

「災害の世紀・21世紀を生きる知恵」シンポジウム

東日本大震災・福島原発事故の教訓をポスト MDGs・SDGs の目標へ

記録

1. 趣旨

2011.3.11 の東日本大震災と福島原発事故は、21世紀を象徴する巨大複合災害として、日本社会だけでなく人類社会全体に対してきわめて大きな衝撃を与えた。2011.3.11 から3年たった現在、東日本大震災と福島原発事故の経験と教訓を、より広くより永い視野から明らかにし、人類社会共通の知恵としてまとめることが必要である。本シンポジウムは、国際社会におけるポスト 2015 年開発アジェンダ（ポスト MDGs）や持続可能な開発目標（SDGs）をめぐる議論に、2011.3.11 の経験と教訓を反映させることを目的に開催する。

2. テーマ

「東日本大震災・福島原発事故の教訓をポストMDGs・SDGsの目標へ：災害の世紀・21世紀を生きる知恵」

“21st Century of Disaster; Lessons from Great East Japan Earthquake and Fukushima Nuclear Accident and Sustainable Development Goals (SDGs)”

3. 主催・協力

主催：

環境省環境研究総合推進費S11「持続可能な開発目標とガバナンスに関する総合的研究-地球の限られた資源と環境容量に基づくポスト2015年開発・成長目標の制定と実現へ向け-」（研究代表者：東京工業大学・蟹江憲史）
国連大学サステナビリティ高等研究所（UNU-IAS）

協力：

文科省原子力基礎基盤研究イニシアティブ「原子力産業への社会的規制とリスク・ガバナンスに関する研究」（研究代表者：早稲田大学・松岡俊二）
アジア協働大学院（AUI）推進機構
早稲田大学レジリエンス研究所

4. 日時・会場・参加者・使用言語・記録者

日時：2014年5月16日（金）15:00-18:00（14:30開場）

会場：国連大学本部5階ローズホール

参加者：60名

使用言語：日本語、一部は英語

記録：佐藤穂奈美（早稲田大学修士2年）

5. プログラム

MC：龍原 梢（早稲田大学修士2年）

15:00-15:10：開会挨拶：蟹江憲史（東京工業大学）

15:10-15:35：報告 1：Sakiko Fukuda-Parr（ニューヨーク・ニュースクール大学）

「ミレニアム開発目標 (MDGs) とポスト2015年開発目標 (The global goals as a policy tool in relation to the post 2015 agenda and the MDGs)」

15:35-16:00: 報告 2: 蟹江憲史 (東京工業大学)

「ポストMDGsにおけるSDGsと防災目標(SDGs paying special attention to disaster management and prevention)」

16:00-16:25: 報告 3: 松岡俊二 (早稲田大学)

「2011.3.11 (東日本大震災・福島原発事故) の教訓とSDGs (Lessons from Great East Japan Earthquake and Fukushima Nuclear Accident and Sustainable Development Goals)」

16:25-16:45: 休憩 (Coffee Break)

16:45-17:20: 討論者

島田剛 (早稲田大学博士3年)、北村友人 (東京大学)、森口祐一 (東京大学)

17:20-17:50: 質疑

17:50-18:00: 閉会挨拶: 松岡俊二 (早稲田大学)

.....

開会挨拶: 蟹江

東日本大地震・大津波・福島原発事故の経験や教訓を普遍化し、国際社会に伝えていきたい。大震災から3年経ち、大震災に関する様々な調査研究レポートもまとまってきている。ポストMDGやSDGsの議論が進んでいるが、2030年が新たな目標年となるだろう。日本政府としても、大震災の教訓を活かすことが国際社会へ貢献できる1つの領域である。本日のシンポでは、災害リスクの低減をSDGsにどのように盛り込むのかを議論したい。大震災や福島事故の教訓とSDGsは整合性があるが、これまでなかなか一緒に議論されてこなかった。本日は活発な議論をお願いしたい。

報告 1: Fukuda-Parr

(報告資料を参照下さい。)

報告 2: 蟹江

ポストMDGsにどのように3.11震災の教訓を取り入れるのかという話をする。持続可能な開発目標SDGsはMDGsに時間を加えたものである。それはMDGsの三次元からSDGsの四次元へという形で表現される。最大の問題は引き続き貧困である。関連する人間開発ベースのヒューマンニーズをクリアすることが重要である。それがMDGであり、これを持続可能にするものがSDGsである。MDGの目標は重要だが、今では地球環境の悪化そのものがMDGの足かせになっている。これからは、環境と開発をセットで考え、SDGsとして考えることが重要だ。

