

災害対策標準化検討会議（第 3 回）議事概要について

1. 第 3 回検討会議の概要

日時：平成 25 年 12 月 27 日（金）13：00～15：00

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、重川委員、柴崎委員、中林委員、中邨委員、林委員
消防庁国民保護・防災部 室田部長、全国知事会調査第二部 打田部長
佐々木審議官、小宮参事官、四日市参事官 他

2. 議事概要

「災害対策標準化検討会議」の議論にあたり、重川委員、消防庁室田部長及び全国知事会打田部長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。

- 東日本大震災の際、消防、警察、自衛隊、国土交通省等の職能集団は、組織的な広域連携・対応が出来ていた。その活動を参考にしなくてはならない。
- 法律あるいは制度により指揮命令系統が明確に位置づけ・明文化され、詳細な活動計画が作成されていることが重要である。ロジスティクスの充実も重要である。
- 緊急消防援助隊における後方支援部隊は、平常業務では明確に標準化されていないように思う。
- 緊急消防援助隊でもロジスティクスの標準化や質の向上を図る必要があると思う。
- 国土交通省のTEC-FORCEはロジスティクスが非常に充実している。東日本大震災では後方支援職員（ロジ班）を配置し、状況認識の統一に対して非常にきめ細かく標準化がなされていた。これらの対応が災害対応業務のスピードと質の確保につながったと思う。
- 基礎自治体、市区町村では、災害対応業務が十分に整備されていないように思う。
- 多岐多様な業務が防災担当課の平常時の所掌業務になっており、平常時の体制が標準化されていない問題があるのと同時に、その体制が極めて脆弱なままであるという問題がある。
- 事務系職員が主となり構成されている防災担当の部局は、業務の目標が不明確であることが平常時の業務遂行上の課題。また、目標管理の手順、業務内容、事業手法も不明確なまま進められている。
- 専門性の高い職員で構成されている部局は、平常業務の中にどれだけ防災の視点を取り入れるかが業務遂行上の課題である。
- 専門性の高い職員で構成されている部局では、災害が起こることにより、どう業務の質が変化するか、あるいは業務の量が変化することに対してどう対応するかという事前の理解が不可欠であると思う。
- 現在、防災以外の他部局で実施される平常業務の中は、防災業務のマネジメントを行う体制や能力がない。防災計画の中での指摘はあるが、実際にそれがどういうふうに遂行されているか、PDCAの観点でそれを管理し、評価し、見直すところが今、存在していないため、標準化あるいは何らかの基準が必要であると思う。
- 災害発生時、防災対応が不慣れな事務系職員が主となっている防災担当部局では、平常業務とは質の異なる（未知の）業務が大半を占める。そのため、業務の標準化・手順化が必要であると思う。

- アンケート結果によると、人口20万人以上の基礎自治体であっても防災担当職員が10人以下のところ約半数を占める。しかも、その平均在籍年数は2.3年でしかない。また、激甚災害に指定された災害を防災担当として経験したことがある防災担当職員は、全体の3分の1以下である。危機管理監の前職は、ほとんどが当該自治体の行政職員であり、専門的な訓練をしていない職員が過半数を占めている。
- やるべき業務をすべて羅列し、状況に応じて「何を、どこまで」やるかを優先順位づけるために標準化が必要である。
- 未知の業務でも定型化できるものはなるべく定型化し、事前に訓練する必要がある。
- 災害時における業務遂行の組織体制と意思決定権限を標準化する必要がある。
- 平常時の防災政策立案能力、発災時の対応方針の判断・意思決定能力及び業務継続、自治体経営のための意思決定・政策立案能力の育成や教育の標準化が必要である。
- いつも全て行う、総動員で全て行うではなく、さまざまな状況にあわせて適切な動員人数や作戦を立案する能力を育む必要がある。
- 業務支援のシステム化については、既にさまざまな部局が先行着手しているため技術的に統合し難いという課題と業務支援よりも防災まちづくりを優先的に推進したいという意識の先行により統合し難いという課題とがある。また、システム統合しようとする高額な予算や手間暇が必要となるという問題がある。
- 業務支援を行う際のデータ連携を見据えて、データフォーマットを事前に標準化しておくことが必要である。
- 災害対策本部を支援するシステム、個別の業務で報告するためのフォーマット、あるいは使っているソフトなど、全くバラバラなのが現状である。また、都道府県と市町村を結んでいる防災情報システムも現状は異なっている。
- 最低限必要な資器材やその調達先など、標準化あるいは共有化できる情報があれば、それらを取りまとめ、標準化の中に入れる必要があると思う。
- 限られた予算の配分の中で災害対応の優先順位を明確にするために標準化が必要だと思う。
- 組織の利害が対立し、力関係によって標準化が困難なことがあるが、大きな目標を設定し、その目標を管理するための合意形成を目的とした話し合いが必要だと思う。
- 業務継続計画において、一番重要なのは一人一人の被災者あるいは家族の災害時の業務継続だと思う。行政の災害対応のみを標準化するのではなく、市民を含めた災害対応の標準化や目標の明確化を行い、組織だけでなく一人一人の市民が共有する必要がある。
- 標準化したものを実際の災害対応で使えるものにするためには、タイムラインを明確にし、発生した業務量と動員資源から、どれぐらいの期間にどれだけのものが対応できるかを明らかにする能力が必要である。そのための教育訓練への取り込みが不可欠である。
- 機材の統一は非常に重要であるが、政治的には、非常に難しい問題をはらんでいないだろうか。
- 無駄なお金、無駄な時間、無駄な混乱が生じる原因にならぬよう、機材の統一は、性能で規定してはどうかと思う。必要な性能を明らかにするだけで、メーカーや機種までは規定しない。
- 残念ながら、住民は災害対応等にほとんど関心がないという現状があり、市民（住民）を巻き込むこと自体が難しくないだろうか。
- 住民の関心は、あらゆる場で直面している最も大きな課題である。現在、住民が関心あるいは重要性を持つような情報発信あるいは具体的な訓練、教育プログラムが提供できているとは言えない。
- 災害対応の標準化においては、特に初動の対応と小さな市町村でどう対応するかが重要である。
- 緊急消防援助隊は、もともと標準化するためにつくった組織であるため、標準化は進んでいると思う。それでも、東日本大震災の際、機動力の強化と緊急消防援助隊の活動において、ロジスティクスや後方支援の問題があったと考える。
- 伊豆大島で自衛隊の輸送機や輸送艦を使い、はじめて警察、国交省あるいは消防、DMATの隊員等が

