

## 第2回会議までのプレゼン、配布資料、議論 及び事務局追加修正による論点整理（未定稿）

### 1 標準化推進の背景、必要性

大規模災害時は、国、地方団体、企業、非営利組織等の数多くの活動主体による応援が必要不可欠であるが、こうした災害対応主体間の連携方法等についての標準化を進めておくことは、適切な役割分担を図り、各主体の人員リソース等を含め国内の災害対応資源を有効に活用するため、極めて重要である。

大規模災害に際して、多様な主体が参画して実施されることになる災害時応援は、ほとんどの人にとって初めて体験するものであり、その迅速かつ円滑な遂行は大変難しい。例えば、実際の災害対応に当たり、実施すべき業務の優先順位が活動主体によって異なり、その実施手法等も異なるなど、各主体がばらばらな対応を行ってしまうことも考えられる。更には、どう対処すべきかその場で一から考え始めないと結論が出ない事象が発生し、その決定に時間を要することも少なくない。その結果、災害時応援は、実施に時間がかかる上にオペレーションの選択肢も狭くなり、更には統一性のない対応になり、質の低いものとなってしまふことが懸念される。

こうした事態を改善するためには、災害対応の標準化の推進が必要と考えられる。定型化できるような繰り返し起こる業務は可能な限り、標準化し、関係者間で共有しておくべきである。例えば、事前に標準的なプログラムをつくり、定型的な業務については、決定権限者はそのプログラムに従って現場に権限を移譲し、適宜その実施状況等の報告を求め、確認するということで、多くの人員リソースを有効に使えるようになる。こうすることで決定権限者は、実際の災害発生に伴い生じ、かつ対応しなければならない非定型の問題について、関係者間で状況認識を共有しつつ対応計画を立てることにより専念できるようになり、トータルとして有効なオペレーションができるようになる。

また、標準化を進めることにより、被災地では、どういう対応を迫られているのか、他の自治体等はどう応援対応しているのか、といったことがある程度想定できるようになり、連携して災害時応援を実施する場合、より効果的な対応も期待できる。

以下に掲げる災害対策基本法改正や各種報告書の提言、国際的な動向等も踏まえ、災害対応の標準化を積極的に推進していくことが重要である。

#### (1) 災害対策基本法改正

昨年、今年と2度行われた災害対策基本法改正において、各防災関係機関の役割分担や相互連携協力・応援、多様な主体の自発的防災活動などについて、基本理念はじめ関係規定が定められた。こうした改正を受け、実際の災害対応において、これらを実効ある現実のものとしていくためには、各防災機関や多様な主体が行う災害対応が、一定の基準、ルール等に基づき、統一性、共通性を確保しつつ実施されることが、不可欠であ

り、このため、災害対応の標準化を積極的に推進していく必要がある。

(災害対策基本法)

(基本理念)

第二条の二 災害対策は、次に掲げる事項を基本理念として行われるものとする。

- 二 国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保するとともに、これと併せて、住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織（住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。以下同じ。）その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること。

(円滑な相互応援の実施のために必要な措置)

第四十九条の二 災害予防責任者は、法令又は防災計画の定めるところにより、その所掌事務又は業務について、災害応急対策又は災害復旧の実施に際し他の者の応援を受け、又は他の者を応援することを必要とする事態に備え、相互応援に関する協定の締結、共同防災訓練の実施その他円滑に他の者の応援を受け、又は他の者を応援するために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

等

## (2) 中央防災会議関連報告書

東日本大震災の教訓等を踏まえ、今後の防災対策のあり方を検討した防災対策推進検討会議報告書や南海トラフ巨大地震対策においても、標準化の推進について指摘されている。

### ア 防災対策推進検討会議報告書

- ・国と地方公共団体間、地方公共団体相互間の広域応援を総合的かつより円滑に実施するため、可能な範囲で災害対応業務のプログラム化、標準化を行うべき
- ・ボランティア、NPO、NGO等の被災地での受入体制の整備、活動上の安全の確保、被災者ニーズ等の情報の提供などの方策を確立すべき

