

## UPUにおける防災活動

万国郵便連合国際事務局 開発協力局 防災リスク管理・緊急支援アソシエート・エキスパート  
てらむら ゆきお  
寺村 行生



### 1. 国連システムとしての防災への取組み —事後対策から事前対策へのシフト

まずお断りしておかなければならないのですが、私が所属している組織は、万国郵便連合（Universal Postal Union：UPU）です。ITUとUPUは共にスイスに本拠を置く百数十年の歴史を持つ国連の専門機関ですが、今回この記事の執筆依頼を受けた際、ICTをつかさどるITU分野と郵便分野をつかさどるUPUでは専門分野が異なるため、どのようなことを書こうか迷ってしまったというのが本音のところでした。そういった中で、私は現在UPUにおいて携わっている防災・減災政策は、ITUだけでなく国連システムの機関共通で重要な行動を求められている分野ということで、UPUが行っている取組みについて国連システムの活動を含めてご紹介したいと思います。

近年、気候変動とも絡まって自然災害は年々規模が拡大し、被害もそれに伴い拡大しています。国連システムの様々な活動は災害後の被害復興支援もありますが、このような状況では復興に必要なコストは年々増加する一方であるため、事前の防災・減災を重視する方向にシフトしてきています。すなわち、災害から復興してもそれが再度繰り返されるようであれば意味がなく、事前にどれだけ被害を減らすことができるのか、また、被災しても被災前よりも強靱性を持ったより良い復興（build back better）を行っていくことが重要となっています。UNシステムの一つである国連開発計画（United Nations Development Programme：UNDP）の言葉を引用すれば、「1ドル防災に投資すれば復興コストを7ドルセーブすることができる」のです。

このような背景の下、2005年に国連は、国連国際防災戦略事務局（United Nations Office for Disaster Risk Reduction：UNISDR）を中心に第2回国連世界防災会議を神戸で開催し、各関係政府・機関が行動すべき10年計画として兵庫行動枠組（Hyogo Framework for Action：HFA）を採択、2013年にはこの枠組を基に、各国連関連機関の長で構成される国連システム事務局長調整委員会（United Nations System Chief Executive Board：CEB）において、防災政策を様々な国連レベルでの戦略に導入することを目標とする強靱化のための防災国連行動計画が決議されました。

更に、昨年3月には仙台で第3回国連世界防災会議が開催され、各国政府、ITUやUPUを含む国連システム等の国際・地域機関、NGOその他多くが参加し、HFAの後継としての新たな国際防災枠組として仙台枠組が採択されました。現在各政府・機関はこの枠組に沿ってそれぞれの責任を果たすべく、防災の取組みを進めているところです。

### 2. UPUにおける防災の取組み

自然災害の被害は郵便分野においても当然影響を及ぼしており、たびたび郵便局が被災するほかサービスの停止を余儀なくされるなど、災害に対する強靱化が重要となっています。一国の郵便ネットワークの途絶は世界全体の郵便ネットワークにも大きく影響することから、UPUでは緊急情報システム（Emergency Information System：EmIS）というメール連絡網を加盟国間で構築し、自然災害、ストライキ、テロ、システム不良等による郵便サービスの中断が発生した場合、すぐに加盟国全てに連絡が届くようになっています。2013年から2015年までのデータを見ると、毎年100件以上のメッセージが送られる中、自然災害によるサービス中断が3分の1以上を占めていることが分かりました。

一方、郵便分野は全世界192か国66万局以上の郵便局を結ぶ世界最大の物流ネットワークであり、このネットワークを活用すれば災害の際に重要な役割も果たすことができます。例えば、被災した時の緊急物資の輸送だけでなく、郵便局は世界中どこにでもあることから、金融機関としてのサービス提供（世界で10億人以上が郵便金融口座を使用）、地域コミュニティと深く結びついた対人的な情報発信基地等の役割を担うことが可能です。

これらの背景の下、2012年カタールのドーハで開催されたUPUの大会議においては、日本の提案により、UPUにおける郵便分野の防災リスク管理として自然災害に対する強靱化を図るための政策を進め、トレーニングを施していくことほかの検討を行うべき旨の勧告が採択されました。

UPUではこの勧告を受けて、2013年、UPUの規制・組織等に関する検討を行う管理委員会の下に防災リスク管理アドホックグループ（Ad Hoc Group on Disaster Risk

Management : AHGDRM) を設立し、防災対策等における検討を進めていくこととなりました。ちなみにこの活動は日本からの拠出金を基に行われています。AHGDRMの目標は大きく分けると、①UPUレベルの防災枠組の策定、②ガイドライン・トレーニングを通じた各加盟国における防災取組の導入・改善の支援、③各加盟国間のベストプラクティスをシェアするためのプラットフォーム構築、となっています。以下、UPUでの具体的な防災活動について述べたいと思います。

