

### 第3回国連防災世界会議の際の議員会議派遣参議院代表団報告書

	参議院議員	熊谷	大
	同	櫻井	充
同	行	国土交通委員会調査室首席調査員	廣原 孝一
		国際会議課	篠窪 容子

第3回国連防災世界会議の際の議員会議（以下「議員会議」という。）は、2015年3月13日（金）、宮城県仙台市の仙台国際センターにおいて、IPU（列国議会同盟）及びUNISDR（国連国際防災戦略事務局）の共催の下、22か国の国会議員及び地域議会議員等の参加を得て開催された。

議員会議は、3月14日（土）から18日（水）にかけて開催される第3回国連防災世界会議において、2005年から2015年までの国際的な防災の取組指針である兵庫行動枠組の後継枠組み（以下「ポスト兵庫行動枠組」という。）の策定が行われるのに先立ち、ポスト兵庫行動枠組において議会の役割を高めるための方策及び戦略を議論することを目的として開催された。

参議院代表団は、衆議院議員3名と共に、日本国会代表団（団長：鈴木俊一衆議院議員、副団長：熊谷大議員）を構成し、議員会議に参加した。

以下、本報告書では、参議院代表団の活動に重点を置きつつ、議員会議の概要を報告する。

#### 1. 会議の開会

（1）議員会議の冒頭、日本国会議員団を代表して鈴木議員が歓迎の挨拶を行った後、会議の主催者を代表してサベル・チョードリーIPU議長が開会の辞を述べた。

まず、鈴木議員は概要以下のとおり述べた。

議員会議が東日本大震災の被災地である仙台で開会されることは意義深く、日本国会を代表して歓迎する。また、東日本大震災の際に各国から支援を頂いたことに感謝する。

東日本大震災から学んだ教訓は、「災害には上限がない」ということである。気候変動を背景に想定を超える災害の可能性の高まりに対して、インフラ整備等のハード対策だけでなく、警戒・避難対策、防災教育・訓練等のソフト対策を組み合わせた災害に強い国土づくりへの取組が重要である。また、発災後速やかに復旧・復興につなげていくための枠組みを事前に整えていく必要もある。こうした観点から、次の大規模災害までの期間にいかに防災力を高めてい

くかが課題である。その推進力となるのが法律であり、それを支えるガバナンスである。

我が国では、東日本大震災の経験を踏まえ、「災害対策基本法」の改正、「大規模災害からの復興に関する法律」、「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」を制定し、切迫する南海トラフ地震や首都直下地震を始めとする災害に対して、強くしなやかな国を造るべく取り組んでいるところである。

議員会議において、情報、知識及び経験を共有し、ポスト兵庫行動枠組の実施を支えるための議会の取組、なかんずく防災に関するガバナンスの強化及び防災のための立法の改善に関する議論が深まるよう期待する。

(2) 次に、チョードリー I P U 議長は概要以下のとおり述べた。

2015 年には、ポスト兵庫行動枠組、ポスト 2015 年開発アジェンダ、気候変動の新しい国際枠組みの策定が予定されている。これらは相互に関連しており、いずれの枠組みの策定も成功裏に行う必要がある。

災害による人的・経済的な損失は甚大なものとなっている。災害にどう対応していくかは政治的な課題であり、国会議員の果たす役割が大きい。このため、I P U は U N I S D R と連携して、この分野への国会議員の参画を促す取組を行ってきた。例えば、2014 年に、災害への強靱性の強化、災害リスクの削減等に向けて議会の行動を要請した決議「危機に対し強靱な開発に向けて：人口統計傾向及び自然的制約を考慮に入れて」を I P U 会議において採択している。

災害に対する強靱性を高めるに当たり、アカウンタビリティの確保が重要であり、政府に説明責任を課す国会議員の役割は大きい。また、ポスト兵庫行動枠組についても、国会議員は、枠組みや目標を設定することにとどまらず、立法、行政監視、予算の承認等を通じその実現に大きな役割を担うことが期待されている。さらに、国民を代表する国会議員こそが災害のリスク削減への取組を加速することができると考えている。