### イ 南海トラフ巨大地震対策について（最終報告）

- ・災害応急対策は、オールハザードアプローチの考え方に立ち、様々なタイプの地震・津波、更には複合災害も想定して、対応ができるよう、備えを強化する必要がある。
- ・広域的な活動を円滑に行うために、国、地方公共団体、その他の防災関係機関及び関連事業者は、活用資機材の名称や規格、活用要員の呼称と能力要件、取り扱う書類の様式等に関する標準化・共有化や、必要に応じてそれを活かした支援アプリケ

ーション類の開発を進める必要がある。

### (3) 米国 NIMS(National Incident Management System)の取組み

米国が 9.11 の後に取り入れた国全体、官民も含めた中での危機対応能力の標準化の取組みがなされており、日本としても大いに参考に取組を進めるべきである。

#### (NIMS の構成要素)

- ア 災害対応力の平時からの向上  
計画策定、活動手順、研修、訓練、資格認定、装備
- イ 情報処理能力の向上  
状況認識の統一、相互運用性の確保
- ウ 資源管理能力の向上  
形式、在庫、編成、配送、管理プロセス
- エ 指揮・組織運営能力の向上  
ICS、相互応援体制、広報
- オ 継続的な改善

### (4) ISO/TC223 (社会セキュリティ) の動向

2001 年 9 月のアメリカ同時多発テロ後、アメリカが ISO に対し危機管理に関する標準化の検討開始を提案。「社会と組織の危機管理と事業継続の能力向上に関する標準化」を視野に 2006 年 5 月、ISO/TC223 (社会セキュリティ) 設置。日本は 2006 年 10 月に国内委員会を設置、参画。

こうした危機管理等に関する国際的な標準化の動きにも、適切に対応していくべきである。

#### ア ISO22301 : 事業継続マネジメントシステム要求事項

- ① 現状分析  
事業継続の対象決定、事務フローの同定、リスクシナリオの仮決定
- ② 方針策定  
経営幹部の関与と指導、方針決定
- ③ 計画策定  
制約条件の明確化、リスク評価とインパクト分析、事業継続計画の策定、予防計画策定、危機管理計画作定
- ④ 実施  
資源・役割・責任・権限体制、IPOCM(incident preparedness operational continuity management)を支える風土づくり、研修・訓練、情報処理体制、規

程遵守、財務・総務

⑤ 効果測定

システム評価、業績評価とモニタリング、評価手法、見直し、維持・管理、自己評価と内部監査

⑥ 幹部評価

イ ISO22320：危機管理危機対応要求事項

国際レベル、国家レベル、地域レベル等で危機対応に関与するあらゆる組織に適用

① 組織内指揮統制

指揮調整、組織構造及び手順、意思決定支援、トレーサビリティ、情報管理、相互運用性

② 活動情報処理

迅速、有用な情報収集等のための作業プロセス、データ収集及び管理のあり方

③ 部局間・組織間協力連携

指揮調整プロセスも含む

※平成25年10月、ISO22320に対応する部分について、JIS化対応がなされた。

## 2 災害対応標準化推進基本方針

(日本版 NIMS の推進)

災害の種類、規模等を問わず、あらゆる災害に対して、防災関係機関等が必要な連携を確保しつつ、迅速かつ効果的効率的な災害対応の遂行に資するため、国、地方公共団体及び指定公共機関（以下、「行政等災害対応組織」という。）並びに企業、NPO、自主防災組織等（以下「民間災害関連活動組織」という。）を通じて、組織、活動、コミュニケーション等幅広い観点から、ハード・ソフトを通じて、標準化を積極的かつ継続的に推進する。

