台風30号により多大な被害を出したフィリピンでは、多数の国・地域、各種機関が援助隊を派遣、懸命の支援活動を展開している。災害が大規模化している近年、国際的な援助活動の強化が求められている。

大災害と国際援助

解説ワイド

協働体制の強化が必要

世界では毎年2億人が被災

東日本大震災や米国のハリケーン・カトリーナのように、国際的な緊急援助が必要な大災害は先進国においても多大な被害をもたらしている。

大きなものでは、発展途上国で数十万人に上る死者を出し、先進国では多額の経済的被害が出ている【グラフ参照】。

発展途上国、先進国のどちらであっても、大災害による人的・経済的被害は大きくなるため、災害発生時の緊急の救援・救護活動から復旧・復興過程に至るまで、被災国の政府だけでは手に負えない。

世界の被災者数は、2000年以降の平均で年間2億人にも上る。毎年100人に3人が何らかの影響を被っている割合になる。

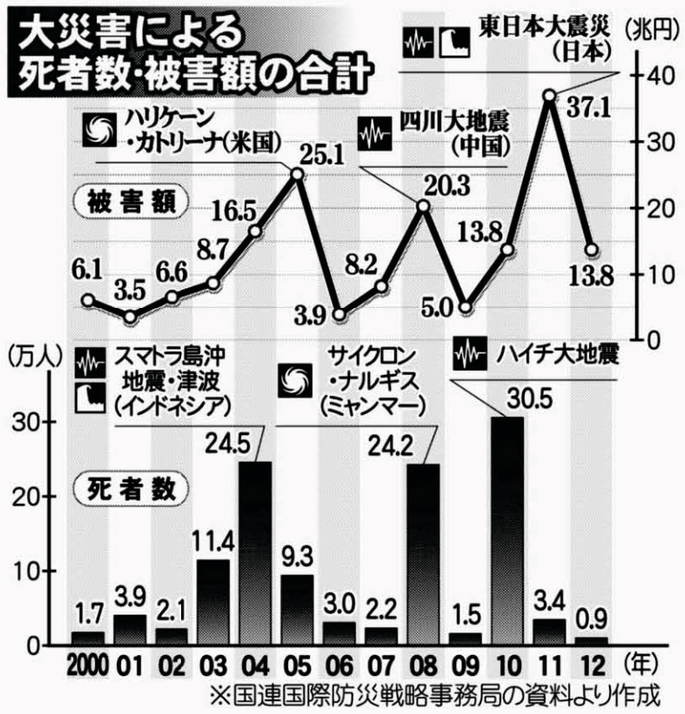
災害は今後、さらに増加するとみられている。気候変動に関する政府間パネル（IPCC）の未来予測によれば、気候変動によって大雨や干ばつの増加・極端化、台風の強大化などの傾向が示されている。

気候変動による災害リスクが高いのは、赤道付近の沿岸国に集中している。いずれも発展途上国である。

それは、単に極端気象や異常気象の発生が増加しているからだけではない。貧富の格差拡大や都市の人口集中などによって、災害に対して脆弱な社会構造が生まれているからだ。

特に、アジアの災害死者数は多く、世界全体の3分の2近くを占めている。また、世界の過密都市の多くがアジアに集中しており、人口の過密地域を災害が襲えば、大きな被害が出ることは避けられない。

災害リスクが高い国の防災・減災力の向上、緊急時の支援態勢の整備など、国際的な協働体制が求められている。



※国連国際防災戦略事務局の資料より作成

防災・減災対策を重視

世界会議（仙台市で15年開催）で行動指針採択へ

フィリピンの台風30号災害では、被災者は1000万人を超え、5000人を超す死亡者が確認されている。避難者も430万人と多大な被害をもたらしている。

フィリピン政府は発災翌日に国際援助の受け入れを表明し、多数の国から援助が寄せられている。日本も自衛隊180人を国際救援チームとして派遣するなど、大規模な国際援助を実施。国連や赤十字、NGO（非政府組織）などのさまざまな組織や団体も参加して、災害救助や医療支援活動が行われている。

国際援助が迅速に効率良く届くようにするためには、国際的に共通した原則やルールが欠かせない。国連では1960年代から議論が行われてきた。

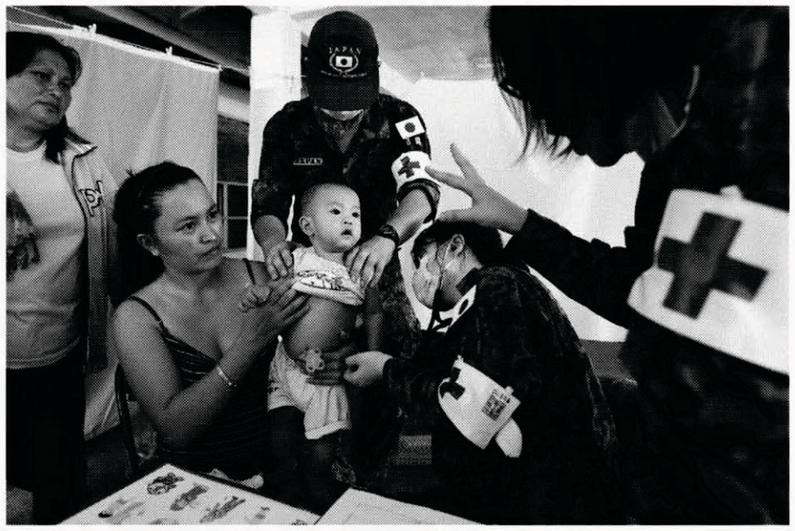
特に、88年のアルメニア地震で無秩序な国際援助が混乱を招いた。この反省から議論が加速し、災害援助に当たって国際社会が守るべき原則をまとめた国連決議46／182が91年に採択された。