## 2. 「防災のためのガバナンスの強化」に関するパネルディスカッション

(1) チョードリー I P U 議長をモデレーターとし、ルーファス・ロドリゲス・フィリピン下院議員、ゼナイダ・ウィリソン防災センター代表、アレックス・ビャルガバ・ウガンダ国民議会議員、ガイ・ミッチェル前欧州議会議員が基調発言を行った後、参加議員との意見交換を行った。

まず、ロドリゲス・フィリピン下院議員が概要以下のとおり発言した。

フィリピンにおいては、兵庫行動枠組の採択以降、災害に対する国及び地方自治体の強靱性を計画的に高めるため「災害リスク削減管理法」を制定した。しかし、5年を経過し、復旧・復興という面では制度がほぼ整った一方、防災の面において、地方におけるノウハウが十分でない等の課題が明らかとなっており、事前防災、被害抑止に焦点を当てた新たな法律を検討している。見直しにより、災害復旧・復興のための評議会に加え、専ら事前防災・被害軽減策を実施する評議会が設立されることとなろう。また、地方ガバナンスの改善のため災害リスク削減管理委員会の権限が強化され、人材教育の拡充、予算の確保等が図られる必要がある。併せて、建築基準、廃棄物管理、土地利用、環境等の関連法律が強化されなければならない。

こうした法律が適正に実施されるためには、ガバナンスが重要である。また、アカウンタビリティを確保するため、新たな法律では、関連政府機関が達成目標を設定し効果を評価することが求められる。目標を達成できない場合には政治的責任を問われることとなろう。

(2) 次に、ウィリソン防災センター代表が概要以下のとおり発言した。

災害に対する強靱性を高めるためには、日々のリスクへの対応が重要となるが、コミュニティにおける対応は十分ではない。コミュニティの防災の課題を解決するに当たり、コミュニティと、地域の要望を受ける国会議員とのパートナーシップは重要である。また、防災対策は地域レベルで実施することが効果的な場合が多い。法律の具体的な実施は地方自治体や地域の市民社会組織が担うこととなる。このため、地域防災計画の策定、参加型予算の編成等においてコミュニティ活動を促進すること等、リスク削減の現場で市民社会組織ができることは多いと考えている。また、コミュニティにおいて災害への強靱性を高めるためには、計画的に質の高い事前の備えを行うこと、これを立法を通じ実現していくことが重要である。

(3) 次に、ビャルガバ・ウガンダ国民議会議員が概要以下のとおり発言した。

ウガンダでは、繰り返される災害に対するリスク管理のための中長期的戦略を示す枠組み、その目的を達成するためのプログラムが策定されており、復旧、復興、強靱性の向上に焦点が当てられている。

また、防災に関する法律案を東アフリカ立法議会で検討しており、今年中の成立を目指している。

課題は、災害に関する情報が政策や人々の行動にいかされていないこと、防災対策を取る地方自治体の能力が不足していること、貧困削減、防疫等の直近の課題が防災に優先されることである。災害への強靱性を高めるためには、災害リスクの要因ともなっている貧困の削減に努めること、大規模な災害のみならず小規模の災害にも対策を打つこと、開発等において防災を主流化すること、どのような災害リスクに直面しているかを国民が理解すること等が必要である。

(4) 次に、ミッチェル前欧州議会議員が概要以下のとおり発言した。

国会議員には法律と政策を活発に提案することが求められている。この場で、4つの分野について提案したい。第一に、防災分野において保険の活用を図ること、第二に、地方自治体間における相互支援体制を構築すること、第三に、国民の土地所有に関する政策を見直すこと、第四に、資金の効果的な利用を図る観点から被害の軽減効果の大きい事前防災に資金を投じることである。

(5) 続いて、参加議員との間で、各国における防災に関する法律の検討の状況、防災における教育の役割、地方の防災対応能力向上の必要性、災害対策における障害者等の包摂の在り方、国境を越えた災害対応の重要性等について意見が交換された。

(6) 最後に、マルガレータ・ワルストロム国連事務総長特別代表(防災担当)が、第3回国連防災世界会議の準備会合におけるポスト兵庫行動枠組の検討状況等について報告を行った。