このため、以下により、規格基準等を定めてその普及を図る等、災害対応の標準化推進を図るものとする。

### (1) 日本版 NIMS 要求事項

日本版 NIMS 要求事項については、まず、災害時における業務の継続に関する項目、次に、その継続業務の中心となる災害対応業務に関する項目、そして全体のマネジメントに関する項目の3つより構成されるものとする。このうち、災害対応業務に関する項目については、NIMS をベースにしつつも、ISO22320 に倣い組織内の基準と組織間連携の基準を分け、JIS との親和性を確保する。

なお、民間災害関連活動組織における要求事項の普及等については、必要な配慮をしつつ、その積極的な推進を図るものとする。

## [日本版NIMS要求事項項目]

### ア 災害時業務継続要求事項

- ① 災害発生時における制約条件の明確化、リスク評価とインパクト分析
- ② 事業継続計画の策定  
災害対応業務（応援受入れ業務含む。）をはじめとする業務（事業）の継続戦略

### イ 災害対応業務要求事項

（組織内）

- ① 災害対応標準プログラム（対策組織、責任体制、活動手順等）
- ② 情報処理（状況認識・用語、データ形式、通信・情報システム等規格）
- ③ 資源管理（防災資機材・物資等の規格、保管・配送等標準プログラム）

（組織間等）

- ④ 行政等災害対応組織間連携標準プログラム  
※指揮調整、支援組織間連携、支援組織と受援組織間連携
- ⑤ 行政等災害対応組織と民間災害関連活動組織間の連携標準プログラム

### ウ マネジメントシステム要求事項

- ① 平時の推進組織
- ② 研修教育、訓練（計画の作り方（Planning）の理解向上含む）等
- ③ 改善プログラム等の作成、実施・反映
- ④ トップ主導によるPDCAサイクル

## (2) 災害対応標準化の推進方策

災害対策基本法に基づく防災計画制度を積極的に活用し、災害応急活動等及びそのための備えに関し、標準化を推進する。その際、手続に関するものと実務に関するものを明確に整理して推進する。

### （事務局試案）

ア 中央防災会議は、防災基本計画において次の事項を記載するとともに、標準化に関し、防災対策実行会議等を活用して検討を進める。

- ① 標準化推進の基本的考え方
- ② 標準化を推進すべき項目

イ 中央防災会議は、防災基本計画において、標準化の推進を「防災業務計画及び地域防災計画において重点を置くべき事項」として位置付ける。

ウ 防災対策実行会議等は、標準化を推進すべき項目について、順次、標準・規格の

案及びその導入方針案を作成し、中央防災会議に報告する。この場合において、ISO国内委員会等との連携も図りつつ、必要に応じ、WGの設置・検討、パブリックコメントの実施等を行う。

エ 中央防災会議は、防災対策実行会議等の標準・規格案及びその導入方針案について、審議の上、決定する。

オ 中央防災会議は、決定した標準・規格の導入方針について、防災基本計画の「防災業務計画及び地域防災計画の作成の基準となるべき事項」として定める。

カ 指定行政機関及び指定公共機関並びに地方公共団体は、防災基本計画に基づき、定められた標準・規格の導入について、防災業務計画及び地域防災計画に定め、その推進を図る。

キ 民間災害関連活動組織については、防災計画等を通じて標準化への対応を要請するとともに、各種研修等を通じてその普及を図る。

ク 進行管理等

- ① 防災基本計画添付資料による現状把握
- ② 防災白書による標準化に関する計画及び標準化に関して執った措置の概況の把握
- ③ 助言・勧告規定の適切な活用

○想定される大規模災害に対しての自治体相互間地域防災計画制度の積極的活用

※災害対策基本法

(防災基本計画の作成及び公表等)

第三十四条 中央防災会議は、防災基本計画を作成するとともに、災害及び災害の防止に関する科学的研究の成果並びに発生した災害の状況及びこれに対して行なわれた災害応急対策の効果を勘案して毎年防災基本計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない。