## (1) UPUレベルの防災枠組の策定

AHGDRMが最初に検討したことは、UPUレベルでの防災枠組の策定です。これは先にも述べたとおり、国際枠組に沿った内容となっており、当時の国際枠組であったHFAの五つの優先行動及び国連行動計画の三つのコミットメントをベースにして策定、2014年4月、AHGDRMでの議論を経てUPU管理委員会において採択されました。その後、新たな国際枠組として仙台枠組が採択されたことから、このUPU防災枠組は昨年11月に仙台枠組に沿ったポリシーとなるよう見直しが行われています。このUPUの防災枠組には具体的な行動が記されており、これは仙台枠組の四つの優先行動である①災害リスクの理解、②災害リスク管理のための災害リスクガバナンス、③強靱化に向けた防災への投資、④効果的な応急対応に向けた準備の強化と「よりよい復興 (build back better)」、更にこの仙台枠組で各国連システムの機関に求められている「国際協力とグローバルパートナーシップの強化」を五つの柱とし、それぞれの柱ごとにUPUが行うべき活動を定めています。

## (2) 加盟国への防災取組の導入・改善支援

UPU加盟国における郵便事業体を押しなべて見てみると、防災への取組が進んでいる国、まったく準備していない国、大きな開きがあります。日本は自然災害も多く経験を積み重ねてきていることから、災害が起きる前に準備すべきこと、また、自然災害が発生した時におけるマニュアルの策定等により、様々な対策が施されてきていますが、一方で、例えば台風が来ることが事前に分かっており大きな被害が予想されるにもかかわらず、まったく何の対策もできず、被害が大きくなるという国もあります。

そこでAHGDRMでは、防災管理ガイドを現在策定している最中であり、加盟国の防災取組支援を行おうとしています。このガイドは災害リスクの理解、防災リスク管理の

基本となる減災活動・事前対策・災害発生時の対応・復興の各フェーズにおける行動原則、郵便分野が担う役割等を網羅するほか、これらの行動をチェックするチェックリストといった具体的な行動も定めることで、各加盟国の郵政事業者または政府関係者がそれぞれの防災政策を策定・支援していくための重要なツールとなる見込みです。ガイドは現在最終取りまとめ段階にあり、2016年春の完成が見込まれています。

## (3) ベストプラクティスの共有のためのプラットフォーム

先にも述べたとおり、日本は幸か不幸か多くの様々な災害リスクを抱え、また何度も実際に被災しているために、非常に経験が豊富な国の一つです。こういった知識の蓄積は、加盟国間で共有し、全体としてのリスクを軽減していくことが重要となってきます。これまでもAHGDRMでは、年2回の会合で参加国が実際に体験した自然災害、また、その際にどのような対策を行ったのか、その教訓は何か、ということ共有してきました。例えば、日本からは2011年の東日本大震災や昨年の関東での洪水、2012年にアメリカ東部を直撃したハリケーンカテリーナ、2013年にフィリピンを直撃した台風30号 (スーパー台風ハイヤン)、2015年のマラウイでの洪水など、各国が積極的に参加して情報を共有しているところです。

更に、各地域でもこの取組を強化するため、地域セミナーを開催して情報の共有を行っています。これまで2014年にラテンアメリカ地域 (チリ)、カリブ海地域 (バミューダ)、2016年1月にアジア太平洋地域 (タイ) を対象にセミナー、ワークショップを開催し、机上訓練も行うなど、できるだけ実践的な情報共有を行っています。



写真1. タイでのUPUアジア太平洋地域防災セミナー



#### (4) UPUの防災活動の広報活動

上記の三つはAHGDRMの目標と定めている大きな行動ですが、UPUでは更にこれに加えて様々な取り組みを行っています。まず、これは(3)とも関連しますが、UPUの防災活動の広報活動です。加盟国間の防災取組等の情報共有が重要な防災取組の要素であることは先に述べましたが、UPUはその防災取組について、2015年4月から専門のウェブサイトを設置しています (<http://www.upu.int/en/activities/disaster-risk-management-in-the-postal-sector/about-disaster-risk-management-in-the-postal-sector.html>)。これは、UPUの防災の取組について紹介しているだけでなく、ベストプラクティスをシェア（加盟国が自然災害に被災した時にはその状況を掲載）しており、今後は先に述べた防災ガイドについてもこのサイトに掲載していく予定です。

