

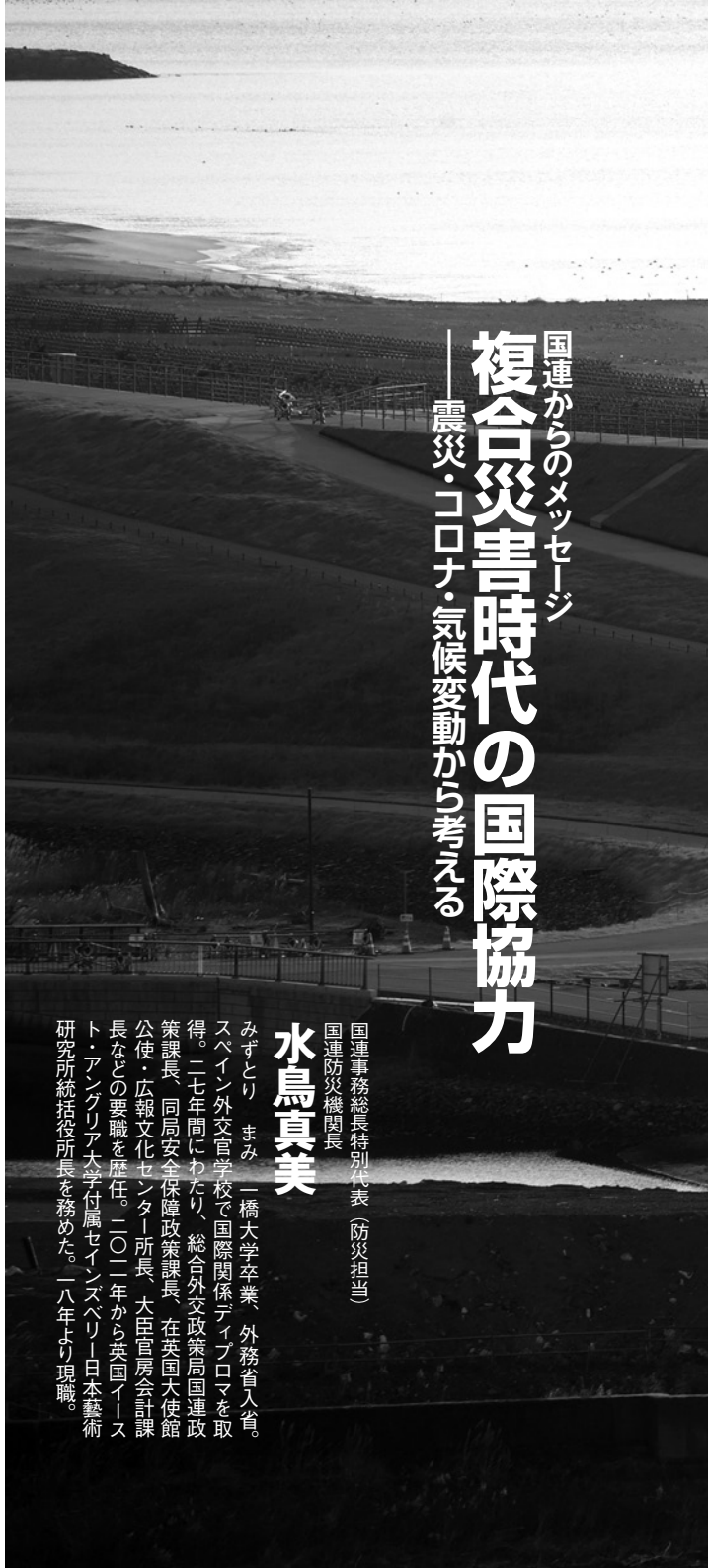


特集

問われる国際協調 ——防災と感染症

未曾有の災害から10年。
日本、そして世界は、いま感染症という
新たな緊急事態に直面している。
アメリカが環境問題対策の国際枠組みに復帰しても、
地球温暖化に伴う複合災害のリスクは高まるばかりだ。
もはや一国の問題ではない。
世界各国や国際機関は、克服への協力体制を築けるか。
10年前の経験を持つ日本は、いかなる役割を果たせるか。

東日本大震災の発生から10年を迎え
た陸前高田市の「奇跡の一本松」(時事)



国連からのメッセージ

複合災害時代の国際協力

震災・コロナ・気候変動から考える

国連事務総長特別代表（防災担当）
国連防災機関長

水鳥真美

みづとり まみ 一橋大学卒業、外務省入省。
スペイン外交官学校で国際関係ディプロマを取得。
二七年间にわたり、総合外交政策局国連政策課長、同局安全保障政策課長、在英大使館公使・広報文化センター所長、大臣官房会計課長などの要職を歴任。二〇二二年から英国イースト・アングリア大学付属セインズベリー日本芸術研究所統括役所長を務めた。一八年より現職。

