

# 防災に関する人材の育成・活用について

## 報告

～付：標準的な研修プログラム～

平成 1 5 年 5 月

中央防災会議

防災に関する人材の育成・活用専門調査会

# 中央防災会議「防災に関する人材の育成・活用専門調査会」

## 委員名簿

( : 座長、○ : 座長代理 敬称略)

伊藤 滋 (財団法人都市防災研究所理事長)

○ 河田 恵昭 (財団法人阪神・淡路大震災記念協会人と防災未来センター長)

石井布紀子 (有限会社コラボねっと代表取締役)

石川 嘉延 (静岡県知事)

今井 通子 (登山家、医学博士)

鵜飼 一郎 (春日井市長)

川村 仁弘 (立教大学社会学部教授)

香西 昭夫 (住友化学工業株式会社代表取締役会長)

志方 俊之 (帝京大学法学部教授)

重川希志依 (富士常葉大学環境防災学部教授)

鈴木 敏恵 (千葉大学教育学部講師)

林 春男 (京都大学防災研究所巨大災害研究センター教授)

藤吉洋一郎 (日本放送協会解説委員)

松本 秀作 (社団法人日本青年会議所直前会頭)

目黒 公郎 (東京大学生産技術研究所助教授)

山崎美貴子 (神奈川県立保健福祉大学保健福祉学部教授)

# 目 次

はじめに	・・・・・・・・・・ 1
1．防災に関する人材育成・活用の必要性	・・・・・・・・・・ 2
(1) 災害国日本における「危機」への対処の必要性	・・・・・・・・・・ 2
(2) 求められる人材像	・・・・・・・・・・ 4
2．基本的視点	・・・・・・・・・・ 5
(1) 推進のための共通課題	・・・・・・・・・・ 5
防災に関する人材の育成のための手法の開発	
防災に関する人材育成に係る情報の共有	
(2) 人材の育成・活用と連動して推進すべき基本的な事項	・・・・・・・・・・ 6
災害対策に関する知識の蓄積・共有化	
防災業務の標準化	
(3) 関係機関等の緊密な連携	・・・・・・・・・・ 8
3．防災担当職員の人材育成・活用	・・・・・・・・・・ 9
(1) 基本的考え方	・・・・・・・・・・ 9
研修機会の確保	
効果的・実践的な研修内容	
人材育成に資する実践的な訓練	
基本的な災害対策活動に関する研究	
防災力向上のための人事方策	
(2) 具体的施策	・・・・・・・・・・ 11
標準的な研修プログラムの策定	
標準的な研修プログラムに基づいたカリキュラムの編成及びテキスト の作成・整備	

研修の実施等による人材育成策の充実	
地方公共団体の首長等幹部職員の研修の充実	
実践的訓練の普及・推進	
行政と研究機関・高等教育機関との連携による災害対策活動に関する研究の推進	
研修、実践的な訓練と防災業務の標準化との連動による防災体制の整備	
防災力向上を目指した人事方策	
研修・訓練に係る情報共有	
4．地域の防災リーダーやボランティア組織・NPO等のリーダーの人材育成	・・・・・・・・ 16
(1) 基本的考え方	・・・・・・・・ 16
「自助」、「共助」による災害対策を担う人材の育成	
体系的な研修の実施	
住民が身近な問題として防災に積極的に関わるための工夫	
(2) 具体的施策	・・・・・・・・ 17
人材育成プログラム・教材の整備等による体系的な研修の実施	
人材育成に向けての積極的取組みと内容の工夫	
優良事例の紹介	
行政、関係組織、ボランティア組織・NPO、企業等が連携して地域の防災について検討を行う場の提供	
行政とボランティア・NPOのネットワークとの協働による取組みに向けた条件整備	
5．学校教育	・・・・・・・・ 20
(1) 基本的考え方	・・・・・・・・ 20
「生きる力」、「生きぬく力」、「生き長らえる力」の育成としての防災教育	

防災教育を通じた、家庭・社会への防災意識の普及

(2) 具体的施策	・・・・・・・・ 21
「総合的な学習の時間」等における防災に関する取組みへの支援、地域の特性を反映した教材等の作成	
地域住民や地域の各主体（消防機関、自主防災組織、町内会、ボランティア組織・NPO等）と学校が連携した防災教育の推進	
児童・生徒の自発性を重んじる防災教育の推進	
優良事例の紹介	
6. 研究機関・高等教育機関	・・・・・・・・ 23
(1) 基本的考え方	・・・・・・・・ 23
総合的な学術分野としての「防災研究」の展開	
災害対策の運用面での研究の充実	
(2) 具体的施策	・・・・・・・・ 23
研究成果を実務に生かせるようにするための関係機関との連携	
おわりに	・・・・・・・・ 26

別添：標準的な研修プログラム ～防災担当職員用～

## はじめに

実際に災害が発生した場合において迅速かつ的確な災害対策を行うことができるかどうかは、ひとえにそれを実際に行う「人材」の資質に依るところが大きい。また、このような防災に携わる「人材」の育成・活用は、防災業務に直接に携わる国、地方公共団体の防災担当職員はもちろん、住民一人一人が平常時より災害に対して備えを強化し、一旦災害が発生した場合には自分の身を守り、さらにはお互いに助け合うという「自助」、「共助」の観点から、地域の防災リーダーやボランティア組織・NPO等のリーダーについても求められるべきものである。

このような問題意識を前提として、平成14年7月4日に開催された中央防災会議において、国、地方公共団体の防災担当職員向けの標準的な研修プログラムの策定等、防災担当職員の人材育成・活用策について具体的に検討を行うとともに、地域の防災リーダーやボランティア組織・NPO等のリーダーの人材育成や防災教育のあり方について検討を行うべく、本専門調査会の設置が決定された。