### 3. 「防災のための立法の改善」に関するパネルディスカッション

(1) 冒頭、基調講演として、エドゥアルド・バレンシア＝オスピナ国連国際法委員会特別報告委員から、災害に関する国際的な法的文書の採択を目指して国連国際法委員会において検討が進められている「災害時における人の保護」の草案について、これまでの検討経緯、草案の持つ意義、草案に盛り込まれた防災対策を実施すべき国の責務、発災時の応急対応における国の役割、国際的支援の在り方等の事項について説明が行われた。

(2) 次いで、アブディラヒム・アブディ東アフリカ立法議会元議長をモデレーターとして、ローレン・レガーダ・フィリピン上院議員、パトリア・ハジャバキガ・ルワンダ下院議員・東アフリカ立法議会議員、櫻井充議員、ティモテオ・ザンブラノ・ラテンアメリカ議会議員及びヘクター・ユネス・メキシコ上院議員が基調発言を行った後、参加議員との意見交換を行った。

まず、レガーダ・フィリピン上院議員が概要以下のとおり発言し

た。

フィリピンでは、防災及び気候変動対応に関する法律を制定したものの依然として災害により、大きな被害が生じている。被害の軽減には、住民が災害のリスクを理解すること、複合災害に関する早期警報体制を確立し災害リスクに関する情報が住民に提供されること、国、地方のあらゆるレベルにおける執行能力を高めること、復旧だけではなく事前防災に対し投資を行い社会の強靱性を高めることが重要である。また、事前防災分野における国際協力も重要である。これらは、ポスト兵庫行動枠組あるいは各国の立法において基本となろう。

各国議会において、土地政策、都市・住宅政策、災害警戒情報の提供、災害時の企業活動継続等あらゆる分野で災害リスク削減に向けて効果的な取組が行われるよう要請する。

(3) 次に、ハジャバキガ・ルワンダ下院議員・東アフリカ立法議会議員が概要以下のとおり発言した。

東アフリカ地域は、気候変動等により干ばつ、洪水、土壌流出等様々な災害リスクにさらされており、国境を越えた協力が必要とされている。このための枠組みとなる「災害リスク削減管理法」が東アフリカ立法議会において議論されており、今年中に立法化される予定である。この下で、東アフリカ共同体加盟国は、立法、規制の策定を要請されるとともに応急対応、防災対策を講ずることとなる。

国会議員の役割としては、立法を通じ行政に説明責任を果たさせること、行政の監視によりガバナンスを高めること、コミュニティに対し防災にどう取り組むべきか等の情報を提供すること、また、予算を通じ開発のプロセスにおいて防災を主流化すること等が重要である。

(4) 次に、櫻井議員が概要以下のとおり発言した。

被災地である宮城県において、このような会議が開催されることに感謝申し上げる。被災国に対し国際的な支援を実施すること、また、きちんとした国際協力の枠組みを作ることは重要である。とはいえ、発災直後の支援は事実上困難であり国際的支援にも限界がある。このため、災害の過程の中で、どの段階でどのような国際協力ができるか、その前段において各国はどのような努力を行うべきなのかを考えることが必要である。また、各国における災害の種類も様々であり、お互いの得た教訓を共有し、これを踏まえ各国が対応していくことが重要である。

東日本大震災の時のような津波が発生する場合、人命の観点からは、発生後 72 時間をいかに乗り越えられるかが課題である。東日本大震災では、逃げ遅れて亡くなった人、避難した避難所が津波で流

され亡くなった人、避難所で低体温症により亡くなった人がいた。この経験を踏まえると、人命を守るためには、避難所を安全な場所に設置すること、避難所が避難所としての機能を十分果たすこと、つまり、暖かいこと、食料、薬、飲料等の備えがあること、また、被災者の孤立を防止するため、衛星回線等により情報共有ができるインフラが整備されていることが必要である。

また、東日本大震災からの復興には、従来のルールを超えた財政的支援が必要と考えられた。例えば、地震災害とは異なり、津波により被災者は全ての財産を失うこととなった。従来、個人の資産形成には税金を使わないことが原則とされてきたが、これをどうにか工夫しながらここまでの復興につなげてきた。日本には多くの法律があるが、大災害時には想定を超える事態が発生するため、法律を絶えず見直すことが重要である。

