



## 国際復興フォーラム 2021: 複合災害とCOVID-19 パンデミックからのより良い復興 2021年1月22日

### はじめに

COVID-19 パンデミックは、社会経済的に深刻な影響を与える世界的な健康危機を引き起こしています。また世界各国は激甚化、頻発化する気象災害及び繰り返される地球物理学的リスクによる自然ハザードと COVID-19 パンデミックの複合災害を管理するという課題に直面せざるを得なくなっています。フィリピンやバヌアツなど、パンデミックと熱帯サイクロンの両方に同時進行で対応を強いられている国は特に被害が甚大で、二次災害、三次災害の発生が事態の深刻化を招いていますが、リソースに限りがあるため、災害による被害や影響に対処する政府の能力が制約を受けています。

自然ハザードによる一過性の災害と異なり、COVID-19 パンデミックは長期的で出口の見えない緊急事態です。災害発生後ただちに復旧・復興作業が行われる場合とは違い、COVID-19 によるパンデミックは流動的で、収束と拡大を繰り返す傾向があるため、その復興過程には特有の課題が伴います。また感染拡大は特に貧困層や弱者層に大きな影響を与えてきましたが、こうした人たちはそもそもリソースやレジリエンスが最も乏しく、多くの場合復興でより深刻な課題を抱えてしまいます。このような危機的状況下で復興を進めるには、影響の評価、的を絞った復興・投資プログラムの策定、社会的保護の確立・強化、気候変動や開発全般における優先課題と連動させて復興の優先度を調整するなど、多くの重要な検討事項に基づき行うことになります。

2021年1月22日、「複合災害からの復興：自然災害と COVID-19 パンデミックへの取り組みとより良い復興 (Build Back Better) のための実践と教訓」というテーマの下で国際復興フォーラム 2021 がハイブリッド形式で開催されました。この年次フォーラムは、レジリエントな復興、より良い復興に関する経験や知識、エビデンスを共有するとともに、仙台防災枠組 2015-2030 の優先行動 4 の進捗を推進することを目的に、国際復興支援プラットフォームが主催する主要イベントです。

49 か国から 340 人が参加した本フォーラムでは、基調講演やパネルディスカッションが行われ、復興経験から得られた初期の教訓や、COVID-19 や複合災害からのより良い、より環境に優しく、より公平でレジリエントな復興を果たすための機会について話し合われました。本概要はフォーラムでの議論の内容と主な成果をまとめたものです。また、COVID-19 と複合災害をめぐる状況を概観し、経験と教訓を共有するとともに、復興のための主要な提言を示しています。



#### 開会登壇者：

ジャレッド・メルカダンテ IRP 運営委員会議長（世界銀行 防災専門官）、小此木八郎 内閣府 防災担当大臣、井戸敏三 兵庫県 知事

#### 特別講演登壇者：

河田 恵昭 人と防災未来センター長、ステファン・ハレガッテ 世界銀行 首席エコノミスト、モデレーター：松岡 由季 国連防災機関駐日事務所 代表

#### パネルディスカッション1登壇者：

マリア・アレハンドラ・ムニョス・セミアリオ エクアドル政府 副大統領、バンビ・クラウス アメリカ合衆国連邦緊急事態管理庁 (FEMA) 先住民族問題アドバイザー、ビージェイ・パドマナバン アジア開発銀行 東南アジア局・都市インフラ部 部長、ジョイ・エラモン インド・ケララ州地方行政研究所 所長、モデレーター：リタ・ミサル 国連開発計画 (UNDP) 危機対応局 防災・復興・レジリエンス強化チーム 復興アドバイザー

#### パネルディスカッション2登壇者：

マルコム・ダレサ バヌアツ政府・首相府 戦略・政策・計画・援助調整局 災害後復興ニーズ評価調査 (PDNA) 復興戦略コーディネーター、ロナルド・ジャクソン 国連開発計画 (UNDP) 危機対応局 防災・復興・レジリエンス強化チーム ヘッド、マーク・ホベン フィリピン政府財務省 財務次官、ベルナディア・イラワティ・チャンドラデヴィ 都市・自治体連合・アジア太平洋支部 事務局長、モデレーター：パオラ・アルブリート 国連防災機関 (UNDRR) 政府間プロセス、機関間協力及びパートナーシップ部長

