



## 巻頭インタビュー

国連国際防災戦略事務局ヘッド  
防災担当国連事務次長補兼事務総長特別代表

### 水鳥真美

みづとり まみ 1983年一橋大学法学部卒業、外務省に入省。総合外交政策局国連政策課長、同局安全保障政策課長、在英公使、大臣官房会計課長などを歴任後に退職。英セインズベリー日本藝術研究所所長などを経て、2018年3月より現職。写真は就任に際してグテーレス国連事務総長と握手を交わす水鳥氏（UNISDR 提供）

国連国際防災戦略事務局（UNISDR）災害による被害の減少に向けた国際的な戦略や枠組、協力関係の構築推進を目的に、2000年に創設された国連組織。約120名のスタッフがジュネーブを拠点に世界各地で活動している。現在進めている主要なミッションの一つに、2015年3月の第3回国連防災世界会議で採択された「仙台防災枠組2015-2030」の実施推進および進捗状況のモニタリングなどがある。

# 「対応」から「予防」へ 国連が挑む新しい防災枠組

聞き手・編集部

——就任されて約二カ月経ちますが、いかがですか。

**水鳥** やりがいを感じると同時に、職務の重さを実感しています。二〇一五年、仙台で開催された国連防災世界会議で採択された「仙台防災枠組」により、二〇三〇年までの達成目標が具体的に決まりました。それをいかに実現させ

ていくか、これからが勝負です。

## 災害を予防する——仙台防災枠組の策定

——「仙台防災枠組」の目標とは、具体的に何ですか。

**水鳥** 全部で七つ、①災害による犠牲者数を減らす、②被災者数を減らす、③経済損失を減らす、④インフラへの損害を減らす、⑤防災戦略を有する国家を増やす、⑥国際協力を強化する、⑦早期警戒情報へのアクセスを向上させる、という目標が立てられました。

これらを実現するために、まず優先的に取り組む四つの分野があります。一つは、災害のリスクを理解すること。自分たちがどのようなリスクにさらされているかがわからなければ、対策を立てようがありません。次に、リスクに対するガバナンスを強化することです。法制度を整備し、順守させるガバナンスが必要です。三つ目が、防災投資を促進し強靱性（resilience）を高めることです。インフラ整備の際に、それらの強靱性を高めなければ、新しいリスクを生み出すだけになってしまいます。そして四つ目が、「より良い復興（Build Back Better）」を行うことです。

また災害は、思わぬ影響をその国の政治や経済に与えることがあります。例えば難民の問題。これまでは原因として紛争が目立っていましたが、近年は災害に起因する難民が急速に増えています。防災はまさに緊急を要し、かつ全世界が取り組むべき課題です。

——国や地域によって、防災意識は違うのでは。

**水鳥** そうですね。仙台防災枠組は、起きた災害への対応から、事前の予防や社会のさまざまなところに強靱性を埋め込んでおく発想へとパラダイムチェンジを促すことで、既存のリスクを小さくし、新しいリスクにも対応しようというものです。古くから自然災害を何度も経験してきた日本人にとっては、このような考え方はむしろ当たり前のことかもしれません。しかし残念ながら、世界の常識ではないのです。

——災害は確かに重要な問題ですが、緊急の課題なのでしょうか。

**水鳥** 気候変動の影響もあり、現実には世界のいたるところで災害のリスクが高まっています。例えば、今まであまり災害に見舞われなかった欧州でも、英国などで洪水が起るようになり、米国でも昨年、ハリケーンで南部が大きな被害を受けました。

——災害の多い地域——例えば水面上昇や津波などで実際に脅威に直面している太平洋の島嶼国、メキシコやチリなどの大地震を経験している中南米諸国、また地震やモンスー

ンなどで自然災害の多いアジアの国々では、防災への意識が比較的高いように感じます。他方、先進国のなかでも災害の経験が少ない国では「保険で対応すればよい」という程度に考えているところがありますし、途上国では飢餓や

乳児の死亡など災害以上に差し迫った課題が多く、「事前の備え」を考える時間も予算もないのが現実です。防災を国家戦略として策定し、そのための予算までしっかりとつける国を増やすことは、かなり大変な課題なのです。

——政治の指導力が問われますね。

**水鳥** そのとおりです。しかし現実には、「災害が起これば、救援や復興を通じて政治的アピールができる」と考える政治家がいなわけではありません。対策が奏功して災害を未然に防いでもそれは得点にはならない、というのです。ですから防災は、人気取りではなく、政治における真の意味での指導力を必要とするのです。

