか」や「こうした状況が地域や民間の主導で復旧に向かう可能性はどれくらいあるか」といった問題の評価で必要であろう。

過去の例では利害関係者が意見を求められなかったケースもあったが、大規模災害は全ての利害関係者に影響を与え、その意識を高める。従って、こうした利害関係者にも関与を求めながら、協力と経済的インセンティブによってよりよい危機管理体制を作っていくのが望ましい。そうすることによって、「被害の発生は事前に予測されていたものであったか」「危機を回避する、または緩和するための効果的なインセンティブはあったか」といった疑問に対する答えが見つかることになる。

より広範囲の関連分野（全ての利害関係者）と協力して災害の原因を調査し、適切な修正措置を実施すれば、将来の危機に対処する政府の能力に対する国民の信頼を増し、結果として復旧を促進することになる。

教訓 3. 政府は、災害の予防、事前対策、対応、復旧において重要な役割を果たす民間部門と協力する必要がある。

大規模災害は様々な経路を通じて地域や国の経済に影響を及ぼす。国のレベルでは、影響が限られる場合もある。例えば、阪神大震災の被害総額は 1,300 億ドルと推定されているが、これは日本の年間資本形成の 10%にしか相当しない。地域レベルでは、しかし、影響は甚大なものとなりうる。ただし、調査によれば地域経済の回復はかなり早い（第二章の重要課題 1 参照）。民間部門が大きく関わるのはこの分野である。

民間部門は、災害に見舞われた地域の再建と経済の再活性化に重要な役割を果たす。ただし、適切な経済的インセンティブを持つことが条件になる（第二章の重要課題 1 参照）。地域経済におけるこうしたインセンティブの重要性は、チェルノブイリ周辺住民を移住させるために 1986 年の事故後まもなく建設されたスラブチチ市の繁栄等に見ることができる。同市の失業率は全国平均より低く、新規企業の設立も増えている。その要因となっているのは、同市が特別経済地区に指定されていることその他、特に新規企業に認められる中期的免税措置である。

被害を受けた産業や地域を支援するための公的措置（特に組織的、長期的なもの）は、競争をゆがめ、通商を阻害する恐れがある。同様に、被害者補償を目的とした公的介入も、モラル・ハザードを引き起こす可能性がある（第二章の重要課題 1 参照）。調査によれば、組織的な補償は国家の結束を示すために行なわれることもよくあるが、こうした措置は「被害者心理」を生み、道徳上や経済上の悪影響をもたらすことがある。従って、政府は公共の社会基盤の修復と短期的な人道支援の他に、予防的行動の奨励と公的補償措置の段階的な撤廃を行なうのが望ましい。

この数十年の間に、OECD 諸国では危機管理における官民それぞれの役割と責任が大きく変化してきた。その結果、近年の事故では、危機への対処方法に大きなギャップがあることが明らかになっている。各国は各部門の責任範囲を明らかにし、法的枠組み（特に責任法）を急速に変化する現状に適応させることが必要である。

官民の協力関係は、「緩やかな規制」の実施によって将来の災害に対する脆弱性を減らす手段になりうる。例えば、9・11 事件の直後、一部の銀行では、主要な事業所とバックアップ施設が近接していた他、最新で運用可能なバックアップ手順の整備が不十分だったため営業の継続が危ぶまれた。官民間で「緩やかな」規制の手順があれば、こうした事態はおおむね防ぐことができたと考えられる。

9・11 テロ事件のような重大危機が繰り返し起これば、保険・再保険業界に相当の、場合によっては取り返しのつかないプレッシャーがかかる。事実、保険市場には、9・11 事件並みの事態が再び起こった場合、世界の保険・再保険業界は立ち行かなくなることを示す根拠がある。こうした現象の存在は、従来のリスク分担の仕組みの限界と、政府と保険・再保険業界、及び資本市場間の協力の必要性を明らかに示している。

従って、官民両部門の効果的な協力は、地域経済の再活性化と将来の災害に対する回復力の向上を大いに促進する他、危機への対処における保険・再保険業界への支援にもつながると考えられる。

教訓 4・大規模な災害や有害事件は世界規模の影響を持つことがあり、より組織的な国際協力が必要である。

一つあるいは複数の災害の規模があまりにも大きいために、一国の力では世界的な脅威の広がりを防げないことがある。事実、伝染病等のように、本質的に地球規模になりうる様々な危険要素がある。多くの場合、国単位の危機管理戦略は、国際協力によって補う必要がある。国際協力の内容としては、次のものが挙げられる。

- 情報と知識の共有
- 国主導による対策の調整
- 国際的な災害管理手段の立案
- 協定の締結

生物・化学物質や放射能による汚染等特殊なケースの災害は、被害国以外の政府の関心も呼ぶ。これは、被害の範囲が地域的に限られている場合でも同じである（第二章の重要課題 7 参照）。しかし、世界規模の追跡調査と情報伝達はほとんどの主な災害でいまだに未熟であり、関係する国が必要な技術を持っていない場合もある。包括的な国際監視体制ができている場合でも、その構成は地域や国ごとのシステムのネットワークである。先頃流行した SARS の例が示すとおり、世界規模での危険要因の追跡調査を効果的に行なえるかどうかは、国ごとの監視能力だけでなく、各国が協力を前向きであるかどうか依存する。従って、世界規模の災害抑制対策には、開発途上国への技術・知識移転とそうした諸国での能力育成が、それだけで十分ではないものの、必要な手段である。

更に、国際社会には、危機管理の負担を分担し、財政支援を促進するための国際的な協力基盤の構築が求められる。

調査結果の詳細について

大規模災害への対処から得られた教訓と、災害への具体的対応に関する徹底した分野別調査の詳しい分析結果は、OECD 出版物 *Large Scale Disasters: Lessons Learned*（2004 年、ISBN 92-64-02018-7）に掲載されている。

© OECD 2004

本要約は OECD の公式翻訳ではありません。

本要約の転載は、OECD の著作権と原書名を明記することを条件に許可されます。

多言語要約は、英語とフランス語で発行された OECD 出版物の抄録を翻訳したものです。

OECD Online Bookshop www.oecd.org/bookshop/から無料で入手できます。

お問い合わせは、OECD 広報局著作権・翻訳部までお願いいたします。

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France

ウェブサイト www.oecd.org/rights