#### 閉会登壇者：

水鳥 真美 国連事務総長特別代表 (防災担当) 兼 国連防災機関長、村川 奏支 IRP 運営委員会共同議長 (内閣府 防災担当企画官)

## COVID-19 と複合災害から学んだ経験と教訓

COVID-19 は、社会にもともと存在する脆弱性やリスクがいかにかに被害や影響を増大させるかということを見せつけました。国や人々によって、パンデミックが与える影響はさまざまに異なります。リスクには連鎖する性質（システムック・リスク）があるため、その連動的・相互的作用を理解し、自然ハザードやパンデミックがもたらす現在と将来のリスクを軽減するためには、多様な分野（マルチセクター）に及ぶ、また多元的・体系的なアプローチが欠かせません。COVID-19 および同時発生した災害への対応や復興対策には、長期的な復興活動に活かすことのできる多くの教訓が込められています。

**即応性：**医療、教育、社会的保護制度への投資・資金配分が不十分な国では、関連部門やシステムの脆弱性が露呈し、国の復興に大きな遅れが生じました。一方で COVID-19 の発生以前から防災・災害リスク軽減を優先課題とし、予防・事前準備対策を講じていた国では、一定レベルのレジリエンスが発揮されました。今後復興を進め、不確実なリスクを管理していくためには、早期警戒や事前の備えのためのシステムや制度、人材に柔軟な資金調達と投資を増やしていくことが必要になるでしょう。また災害の発生に備えて、政府が災害時臨時融資や緊急貸付など、事前に柔軟な融資制度を整備しておく、復興への即応性が高まります。フィリピンからは、強い財政状態を維持することが災害後の資金調達を容易にするということが示されました。

**エビデンスに基づいた意思決定：**国連開発計画（UNDP）は COVID-19 復興 ニーズ評価（CRNAs）を実施し、多くの国が抱える様々な危機やリスクを考慮に入れた上で、COVID-19 が及ぼす社会経済的影響の多次元評価を行いました（UNDP, 2020）。これは、災害後ニーズ評価（PDNA）の手法を COVID-19 特有の課題に適用できるよう変更した手法で、その都度、複数の部門や社会経済的課題（フォーマル・インフォーマルセクター、中小企業、雇用など）を対象に評価が行われました。こうした社会経済面の評価は、より包括的でより良い復興（Build Back Better）戦略の策定を進める上で重要な役割を果たしています。エクアドルからは、CRNAs により、保健医療、食糧、雇用、通貨の安定など、貧困層や最弱者層のために優先的に取り組むべき分野が明らかになったという発表がありました。一方で、的を絞った復興プログラムには、質の高いデータ・情報管理システムが必要になります。例えば、インフォーマル企業や小規模ビジネス、あるいは貧困層や弱者についてのデータが十分ではなかった評価に遅れが生じ、的確に的を絞った復興関連のリソース投入に遅れが生じたなどの最近の事例が報告されています。

**誰一人取り残さない：**CRNAs を機に、脆弱性や排斥、差別など、社会にもともと存在する不平等が COVID-19 の影響を深刻化したことに注目が集まりました。評価により、障害者、女性、移民、難民、先住民など、社会から疎外された集団がひととき深刻な影響を受けていることが明らかになったのです。例えば、もともとの健康状態や既往症が原因によるアメリカやアラスカの先住民のパンデミックに対する脆弱性は、彼らが利用できる良質な医療が不足している状況を明らかに