本専門調査会においては、平成14年9月25日に第1回開催後、5回にわたり精力的に審議を重ね、その結果を取りまとめた。本報告では、前半部分では防災に関する人材育成・活用の必要性と課題、防災に関する人材育成・活用と連動して推進すべき基本的事項について、後半部分では、防災担当職員、地域の防災リーダーやボランティア組織・NPO等のリーダー、学校教育、研究機関・高等教育機関それぞれにおける人材育成・活用に係る基本的考え方及び方策についての検討結果を取りまとめたものである。

また、これらの検討に併せて、国、地方公共団体において、防災担当職員を対象とした研修がより体系的に充実して実施されるよう、防災担当職員が一般的に修得すべき知識・能力について「標準的な研修プログラム」として取りまとめた。

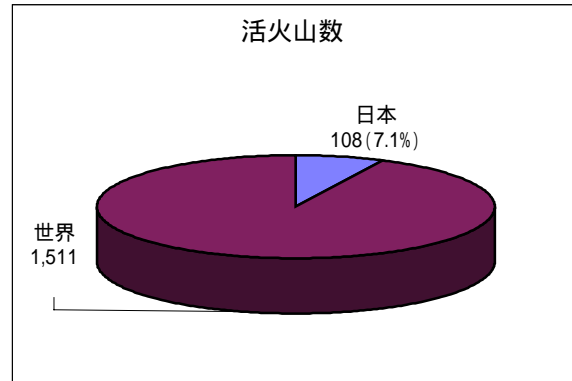
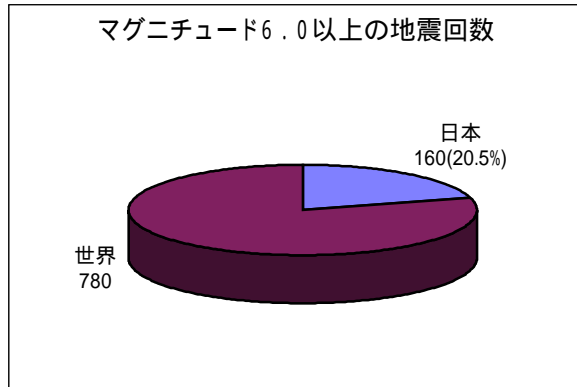
## 1. 防災に関する人材育成・活用の必要性

### (1) 災害国日本における「危機」への対処の必要性

我が国は、その位置、地形、地質、気象等の自然条件から、地震、台風、豪雨、火山噴火等による災害が発生しやすい国土となっており、毎年、自然災害により多くの尊い人命や財産が失われている世界有数の災害発生国である。世界全体に占める日本の災害発生割合は、マグニチュード6以上の地震回数20.5%、活火山数7.1%、死者数0.5%、災害被害額16.0%など、世界の0.25%の国土面積に比して、非常に高くなっている。しかも、都市化・高齢化の進展や環境の変化により、災害の態様はますます複雑化し、従来では考えられなかったような事態も発生するようになってきている。

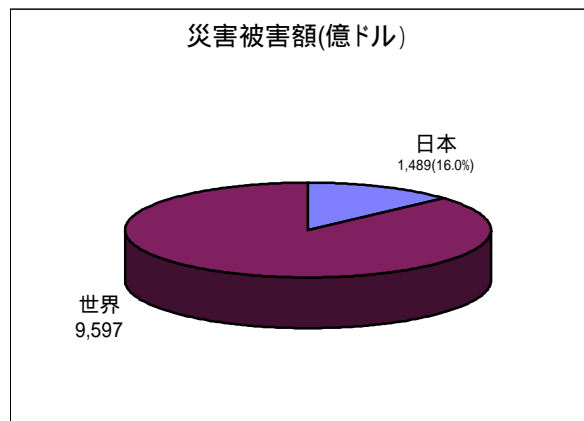
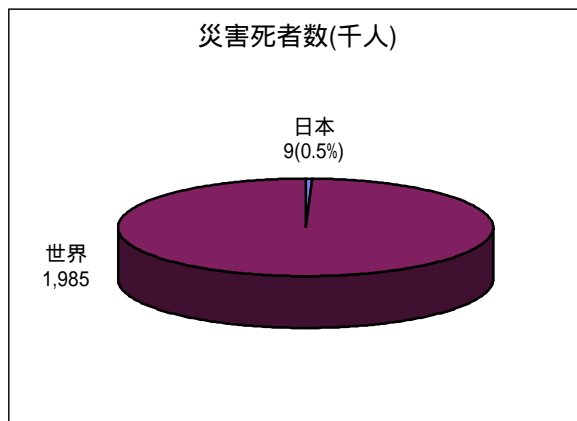
もちろん、これまで激甚な災害に見舞われた経験を踏まえて、我が国では、各般にわたる災害対策に関する諸制度や施設・設備の充実が図られてきているところであるが、これらを運用し、迅速かつ的確な災害対策を行うことができるかどうかはひとえに人材の資質に依るところが大きい。したがって、「災害国日本」に居住・生活する我々一人一人が、災害を意識し、その対応に使命感を持ち、「危機」に的確に対処する能力を有することが求められる。そのためには、防災業務に直接に携わる国、地方公共団体の行政職員の人材育成・活用はもちろん、地域の防災リーダーやボランティア組織・NPO等のリーダーの人材育成、学校における防災教育の充実等が必要である。