第三十五条 防災基本計画は、次の各号に掲げる事項について定めるものとする。

- 一 防災に関する総合的かつ長期的な計画
  - 二 防災業務計画及び地域防災計画において重点をおくべき事項
  - 三 前各号に掲げるもののほか、防災業務計画及び地域防災計画の作成の基準となるべき事項で、中央防災会議が必要と認めるもの
- 2 防災基本計画には、次に掲げる事項に関する資料を添付しなければならない。
- 一 国土の現況及び気象の概況
  - 二 防災上必要な施設及び設備の整備の概況
  - 三 防災業務に従事する人員の状況
  - 四 防災上必要な物資の需給の状況
  - 五 防災上必要な運輸又は通信の状況

六 前各号に掲げるもののほか、防災に関し中央防災会議が必要と認める事項

### 3 日本版NIMS要求事項項目毎の検討

2. で掲げた日本版NIMS要求事項項目毎に具体的論点等を整理、検討。

#### I 災害時業務継続要求事項

災害対応業務（受援業務含む。）を含む業務（事業）の継続戦略

※中央省庁業務継続ガイドライン（平成19年6月）

※地震発災時における地方公共団体の業務継続の手引きと解説（平成22年4月）

※事業継続ガイドライン（平成25年8月改定）（第1回検討会議 参考資料6）

企業等BCP策定推進とその普及啓発

#### II 災害対応業務要求事項

##### (1) 災害対応標準プログラム

###### ア 災害対応組織

###### ① 活動主体単位で必要とされる基本機能

- ・ 総指揮官
- ・ 実施責任者
- ・ 情報処理、計画立案責任者
- ・ 資源管理、総務責任者（自己完結性の確保も担う）
- ・ 安全確保責任者
- ・ 広報担当者
- ・ 連携調整責任者（組織連携を行う場合） 等

※米国ICS等

※災害対策基本法上の災害対策本部規定

- ・ 市町村災害対策本部  
災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に防災の推進を図るため  
必要があるとき
- ・ 都道府県災害対策本部  
災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に防災の推進を図るため  
必要があるとき
- ・ 非常災害対策本部（本部長：国務大臣）  
非常災害が発生し、被害の規模等により、災害応急対策を推進するため、特別  
の必要があるとき
- ・ 緊急災害対策本部（本部長：総理大臣）  
著しく異常かつ激甚な非常災害が発生し、災害応急対策を推進するため、特別  
の必要があるとき

#### ※災害救助法上の規定

都道府県知事は、救助の万全を期するため、常に、必要な計画の樹立、強力な救助組織の確立並びに労務、施設、設備、物資及び資金の整備に努めなければならない。

#### イ 防災機関毎の定型的災害対応業務のパッケージ、メニュー化

①米国国家緊急対応枠組（national response framework）における緊急支援機能（emergency support function）では、国の災害対応業務のうち定型化できる部分について、項目毎にパッケージとしてメニュー化し、明らかにしており、地方政府もこれを受けて、必要な整合性を確保しつつ、それぞれの災害対応業務を項目毎にパッケージ化メニュー化している。

日本においても、防災基本計画及び各省庁の防災業務計画、地域防災計画にそれぞれ災害対応業務に関する記載がなされているところであるが、米国の例を参考に、まずは国が、災害対応業務のうち定型化できる部分について、項目毎にパッケージとしてメニュー化し、明らかにした上で、それをベースに標準化を推進していくことが考えられる。また、地方公共団体等の他の防災機関も、これと必要な整合性を確保しつつ、その取組みを推進することが適当である。

