

災害対策標準化検討会議（第2回）議事概要について

1. 第2回検討会議の概要

日時：平成25年11月11日（月）15：00～17：00

場所：中央合同庁舎第5号館3階A会議室

出席者：小林委員、柴崎委員、中林委員、中邨委員、林委員

佐々木審議官、小宮参事官、柳橋参事官、四日市参事官、藤山参事官 他

2. 議事概要

「災害対策標準化検討会議」の議論に当たり、委員による資料説明の後、議論を行った。

委員からの主な意見は次のとおり。

- 災害対応では、システムのインターオペラビリティやデータの共有・共通化というのは非常に重要な課題と思う。
- GPSから来る位置情報、携帯端末や車や家電から得られる情報を絶えずモニターすることで、「人」、「モノ」、「コト」の今をリアルタイムに把握することができる。
- ビッグデータをうまく集めて整理し、全体を俯瞰することで最適化することが可能となる。もともとのデータは個別データなので、全体を俯瞰しつつ、個々に対して非常にきめ細かなサービスができる。
- 技術が標準化されていれば、あるところで使えるやり方をそのまますぐ横展開・世界展開することができる。
- 人や車などの情報・ビッグデータが使えるようになってからまだ期間が短い。情報をどう使うか、どう集計・分析・見える化するかなどの技術的なところ、進め方あるいは体制などは十分検討されていない。
- ビッグデータを扱う技術の問題のほかに、データが使われると気持ちが悪くと言われる問題がある。そこで、このようなデータを社会的に認知されながら使うための目的が重要となる。
- 災害対策の標準化に向けては、情報の分析・集計・見える化の手順を改良しつつ、進め方や体制を「標準化」・「共通化」すべきである。
- 標準化を進めるうえでは、その後の進展を止めてしまわないようフレキシブルな利用体制の確立が求められる。また、データの価値を殺してしまうことがないよう、できるだけ、学術研究に対する大きな自由度を認めて欲しい。
- 日本でつくられたノウハウは海外でも役に立つ。海外で実施した研究のノウハウを日本に持ち帰ることもできるので、標準化もグローバルに展開すべきだと思う。
- 日本では、下手な動画が変なふうに出て、変なふうにたたかれるというのを物凄く警戒し、なかなか大規模に研究ができない。海外の方が、いろいろな研究・実験がやりやすいこともある。
- 広域巨大災害では近隣のみならず広域からの応援が不可欠である。
- 次なる災害はもっと大きい可能性があり、国内全ての災害対応資源を有効に活用するためには、資源の活用方策を「標準化」・「共通化」することが必要である。
- 我が国の地域行政は、地域づくりの差別化あるいは創意工夫を求めてきた。災害も一つ一つ様相は異なるが、災害対応については、「標準化」・「共通化」を国が主体となって推進することが必要になると思う。ただ、過度の標準化・共通化は、想定外を作り出すことにもなりうるということに