こうした経験を各国の皆様ときちんとした形で共有し対応を講ずることが重要である。なぜなら、避難所を見直すだけで、津波の際に多くの人命が助かると考えるからである。また、防災対策としては、法律やインフラの整備の必要があると思うが、岩手県釜石市で、小中学校における日頃の防災訓練の成果により、ほとんどの児童生徒が避難して助かった「釜石の奇跡」が示すように、教育の方が有効といえるかもしれない。この意味で、教育の枠組みを作り、何が重要かを国民に伝えることが大事である。

また、国内において災害時応援協定が結ばれていたがうまく運用されなかった。制度を作るだけでなく、運用まで含めきちんと検討することが重要である。

(5) 次に、ザンブラノ・ラテンアメリカ議会議員が概要以下のとおり発言した。

ラテンアメリカ議会においては、災害リスクの管理に関する議定書を採択することとなっている。その下で各国における立法作業が行われるが、防災分野だけではなく、気候変動、都市化等の関連分野における立法と並行して行われる必要がある。また、今後検討が求められる課題は島嶼地域や国境地域の応急対応の在り方である。

議会は国内で法律を整備するとともに適切に施行する責務を負っている。その際、官僚制ではなく地方の自治を指向すべきである。例えば、基金を造成し、災害の際に地方が自由に使えるようにすること等必要な資源を速やかに地方に渡すことが重要である。

(6) 最後に、ユネス・メキシコ上院議員が概要以下のとおり発言した。

メキシコは、国土の40%以上で地震災害の可能性があり、国民の4分の1が何らかの形で被災し、経済的損失は甚大なものとなって

いる。1985年の地震を契機に防災に関する法整備が行われた。現在、防災に関する行政の責任者による委員会の設置、あらゆる災害への事前準備、国民を守る制度の強化、関係機関の調整機関の設置、早期警報システムの導入等を行っている。メキシコの経験を各国と共有していきたい。

(7) パネリストの基調発言の後、東アフリカ立法議会等の地域協力と各国の取組の関係、防災・復興に関わる機関間の調整の在り方、関係機関の集約、各国における防災に関する法制度の整備に向けた取組及び課題、防災における地域協力等について議員間で意見交換が行われた。

意見交換において、防災及び災害対応時における関係省庁の適切な協力、調整及び権限集中の在り方について質問がなされ、櫻井議員が概要以下のとおり発言した。

日本においては、防災に関して行政各部の施策の統一を図る防災担当の大臣が置かれている。一方、東日本大震災に関しては、復興大臣が置かれるとともに、当初東京に東日本大震災復興構想会議が置かれていたが、被災現場での対応が必要との観点から、被災3県に復興局が設置され、課題を地域で解決する体制が整えられている。国会には、衆参両院に東日本大震災復興特別委員会が設置され、被災地の視察や課題の解決に向けた議論を行っている。

発災の際の関係省庁の調整については、省庁の縦割りにより対応に漏れが生じることのないようにすることも重要である。例えば、被災地である岩手、宮城、福島県などの主要産業である水産加工業に対する補助金がなく、雇用の確保に支障が生じかねない事態が生じた。これは、所管省庁である水産庁の主たる業務は漁業の復興であり、これに比べ水産加工業への対応が手薄になったためである。

一方、既存の法律の手続によっては復興に遅れが生じる場合があることから、被災地を特区に指定し手続を簡素化すること等法律の定める要件を緩和することも重要であった。また、行政に災害対応のノウハウを蓄積していくことが重要である。

東日本大震災は、これまでの経験に基づく想定を超えるものであった。我々の経験を各国と共有できれば幸いである。

#### 4. 成果声明の採択

チョードリーIPU議長が、議員会議における議論を踏まえた成果声明案の内容について説明を行った後、参加議員から表明された意見を踏まえて最終的な成果声明がとりまとめられ、コンセンサスにより採択された。

成果声明では、ポスト兵庫行動枠組の実施の支援を目的として、

防災のための法的枠組みの強化、防災のための制度構築の支援、防災に関連する政策等に対する厳格な監視等を議員の公約としてうたうとともに、I P U及びU N I S D Rに対し、同枠組の効果的な実施における議会及び議会人の関与を円滑にするための措置を求めている。