## 世界の災害に比較する日本の災害



注：1994年から2002年の合計。日本については気象庁、世界についてはUSGS資料をもとに内閣府において作成。

注：活火山は過去およそ一万年以内に噴火した火山等。日本については気象庁、世界についてはスミソニアン研究所の資料（1994年）をもとに内閣府において作成。



注：1972年から2001年の合計。CRED資料をもとに内閣府において作成。

注：1972年から2001年の合計。CRED資料をもとに内閣府において作成。



## (2) 求められる人材像

災害の態様・形態は様々であり、一つとして同じ災害はないと言っても過言ではない。しかも、災害発生時には活動環境等が激変し、平常時とは全く異なる状況の中で、人命にも関わる事項について、迅速かつ的確な対処を行わなければならない。そのためには、平素から災害を意識し、災害発生後に起こる事態を具体的にイメージすることによって、災害発生前の段階から被害の発生を軽減するために行うべきことを把握することが必要である。したがって、防災に携わる「人材」には、次のような能力を備えている必要があると考えられる。

- a 災害発生後時間経過とともに何が起こるか、自分の周辺で何が起こるかなどを具体的にイメージすることができるイメージネーション能力
- b 情報不足下、あるいは情報集中下において状況を分析・判断し、理解する能力
- c 自らの災害に関する知識を有機的に結合し、状況に応じ最適な判断を行い、迅速に行動する能力（状況や意見を伝達するプレゼンテーション能力、連携、助け合いのためのコミュニケーション能力を含む）

## 2. 基本的視点

1.(2)で述べたような防災に携わる人材の育成策としては、これまでは、警察、自衛隊、消防等実動機関の職員向けの専門研修を除いては、体系的な人材育成策が十分には講じられてこなかった。したがって、国、地方公共団体の防災担当職員( )はもとより、地域の防災リーダーやボランティア組織・NPO等のリーダー、学校教育等の対象に応じた研修や訓練等の体系的な人材育成策を確立し、推進する必要がある。そのためには、以下に掲げる事項を基本的視点として踏まえ、防災に関する人材の育成・活用に取り組んでいく必要がある。

### (1) 推進のための共通課題

#### 防災に関する人材の育成のための手法の開発

我が国は世界有数の災害発生国ではあるけれども、組織や個人レベルでは大規模な災害にはきわめて稀にしか直面せず、実際に災害対策を具体的に経験する機会が少ないため、実際の災害発生時になるべく近い疑似体験を経験することができる実践的な訓練等を行うことが重要である。しかし、現状においては、実践的・効果的な研修や訓練の手法が十分に開発されているとは言い難い。

求められるイメージング能力や状況理解能力、判断行動能力等を養うための手法としては、状況付与型・状況予測型の図上訓練等が開発され、一部の防災機関においては実際に研修、訓練の一環として取り入れられているところであるが、今後、防災関係機関、研究機関等が密接な連携を図りつつ、実践的・効果的かつ取り組みやすい手法の開発・普及を一層推進する必要がある。

また、研修や訓練を真に効果的なものとするためには、企

画から実施後の評価までに至る一連のプロセスにより継続的に改善が図られる仕組みを導入する必要がある。

#### 防災に関する人材育成に係る情報の共有

防災関係機関それぞれにおいて実施されている防災に関する人材の育成について、行われている研修の内容等、人材育成に関する情報についての共有はほとんど行われていないのが現状である。例えば、地方公共団体においても、図上訓練等の実践的な訓練の必要性は感じていても、手法が分からないため取り組んでいない団体も少なくない。そこで、防災に関する人材育成の手法の開発とあわせ、そのような人材育成の手法や研修の講師等、人材育成を行うために必要な情報について、関係機関において情報の共有化を行う必要がある。

### (2) 人材の育成・活用と連動して推進すべき基本的な事項

#### 災害対策に関する知識の蓄積・共有化

ある災害が発生した場合に、過去に似たような状況を経験している者は、それまでの経験に基づいて、経験のない者よりもより適切な対応を取ることができる。このことから、人材育成の観点からは、災害対策に関する経験が重要であるが、個人レベルでそのような災害対策の実体験を得る機会が頻繁にはなく、とりわけ大災害についてはきわめて稀である。したがって、過去の災害事例等について共有が図られることが必要となってくる。

しかし、過去の災害において発生した自然的・社会的事象や個人の体験、災害発生時に実際に取られた行政判断・措置、住民や企業の活動成果等については、個人の体験談あるいは組織毎の記録という形での蓄積にとどまることが多く、体系的な蓄積とそれに基づく災害対策のあり方の検討が十分には

行われていない。

このような過去の災害における貴重な教訓事例を蓄積し、研究・分析・検討を行うことによって、いわゆる「暗黙知」を「形式知」化し、これを防災体制の充実に活用するとともに、研修や訓練等に反映させていくことによって、防災に関する人材の育成の充実を図る必要がある。

なお、この場合において、博物館、公文書館等に蓄積されている記録文献等を活用し、我が国の歴史・風土形成の文脈の中で学ぶなど、防災を多面的な視点から捉えることにより学びやすくするような工夫も必要である。

#### 防災業務の標準化

災害対策は官民を挙げて行われることから、災害対策活動は、各防災関係機関単独で行い得るものではなく、関係機関が密接に連携した対応が求められると同時に、自らの業務に関係する関係機関が、災害発生時にどのような活動をどのように行うべきかなどについても、その基本的な部分については理解しておく必要がある。