気をつけなければならない。

- 巨大災害発生時における自治体・市民・企業の三者の役割分担を踏まえて、標準化を考えていく必要がある
- これから経験する巨大広域災害では、これまでの広域災害と比較して、被災地人口に対する支援人口の割合が少ないことが予想され、より効果的な被災地支援が必要で「標準化・「共通化」は不可欠である。
- 広域かつ大規模災害の発生時は、被災自治体のマンパワーが不足し、行政機能を補完する、災害対応業務を応援する、あるいは早期の復旧・復興を図るために、より多くの支援要員の派遣も求められる。
- 支援自治体が被災地を支援する意義として、困っている被災地への道義的な支援とともに疑似体験をすることで実践的な災害対応のスキルを磨くことができるうえ、自治体自らが被災した場合の受援体制の整備に活かすことができる。
- 防災資源は、「ヒト」、「モノ」、「情報」、「カネ」と言われてきた。これらの防災資源を標準化する際に、標準化できるものとできないものがある。
- 支援業務を行うには、一般的な人員と専門的な人材が必要となる。前者は標準化できるが後者は標準化になじみにくい。災害発生期初の段階は、マンパワー（大量の一般的な人員）が必要となるが、中期・後期は、マンパワーよりも人材（専門的な人材）が必要になってくると思う。
- 「ヒト」では知識や技術、「モノ」では汎用品と管理システム、「情報」では技術と形式と内容、「カネ」では補助金がそれぞれ「標準化」しうると思う。
- 相互応援体制の確立を図り、広域応援をより総合的かつ円滑に行うために災害業務対応のプログラム化と標準化を行うべきである。
- 災害対策基本法の中に自治体相互間地域防災計画という仕組みがあるが、余り活用されていない。この仕組みを運用することで、より実態に即した標準化、共有化、あるいは共通化が図れるのではない。
- 自治体間の個別協定だけでは支援格差が生まれる可能性がある。多重化した協定による広域災害での支援の輻輳を回避する調整機能は、標準化を有効に活用するためにも必要になると思う。
- 被災していない自治体がどういう応援を出すかは地域防災計画であるが、被災した自治体側がどう受援するかはBCP的発想に基づいて考えておくことが大事だと思う。
- 自治体の業務継続と民間企業の事業継続とでは選択肢が違う。自治体は地域を放り出して逃げ出すわけにいかない前提がある。
- BCPをつくる際、職員の能力が問われる。BCPをきちんとつくれることと、災害対応・対策を標準化するということが、道具と頭の関係になると思う。
- 受援体制を考えるというのはBCP的発想のもとで考えて初めて意味がある。したがって、被災したときのBCPの標準化と被災していないときの地域防災計画の標準化があると思う。
- 自治体の支援受援の標準化は、自治体相互間の地域防災計画づくりと自治体相互間のBCPを策定することで、支援側の取り組みと受援側の取り組みがそろってくると考える。
- 被災地側がどれだけ受援力を持てるか、応援する側がどれだけ支援力を持てるか、そして、公平な支援・受援のために、それをどれだけ調整力でカバーするか、国の大きな役割として調整力をきちんと整備しておくことが、大事になると思う。
- 災害対応を標準化しても、被災自治体間の支援格差をなくすためには、被災都道府県・市町村が連携して、自治体相互間の受援体制を考えておく必要がある。その中で実質的に標準化すべきことをどういうふうに標準化したらいいかという標準化の最適化ができるのではないかと、やってみて課題を改良していくことにつながると思う。
- 国における資源活用のための支援調整システムが大事である。都道府県と市町村が連携して取り組む体制を基本とすることも大事である。そういう取り組みを同時に考えておくことで、より実効性の高い標準化に結びついていく。

- 東日本大震災では、PPP (Public Private Partnership) 、つまり民間と行政機関の関係はうまくいかなかったが、Public-Public、つまり自治体間の横の関係は思っていた以上にうまくいった。
- 2005年当時は災害援助協定に対してほとんど何も取り組んでいなかった自治体が、2011年の震災時に、全国自治体の98%近くが何かしらの形で被災地に援助をした。
- 2011年9月に80の自治体にアンケートした結果、隣接しない県外の自治体との遠地協定を結んでいるのが92.5%と、一番多かった。
- 今後、標準化を考える場合、まず日本版NIMS (National Incident Management System) を少し学んでおく必要があると思う。
- 現在、アメリカのNIMSはコマンド&コントロール、中央集権型であるが、これは研究者の間では評判が悪い。なぜかというと、災害が起こるとファースト・レスポnderは州であり市町村である。それを国で勝手にコマンド&コントロールだと勝手に決めて、地方に押しつけるからである。
- 地方団体の間の調整や、共同支援を標準化すべきであると思う。
- 地方自治体が他の地方自治体、あるいは住民とがいろいろな形で協働して対応に当たる。それを政府が裏から後方支援をするようなNIMSにすべきではないか。
- コロンビア大学の社会学の名誉教授、Charles Perrowという社会学者が2007年に執筆した『The Next Catastrophe』という本が勉強になったので、ぜひ参考にしてほしい。
- 個別の災害対応の組織業務における組織・体制は、十分な体制ができていない。係長1人が責任者に指名され、受援を受ける場合があるが、100人近い応援職員をコントロールすることもあり、受援と応援との関係下できちんとした業務コントロールができない問題がある。
- ICSで定められている5つの機能の欠如が言われる。指揮調整等での不在あるいは混乱、事案処理での優秀な職員による引継ぎ、資源管理での「ヒト」、「モノ」、「空間」との資源管理の概念欠如、財務管理での後から支援される特別交付税など。そのため、ICSで求められている機能をきちんと組織運営の中に入れて標準化することが必要である。
- 意思決定・指揮系統は、さまざまなレベルで求められる意志決定事項と、決定権限を持つ職位が不明確なまま進められている。
- 災害対応個別業務と訓練方法の標準化が大事である。
- 専門職として防災あるいは危機管理職が必要である。
- 標準化と言うときは、大きく2つのフェーズがある。1つはフォーマットの標準化。データを入れる入れ物などの標準化。もう一つは、中に入れるデータの項目や定義などを標準化するものがある。
- 国際標準から言えば、国際標準で中身の合意にまで至ることは非常に少ない。理由は、各国いろいろな業界、分野、使い方をしているからである。
- 標準化を検討するにあたり、データのやりとりそのものは余り問題ではなく、むしろどんな定義に基づいた、どんなデータがどう整理されなければならないか、データの中身に関して共通で重要なものを標準化しておくことで、いざというときに使い回せることが重要。あるいはその使い方。データがあるだけですぐ役に立つわけではないので、ある種データの中身とそれを使った業務フロー的なものが標準化の対象だとイメージしている。
- どうやってデータを読むか、データは何を意味するのかを把握し、それをオペレーションに結びつけるにはもう少し時間をかけるべきだという気がした。
- どこでも簡単に使えるデータに対しては、早く経験を積んで、早く前へ進むことができたらいい。逆に言うと、それをやらないと、日本がほかの国と比べて進んでいる状況にならないと思う。
- 台湾は、全部クラウド化し、各自治体・地方政府が全データを同じ手法で、システム運用していると聞いた。台湾のほうが標準化という意味では進んでいるのかもしれない。日本は、それぞれの自治体がシステムをつくり込み過ぎてしまい、基本的なところもできていない印象があり、なかなか情報の標準化への道りが遠い印象を持っている。
- どこにどのぐらい人が残っているかということがわかってくると、いろんな意味での優先順位のつけ方などの対応には使える。また、見えているという状態が非常にいいのは、それぞれの機関で協