- 連携して資器材を運んだ。この事例は部隊間連携のモデルケースになり得ると思う。また、消防庁では、地図を用いて自衛隊、警察、消防がそれぞれ地区割りをしながら、TEC-FORCEの砂防の専門家の指示を受けながら活動したという事例もある。
- 現状、現地合同指揮所を実状に応じて設置したり設置しなかったりしているので、運営方法を含め、今後標準化していく必要があると思う。
 - 現場のリーダーである班長、分団長、部長クラスの訓練の標準化を各県の消防学校で実施する方向で検討している。
 - 消防団による救助・捜索活動の機材の標準化や教育訓練を強化しなければならない。
 - 消防団と自衛隊あるいは警察、緊急消防援助隊との連携も考えていかなければいけない。その場合も機材の標準化が必要になる。
 - 小さな町村では特に首長がリーダーシップを発揮する必要があり、首長研修の充実と標準化を今後行う必要があると思う。
 - 災害時、首長が全責任を持って陣頭指揮をとることを明確化し、避難勧告のタイミング、自衛隊や緊急消防援助隊の派遣要請等を判断させるべきである。また、判断の説明責任を果たすということでマスコミ対応も大事である。それらをテキストに盛り込み、成功例、失敗例を交えて研修を行いたい。
 - 職員の資質向上を考えると実践的な防災訓練が何よりも大事だと認識している。訓練でできないことは本番でもできないという認識である。
 - 地方公共団体の危機管理体制を充実させるために、首長研修と内閣府が始めた防災スペシャリスト人材育成を連携したような標準的なプログラムができるとよいと考える。
 - 首長だけでなく、消防大学校や国土交通大学校のような国の教育機関のプログラムの中に危機対応の部分を入れて同じことを学べるようになるとうよいと思う。
 - 消防団には、急速に下がっている団員数をどうするかという問題がある。待遇、処遇を再考してはどうかと思う。
 - 消防団員が災害対応すべき活動範囲を標準化する必要がある。
 - 消防団員の加入促進と処遇改善は、比例するところがあると思う。
 - 災害対応者は、災害現場の第一線で働く人だけではなく、さまざまな働き方、活動の仕方があるので、住民が力を合わせて対応できるようにすればよいと考える。
 - 自治体や地域固有では対応できず、他から応援が必要になるような事態をより合理的に展開するために標準化が必要だということが前提だと思う。
 - 従来の業務活動要領は、資源があることを前提として、どのような優先順位で何をやるかということが整理されている。しかし、その資源がないときに応援をいかにうまく受けるかを考える業務継続計画的な発想での取り組みが必要になると思う。
 - 地域防災計画と地域の業務継続計画を必ず作成し、かつ、それが内容的に標準化されていると応援が非常にしやすくなると思う。
 - 支援側と受援側は全く違う。支援体制と受援体制が同時には起こり得ないということ整理することが大事だと思う。
 - 国の職員：30万人、都道府県：55万人、自衛隊：24万人、警察：26万人、消防：16万人で合計150万人ほどしかいない。地域のコアになるような人材としては、消防団：約90万人、教職員：105万人、医療関係者：30万人もいる。彼らは、ある意味で最前線にいる。彼らが全てを担う必要はないが、フィールドオペレーション等の中での標準化の重要なターゲットであると思う。
 - プレイヤー全体の広がりを見て標準化を考え、ターゲットを考え、プログラムを考える必要がある。
 - 消防団は、消防の補助だけでなく、地域リーダーとしての顔も十分持っている。そのような視点でも標準化の重要なターゲットに考えるべきだと思う。