このウェブサイトの設置にあたっては、加盟国間の情報

共有を行うツールであるという以外にもう一つ重要なテーマがあります。それはUPU、そして郵便分野は災害が発生した際に他の分野と協力していろいろサポートすることができるポテンシャルを持っている、ということアピールするというものです。先にも述べたとおり、郵便分野は緊急物資の輸送、金融サービスの提供、情報発信基地としての機能提供、基本的なコミュニケーションツールとしての役割を担うことが可能です。しかし、残念ながらこういった可能性があるにもかかわらず、広く一般には認識されていないというのが実情で、実際にほかの国際機関や政府と話をしてみると、その時に初めてその可能性を知った、と言われてしまいます。

そこで、UPUではウェブサイトによる広報活動を強化し、更に、郵便分野が実際に行えることについて1枚もののリーフレット（写真2）を用意して機会があるごとに頒布しています。

#### (5) 災害復興支援

自然災害はどれだけ準備していたとしても、その災害が大きければどうしても被害が出てしまいます。そのため、UPUでは被災国の復興を支援するための取組みも行っています。特に一番大きいのは、2012年にUPU管理委員会の決議に基づいて設置された緊急・連帯基金（Emergency and Solidarity Fund: ESF）の設立です。ESFは自然災害により甚大な被害が発生した国に対して、その復興を支援するための金融メカニズムです。ESFの設立以降現在まで、以下の6件の適用がありました。

国	災害名
フィリピン	台風30号（スーパー台風ハイヤン）（2013年11月）
ボスニア・ヘルツェゴヴィナ（のうちスルブスカ共和国）	バルカン洪水（2014年5月）
マラウイ	洪水（2015年1月）
ネパール	ネパール地震（2015年4・5月）
ミャンマー	洪水（2015年7・8月）
ドミニカ国	洪水（2015年8月）

これらの国では建物・車両・什器類の被害が甚大であり、そのままではサービス提供の継続が困難であることから、UPUはESFを通じて被災国に対し、必要な機器類・車両の提供、郵便局の再建等の支援を行っています。

#### (6) 他の国際機関との連携

仙台枠組においても求められているように、UPUは国連

**Disaster risk management and the postal sector**

**The Post, a key player in disaster risk management**

As a result of the Philippines, Bosnia and Herzegovina, Chile, Indonesia disaster has struck in recent years, the universal Post has become more and more a reliable risk for disaster response. From acting as a distribution point for emergency aid and supplies and providing faster response to victims in affected areas to providing a basic means of communication either mobile and internet connections are down.

Because of their extensive network and logistic capabilities, Posts in many countries are valued partners of the government's disaster risk management and recovery plans. Their knowledge of the communities they serve and their infrastructure allows them to operate and intervene efficiently, even in remote areas where the post office is often the only communication link.

Increasing Posts' own resilience is critical to boosting their role in better managing disaster risk and the aftermath of catastrophes as well as increasing local communities' own resilience.

**A global disaster risk reduction and management policy for the postal sector**

As the specialized United Nations agency for postal services, the Universal Postal Union (UPU) supports the national disaster risk reduction and emergency relief efforts through disaster risk management in its activities.

The UPU's objective is to ensure that the postal sector can itself reduce natural hazards and potential adverse impacts on its vulnerable networks. These self-reliant measures also ensure that the postal sector remains able to assist and help components of the national disaster response effort, such as relief and communication, ability to meet disaster, thanks to the information conveyed through the postal network.

"The UPU-led task group on disaster risk management is charged with developing a global disaster risk reduction and management policy for the postal sector. In the web: "The Global Framework for Action" and "The UPU Plan Action on Disaster Risk Reduction for Resilience".

**The postal sector in a nutshell**

- With more than 160,000 post offices in 192 countries, the postal network is the world's largest physical distribution network.
- It usually, one office serves an average 10,747 inhabitants.
- Posts employ some 5.5 million people worldwide and manage a fleet of an estimated one million vehicles of all kinds.
- In 2013, the postal sector processed and delivered 195 billion domestic and international mail parcels letters and over 2.1 billion parcels internationally.
- Many Posts also provide express mail, parcel, financial services and a range of other services.
- One billion people have a postal savings or financial service.
- Some 1.5 billion people worldwide are using the financial services provided by Posts and several hundred million use the post to buy government or utility bills.
- Many countries have the Post as the only government-owned or state-owned enterprise.

**Funding and delivering emergency assistance**

The UPU leads disaster relief communication when a Post is hit by catastrophe. Thus the post, the UPU-led fund Emergency and Solidarity Fund (ESF) has been set up to help disaster-stricken countries to recover and rebuild their services.

An Emergency and Solidarity Fund was created to the purpose of 2013. Member countries often generously donate assets, money and equipment. Solid efforts are clearly coordinated with the regional postal organizations and the UN agencies on the ground.

**The assistance includes:**

- coordinating the international aid to the affected postal operators;
- developing reconstruction programmes and
- facilitating the delivery of postal equipment and facilities to ensure that postal operations in affected areas can continue to function as far as possible.