もう一つ、技術的な問題もあります。防災計画を立てたり、達成度を計測するには、過去のデータの蓄積が不可欠です。しかし防災の統計データ算出は、日本のような先進国でさえ技術的困難が伴います。途上国に至ってはそもそも担当者がいない国も少なくありません。そのような状況から一つ一つ改善を重ねつつ、二〇三〇年までに目標を達成しようというわけです。

——壮大な取り組みですね。変化の兆しは見えますか。

**水鳥** 人々の防災への関心は、少しずつ高まっています。以前ある方が、「一九九二年の国連環境開発会議（地球サ

ミット）から環境概念が定着するまで、二〇年かかった」と話していました。世界的な防災への取り組みはまだ始まったばかりですが、徐々に予防や強靱性の必要性に対する認識が高まるでしょう。

いったん市民の防災意識が高まれば、そこにマーケットが生まれます。民間を含めて防災に積極的に取り組めば、事前の備えがないために損害が拡大する悪循環を断ち切る——そういう希望を持っています。しかし、二〇三〇年の目標達成には、さまざまな取り組みをペースアップしていかなければなりません。そのための啓発活動も、私の重要な仕事です。

——国連からのサポートはいかがですか。

**水鳥** 四月にニューヨークで任命式を行った際に、初めてグテーレス事務総長、アミーナ・モハメッド副事務総長にお会いしました。モハメッドさんはナイジェリア人の女性で、「持続可能な開発のための二〇三〇アジェンダ」を取りまとめたことで注目された方です。彼女と話をするなかで、印象的な言葉がありました。「啓発活動を進めるにあたり、あなたの部下はその場に立派なスピーチを書いてくれるでしょう。しかし、最後は自分の言葉で語りなさい。何度も災害に見舞われ、その経験から災害に対する

強靱性を確立してきた日本から来たあなたが、その経験を語ること——それが一番よいメッセージになるのです」。日本人の私がこの仕事を進める意義を、改めて認識しました。

——関連する国際的な取り組みとの連携も必要です。

**水鳥** その点、二〇一五年に三つの大きな合意ができたことは象徴的です。まず三月に「仙台防災枠組」が作られ、九月に「持続可能な開発のための二〇三〇アジェンダ」、そして十二月に気候変動に関する「パリ協定」が成立しました。この三つは密接かつ不可分に連動しています。災害の八〇%以上は気候変動によるものといわれています。また、災害が起これば開発の果実は摘まれてしまうので、災害に強い開発を行うことは必須です。国連では「一貫性（coherence）」という言葉を使い、この三つを同時に進めていこうとしています。

## 東日本大震災の教訓を活かす

——拠点はジュネーブですが、仕事柄、世界を飛び回ることが多いのでしょうか。

**水鳥** そうですね。世界の五地域に地域事務所を持ち、そのほかアジア太平洋地域には、水没の危機にある島嶼国が多く存在する大洋州を管轄するサブ地域事務所がフィジー

のスパに、日本には神戸市に事務所が、そして韓国の仁川市には、北東アジア地域のサブ地域事務所兼教育・訓練のための事務所があります。

総員二二〇名の非常に小さな組織ですので、われわれだけでできることは限られます。そのため、加盟国に加えてステークホルダーといかに協力関係を築いていくかが重要となります。各国政府はもちろん、議会や民間部門、国際開発銀行やNGOとも協力しなければなりません。特に、その地域の実態をよく知るNGOとの協力は不可欠です。さらに、メディアとの連携も大切です。「より良い復興」へ向けた報道が、防災の啓蒙として重要だからです。

——原子力災害も防災に含まれています。

**水鳥** 仙台防災枠組では対象となる災害の範囲が広がりました。いわゆる「人為的なハザード（man-made disasters）」は、福島原発事故を受けて加えられたものです。さらに「パンデミック」も含まれることになりました。これらの新しいリスクにどう対応するか、われわれも研究しているところです。

——五月には東北の被災地を訪問されました。

**水鳥** 今回仙台市、石巻市などへの訪問では、大きな課題の一つである「包摂性（inclusivity）」に注目しました。

これは、災害に対する弱者の方々を確実に防災の対象に含めるという意味です。仙台では障がいのある方や、震災後も活動を続けておられる女性グループの方にお会いし、また全員が助かった荒浜小学校と、大きな犠牲が出てしまった大川小学校に行きました。そして最後に、若い人たちが作るボランティアグループの人たちともお会いしました。包摂性のある防災を実践するためには、それを必要としている方々のお話を聞いて、一緒に政策を作っていく必要があります。国連国際防災戦略事務局では、彼らを守るだけでなく、対応を策定する段階から一緒に取り組んでいくという考え方をとっています。