決議には、災害救援の責任が被災国政府にあることや、国際社会からの救援は被災国の要請を踏まえて提供されるべきなど、12の原則が盛り込まれている。国際社会は現在もこの決議に従い、災害援助を行っている。

ただ、90年以降は、災害の被害を減らす減災の充実に視点が移り、94年から国連世界防災会議が開催されている。

2005年には、防災を国の優先事項に位置付けて推進するなど、各国・各機関がこの後10年間に取り組むべき防災施策を取りまとめた行動指針「兵庫行動枠組」も採択されている。

15年に仙台市で開催が予定されている第3回会議に向け、15年以降の防災の行動指針となる行動枠組の採択を前提に議論が進められている。


24日、フィリピン・セブ島北部の被災地で、子どもを診療する自衛隊の国際緊急援助隊本隊の医療チーム（共同）

今後、必要な視点は何か？

東北大学・災害科学国際研究所
江川 新一 教授

各国の受入れ能力高めよ

日本は大震災の教訓伝達する役割を

——最近の大災害の特徴は。

江川新一教授　近年の大災害は、複数の国にまたがり、経済のグローバル化の進展もあって、外国人滞在者も含めた多くの人が一度に被災する傾向があります。

特に、発展途上国の貧困の深刻化や人口の都市集中、先進国の高齢化や地方の過疎化など、社会構造の変化が災害に対する社会の脆弱性を生み出しています。

東京電力福島第1原発事故のように一つの災害が次の災害を引き起こすなど、災害の発生サイクルが複雑化している事例も見受けられます。

災害には国境がありません。国を越えた広域、甚大な災害に対応するには、情報の共有化や救援活動の協働など、国際的な連携が不可欠になっています。

——国際協力の現状は。

江川　情報通信技術の発達で、大災害のニュースが瞬時に世界中に伝わり、多数の国から被災国に援助の意思が表明されます。

ただ、国際援助は、被災国からの正式な要請があって初めて行われます。

被災国の政情が不安定であったり、政府機関が被災し、国際援助の受け入れが遅れたり、逆に無秩序に援助を受け入れたために現場の混乱を招いた例があります。

国際援助を十分に機能させるには、派遣団の能力向上はもとより、受け入れ国側の受援能力を高めることも大事になっています。

——東日本大震災では、日本も国際協力を受け入れる立場になりました。

江川　東日本大震災の教訓の一つとして、災害医療の観点から言えば、住民の健康を守る病院や福祉施設が被災したことを忘れてはいけません。

病院が被災した時、なるべく機能を失わないようにしたり、どうやって地域医療を復旧させるのかなどを、自治体や地元の医療機関は事前に想定し準備しなければなりません。それが受援能力になるからです。

例えば、大震災の直後、被災地の中心部は外部との連絡が途絶しました。そのため、被災地以外の地域に情報を伝達できた病院に多数の援助が届く一方で、情報を発信できなかった病院には全く援助が届きませんでした。

病院側は、被災時にどこに援助を求めるのか、連絡先や方法なども含めて事前に準備しておかないと、適切な援助が受けられないことを物語っています。

こうした経験を世界の国々に伝え、緊急時にも機能する受援・支援方法を整備していくと、国際援助の効果が上がります。

対策の有効性を測る指標として、日本では災害統計が細かく整備されていますが、海外で災害統計を取っている国は多くありません。

小さな災害が起きた時に、どの程度の被害が出て、どのような対応を取ったのかを記録していなければ、大災害を想定した有効的な減災対策はできません。日本の災害統計システムの普及も重要な減災対策になります。

——今後必要な視点は。

江川　災害は起きるものです。大事なのは、災害による被害を少なくし、早く復旧・復興するための力「レジリエンス（復元力）」を養うことです。

東日本大震災の時、被災地で暴動や略奪などが起きず、国際社会に高く評価されました。海外では暴動や略奪が起こるのは不思議ではなく、それが国際援助を阻害する要因にもなっています。

東北の被災者が示した態度は、教育や文化的なものによって育まれたものでした。レジリエンスは、こうした側面からも培われます。

被災した東北が新しい東北へと創造的に復興していくことは、レジリエンスのモデルケースになります。日本政府が大震災の教訓をしっかりと世界に伝えていくことが、国際的な防災体制を構築する道筋になっていくでしょう。

＊

1962年生まれ。東北大学医学部卒業。医学博士。2006年、東北大学大学院消化器外科学准教授を経て、12年に現職。