東日本大震災から一〇年が経ちました。犠牲となられた方々に、心より哀悼の意を表します。またご家族やご友人を亡くされた方々、心身の健康や生活の糧を失われた方々をはじめ、取り返しのつかない被害を被った皆様に、心よりお見舞い申し上げます。

同時に、この一〇年間、より良い復興に向けてたゆまぬ努力を進めてこられた日本政府、地方自治体、そして何よ

り東北で暮らす皆様に、心より敬意を表します。この大災害の記憶を風化させることなく、毎年この時期に防災の重要性について、日本のみならず世界中で意識を新たにしてい、強靱な社会をつくるための行動をとることの必要性を共有することは、とても重要なことです。

宮城県石巻市の被災地では、当時中学生・小学生だった子どもたちが、社会人・大学生・高校生となり、現在の中

学生・小学生に震災の記憶を語り継ぐ取り組みを続けておられます。優れた防災教育が市民の高台避難を実現させた「釜石の奇跡」、復興において多様性を重視したまちづくりを進める宮城県南三陸町など、現在もなおソフト面から防災の取り組みを進められていることに、深く感銘を受けています。特に「釜石の奇跡」について釜石市長とお会いした際に、市長は「これは奇跡であってはならない。すべての場所です。こういった教育が必要であり、これは釜石の出来事としたい」と話されていたことが印象深いです。

仙台防災枠組が目指すもの

東日本大震災から四年後の二〇一五年に、国連のすべての加盟国により「仙台防災枠組二〇一五―二〇三〇」が採択されました。災害後により良い復興が必要なことは、言うまでもありません。しかし同時に、そもそも災害に見舞われる前に、可能な限り災害リスクを削減して、被害を最小限に抑えることは、より重要な意味を持ちます。私が長を務める国連防災機関（UNDRR）の使命は、仙台防災枠組の実施のため、加盟国政府をはじめ、すべてのステークホルダーの方々に支援すると同時に、進捗状況のモニタリングを行うことです。

仙台防災枠組は、二〇一五―三〇年という一五年間の期間で防災に関する国際社会の取り組みの強化を推進しています。また、それを進める上で、四つの優先行動を掲げています。①災害リスクの理解、②災害のリスクガバナンスの強化、③強靱性のための災害リスク削減への投資、④効果的な災害対応への備えの向上と、復旧・復興過程における「より良い復興（Build Back Better）」です。

また、その達成状況を評価するために、七つのターゲットが合意されています。①死者数の削減、②被災者数の削減、③直接的経済損失の削減、④医療・教育施設を含めた重要インフラへの損害や基本サービス途絶の削減、⑤国家・地方の防災戦略を有する国家数の増加、⑥開発途上国に対する国際協力の強化、⑦マルチハザードに対応した早期警戒システムと災害リスク情報・評価の入手可能性およびアクセスの向上です。

仙台防災枠組の採択から六年が経過しましたが、この間、現在進行中のコロナ禍による死者を除けば、災害による死者数は減少しています。他方で、直接・間接に被害や影響を受ける人は増大しています。特に、気候変動に起因する災害の頻発化・激甚化の傾向は顕著で、例えば日本のような先進国においても、豪雨による洪水や土砂崩れが起こり、

多くの犠牲者が発生する事態が頻繁に見られています。あるいは、北欧で山火事が起こるなど、これまでにその地域になかった災害に直面する機会も増えています。

コストではなく投資としての防災

その一方で、防災に関する国際協力があまり進んでいないことも気になります。いったん災害が起これば、当該国の政府はもちろん、国際社会も一体となって人道上の援助や復興支援を行います。予防にはあまりお金をかけたがらないのが実情です。一つの背景には、災害支援や復興事業は成果が一目瞭然で、政府が積極的に取り組みやすく、また、取り組みまいという選択肢もないのに対して、予防の成果は目に見えにくく、政治家としても成果を誇りづらい、という状況があります。したがって、防災にかけるお金はコストと認識されやすいのです。しかし国際社会は、防災はコストではなく投資だと認識を改める必要があります。

例えば、インフラの強靱化を進めることは、災害の際に被害を最小化させるだけでなく、耐用年数も長くなるので、長期的には十分に経済合理的な判断になります。世界銀行の研究によると、インフラ強靱化に一ドル余計にお金をか

けた場合、災害が起きた際の損害・損失や復興にかかる費用に鑑みると、そのインフラの耐用年数を通じて四ドル分のコスト削減効果があるとのデータがあります。

防災が投資になるという認識が、今般のコロナ禍で国際社会により広く共有されることを期待しています。この一年間、私たちはコロナと闘いながら、同時に気候変動に起因する災害に見舞われました。これは、われわれが「複合災害の時代」を生きていることを象徴しています。コロナ禍が人類に見せつけていることは、グローバル化が進み、サプライチェーンをはじめ、あらゆる経済現象が世界の隅々まで結びつく現代において、地球上のどこかで出現した生物学的ハザードが瞬く間に広がり、私たちの健康・医療面に対する被害だけでなく、経済社会のあらゆる面に甚大な被害を与える、ということです。われわれの生活を脅かす現代の災害リスクは連鎖的に発生しており、いくつもの想定外が起ることが、残念ながら今や「想定内」になっています。