- 全国知事会の広域応援協定は、平成7年1月の阪神・淡路大震災を契機に、平成8年7月に締結されたものである。
- 東日本大震災の教訓等を踏まえた広域応援体制の一層の改善・強化を図るため、被災県や支援県等から意見を聞きながら当時の対応について課題の整理を行ったところ、支援県を固定化することにより支援業務の継続性が担保され、被災県・支援県双方にとって有益であったという教訓が得られた。
- こうした教訓を踏まえて、平成24年5月に全国知事会の協定を全面的に見直した。その1つとして、「カバー（支援）県」体制の確立という考え方を取り入れた。
- カバー（支援）県とは、災害が発生した際に、被災県の災害対策機能を補完する、文字どおり「カバーする役割」を持った県のことであり、対口支援と同じ意味であると理解して頂きたい。カバー（支援）県を全都道府県で設定し、平時から連絡体制を整備したり、共同で防災訓練を実施するなどして「顔の見える関係」を構築し、災害発生時にスムーズに被災県の支援や、他の応援県との調整等の役割を果たすことを期待する。
- カバー県体制の構築にあたり、協定の具体的な運用の参考として、取り組みのモデルを提示しているが、実務上の具体的なルールづくりは今後作成したいと思う。
- どんな考え方で対口支援をするのか、また、カバー県や応援県が被災県でどのような活動をするのか。応援県間の調整はどうするのか等々といった問題について、都道府県間で共通認識を持って標準的な対応ができるような取り決めが必要なのではないかと考えている。
- 全国知事会の広域応援は、各ブロック知事会の広域応援体制が基盤であり、カバー県の具体的な設定や活動の詳細は、各ブロックの実状に応じて協定で定めている。
- 現在、全国知事会の危機管理防災特別委員会の中に広域応援推進検討ワーキンググループというものを設置し、活動モデルのルール化、標準化に向けて現在、議論を進めている。
- 広域応援推進検討ワーキンググループでは、各ブロック知事会と全国知事会の連携方法、被災地への支援方法、人的・物的支援、広域避難のあり方等について可能な限りルール化、標準化することを目指し、議論している。
- 全国規模の広域応援が必要な大規模災害発生時には、各都道府県でバラバラに対応するのではなく、それぞれの役割分担をある程度整理することで支援の漏れや落ち、輻輳を回避し、全国的に効果的な支援が行えるような仕組みを構築していきたい。
- データの形式などのあり方等は、都道府県だけで検討を進めるより、本会議等を活用し、都道府県だけでなく国や市町村、民間団体など様々な主体の間でどのように標準化を進めていくのか議論することが適当である。
- 大規模災害時における国や地方の連携の強化が課題である。支援に関わる各関係機関がどのように被災状況や支援ニーズの共有を図るのが重要だと思う。また、国、地方でのそれぞれの役割分担の整理も必要だと思う。
- 都道府県や市町村は、人的資源や実務面でのノウハウを持ち、国の省庁は、全国レベルの調整や法律の解釈、運用、予算権限等の面で大きな力を持っている。大規模災害発生時には国や地方自治体がそれぞれの優位性を持った資源を効率的かつ効果的に組み合わせる必要がある。
- 関係府省において物資の対応策等について検討しているが、少し縦割りで議論が進んでいるという印象を受けるが、国全体として統一的に対応すべきだと思う。
- 物資の支援の例でいえば、物資調達を各自治体がバラバラに協定を結んでいる。各自治体が支援県も含めてメーカー等にバラバラに要請すると、被災自治体にきちんとした支援物資が届かないという懸念がある。また、輸送手段が確保できない課題もある。都道府県や自治体だけではなく、国や民間企業も含めたトータルの意味で支援の全体像を示し、地方は地方としてやるべきことをやり、民間企業は民間企業としてやるべきことを役割分担の下で適切にやるような準備が必要である。
- 被災県が複数県発生したときに、その被災県がいわば横につながって調整したり連携したりするよ