なお、予めこうしたパッケージ化メニュー化を図っていく中で、各防災機関間の役割分担、責任、経費負担を明らかにしていくことも可能となると考えられる。

#### ②災害フェーズに応じた業務

災害対応業務を災害フェーズに応じて類型化し、ニーズに沿った的確な対応ができるようにすべきである。タイムラインに沿った標準化が重要。

#### ウ 災害対応マネジメントの共有化、標準化

### (2) 情報処理（状況認識・用語、データ形式、通信・情報システム等規格）

#### ア 状況認識統一

#### イ 各種用語の統一

#### ウ 活動主体間の通信手段、データ等の共有化の推進

- ・フォーマットの標準化とデータ項目・定義の標準化とある。データのやりとりはWWW等の技術で簡単にできるので、整備されるべきデータの定義、使用法・業務フローの標準化が重要
- ・独立したセキュリティポリシーを有するWEB上の情報共有基盤が必要
- ・現場サイドと本部サイドの必要とする地図情報は違う。これをスムーズに提供できるようにする必要がある。
- ・各防災機関等が有する防災関連情報のオープンデータ化が必要。



- ・クラウドの活用も重要。

※防災情報データ標準化における内閣府の取組について（第2回参考資料1）

エ 各種システム（防災情報収集、安否情報、被災者台帳、罹災証明等）の相互乗り入れ等連携強化

オ 地理空間情報の積極的活用

- ・ G空間ベースの情報収集共有
- ・ G空間情報+宇宙インフラをフルに活用

G P S 情報を含むビッグデータの活用が重要であり、国際標準化の動きも十分踏まえ、海外へ展開、また海外での経験を国内に活かす発想が必要。

- ・ 各種情報を災害時に活用するに当たって、個人情報保護等との関係をルール化しておくことが重要。

(3) 資源管理（防災資機材・物資等の規格、保管・配送等標準プログラム）

ア 規格化の推進

防災資器材・物資等の規格統一、統一輸送シートや調達シートの作成

イ 国、地方公共団体、民間の連携手順

(4) 行政等災害対応組織間連携（指揮調整含む。）標準プログラム

ア 応援の発動

- ① 任意申し出、任意要請
- ② 協定
- ③ 事実上の調整
- ④ 求め（災害対策基本法等）
- ⑤ 指示（        ”        ）

※災害対策基本法

i 被災市町村からの応援の求め等

- ・ 被災市町村 → 市町村
- ・ 被災市町村 → 都道府県
- ・ 被災市町村 →（都道府県）→ 自衛隊（災害派遣）

ii 被災都道府県からの応援の求め等

- ・ 被災都道府県 → 都道府県
- ・ 被災都道府県 → 自衛隊（災害派遣）
- ・ 被災都道府県 → 指定行政機関等
- ・ 被災都道府県 →（内閣総理大臣）→ 都道府県

### iii 応援調整

- ・ 都道府県知事 指示・求め→ [市町村→被災市町村]
- ・ (非被災都道府県→) 内閣総理大臣求め→[都道府県→被災都道府県]

### iv 緊急（非常）災害対策本部長指示権

\* 市町村長等の行う応援において、応援に従事する者は、受援市町村長等の指揮の下に行動

\* 都道府県知事等の行う応援において、応援に従事する者は、受援都道府県知事等の指揮の下に行動

### ※災害救助法

- ・ 内閣総理大臣 救助指示→[都道府県知事→被災都道府県知事]

### イ 他の防災機関に対する指示

#### ※災害対策基本法

- 市町村災害対策本部長の当該市町村の教育委員会に対する指示
- 都道府県災害対策本部長の当該都道府県警察又は当該都道府県の教育委員会に対する指示
- 非常災害対策本部長の関係指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関並びに指定公共機関及び指定地方公共機関に対する指示
- 緊急災害対策本部長の関係指定行政機関の長及び関係指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関並びに指定公共機関及び指定地方公共機関に対する指示