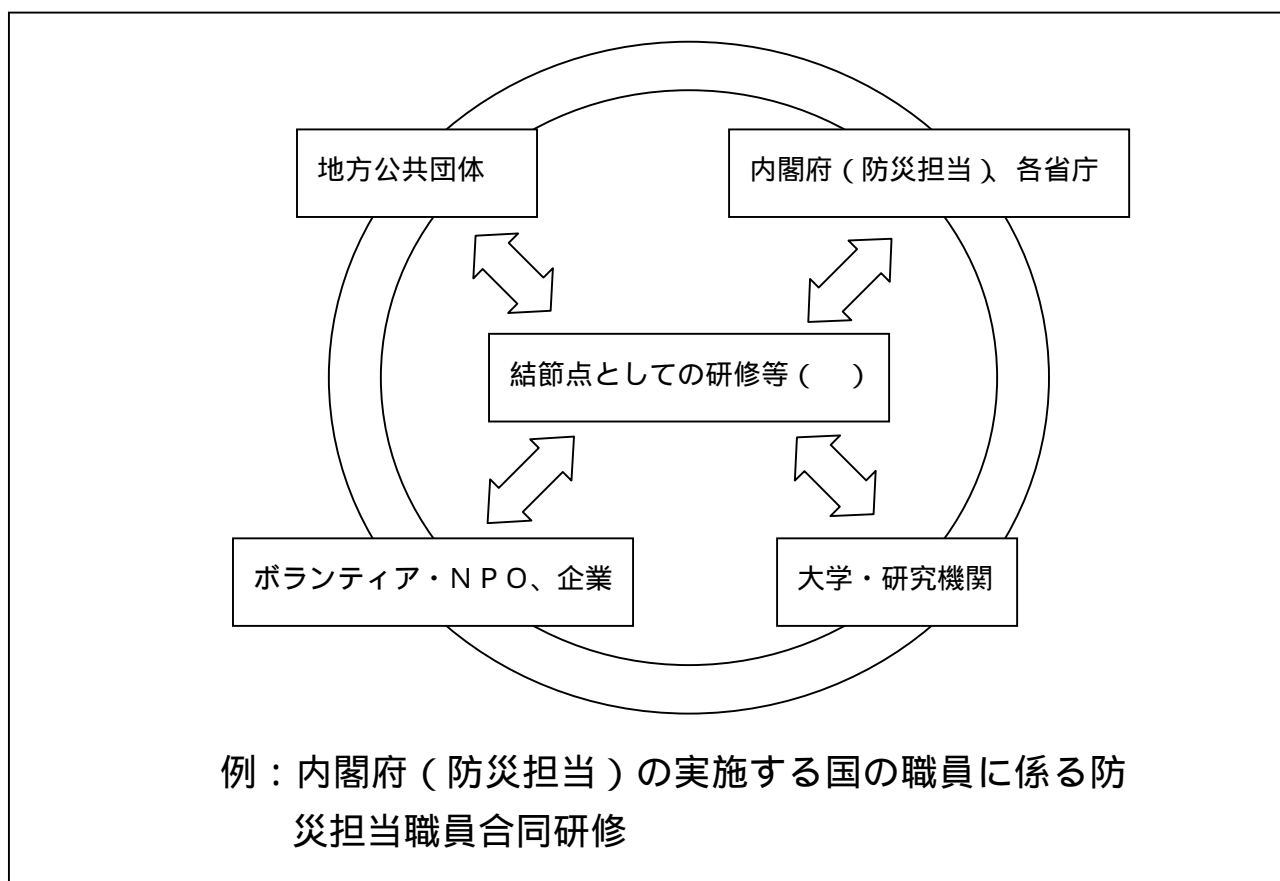
このことから、国や地方公共団体等の連携を必要とする、災害発生時における広域緊急医療・緊急輸送等の災害対策活動や事務処理等の防災業務の基本的な部分に関し、関係機関が連携して行う処理手順等の明確化・定型化による標準化を進め、迅速・的確な災害対策や、各機関相互の災害対策レベルの向上を図る必要がある。

また、標準化された防災業務については、研修や訓練等の人材育成の過程を通じてその内容の周知を図るとともに、訓練等により防災業務それ自体の検証を行い、防災業務の継続的な改善に反映させる必要がある。

### (3) 関係機関等の緊密な連携

人材育成に係る情報の共有や手法の開発、防災業務の標準化等、前述の共通課題や推進すべき基本的な事項を進めていくためには、内閣府（防災担当）を始めとした国の各省庁、地方公共団体、大学・研究機関、さらにはボランティア・NPO、企業等が密接に連携した取組みが必要である。

継続的な研修等を軸として、関係機関等が連携してこれらの取組みを進めていくことが各機関のネットワークを形成することにつながり、さらには必要な情報を結節する役割を果たしていくこととなる。



### 3 . 防災担当職員の人材育成・活用

防災業務は、国民の生命、身体及び財産を保護することを目的とした、行政にとっての最重要業務の一つである。

しかも、災害発生時には、防災担当職員は、平常時とは全く異なる状況の中で、様々な機関・組織が実施する活動が効果的・効率的に連携するための必要な調整を図ることや、住民等に対して必要な情報を適時・的確に提供することが求められる。

このため、防災担当職員の人材育成・活用を最重要課題として推進することが必要である。

#### ( 1 ) 基本的考え方

##### 研修機会の確保

災害対策本部の設置等の特別な対応が求められる災害は、頻繁には発生しないことから、災害対策についての知識・能力の修得は、通常の業務を通じてのオンザジョブトレーニング（仕事の現場で、業務に必要な知識や技術を習得させる研修）のみによっては困難である。しかしながら、国においては、政府の災害対策本部の要員となるべき職員を対象とした合同研修はこれまで実施されておらず、各省庁における防災担当職員を対象とした研修についても、十分行われているとは言いがたい。また、地方公共団体の防災担当職員についても、総じて十分な研修の機会が確保されているとはいえない状況にある。したがって、国や地方公共団体の防災担当職員を対象とした体系的な研修の機会を確保する必要がある。

なお、市町村はその規模等から単独での研修実施が困難なこともあることから、都道府県等において市町村の防災担当職員を対象とした研修を制度化し、体系的に実施するなど、より充実した支援が必要不可欠である。

### 効果的・実践的な研修内容

現在、国や地方公共団体で行われている研修内容は、それぞれの機関における対応等、部分的な内容のものが多く、災害対策全体を視野に入れた体系的な内容の研修は十分には行われていない。