だからこそ、東日本大震災の現場の方々は何を思っておられるのかを知りたく、今回の日程を組みました。実際に訪問して被災された障がい者のお話を伺い、お子様をなくされた方に大川小学校の被災状況の説明を受け、自分が誰のために仕事をしているのかということを変更して実感しました。そして、弱い立場におかれている方も含めて全員が救われる防災対策を作らない限り、仙台枠組は達成されないことを強く認識しました。

——東日本大震災の際、障がい者施設の情報を防災部門が持っていなかったという問題が起きました。

題が次から次へとやって来る「動いている仕事」だったので、やりがいはありました。非常にダイナミックな仕事だったと思います。また、外務省は他省庁に比べてリベラルなところがあり、性別や出身大学による差別はほとんど感じませんでした。このような自由な空気は、外国と接する機会が多いため、無意識のうちにはほとんどの職員に共有されていたのかなと思います。

——ご活躍の最中に外務省を退職されました。迷いはなかったのですか。

**水鳥** 後に配偶者になる人がケンブリッジに住んでおり、結婚せず、あるいは別居状態で外務省に勤め続けるか、英国に渡って結婚するか——。外務省での仕事は長くても残り一五年。結婚して人生の残りの三〇年を夫と一緒に過ごすことを選びました。特に迷いはなかったですね(笑)。

——渡英後、セインズベリー日本藝術研究所に勤められました。

**水鳥** イギリス人と日本人は気質が似ています。そういう国で日本の文化について啓発し、日英の交流を強化するという仕事は、非常に楽しかったです。さらに私にとって重要だったのは、日本の外から日本文化を見たということですね。文化交流は双方向のもので、日本の文化をイギリ

**水鳥** われわれも障がい者と健常者、男性と女性、所得の高低を分けた統計データを提出するよう、各国に求めています。しかし、日本でもそこまで詳細な統計データは、中央政府にもないようです。むしろ自治体にあるのかもしれませんが。包摂性の観点から、弱い立場の方々への被害をしっかりと分析し、取り組みを進めたいと思います。

## 国連防災担当のトップとしての使命

——水鳥さんはご自身のキャリアを外交官として始められました。早くからその意識はあったのですか。

**水鳥** 子どもの頃にアメリカに住んでいたことがあり、国際的な仕事に就きたいという漠然とした希望は早くから持っていました。具体的なきっかけとなったのは、大学時代に同じマンシオンに住んでいた西村熊雄さん(外務省条約局長などを歴任)と親交があり、お宅へお茶に誘われた時に勧められたことですね。縁があったというほかありません。また、私自身も男女差のある仕事に就きたくないという思いがありました。それらが結びついて、外務省に入ることを決めました。

——実際に外務省に入ってみて、いかがでしたか。

**水鳥** その時々の世界の動きと、日本の立場の関係で、課

ス人がどう受け止めたかがわかれば、交流はさらに深まります。日本の良さや弱みを知るうえで役に立ちました。

——そして今年、現職に転身されました。

**水鳥** セインズベリーでの仕事は楽しかったのですが、最後にもう一度、公の仕事をしたという気持ちがあります。そんな時に、国連国際防災戦略事務局ヘッドの仕事のお話が来ました。防災は日本人の経験が生かせる分野ですし、グテーレス国連事務総長は女性の登用に積極的です。いろいろな点でめぐりあわせがよかったということでしょう。

——その分、期待も大きいと思います。

**水鳥** 防災の専門家やステークホルダーをどこまで動員できるか、仙台防災枠組が実現される二〇三〇年に向けて試されます。実現できなければ加盟国の支援は減少するでしょうし、組織の必要性自体に疑義が呈せられかねません。

国連は創設から七三年が経ちますが、いま曲がり角に来ています。グテーレス事務総長は国連改革の必要性を強く認識しており、仕事の結果を出さなければならぬと声を大にして言っています。UNISDRは決して大きな組織ではありませんが、その分トップのビジョンが反映されやすいところもあります。重要な任務ですので、ぜひ成果を出したいと思います。●