## 主要メッセージ

- リスクは個別に対処するべきではない。現在および将来のリスクを視野に入れてリスクの相互作用への理解を深めるためには、多様な分野（マルチセクター）にわたる、多元的かつ体系的アプローチが必要である。
- 復興途上にある国や地域は、どうすればより良い、環境に優しく、レジリエントで公平な復興を実現できるかを検討することが必要である。
- 長期復興ビジョンは、持続可能な開発、気候変動、リスク削減の課題と連動させるべきである。復興戦略では、緊急の復興ニーズと長期的なレジリエンス強化目標の双方を満たすプログラムを優先しなければならない。
- 今回の危機が及ぼす長期的影響を軽減するとともに、将来の災害などの脅威に備えてレジリエンスを構築するために、社会的保護を拡大、強化、維持することが必要である。
- 統合的、分野横断的なアプローチを進めて社会の相乗便益（コベネフィット）を最大化するためには、パートナーシップがカギとなる。
- 的確に的を絞ったタイムリーな復興プログラムの基盤となるのがニーズ評価である。長期的影響や変動するニーズを理解するためには、繰り返し評価を行うことが必要であり、データ・情報システムを強化してエビデンスに基づいた意思決定を行うことが求められる。
- 地域やローカルレベルの取り組みはこれまでも革新的で効果的な問題解決策を生み出しており、今後もレジリエントで持続可能な都市を築いていくためのカギを握る。





しました。影響における差異と既存の不平等と脆弱性を明らかにすることで、CRNAs はより包摂的な復興への指針となります。

**タイムリーな意思決定：**今回のパンデミックがもたらした不確定要素により、指導者には、迅速な決断を下し、感染拡大と被害を抑えるための計画を策定し、復興を推進することが求められています。評価と意思決定をタイムリーに行うことにより特に、最弱者層のために、またリスクの高い地域で適切な対策を迅速に講じることを可能としました。

**地域やローカルレベルでの取り組み：**復興の過程では、国の取り組みに劣らず地域の取り組みが重要になります。パンデミック下では国境をまたぐ支援が難しいため、評価を実施し、復興計画を立案・遂行するためには国内や地域、ローカルレベルでの能力が必要不可欠です。多くの場合、中央政府が方向性を示して資金を提供し、自治体やコミュニティが地域レベルで取り組みを進めています。都市・自治体連合（UCLG）からは、自治体間の連携が復興に向けた都市間の相互支援につながったという報告がありました。またインド・ケララ州からは、地方が強力なガバナンスを発揮して、自治体やコミュニティ、及び他のステークホルダー間のシステムや取り組みを調整したという事例が紹介されました。ボランティア活動と自助グループの結成が、コミュニティの役に立つ革新的なイニシアチブを生み出しました。

**復興戦略：**各国は、開発全般や気候変動、サステナビリティの課題と連動させて復興に関する優先順位を決定し、復興戦略を策定することに努めています。また各国政府は、関連部門が復興への取り組みに参画できるように予算の優先配分を見直すとともに、プログラムに定めた一連の活動内容に合わせて、活動と予算の調整をはかっています。COVID-19 の渦中で熱帯サイクロン、ハリッドに見舞われたバヌアツは、国家の長期的開発計画である「国家開発計画」と明確にリンクさせた復興戦略を策定しています。またフィジーは、当面の復興目標だけでなく、レジリエンスとサステナビリティに向けた長期的な優先課題を視野に、復興資金の優先配分を行っています。

## より良い復興のための提言

復興が始まる中、各国は COVID-19 パンデミックや他の災害がもたらした甚大な短期的損失と長期的影響の両方から回復するという難題に直面しています。評価は被災時点の状況把握には役立ちますが、COVID-19 パンデミックの長期化する性質と災害の複合的な影響を考えると、より良い復興を実現するためには、評価を何度も繰り返して、長期的影響と、経済、社会、自然システムの相互関係についての理解を深めることが必要になります。政府には、いかにより良い復興を果たすか、すなわち将来の災害に備えていかによりレジリエントな社会を構築するかを検討し、開発の新たな道筋を示すことが求められます。