### ウ 国、都道府県、市町村の各災害対策本部の役割分担・連携のあり方、災害規模のレベルに応じた体制構築

- ・ 国がやることは、情報の処理と資源管理。必要なところに必要なものを必要なタイミングで送り届けられるかということが国に求められている。また、都道府県レベルでも同様のことが求められる。市町村が前線と考えると、市町村・現場をどう支援すべきか、足りない資源を調節するということが大事。
- ・ 現場レベルでやることがばらばらではうまくいかないなので、そういうものについてはオペレーションとして標準化しておくべき。
- ・ 標準化の中で、責任体制を整理する必要がある。
- ・ 指揮調整プロセス、連携調整責任者による組織間連携手続
- ・ 米国のようなコマンドアンドコントロール、集権型は疑問。ファーストレスポンドは、地方政府。コラボレーションアンドコーディネーションを目指すべき。

地方政府の応援を国が支援する形が望ましい。

エ 被災地の実情に即した総合的かつ継続的な応援等を迅速かつ円滑に実施

- ・ 支援対策本部の設置及び事務
- ・ 現地連絡調整事務所の設置及び事務
- ・ 災害フェーズに応じて、適切に体制等を再構築
- ・ 広域拠点の活用
- ・ 広域一時滞在者の受入れプログラム
- ・ ボランティア等の受入れ活動調整
- ・ 自己完結型

オ 応援体制をどう構築するか。市町村に多くの応援部隊が駆けつけた場合に、なかなか市町村長等では仕切り切れない。他方、適切な教育研修や経験があれば、担当の係長が大規模な応援職員を一人でコントロールする場合もある。標準化の中で整理すべき。

#### (5) 行政等災害対応組織と民間災害関連活動組織間の連携標準プログラム

ア 災害対策基本法に基づく地区防災計画の策定推進、連携要領の作成

※災害対策基本法

地区居住者等は、共同して、市町村防災会議に対し、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めることを提案できる。(平成 26 年 4 月施行)

イ 自主防災組織、ボランティア、NPO、企業等における備蓄、災害時行動規範

※防災ボランティア活動に関する広域連携の体制構築に向けて(第 2 回検討会議 参考資料 2)

ウ ISO22320 の JIS 化とその推進

エ 企業との協定、協議事項等の標準モデルの作成、普及推進

オ 防災資機材、防災グッズ等の標準推奨規格作成の推進

キ 各種の災害・防災情報を専門的に収集分析できる機関等との連携

○自助とは言っているが、実質、公助に頼る傾向が非常に高い。

○市町村行政に対する信頼度が非常に高いことに着目し、標準化に取り込むべき。

[事業者等への強制的な措置(災害救助法等)]

- ・ 指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長は、防災業務計画の定めるところにより、救助を行うため特に必要があると認めるときは、救助に必要な物資の生産、集

荷、販売、配給、保管若しくは輸送を業とする者に対して、その取り扱う物資の保管を命じ、又は救助に必要な物資を収用することができる。

- ・都道府県知事は、救助を行うため、特に必要があると認めるときは、医療、土木建築工事又は輸送関係者を救助に関する業務に従事させることができる。
- ・都道府県知事は、救助を行うため、特に必要があると認めるとき、病院、診療所、旅館その他政令で定める施設を管理し、土地、家屋若しくは物資を使用し、物資の生産、集荷、販売、配給、保管若しくは輸送を業とする者に対して、その取り扱う物資の保管を命じ、又は物資を収用することができる。

### Ⅲ マネジメントシステム規格

#### ア 平時における災害関係組織

- ・防災計画の策定及び実施・進行管理体制、災害応急活動等の備えを担当する者の専任化等

#### イ 研修教育、訓練推進

- ・計画の作り方（**Planning**）の経験
- ・丁寧な図上訓練の定期的な実施
- ・訓練の標準化

#### ウ 防災専門家の養成（防災関係機関に限らず、広く養成）

- ・防災に関する標準テキスト（内閣府）（第1回検討会議 参考資料5）
- ・防災に関する資格制度の検討
- ・自治体等における専門ポストの確保

#### エ PDCA サイクルの推進

- ・トップ主導
- ・数値目標等の設定