- 力しているんなことを取り決めるときに、同じ絵を見ているか、いないかによって温度差も随分違ってくるし、やれることを自発的に発言してうまく協調するのもやりやすいのと思う。
- 何をどう標準化するかという中で、我が国が一番標準化しやすいのは情報だと思う。そのときに有効な情報を手に入れるには地図が必要であると思う。しかし、今回の東日本大震災において、国の正式な発表資料の中に地図は1枚もない。
 - 国・政府がなんでもかんでも集めて加工する必要はなく、ユーザーのスタンスでいろんなベストプラクティスを集め、リアルタイムな情報をうまく利用するベストユーザーになるべきだと考える。
 - 国は、大方針として地図の上で状況認識の統一を図るということを方向づけることや、ウェブ上の別のセキュリティポリシー上でシステムを展開すべきであると考え。そのような方向性がないと、新しいイノベーションを取り入れた、質の高い災害対応ができないとも思う。
 - 結局、オペレーションで現場に近い人たちは細かい地図や情報がないと話にならない一方で、全体を俯瞰的にオペレーションしたい人は、そういう細かい情報だと話にならない。それをうまくやるためには電子データの的にやらなければいけない。そういうような仕組みを構築すべきである。
 - 自治体ごとに災害データの形式が違ったり、そもそもデータ化していないところがあったりする。そのような部分を共通フォーマットで入力してもらい、なおかつオープンデータという形で提供していただく。それを政府や民間サイドでも収集、活用し、災害対応に役立てることを基本として進めていかないといけない。
 - 進め方は、この標準化検討会議の中で位置づけなくてはならない。この標準化の中で制度やシステムの枠組みをきちんとつくるのが、ものすごく大事な役割だと思う。枠組みがあれば、さまざまな展開が可能であり、その情報をできるだけオープンにする試みが生まれる。それが、標準化の一番大きな意義であると思う。
 - 例えば、内閣府から「このようなフォーマットでデータを提供してほしい。」とお願いすると、「何で内閣のフォーマットに従わないといけないのか」という現場からの回答があるという。もし、やるとしたら、内閣府が直接お願いするよりは中央防災会議などへオーソライゼーションを持っていき、その場で各省庁に対してこうすべきだと提案し、その場の事務局を内閣府がやる形のオーソライゼーションが要ると思う。もう一つは、現場で役立つところを見せなかったら、なかなか省庁の壁は越えない。そのため、各省庁の実務者の皆様に集まっていただき、内閣府が押しつけるのではなく、どうすれば本当に効果的な対応ができるか、そのために必要な情報は何かというのをリサーチして、それを中央防災会議のような形でオーソライズしてもらったらどうか。
 - 内閣府や中央防災会議の中で自治体相互間地域防災計画をつくる実践をモデル的に展開し、その中で情報を共有化する。それにより、従来の地域防災計画や自治体単位のBCPとどう違うことができるかを具体的に考えることにつなげていくべきある。オーソライズは中央防災会議で行うが、具体的な実践の支援や旗振りは内閣府がすることが大事であると思う。
 - 災害時にどこが被災地になり、どこが応援側になるかは起きてみないとわからない。常に両スタンスで待ち、どういう事態が起きてもお互いの立場で情報を出し、使うことができるようなデータをどこまで確保するかが重要になるため、結局、クラウド化が一番有効であると思う。
 - ISOの中で、BCP全体の中に実際の危機管理部分が基準として入っているイメージを持っている。大きな枠組みの中でBCP全体の危機管理をここの標準化検討会議の中でどのように整理すべきか悩む。
 - 現在、プリペアドネス（被害軽減）を含めた応急活動を中心に標準化に取り組んでいるが、BCP（事業継続計画）を中心に考えるともっと幅が広がる。そういうところまで検討したほうがいいのかどうか、悩む。
 - 将来的によりステップアップするためには、最初に枠組みをしっかりとつくっておくことが大事である。受援側、つまり被災者側が標準化されたことを活用して自治体が復興するためにはBCPが必要である。
 - 標準化したからといって全員が同じレベルで、知識や技術を持つわけではない。とすると、マンパ