うな体制も必要ではないかと思う。

- 市町村と県とが連携した被災地支援の検討は、具体的に今、都道府県同士の広域連携をどうしようかという議論が始まったところである。まだ市町村のところまで踏み込んだ検討の課題にはなっていないが、非常に大切なことだと思う。静岡県や長野県の活動モデルを参考にしつつ、各県における合同支援チームを構築することも考えられる。
- 東日本大震災まで甚大ではない中規模程度の災害であれば、ブロック知事会単位でのいろいろな支援があり得ると思う。ブロック知事会は日ごろから連携しており、地域状況も似ていたりするところも多いので、そういう意味ではより迅速な支援がしやすいと思う。
- 受援側と応援側とで実際のやり方も含めて共通認識を持っているのは非常に重要なことだと思う。
- 資料4「標準化の論点整理」では、情報処理という項目だけでなく、情報とデータ通信とを意識して明記したほうがよいのではないかと思う。
- 情報は、人と並んで重要なリソースで、そのとき慌てて作るということではできないので、事前のものを使える形でとっておく必要がある。
- 情報処理というよりは情報資源の整理と共通利用のような記載にして、様々な組織で横断的に使えるのと同時に、他の組織からも使えるように整理しておく必要がある。そのコンテキストの中にデータ形式や用語が情報資源の整理の1形態として入ってくると思う。
- ほとんどすべての資料がデジタル化している中で、通信資源は極めて重要である。通信が途絶えたら全く動けないことも多い。災害時、緊急対応を職業とされている組織は独自の通信ネットワークを持っているが、緊急組織対応通信以外の一般的な通信資源を管理、手当することが必要だと思う。
- 情報資源的な記載とあわせて通信ネットワークを管理・確保する担当を配置したほうが良いと思う。
- 特に市町村の防災体制、危機管理体制を考えると、標準化をどこに合わせるのかということを検討いただきたい。
- 示されているガイドラインがオーバースペックであるため、小さい町村はBCPを作成していない。
- 小さな町村でもここまでは必要だとか、ある程度標準化の中にも強弱をつけなくては防災担当を片手間にやっている町村職員の実状に合わず、実行されないと思う。
- 地域防災計画にあらゆることを全部書いてあれば役に立つかということと必ずしもそうではないため、それらは整理する必要があると思う。
- 地域防災計画に何をいつまでにやるかという期限と予算を入れて考えるということを標準化するべきだと思う。
- 地域防災計画の見直すときに、現状のリソースと目標に対する課題、課題解決までの期限、必要な予算とを必ず考える仕組みとすることで、全体の防災力の向上につながると思う。本当は国の計画も同様の対応をするべきだと思う。
- アウトプットやアウトカムだけでなく、どのようにアプローチするのか、なおかつどのようにステップアップするのかを示す資料を提示しないと、標準化が展開しないのではないかと思う。
- 他自治体からの支援が必要となるような事態を想定し、あなたの自治体で必要なことが何かを考えてください、というところからスタートすると思う。
- チェック項目をチェックしながら、想定外事象に対する取組みに一步、二歩近づいていけるような示し方が大事だと思う。
- 職員が自分でアプローチしながらステップアップしていけるような方式のアプローチをプログラム化して示すことが非常に大事だと思う。
- 日本版NIMSの要求事項の中に、災害時における業務の継続に関する項目があっていると思う。
- 「継続業務の中心となる災害対応業務」という書き方を「災害が発生することによって新たに実施すべき災害対応業務」と表現する方がすっきりするのではないか。
- 「マネジメントシステム要求事項」という表現は特殊な言い方だと思う。マネジメントとシステムと要求と事項が一緒にならないよう、例えば「マネジメント上の要求事項」としてはどうか？

- 「地方都市等における地震対応のガイドライン」はよくできているので、地震以外での活用を検討したほうがよいのではないかと思う。
- 標準的にこういうオペレーションが必要だと提示し、それを実際に対応した方たちが検証したりしながら、ブレークダウンして詳細を詰めていく手法がよい。
- オペレーションが決まり、それが標準的なスタンダード・オペレーティング・プロシージャーになると同時に、それらをうまく組み合わせればよい。
- 支援組織と受援組織と記載しているが、応援と受援をペアにして支援というふうに呼んでもいいと思う。支援というものは応援よりもう少し大きい概念のような気がする。そういう意味では、支援と応援と受援の「援」をうまく組み合わせる関係づけていくといいと思う。
- FEMAが定義する31の災害対応に携わる者が持つべき能力を、どういう組織に分担させるかという考えでもいいと思う。組織全体が連携すればいい。
- 例えば、救助は消防庁に指揮してもらおうというオペレーション上の能力もあれば、内閣府が中心になってやるプランニングやコミュニケーション等の技術・マネジメント能力もある。現場のオペレーションと後方でのマネジメントという分け方もあると思う。

－ 以上 －