そこで、効果的・実践的な研修内容とし、防災に関する人材の育成を図るため、

- a 災害発生時に迅速かつ的確に対応する能力を有する防災担当職員育成のため実施する研修について、どのような内容とすればよいかの目安となる標準的な研修プログラムの策定
- b 対象者に応じた研修カリキュラムの編成やテキストの作成・整備
- c イマジネーション能力、状況理解能力や判断行動能力を養成するための研修・評価手法の開発

が必要である。

### 人材育成に資する実践的な訓練

災害発生時に防災担当職員の迅速・的確な対応を可能とするためには、研修の実施等により知識・能力を修得するとともに、実際の災害発生時を想定して実践的な訓練を実施し、個人のみならず組織・体制としての対応能力や関係機関との連絡・調整機能の検証・確認を行うことが必要である。近年、図上訓練等の人材育成にも資する実践的な訓練に取り組んでいる国、地方公共団体の組織は増加してきているが、市町村に至るまで十分に普及しているとは言い難く、さらなる普及を図る必要がある。

## 基本的な災害対策活動に関する研究

防災担当職員を対象とした研修プログラムやテキストの策定、実践的な図上訓練等を実施する場合の基礎として、災害発生時において国、地方公共団体等が行う基本的な災害対策活動について、過去の事例・教訓を踏まえた、体系化・標準化を目的とする研究が必要である。

## 防災力向上のための人事方策

研修や実践的な防災訓練の実施によって防災担当職員個人としての人材育成が図られたとしても、災害発生時の対応等が迅速かつ的確に行われるためには、組織全体としての防災力が総合的に向上されなければならない。そこで、防災担当職員の人材育成策を推進すると同時に、育成された人材を組織全体で活用する人事方策についても推進を図る必要がある。

また、人事交流は人材を育成する手段としても有効であり、国、地方公共団体、さらには民間組織を通じた人事交流が必要である。

## (2) 具体的施策

### 標準的な研修プログラムの策定

防災担当職員が修得すべき知識・能力について、その標準的な研修プログラムを別添のとおり取りまとめた。

このプログラムは、知識編と対応能力編に大きく二分され、知識編では災害の性質、防災対策に関する制度や災害対策に関する知識の修得を図るとともに、対応能力編では災害に対応して、適切な行動を取り、役割を果たすことのできる能力の養成を図る。



標準的な研修プログラムに基づいたカリキュラムの編成及びテキストの作成・整備

標準的な研修プログラムに準拠した、対象者に応じた研修カリキュラムを編成すること及び研修用テキストを作成・整備することにより、研修の普及・推進を図る。

研修の実施等による人材育成策の充実

標準的な研修プログラムに準拠した以下の研修を、国、地方公共団体等において実施・推進することにより、防災担当職員の資質の向上を図る。

- a 内閣府（防災担当）における国の防災担当職員を対象とする防災担当職員合同研修の実施
- b 人と防災未来センターにおける地方公共団体等の防災担当職員を対象とする災害対策専門研修の充実
- c 消防大学校や消防学校、都道府県等における地方公共団体の防災担当職員を対象とする研修の充実（e - ラーニングの活用を含む）
- d 国土交通大学校、自衛隊幹部学校、警察大学校等国の研修機関における防災に関する研修内容の充実

また、大規模災害発生時には、防災担当職員以外の職員についても災害対策に関する業務が膨大に発生することとなる。したがって、防災担当職員を対象とした研修のみならず、全職員を対象とした一般的な研修の中で、防災に関する基礎的な内容を盛り込むなど、行政全体としての組織的な災害対策能力を高めていくことも必要である。

なお、研修を実施した場合には、その研修成果について検討・評価を行い、その検討・評価結果を踏まえた、より実践的な内容とするよう、工夫・改善を継続的に行う必要がある。

### 地方公共団体の首長等幹部職員の研修の充実

災害発生時に第一線の対応を担うのは地方公共団体であるが、その災害応急活動が迅速・的確に行われるためには、地方公共団体の首長や首長を支える幹部職員のリーダーシップが重要であり、リーダーに必要な能力の向上を図るための研修を充実する。

### 実践的訓練の普及・推進

図上訓練等実践的訓練について、実践的・効果的でかつ取り組みやすい手法の開発、パッケージ化や、訓練手法に関する研修を実施することなどにより、実践的訓練の普及・推進を図る。

### 行政と研究機関・高等教育機関との連携による災害対策活動に関する研究の推進

国や地方公共団体と、人と防災未来センターや大学等の研究機関・高等教育機関とが連携して、災害発生時に行われる基本的な災害対策活動に関する研究を推進することにより、それに基づいた防災業務の処理手順の標準化や対応マニュアル等への反映を行う。