## 5. 終わりに

日本国会代表団は、議員会議において、東日本大震災の経験により得た防災に関する教訓、知見を各国国会議員と共有し、議員会議を実りあるものとすることに貢献した。また、各国議員との意見交換により、防災に関する議会の役割について自らの知見を深めることができた。

議員会議では、防災対策を実施するに当たり、国民の代表として、立法、行政監視の役割を担う国会議員の役割の重要性が確認された。東日本大震災を始め様々な災害に見舞われてきた我が国には、防災に関する様々な知見が蓄積されている。日本国会には、こうした知見を各国議会と共有し、それぞれの国において有効な防災対策が取られるよう協力していくことが強く期待されており、今後、防災分野において積極的な役割を果たしていく必要があることを強調し、本報告を終える。

## 成果声明

2015年3月13日、第3回国連防災世界会議の際に仙台に集結した我々アフリカ、米州、アジア・太平洋、欧州の22か国の国会議員及び地域議会議員は、この会議の最終的な成果に対する貢献として、本声明を發出する。

我々は、人命を救済し災害の影響を軽減する**兵庫行動枠組の達成に留意するとともに**、達成に対する貢献を誇りに思う。本枠組の実施によって、国及び地域における法律の採択、災害・災害リスク管理のための機関の設立、予算配分の増加、並びに災害リスク拡大防止に係る説明責任についての公開審議が促されるようになった。

我々は、議会人の間で防災に対する理解及び関与が高まっていることの説得力ある指標として、過去10年間で採択された、防災及び気候変動適応に関する**議会の決議数の増加を歓迎する**。<sup>1</sup>

我々は、現在懸念されている災害リスク傾向の根本原因に対処するに当たり、**ポスト2015年防災枠組に重点を置くという提案を支持する**。我々は、リスク発生の軽減、現存するリスクの削減及び強靱化なしには、「強靱な人々及び強靱な惑星」のための持続可能な開発は不可能であることに同意する。

我々は、立法を地方及び国家の行動へと変換する手段として、リスクへの一層の理解、より強固なリスク管理のガバナンス、強靱化への投資及び災害後の復興計画の**必要性を認識する**。

我々は、ポスト2015年防災枠組が、その実施において各国議会及び議会人が果たす重要な役割に言及する**必要性を改めて表明する**。

我々は、災害リスクを削減し、災害の影響を受けないという国民の権利を国際慣習法の水準に高めることを国家の義務とし、国連の後援の下で、防災に関する条約又は協定を起草するという国際法委員会の提案に対する**支持を約束する**。

---

<sup>1</sup> これらの決議リストは別添1参照

我々は、持続可能性を保証するための主要な枠組として、**3つの重要なポスト 2015 年国際枠組**－ポスト 2015 年防災枠組、持続可能な開発目標及び気候変動プロセスの**一貫性を要求し**、また、それらの国際枠組が連動し、相互に強化される必要性を認識する。

我々は、それゆえ、政治指導者、立法者及び政府の行動の監視者としての役割において、**ポスト 2015 年防災枠組を支持する以下の行動を公約する。**

1. **意欲的なポスト 2015 年防災枠組のために最も高いレベルの政治的支援を得るとともに、全てのレベルにおいてその実施を可能にする法的環境を作り出す。**
2. **リスクを考慮した、強靱な開発に向けたパラダイムシフトを推進するための法的枠組を強化する。**リスクを効果的に防止及び削減し、強靱さを高めるため、新法又は改正法は、標準的で必須の一連の要素を含み、かつ、関連する法的文書と連動すべきである。我々は、コミュニティ及び地方自治体の要求に応え、上層部の政治的オーナーシップ及び意思によって推進される、包摂的でジェンダーに配慮した法律を制定していくことを約束する。
3. **関連性と有効性の継続を保証するため、得られた教訓に基づき、法律の定期的な検討と改正を行う。**我々は、法律の履行が適切な予算配分により支えられることを保証することを約束する。
4. **国が発展するにつれ新たなリスクが生じることを防止するために、防災のための、改善され、目的に適合した制度構築を支援する。**我々は、現行の制度的措置の見直しを推奨及び支持し、改革を開始する。制度的な改善には、防災のためのあらゆるレベルの政府機関における役割及び責任の明確化、リスクを考慮した投資を確保するための協調の強化及び防災に対する投資の促進が含まれるべきである。
5. **地方及びコミュニティの能力構築を促進する。**我々は、現在行われている防災に対する責任の地域レベルへの委譲は、地方自治体及びコミュニティにおける能力構築のための資源の増加に付随して行われることを保証する。
6. **説明責任を向上させるための強力な監視を開始する。**我々は、防災に関する法律、政策及びプログラムの強力な監視及びそれらの完全な有効性を