これまで環境、社会、経済の3つの柱でSDは構成されてきた。これはブルントラント報告による「将来世代の欲求を満たしつつ、現在世代の欲求も満足させるような開発」という定義に立脚している。この定義は今でも通用するが、今後はもっと包括的に捉えなければいけない。3者の関係は3つの柱ではなく、入れ子状に重なっているのではないだろうか。現在は人間活動が地球の行く末を決める時代である。「人類世」における「持続可能な開発」を再定義すると、「現在および将来の世代の人類の繁栄が依存している地球の生命維持システムを保護しつつ、現在世代の欲求を満足させるような開発」となる。

以前は、人間の経済社会がそこまで大きくなかったために、大量生産・大量消費が許された。現在はその規模が大きくなったので、全体として扱わなければならない。今の世界のリーダーたちは30年前に学生であった。1950年以降の大量生産・大量消費時代に教育を受けた世代である。SDGsはそのような世代が作ったパラダイムを変える起爆剤になり得るのではないか。

SDGsには2つの役割がある。MDG実現のための必要な条件を提供し、持続可能な発

展のための阻害要因を排除するという2点である。そのためには、①環境を悪化させない、②災害や戦争などの阻害要因を避ける、あるいはそれらが起きてしまった際の回復力を確保する、③持続的な成長のための資源の確保が必要である。SDGsの対象国は、途上国だけでなく全ての国である。重要な点は、物理的条件よりも配分の問題である。レジリエント（回復力）な仕組み作り、条約や議定書とは異なる目標ベースのアプローチが必要になっている。

2015年に向けたSDGsの策定をめぐる国際社会の議論に対して、レジリエンスは日本が強く主張できるポイントではないか。そのために、今後必要となってくるのは、トランスディシプリナリな研究・教育であり、問題解決のために分野を超えて研究することと問題解決の意識を持つことである。

震災の教訓をSDGsへ生かすうえで重要なことは、レジリエントな制度設計であり、自立分散型のシステムであり、その中でも特にエネルギーに関する意思設定や供給システムである。災害リスク管理における地域社会の役割と官民連携が重要である。震災からの回復プロセスでは、中央・地方のバランスが肝要である。

SDGsは世界規模の普遍性と多様性のバランスに関する議論であり、ゴールは普遍性を持つべきである。しかし、一方でターゲットは国や地域ごとに設定する必要がある。

報告3:松岡

21世紀の10年間は世界各地で災害が発生した。20世紀は「紛争の世紀」、「戦争の世紀」であったが、21世紀は「災害の世紀」ではないかと考えている。ドイツの社会学者・ウルリッヒ・ベックはリスク社会を唱えた。現代社会の構造の複雑化や相互依存は、リスクの拡大再生産を生み出している。

ポストMDGの方針をまとめたものとして、昨年春に公表されたA new global partnershipの12の目標がある。その中における項目1はEnd Povertyとあり、その1d.にBuild resilience and reduce deaths from natural disasters by x%、というターゲットがあり、レジリエンスと災害問題が触れられている。またSDGsの議論をまとめたEncyclopedia Groupinica: A Compilation of Goals and Targets Suggestions from OWG-10では、19のフォーカスエリアに関して述べられているが、災害に対しては正面から議論していない。

なぜ、ポスト2015年開発目標やSDGsの議論の中に災害対処能力向上といった目標がないのだろうか。おそらく、従来の開発の思考の中では、災害やリスクの問題は入りにくいのではないかと考えられる。国際社会の議論では、政府レベルでその課題を担う人がいなければ大きなAgendaとはならない。各国政府の縦割り行政の中では、災害問題の担い手は育たない。現状は、行政も知識も縦割りであり、正面から災害問題を議論出来る人は少なく、災害問題を一つのまとまった知識として束ねていくことも難しい。こうした状況の中で、環境先進国として自負してきた日本だからこそ、災害対策の重要性を議論し、国連等の中でレジリエンスの強化を日常の中で身につけていくべきことを提案していくべきではないか。

環境先進国と自負してきた日本で起きた2011.3.11の東日本大震災・福島原発事故の人類学的意味は何であろうか。表面的にインフラやガバナンスが整備され、地震研究や災害研究が進んでいると思われた日本で起きた3.11は、「日常性（持続性）」と「非日常性（災害・緊急時）」との連続性を示唆しているのではないか。

福島から県外へ避難しているが依然として4万人を超える状況を踏まえて考えなければならぬ。レジリエンスという言葉は日本において、京都大学の藤井教授などにより「強靱国家」などの文脈で使用されている。だが、本来は抵抗力や回復力だけでなく、適応力等も指すものである。8万人を超える人々が強制的に避難させられた福島の状況では、新しい環境条件における適応力としてのレジリエンスが重要だと考えられる。