また、あわせて、過去の災害事例や教訓等について体系的な知識の蓄積及び共有を図る。

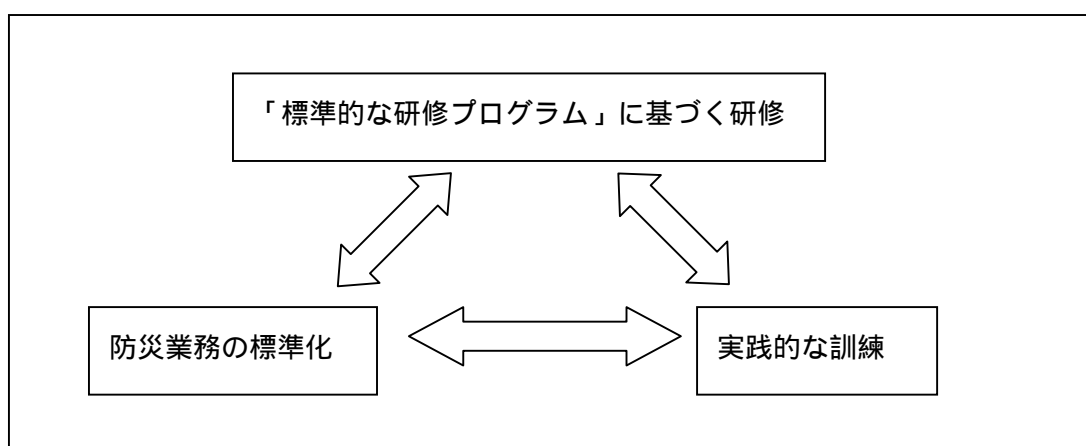
### 研修、実践的な訓練と防災業務の標準化との連動による防災体制の整備

研修、実践的な訓練、防災業務の標準化は、それぞれが相互に密接に関連しており、それらを有機的に連動させて実施することにより、相乗効果が生まれ、より効果的に人材の育成、ひいては防災体制の充実を図ることができるものである。

例えば、標準的な研修プログラムに基づいた研修を実施し

たことによる成果は、実践的な訓練において実地に検証が行われる。その訓練結果によって得られた反省・検討課題について、防災業務の見直しを行うことによって、あるべき防災業務の基本的な部分についての標準化が図られ、それは研修内容に反映されることによりその普及徹底が図られるなど、これらを有機的に連動させて防災体制を充実していく必要がある。

したがって、国、地方公共団体においては、このような全体の関連を十分意識し、研修や訓練の成果をどのように防災業務に反映するのかなどについて、各機関それぞれの立場、特色を踏まえ戦略的・計画的に取り組む必要がある。



### 防災力向上を目指した人事方策

#### 組織内部での人事として

- a 長期的な視点で防災部局での勤務を位置付け、防災部局勤務経験者が他部局にも配置されることによる組織全体としての防災力の強化
- b 防災に関連の深い分野に繰り返し勤務するなど、防災に関し、より深い知識を持つ者を養成するような人事ローテーションの工夫

を行うとともに、組織を超えた人材の交流として

- c 他の組織で防災業務の経験を積むための研修としての派遣、防災計画の策定や研修・訓練の実施を支援するための派遣等、国、都道府県、市町村を通じた人事交流や短期人材派遣の推進
  - d 実動機関、ライフライン関係機関等と災害対策部局との人事交流の実施
  - e 実動機関等のOB職員の活用
- などを、それぞれの組織の実情に応じて推進する。

#### 研修・訓練に係る情報共有

標準的な研修プログラムに基づいた研修や、実践的な図上訓練等を推進するため、国、地方公共団体、研修機関等は、それぞれが行う研修カリキュラムやテキスト、研修を行う講師や対応能力を養成するための演習の運営等を行う人材の情報、実践的な訓練を行う手法に関するノウハウ等について相互に共有し、研修・訓練の推進及びその高度化を図る。

## 4 .地域の防災リーダーやボランティア組織・NPO等のリーダーの人材育成

災害による被害の軽減は、行政による災害対策活動「公助」のみによって実現するものではなく、住民一人一人が常日頃から災害について考え、自らやその家族、地域を守るために必要な災害に関する知識・対応能力を備えていることが重要である。また、ボランティアやNPOが災害時に果たす役割は、阪神・淡路大震災等の例を見ても非常に重要なものとなってきている。このような観点から、災害対策を担う自主防災組織等の地域の防災リーダーやボランティア組織・NPO等のリーダーについても、人材の育成が図られるべきである。

### ( 1 ) 基本的考え方

「自助」、「共助」による災害対策を担う人材の育成

災害発生時には自分の身は自分で守るのが原則であり、また、災害発生後初期の段階においてお互いを助け合うことができるのは、隣近所の住民同士等による自主防災組織や地域のコミュニティーの中においてである。このような「自助」、「共助」と行政による「公助」が一体となって災害対策は効果を上げるものであることから、「自助」、「共助」の観点からの災害対策を行うことができる人材の育成に関する取組みを推進することが必要である。

あわせて、企業における防災に係る人材育成についても、災害発生時における地域への貢献も視野に置いた取組みが必要である。

### 体系的な研修の実施

現在行われている地域の防災リーダーやボランティア組織・NPO等のリーダーを対象とした研修については、必ずしも体系的な内容とはなっていないことから、災害発生後の時間経過の各段階に応じた研修内容とするとともに、各研修の対象者や目的に応じた内容の明確化を行うことにより実施効果が十分上がるよう検討することが必要である。

また、地域の防災リーダーやボランティア組織・NPO等のリーダーの人材の育成は、行政の取組みと地域の民間組織やボランティア組織・NPO等の自主的な取組みが連携して行われることが望ましい。

住民が身近な問題として防災に積極的に関わるための工夫  
防災をまちづくりやコミュニティー活動の一要素として、住民が自らの問題と捉え興味を持ち、防災について考え、防災活動に参加できるよう、取組みを工夫することが必要である。

## (2) 具体的施策

### 人材育成プログラム・教材の整備等による体系的な研修の実施

地域の防災リーダーやボランティア組織・NPO等のリーダーに係る研修等について、その研修等の機会確保を図るとともに、受講対象者等研修のねらいや目的を明確化し、災害の時間経過の段階等に応じた研修内容とすることなどにより体系化された研修を行うことが必要である。そのため、行政と関係組織が連携し、プログラム・教材の開発を進め、より効果的な研修の実施を図る。この場合において、地方公共団体が国の支援を受けつつ、重要な役割を果たすことが必要で

ある。また、ボランティアコーディネーター（ ）を対象とした研修等、より専門性の高い研修についても充実を図る。研修実施後は、その研修成果について検討・評価を行うことが重要であり、その結果を踏まえ、その後の研修内容の改善を図っていく必要がある。