保証することを約束する。議会による監視は独立した専門家及び積極的な市民の関与によって支えられるべきである。国民の代表として、我々は、防災に関連する事項について市民と協働するとともに、オープンかつ透明な情報へのアクセスを促進することを約束する。

7. **防災のための議会の協力を強化する。**我々は、ポスト 2015 年防災枠組の実施を補完するために採択された議会の決議を引き続き履行し、議会の対話及び知識の共有を促進し、全ての議会における防災の認知度を更に高める。

8. 効果的な事前復興計画を通じて、準備、対応、復興、軽減及び持続可能な開発の方策の間での**制度的継続性を保つ。**

フォローアップ行動に関しては、我々は、**I P U**及び**U N I S D R**に対し、ポスト 2015 年防災枠組の効果的な実施における議会及び議会人の関与を円滑にするためのロードマップやチェックリストを策定することを**強く要請する**。我々は、最大限の効果を保証するために、参加と関与を継続して行うことを勧告する。我々は、**I P U**及び**U N I S D R**に対し、効果的な防災政策及び法律に必要な不可欠な要素についての**ガイダンス・ノート**を取りまとめ、議会及び議会人が当該枠組の実施を監視し定期的に報告することを可能にする書式や手続を策定するよう要請する。

別添 1 - 防災関係の議会の決議

2014年 3月20日	第130回IPU会議（ジュネーブ、2014年4月）においてIPU加盟議会により採択された決議「危機に対し強靱な開発に向けて：人口統計傾向及び自然的制約を考慮に入れて」
2014年 6月6日	第2回世界議員サミット
2013年	災害リスク管理に関するラテンアメリカ議会（PARLATINO）議定書は、PARLATINO加盟議会が、強靱さを構築するための指針を既存の又は新たな法律に取り入れることを可能にする。
	（修正された）開発協力機関に関する欧州議会規則は、途上国におけるぜい弱性及びリスク削減への支援を可能にする。
2012年 10月4日	第7回アジア欧州議員会議（ASEP7）（ラオス人民民主共和国、ビエンチャン）宣言は、防災及び持続可能な開発の管理の重要な課題に取り組むための、アジア及び欧州の議会人の関与を支持する。
2012年 3月16日	ダッカ議会宣言は、各国議会において気候変動の適応策及び緩和策を主流化するという約束を支持する。
2011年 12月9日	IPUの国連気候変動会議の際の議員会議では、各国政府に対し、分野横断的な課題としての防災及び能力構築を優先し、最大の関心を払うよう要請した。また、各国政府による既存の及び将来の気候変動及び防災に関する合意の実施を支援する議会人の責務を改めて表明した。
2010年 11月27日	ミレニアム開発目標達成の手段として防災を活用することに関する議会人のマニラ行動要請は、各国政府に対し、国家開発予算の1%を防災に割り当てることを要請する。
様々な 日付	第108回、第112回、第113回、第122回及び第123回IPU会議で採択された決議は、ミレニアム開発目標及び持続可能な開発を達成する上で災害リスク管理が重要な要素であることを強調し、兵庫行動枠組の実施の重要性を強調するとともに、全ての議会が強力な政治的意思を育み、行動を起こすことを強く要請する。
2009年 11月24日	COP15以降の議会人による公約に関するマルタ宣言
2009年 2月20日	防災及び気候変動適応に関するアフリカ議会人のためのナイロビ行動計画
2008年 10月18日	防災及び気候変動適応に関する議会人のマニラ行動要請