ひとつの災害による経済的損失としては、これまでは東日本大震災が最大でしたが、コロナ禍の損失はそれをはるかに凌駕しています。感染症も地震や水害も同時並行に防

を維持するためにも不可欠であることを、私たちは改めて認識すべき時にあります。

「誰ひとり取り残さない」防災とは

防災は社会が一体となって取り組まなければなりません。留意したいのは、災害は全ての人に影響を及ぼしますが、それは全ての人に等しく及ぶわけではない、ということです。東日本大震災でも、現在のコロナ禍の状況においても、高齢者、子ども、女性、貧困者、障がいを持つ人たちなど、災害弱者と呼ばれる人たちは、より大きな被害の影響を受けることになります。「誰ひとり取り残さない」というのは、防災における根幹的要請です。そして、災害弱者の方々を、保護する対象としてだけ見るのではなく、その声がコミュニティや自治体、国の防災対策の中に取り入れられる、災害弱者の方々が防災対策の実施を担う——これこそが望まれる形です。

なかでも、防災分野においてより多くの女性リーダーが登場することを期待します。多くの国では災害復興において軍隊が大きな役割を果たしてきたこともあり、防災対策を担う組織のトップや主要メンバーは圧倒的に男性です。しかし、コロナ禍における女性の貧困、孤独、自殺などが

問題となっているように、女性の視点は極めて重要であり、女性の参画は喫緊の課題といえるでしょう。昨年来UNDRRは、オーストラリア政府の協力を得て、防災における女性のリーダーシップを高める国際的なプロジェクトをアジア太平洋地域で行っています。ぜひ日本にも積極的に参加してほしいと思います。

日本に求めたい気候変動分野の国際協力

最後に、日本の取り組みが世界にどう受け取られているかを紹介したいと思います。日本は不運なことに災害大国ではありますが、それと表裏をなす防災大国であり、優れりリスクガバナンスを発揮しています。災害対策が災害対策基本法をはじめとする法令にきちんと基づいていること、政府の中央防災会議から自治体の防災会議に至るまで複数のステークホルダーが災害対策の策定に関与していること、あるいは毎年『防災白書』を刊行し国民にアップデートされた情報を開示していることなど、日本人から見れば当たり前に思われるかもしれませんが、このような取り組みは世界の中で一つのモデルとなっています。

今後、日本にさらに期待したいのは、地震や津波といった、かねてから存在するハザードによる過去の災害経験だ

けでなく、現在のグローバルな災害傾向——端的に言えば気候変動に関連する災害にもより目を向けてほしい、ということです。日本ほどの国でも、例えば豪雨による災害が多発し、多くの犠牲者が発生する状況を、世界は驚きをもって見ています。気候変動の影響はすでにグローバルに及んでおり、その対策にこれまで以上にコミットしてほしいと思います。

それに関連して、気候変動対策として重要なのは、第一に、その根本原因を除去するという意味で、温室効果ガスの削減です。菅総理は昨年、二〇五〇年までに温室効果ガスの排出量をネットゼロすると発表しました。今後どのように進めるか、具体的に力強い方針を示してほしいと期待しています。

また、温室効果ガス削減策と同様に重要なのが、実際に生じている温暖化の悪影響を最小限に抑えるための適応策です。実行する上で重要なのは、仙台防災枠組の第一の優先事項である「災害リスクの理解」、換言すれば、実態を把握することです。例えば、ハザードマップを準備するだけでなく、気候変動、特に洪水や嵐に関する最新予測データを把握し、それに基づきマップを適切に修正することが求められます。マップを作成する際には、どの地域に災害

弱者が居住しているか、そこでどのようなニーズがあるかを認識する必要があります。状況によっては計画的に移転を進めることも考えるべきでしょう。

近年注目されているのは、自然を活かした適応策(nature based solutions)です。例えば、海岸にマングローブを植林して嵐や洪水のリスクを軽減させたり、都市部の緑化を進めて土地の保水力を回復させたり、さまざまな方法が試みられています。植林をはじめとする自然を生かした適応策は、同時に温室効果ガス削減策にもなります。逆に、アフリカなどでは森林が伐採され、急速かつ無秩序な都市化が進んだことで、それまで洪水がなかった地域に洪水が起るようになりました。自然を活用し、時には元に戻す努力も必要となります。

過去に開催された三度の国連防災世界会議は、一九九四年の横浜、二〇〇五年の神戸、そして二〇一五年の仙台と、すべて日本がホスト国を務めました。日本は防災に焦点を当てて国際協力を行ってきた数少ない国の一つであり、この分野において指導的な役割を果たしてきた国です。コロナ禍においても引き続き、国際社会における防災の取り組みを力強くリードし続けられることを、心から期待しています。