なお、地域の防災リーダーやボランティア組織・NPO等のリーダーは、職を有する者も多く、研修等への参加が困難である場合もあることから、近年のインターネットの普及に鑑み、個人のスケジュールに応じて参加することが可能なe-ラーニングを活用して、受講機会の拡充を図る。

#### 人材育成に向けての積極的取組みと内容の工夫

の研修等の実施に当たっては、参加者がインセンティブを持てるような工夫を行うことが重要である。例えば、住民等が直面する「危機」としては、災害以外にも交通事故や犯罪被害等の事件・事故等が挙げられることから、防災の観点からの内容のみならず、防犯や事故への対応等身近な問題をも含めることにより「地域の危険性」について認識し、自らの問題であるという意識を十分持てるようにするなどの工夫を行う。あわせて、地域の様々なまちづくりの活動の中に防災を考える機会を組み入れていくことを推進する。

また、研修等による人材育成を行うための手法については、講義形式による内容だけではなく、起震車での地震体験や、消火体験等実技・実動訓練を研修に盛り込んだり、災害図上訓練DIG（ ）を取り入れ、自らの問題として考える機会を提供するなど、参加者が興味を持つことのできる内容とする。さらに、参加者自らが企画・調整役を担う研修や、避難所として指定された施設で開催する研修等、より多くの協力、参加を促すための工夫を行う。

### 優良事例の紹介

地域の防災リーダーやボランティア組織・NPO等のリーダーを対象とした人材育成を推進するため、各地で行われている優良事例を国、地方公共団体が紹介することにより、防災に関する人材の育成策の普及を図る。

行政、関係組織、ボランティア組織・NPO、企業等が連携して地域の防災について検討を行う場の提供

防災活動を行うに際しては、行政のみならず、地域のまちづくりに携わる関係組織やボランティア組織・NPO、企業等が連携して取組みを行うことが必要である。そのため、普段から、地方公共団体、関係組織、ボランティア組織・NPO、企業等が一堂に会して人材育成等を含め、地域における防災体制や活動等について検討を行い相互に意思疎通を図るための場を設ける必要がある。このような相互の交流を通じて、人材育成等を含めた災害対策の円滑化・的確化を図る。

行政とボランティア・NPOのネットワークとの協働による取組みに向けた条件整備

地域の防災リーダーやボランティア組織・NPO等のリーダーの人材育成プログラムや教材の整備、研修内容や研修の評価方法の検討等を行い、さらには研修等の取組みを行っていく上で、全国レベル、地域レベルそれぞれにおいて行政とボランティア・NPOのネットワークとが協働して取組みを行うことが重要である。そのため、全国レベル、また、地域レベルにおいて、行政の防災担当部局とボランティア組織・NPO等との情報交換や検討を行う場を設けるなど、 の検討を行う場と相まって条件整備を行う。



## 5 . 学校教育

世界的にも有数の災害発生国である我が国においては、災害等に対する知識や対処能力を子供の頃から身に付けておくことが、この国に居住し、生活していく上での必須の条件であり、こうした知識や能力は、成人後においても、災害発生時の対応に資するものである。また、学校における防災教育を推進していくことによって、家庭や社会への防災意識・知識の普及が図られる。このことから、児童・生徒等を対象とした、学校における防災教育を推進するべきである。

### ( 1 ) 基本的考え方

「生きる力」、「生きぬく力」、「生き長らえる力」の育成としての防災教育

災害等「危機」、「危険」への対応力を身につけることは、「自分で課題を見つけ、自ら学び、自ら考え、主体的に判断し、行動し、よりよく問題を解決する能力」、「自らを律しつつ、他人と協調し、他人を思いやる心や感動する心など豊かな人間性とたくましく生きるための健康や体力」などの「生きる力」、そして「生きぬく力」、「生き長らえる力」の育成に資するものであるという観点を基本に、学校における防災教育を推進することが重要である。

また、防災教育は教師による指導のみによって行われるべきものではなく、「地域の特性」という視点をも踏まえ、地域住民や地域の各主体がこれに参画して行われる必要がある。

防災教育を通じた、家庭・社会への防災意識の普及

児童・生徒が学校において防災教育を受ける機会を確保し、充実させることにより、児童・生徒の家庭における防災意識

の普及を図ることが重要である。

さらに、学校における防災教育が継続的に推進され、防災教育を受けた経験のある者が段階的に増加することにより、社会全体への防災意識・知識の普及を図ることが重要である。

## (2) 具体的施策

「総合的な学習の時間」等における防災に関する取組みへの支援、地域の特性を反映した教材等の作成

防災教育の実施には専門的な知識が必要とされることもあり、個々の学校の努力だけでは実施が困難な場合もあることから、学校における創意工夫とあわせて、国、地方公共団体による適切な支援等が行われることが必要である。

このため、「総合的な学習の時間」や特別活動、学校行事等を活用した学校における防災に関する取組みの推進を図るため、地方公共団体において、講師の斡旋、効果的な指導例の紹介等による支援や、学校との連携による地域の過去の被災教訓等を踏まえた教材の開発等の積極的な関与を図る。

地域住民や地域の各主体（消防機関、自主防災組織、町内会、ボランティア組織・NPO等）と学校が連携した防災教育の推進

防災は、地域の各機関や主体が連携して行われるものであるため、学校における防災教育においても、その企画段階から地域の各主体と連携して内容を検討した上で、地域一体となって協働して実施することにより、実践的な防災教育の推進を図る。

この場合、地域の各主体の構成員を講師とすることや、地域の防災訓練への参加、地域の防災拠点での実施等、学校において工夫を行う。

### 児童・生徒の自発性を重んじる防災教育の推進

例えば、体験的な学習や問題解決型学習を行うなど、児童・生徒が興味を持つことができ、自発的に参加できるよう、学校において防災プロジェクト学習（ ）やD I G等、教育内容の工夫を行う。