福島のケースは決して例外的なケースではなく、今後は気候変動による環境災害などにより、世界で同様のケースが出てくるのではないか。高い防波堤建設のような従来型の防災モデルは限界にきている。

来年の3月に仙台で世界防災会議が開催され、神戸の大震災を契機として策定された兵庫行動枠組（HFA2005-2015）の次期計画が議論されるが、こうした議論も踏まえて、日本から世界へ3.11の経験と教訓の普遍化を提案することが重要だ。

討論1：島田

松岡先生から21世紀は「災害の世紀」であるというお話があったが、実際、EM-DAD/CREDのデータからも、自然災害や技術的災害（事故等）の1970年以降の大幅な増加傾向が確認できる。2015年以降を考えるにあたって自然災害は重要な課題となる。災害の特徴は、元々存在した課題を悪化させることにある。例えば、高齢化・過疎化に拍車がかかったり、貧困・ジェンダーなどの格差が悪化したりする。従って、災害には複合的なアプローチが必要である。

しかし、我々の社会はこうした複合的な課題になかなか対応できない体制になっている。例えば、国連は事務局（17部局）、5つの研究機関、14の基金と計画（UNDP、UNICEFなど）、17の専門機関（WHO、ILO、FAOなどの多くは第二次世界大戦前から存在）の縦割り問題があり、さらに国連を構成する加盟国側も各々の省庁が、各々の国連機関に働きかけておりバラバラ（fragmentation）な状態である。MDGsが成功したのは、こうした縦割りにもかかわらず世界が貧困をなくすという目標で一つになれたからである。過去の「国連開発の10年」などの失敗を繰り返してはいけない。複合的な課題に対応する一つの方法は、「災害に強い社会」の構成要素（社会的弱者が少なく援助の多い社会）で設定する方法を取るのも一案ではないかと考える。

さらに今後災害とSDGsを考えていく上で、指標であらわせないもの、「絆」等も考慮に入れる必要がある。阪神大震災における復興の時点での回復力なども参考になる。インフラも重要だが、何がコミュニティを復活させるのか、「絆」や「社会関係資本」など総合的に捉える必要がある。

討論2：北村

教育を専門にしている。以下、4点の話をする。

第1は、目標の単純化に伴うメッセージ性の強さとそのことによる問題である。こうした点で、Constructivism（構築主義）アプローチを採用することは、リアリストやリベラリストといった立場からする「国力」や「国益」といった、ものごとの単純化を回避することが可能となる。

第2は公平性（Equity）をめぐる問題である。社会的弱者をどう包括していくのが重要だ。彼らはどの目標にも関係があるために、あえて目標として立てなくても良いのではないかという議論があるが、正面からとらえるべきクロスカッティングな事項だから前面に出さなくてもいいといった議論は問題である。

第3は、個別分野の専門家が社会と関わっていくtransdisciplinaryなアプローチが必要であり、専門家は本当の意味で横断的になるべきだ。

第4は、日常と非日常を連続させることが必要である。例えば、安全教育においては、「交通」、「防犯」、「防災教育」を3つ混ぜて連続して、段階的に教えることが重要だ。児童にとって一番身近なのは交通安全、そして防犯、防災である。交通などの日常と防災などの非日常をどう連続させるかを考えなくてはならない。そのためには、子供たちが自身で物語の書き換え、解釈の変更を行えるようにならなくてはならない。釜石の奇跡を参考にし、我が身に起こる非日常性は、日常性とつながっていることを意識することが大切である。

討論3：森口

参画しているUNEP国際資源パネルからもSDGsにインプットしており、指標には長く関わってきた。指標について、Fukuda先生からは、測ることの出来る変数だけではあらわせないものを考える必要があるというお話があった。原発事故賠償の問題でもそれがある。

放射性物質で汚染された自然資源のように、市場価値では図れないものを失ったことをどう測るのかという問題だ。不測の災害に対するキャパシティビルディングの重要性にも共感した。

蟹江先生からは SDGs=MDG+時間という話があった。これらにおける現時点とは平常時のことであろうか。そう仮定すると、先進国にとって平常時に問題がないように見えていたが、先進国においても、非常時には MDG 的な課題（例：安全な水へのアクセス）も重要かもしれない。また配分の問題が挙げられた。被災地とそれ以外に関する課題でもある。また、果たして組織・法制度の整備が迅速な復旧を促すのかどうかについても再検討する必要がある。組織・法制度整備はむろん必要だが、それだけで機能するのか。