**The Post's role in disaster management**

- Community information hub
- Transport and logistics
- Communication tool
- Financial services

Japan: connecting with victims  
Bosnia and Herzegovina: transport of human-itarian aid  
Philippines: cash distribution

Contact Us: Universal Postal Union, International Bureau, 20, rue de la Liberté, 1202 Geneva, Switzerland  
Clear Business: Operations/Service Development, www.upu.int, Geneva, Switzerland, Tel: +41 22 917 2000, Fax: +41 22 917 2001, Email: info@upu.int

写真2. UPUの宣伝用リーフレット

システムの一員として、グローバルパートナーシップの強化を進めています。2013年以降の取組みとしては、UNISDRやITU、世界気象機関（World Meteorological Organization：WMO）、国際連合人道問題調整事務所（UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs：OCHA）、世界銀行などと情報交換や各関連会議に参加するなどしてきました。特にWMOとの間では、2015年11月に緊急警報システム参加への協力を見据えた気象情報その他の情報交換等を行うための覚書に署名を行ったところです。また、地域レベルでも国連のアジア太平洋地域における経済社会理事會であるアジア太平洋経済社会委員会（United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific：UNESCAP）との連携について議論を進めているところです。

### 3. 今後のUPUにおける防災の取組み

これまではUPUにおける防災の取組みについて述べてきました。防災リスク管理の検討はUPUにとって2013年から行われた新しい取組みで、枠組を策定したこと等一定の成果を得ているところですが、まだまだたくさんの取り組むべき事項が残されています。

#### (1) 防災リスク管理分野の継続的發展

UPUは4年ごとに大会議を開催し、次のサイクルにおける戦略及びワーキングプログラムを策定していますが、2016年はその大会議の年に当たり、9月から10月にかけてトルコのイスタンブールで開催される予定です。このイスタンブール戦略の策定に向け、2015年は各地域で戦略会議が行われ、地域戦略について検討されました、特にアジア太平洋地域、ラテンアメリカ地域、カリブ海地域では、主な戦略目標の主題の一つとして防災リスク管理を含めることとされました。更にこれと並行してUPUでも2017～2020年のワーキングプログラムが検討され、大会議に提出される予定です。この中の様々な計画で防災リスク管理の要素を織り込んでいくこととしており、①特に地域レベルにおいて防災リスク管理の原則をUPUの開発協力政策に織り込んでいくことにより防災リスク管理を郵便分野に提議していくこと、②特に発展途上国、後発開発途上国に対し、防災ガイドをベースとしたトレーニングや技術協力によって人材開発を推進すること、③国連行動計画や仙台枠組の枠内でUPUと他の関係機関との防災協力を強化すること、④ベストプラクティスの共有の強化、等の要素を含めたプロポーザルを大会議に提出する予定です。

#### (2) 郵便事業者の地域・国政府との連携の強化

先にも述べたように、郵便分野は災害時への協力等において大きなポテンシャルを持っているのですが、それが広く認識されていないために国やコミュニティレベルにおける協力が活かされていないケースが多いという問題があります。UPUとしては、郵便事業者の役割をその加盟国政府の防災政策に織り込んでいけるよう、支援をしていく必要があると考えています。

#### (3) 国際機関・地域機関との連携の強化

UPUはこれまでも様々な機関との連携を模索してきていますが、今後もいろいろな可能性を見据えて様々な機関と協力を進めていく必要があると考えています。また、アジア太平洋郵便連合（Asian-Pacific Postal Union：APPU）等の地域の機関とも連携を深め、その地域の実情に応じた加盟国の郵便事業者・政府における防災政策の立案・支援を行っていきたいと考えています。

#### (4) ESFの安定的運用

ESFは被災国の復興を助けるための重要な支援手段の一つですが、災害の頻度・規模は年々拡大する一方、この基金の原資は全て加盟国からの任意拠出で賄われており、災害が発生するたびにEmISその他の方法を通じてUPU国際事務局から加盟国に対して拠出のお願いをしているところです。したがって、今後予想されるESFへのニーズに対し、ESFの金額自体が小さく、安定的な運用ができないことが容易に想定されます。そのため、UPU予算からの年次的一定額の提供等を考えていく必要があります。

## 4. おわりに

簡単にUPUの防災における取組みについてご紹介してきましたが、この分野においては同じ国連システムの一員としてITUともいろいろ協力していくことができると考えています。例えば、ITUは仙台枠組の取組みの中で特に災害警報システムの構築に力を入れているものと理解しています。郵便局は全世界あまねく分布しており、例えば、その郵便局に災害警報を流すことができるスピーカーを設置するなどといった協力ができるかもしれません。今後も様々な角度から何ができるのか等考えていけたらと思っています。