- ワーがダウンした段階で、それをリカバリーして標準化を活用していく上では、やはりBCP的な発想に立っておくことが必要である。応援側は被災していないので、資源をフル活用して応援に行けるが、受援側は被災しているのでフルの受援をすることはできない。そのため、最も必要な受援とは何かをしっかりと考えておくことが、BCPにつながる発想であると思う。
- BCPは長い期間の話のため、応援期間を短期、中期、長期の3つに分け、まず短期（最初に命にかかわる3日間）のところを標準化し、次に中期、長期を標準化するような体制を検討しておくことが必要であると思う。
 - 地方で標準化する場合、何をするかと、どういう体制をとらなければいけないかを標準化しておかなければならないと思っている。‘情報’のフォームの標準化をやるだけでも随分使いやすくなると思う。
 - それぞれの市町村の現場で集めた情報をクラウドで共有化するとオペレーションが随分早くなる上、その後の対応も早くなると思う。1省庁だけでなく、各省庁の細かいデータを一元的に管理して活用する仕組みが必要であると思う。ただ、それは、内閣府が標準化を通じてやらないと実現しない話と思う。
 - ‘何が標準化できるか’は、「ヒト」、「モノ」、「情報」、「カネ」に、「マネジメントの仕方」が加わると思う。受援、応援の問題は、マネジメントの仕組みが共通であれば、何をどう応援されるかが読める、何をどう応援するかも読めるという意味で、マネジメントがとても大事だと思う。どんなに素晴らしいシステムを導入していてもどう利用していいかわかっているなければ意味がないのでマネジメントの仕方が標準化するものとして必要だと思う。
 - ACP、BCP、CCP、DCPのネーミングについて。BCPというコンセプトあるいはBCMは単に1つの組織だけではなく、エリアの中にある複数の組織体にも共通で使えると説明したほうが、話の筋はすっきりすると思う。コアにある仕組みはマネジメントの仕組みなので、BCMであるということをもっと前に出したほうが、意味はわかりやすい。事業継続あるいは継続を主眼にして防災をこれから組み立てていくべきである。
 - 内閣府として社会全体が、限られた資源を有効活用するための共通言語を定義し、概念をつくってしまえば、無駄な議論をしなくて済むかもしれない。
 - 人員の標準化というのは万国共通型の標準化であり、マネジメント力を持つ人材の標準化は対応が難しく次のステップだと考えられ、ベースが標準化されていない限り取り入れても意味がないと思う。
 - 全部BCMにそろえることを提案するのは、認証や評価にかかわってくるからである。A、B、C全部違うコンセプトになってしまうと、それごとにできているかどうかを評価しなければいけない。要件を満たしていれば評価され、認証が与えられる仕組みである。この事業継続の国際規格は運用されており、標準化を推進するときは、評価体系と認証体系が必ずペアになると思う。だから、なるべく認証する対象を減らしておかないと、複雑な認証体系・評価体系になってしまうので、滅多にないことを複雑にしないほうがいい。
 - 2012年に熊本県の阿蘇で起こった水害と今回の伊豆大島の土石流の災害が非常によく似ているとの印象を強く受けた。つまり、標準化は、川上の話で、それをいかにして川下に伝わって利用させるかということが重要となる。今後の標準化検討会議では、是非、川上の話と、川上の話をどのようにして川下に流し込んでいくかを考えていただきたいと思う。