**長期的レジリエンスのためのより良い復興：**パンデミックや災害対策のための復興予算や復興プログラムの戦略を検討する場合、政府は、短期的な復興ニーズと長期的なレジリエンス構築の両方を視野に、どのように資金を優先配分するかを決めなければなりません。例えば、インフラのレジリエンス向上に予算を割り当てた場合、短期的に雇用を生み出すだけでなく、将来の損失を回避することができるので、長期的にもメリットが得られます。将来被災した場合の損害と復興に要する費用と比較すると、レジリエンスの向上という投資に要する費用は比較的少なくてすむのです。

**より良い環境を目指した復興：**COVID-19 を機に、グリーン成長や自然を活用した解決策、再生可能エネルギーなどへの投資を通じて、復興の一環として気候変動対策を講じるといった新たな機運が生じました（IRP, 2020）。スマートビルディングや持続可能な都市・土地利用計画、環境に優しい輸送や交通、気候変動対応型農業などは、雇用創出も含め多大な相乗便益を生み出します。国の復興戦略は、グリーンへの移行、社会経済開発への投資、最弱者層対策の重点化に焦点を当てるべきです。例えばアゼルバイジャンの復興戦略は、新たな社会契約、情報格差の解消、グリーンへの移行の促進の3点に焦点をおいています。都市について言えば、パンデミック後の都市設計・整備について再考する必要があります。パンデミックは、他の災害で起こりうる都市インフラに対する損害を与えることはありませんでしたが、都市計画家は、エコシステムや生物多様性、コンパクトシティ設計、通勤・通学のしやすさ、都市環境緑化といった点に配慮して復興資源を配分する機会があります。また、都市への投資と政策措置は、サステナビリティの実現へのコミットメントと、持続可能な開発および気候変動へのレジリエンス強化の追求に基づくべきです。

**社会的保護：**貧困層や弱者層が被る社会経済的影響への対応に重点を置いた支援策が必要です。こうした人々にはセーフティーネットがほとんど、あるいはまったく及ばず、危機が長引くにつれて社会的保護の必要性が高まるためです。多くの国が COVID-19 対策として社会的保護制度の強化を図っています。貧困層に対する生活保護が長期間深刻な影響を受けることから、パンデミックからより良い復興を遂げるためには、社会的保護を長期的に維持することが必要であり、また将来の危機に備えてレジリエンスを高めることも求められます。

# 国際復興フォーラム 2021: 複合災害とCOVID-19パンデミックからのより良い復興

**政策とガバナンス：**復興を遂げるためには、現状のニーズに応じたガバナンス・システムが必要です。復興への取り組みは社会全体によるアプローチ、異なる分野やステークホルダーが従来の枠組みを超えて組織的、有機的に行動することが求められます。また長期的復興を継続するためには多角的な資金調達が必要になることから、経済改革を採用することも重要です。

法的枠組みとしては、防災政策の中に明確に復興を盛り込むべきです。科学的知見に基づく気候リスク管理システムは、気候変動適応・緩和、防災、持続可能な開発に焦点を当てた行動に向けて、国の社会経済的な復興を支えるべきです。また、公共部門には、技術やデジタルを活用した問題解決策を推進していくことが求められます。具体例としては、モバイル技術を活用してデータを収集し国民IDシステムやデジタル決済システムを構築する、衛星画像を用いて社会問題を空間的に分析する、分析技術で災害保険商品を開発することなどが挙げられます。

**パートナーシップと協働：**復興は、国や地方自治体が単独で成し遂げられるものではありません。資金を調達し、官民、市民社会組織、学術界、研究機関、地域社会が問題解決に向けて協力し、相互支援のための戦略を実施するためには、パートナーシップが不可欠です。力を合わせれば、統合的、分野横断的なアプローチを通して相乗便益を最大化し、より良い復興を実現することが可能になります。今回のパンデミックは、相互依存の弊害の一部を露呈しましたが、一方で相互依存は、パートナーシップを通して復興を達成するための大きな機会でもあります。UCLGからは、都市間の相互支援が災害対応や復興を進める力となったことが報告されました。またアフリカ連合は、大陸、地域、国内の復興活動の足並みをそろえ、地域内での相乗効果を活用するために、UNDPと協力して、COVID-19からの地域復興枠組を策定しています。