松岡先生から原子力発電所の事故のショックを真面目に考えねばという話があったことには強く共感した。12 の Universal Goals, 19 の Focus Areas へ「災害」という項目を1つ付加すればよいのだろうか。これはそういう次元の問題なのだろうかという疑問がある。なぜ災害がメインストリームにならないのだろうか。日常性（持続性）と非日常性（災害・緊急時）、Resilience for Disaster、「閾値外」の事態における適応力、俯瞰的アプローチ（蟹江教授からは transdisciplinary）、人材育成と制度・組織の整備といった話もあったが、具体例として、官庁や大学は変わるのだろうか。

例えば、現在の環境省は除染など事故後の対応に人的資源が集中投入され、日常の環境政策を担うべき人的資源が不足し、言わば「非日常」対応のために「日常」に十分に対応出来ていないかのような状況もある。SDGs においては、どのように人的資源を配置すべきか、緊急と慢性／超長期の問題などもある。

また、個人のつながりを大切に、異なる立場の人々が共に考える「場」造りをすべきではないか。福島復興について、本当は何が乗り越えなければいけないことなのか。世界に発信すべきだが、失敗経験も伝えていかなければ教訓としては十分ではない。復旧復興がうまくいかないという問題はよく聞くが、その前はうまくいっていたのだろうか。個別な問題を普遍化し、わかり易く伝えていく必要があり、そのためにも共通の「場」造りが重要である。

議論 1:

- ・法制度にどこまで、何を期待するのか法律を作るまでには時間がかかり、現場できちんと実行される保証はない。
- ・原発がサステナブルなのかどうか、エネルギー政策でしっかり議論しなければいけない。
- ・災害と環境破壊は同じ性質と違う性質がある。環境破壊は長期的な大変動に向けた土俵、災害は局地的である。
- ・レジリエンスと共に正義もみなければいけない。災害に便乗してもうけるような動きもある。

松岡:

サステナビリティかレジリエンスかといった議論もあるが、学術用語にもファッションみたいな面もある。持続性にはある種の均衡点を求めていく傾向が強くなり、そうした傾向を嫌う人々はレジリエンスという用語を好むが、私自身はサステナビリティもレジリエンスも同じ社会的能力の表現の違いだと考えている。サステナビリティにしる、レジリエンスしる、多様性が重要である。そこからエクイティや正義の問題を捉えることが出来るのではないか。

蟹江:

目標ベースのアプローチのなかでは、定量的指標で表せないものは入れなくていいのではないか。アプローチも多様にある。意見が分かれるものは入れない方がよい。ポジティブリストにした方がよいのではないか。再生可能エネルギーの量を増やすといった、人々が納得しやすいところでリストを作る必要があるのではないか。ボトムアップのアプローチ

チの大切さがある。自分たちの目標は自分たちで作るということが持続性の1つの鍵であり、国や地域の状況にあったターゲットを設定することが重要だ。

北村:

スタンドアロンなゴールの方がいいのではないかと。納得しやすいポジティブリストは一つの手段。頭では理解できるが心では出来ないことがある。その最たる例がジェンダーである。また、国際交渉では、成果を上げていない国はだまりがちであり、だめな国を引っ張り出すような方法を考える必要がある。日本はジェンダーという点ではだめな国として発言していくべきだろう。

森口:

法制度の運用の仕組みを考える必要がある。また、多面的にエネルギー政策を議論する場を造ることも重要だ。専門家は専門家の言葉だけで語りがちである。現場感覚を失わないように議論していくにはどうしたらいいのかを考える必要がある。

島田:

自然災害と気候変動には共通する面と違う面があるが、post-2015の関係で考えると二つの問題とも人間がコントロールできるもの、出来ないもので分けて考える必要がある。たとえば、現在のMDGsでは災害による死者数を減らすとあるが、災害の特徴は災害によって被害に大きな差があるということである。防災などによって減らせる面もあるが、災害の規模や発生時期などは人間がコントロールできず、災害による死者数を減らすということは人間がコントロールできない部分を多く含む。これでは指標として不十分であり、むしろ人間がこれから努力して改善できることを指標として設定することを検討していくことが必要だと思う。

閉会挨拶:松岡

本日は活発な議論をいただき、ありがとうございました。2011.3.11の東日本大震災および福島原発事故の経験と教訓が、人類社会の共有物とするためには、どのようにすれば良いのかについて研究活動を続けていきたいと考えています。「縁」という漢字がありますが、知人のお坊さんによれば、「縁」という漢字の右側はものごとの両極端を意味し、その両極端を糸偏で結ぶのが「縁」という漢字の意味することだとのこと。今日のこの場もなにかの縁ですので、引き続きよろしく申し上げます。