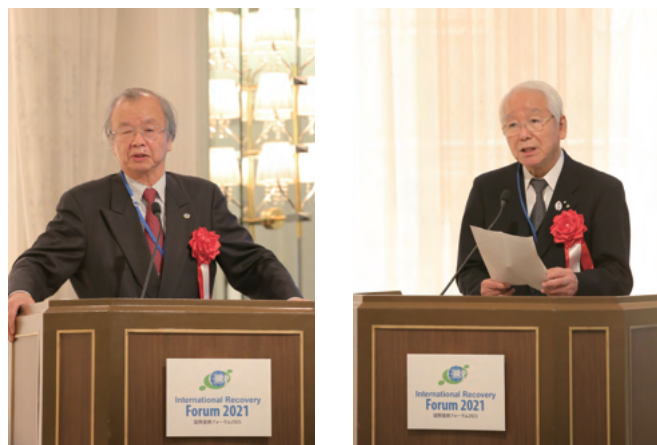
**データ、情報管理：**評価や意思決定を支援する質の高いデータ管理システムや効果的な情報管理システムが引き続き課題となっています。確かな情報を基に意思決定を下すためには、データを収集し、データベースを構築することが必要です。分野横断的な分析を行い、的を絞ったプログラムやイニシアチブを立ち上げるためには、国から地方に至るあらゆるレベルで確かなデータを収集することが求められます。情報管理システムをデジタル化することにより、透明性を高め、サービスをリアルタイムに利用することが可能になります(UNDRR, ESCAP & IRP, 2020)。

## 参考

- IRP. (2020). *COVID-19 Recovery Policy Brief*. Kobe: IRP.
- UNDRR, ESCAP & IRP. (2020). *COVID-19: Opportunities for Resilient Recovery*. UNDRR Asia Pacific COVID-19 Brief. Bangkok: UNDRR.
- UNDP. (2020). *COVID-19 Recovery Needs Assessment. Draft Guidance Note*. New York: UNDP.

## 結論

COVID-19と複合災害からの復興途上にある国々は、対応と同時進行で、復興計画を立案し実施するという難しい課題に向き合っており、各国政府は、復興と持続可能な成果という火急のニーズに応えるべく、限られたリソースでタイムリーに確かな意思決定を下す必要に迫られています。将来起こりうるパンデミックや複合災害の被害や影響を軽減するためには、復興計画に、連鎖的、複合的、波及的リスクへの対応策を盛り込むことが必要です。また、持続可能な開発、気候変動、リスク削減の課題と連動した長期的復興ビジョンを策定することも必要です。肝心なことは、経済改革と、リスク情報を活用した金融政策を実施して、グリーンで持続可能な気候変動対策と経済発展を適切なバランスで両立させることです。さらに大切なことは、今回の危機の影響がまちまちであり、ときにその被害や影響が全く異なる様相を呈していることから、復興を遂げるためには、雇用や生活だけでなく、高齢者、障害者、女性、子どもなど、それぞれに特有の状況や経験を考慮に入れた、人間を中心に据えた包摂的な取り組みが必要だということです。また関連部門やドナーが活動や予算配分を調整しながら、様々なレベルでパートナーシップと協力関係を強化できるような復興計画が求められます。カギとなるのは、あらゆる部門とステークホルダー間の調整に重点を置き、強固な情報システムの構築に焦点を当てた目的適型のガバナンス・システムです。COVID-19と複合災害からの復興を遂げるために、従来にも増して、国内外での連帯が求められているのです。



本フォーラム全体の動画と各プレゼンテーションは、IRPのホームページのIRF21特設ウェブサイト(<https://bit.ly/3t4XCuw>)と、IRPのYouTubeチャンネル(<https://www.youtube.com/user/IRPsecretariat>)でご覧いただけます。