### 優良事例の紹介

先進的な取り組みがなされている、各地の防災教育の事例について、国、地方公共団体において、優秀な事例を紹介することなどにより、防災教育の手法の周知を図り、ひいては防災教育を促進する。

## 6 . 研究機関・高等教育機関

研究機関・高等教育機関は、防災に関する高度で専門的な研究を行い、その成果が実務に生かされるとともに、防災に携わる人材を自ら育成し、あるいは人材育成を支援する役割が期待される。

### ( 1 ) 基本的考え方

総合的な学術分野としての「防災研究」の展開

「防災研究」は、既存の学問分野の枠を越えていたり、あるいは融合的領域であることから、既存の学部、学科、研究科を超えた、理学と工学、工学と人文科学・社会科学等の横断的な取組みを推進することが必要である。

災害対策の運用面での研究の充実

防災研究を行うに当たっては、災害発生メカニズムの解明やそれに対応する対策技術等、理学・工学的な研究に加え、災害発生時の具体的対応に関する研究等、災害対策の運用面での研究の充実を図る必要がある。

### ( 2 ) 具体的施策

研究成果を実務に生かせるようにするための関係機関との連携

防災研究の成果が実務に生かされることが重要であり、そのため、研究開発の初期の段階から研究者と行政関係者とが密接な連携を図り、防災担当職員等利用者のニーズの把握と成果の普及を図る。

また、研究機関・高等教育機関においては、自ら、将来防

災に携わる人材を育成することはもちろん、防災業務を担当した職員を受け入れて一定期間研究に従事させるなど、関係機関との連携による人材育成を推進する。

### 防災担当職員

日常の業務として「防災」に関する業務を担当している職員をいい、国においては災害発生時に政府の災害対策本部（現地対策本部を含む。）の事務局要員となる職員、地方公共団体においては主として災害応急対策の責任者（災害対策本部長である知事、市町村長）を補佐する防災主管部局の職員を指すものとする。

### ボランティアコーディネーター

災害発生時等において、被災地のニーズと災害ボランティア活動を行おうとする者との調整を行い、ボランティアが被災地や被災者に対して適切な支援を行うことができるよう、活動を行う者（組織）

### 災害図上訓練D I G

地域において地震や風水害等の災害が発生した場合を想定し、地図への書き込みを通して、地域にどのような被害が発生し、どのような対応を取ればよいか等を考える機会を提供する形式の災害図上訓練。Disaster Imagination Game の略。

### 防災プロジェクト学習

防災をテーマに、到達目標（例：災害に強いまちづくり）を事前に設定し、その目標に向けて児童・生徒自らが計画を立てて情報収集等を行い、防災マニュアル作成や地域社会へのプレゼンテーション等の目標に至る一連の過程を自ら振り返りつつ進める学習。防災スキル、課題解決力、情報活用力、思考力、コミュニケーション力等を身につけることができる。

## おわりに

本専門調査会では、防災担当職員の人材育成はもちろん、国民一人一人の災害等「危機」への対応能力の向上を目指して、地域の防災リーダーやボランティア・NPO組織等のリーダーの人材育成や学校教育等、幅広い検討を行い、報告をとりまとめた。

本報告では、防災に関する人材育成・活用を図る上での基本的な考え方や当面行うべき施策等について取りまとめたが、今後、本報告を踏まえ人材の育成・活用を推進していくに当たっては、以下の事項に留意しつつ、取り組んでいくべきである。

### （研修カリキュラムの編成と標準的な研修プログラムの見直し）

本報告において定めた防災担当職員の標準的な研修プログラムは、あくまで人材育成の第一歩を踏み出したものにすぎない。国や地方公共団体等において研修を実施するに当たっては、この研修プログラムを標準として、それぞれの対象に応じた具体的なカリキュラム等の編成を進めていくことが必要である。また、研修実施後には、その成果を評価し、不断の見直しを行うとともに、その情報を各関係機関間で共有することによって、標準的な研修プログラムの内容自体についても必要に応じて見直しを行うべきである。なお、防災行政の体制強化を行うに当たっては、防災業務に携わる専任の職員を配置するなど、組織体制の充実を図ることが重要であることはいうまでもない。

### （国民一人一人の「危機」への対処に向けた人材育成）

本専門調査会では、「危機」への対処の必要性について国民一人一人の立場から幅広い議論を行った。しかしながら、国民一人一人の「危機」への対処に向けた人材育成については、地域一体としての取組みが極めて重要である。したがって、行政、地域住民、ボランティア・NPO組織、企業、学校、研究機関等が相互に連携して取

り組むことによって初めて達成されるものである。

なお、企業における人材育成については、企業防災のあり方全体を検討していく中で、さらなる検討を行うことが必要である。

#### （人材の活用）

本専門調査会のテーマとしては、人材の育成と並んで、人材の活用が挙げられている。本報告においても、人事交流等、育成された人材の活用について取りまとめたが、今後の人材育成の推進とともに、育成された人材の活用について積極的な取組みを図る必要がある。その場合において、「災害国日本」としての立場から、国際貢献の面での人材活用についても積極的に行っていく必要がある。

いずれにせよ、防災に関する人材育成・活用は緒についたばかりである。本報告を出発点として捉え、今後、関係機関等において取組みの推進とその評価が行われるとともに、情報の共有等による各関係機関相互の連携により、継続的に人材育成・活用の充実が図られることを期待してやまない。



## 標準的な研修プログラム

～ 防災担当職員用 ～

本プログラムは、主として、国、地方公共団体の防災担当職員を対象として、その業務を行うに当たって修得しておくべき知識や能力を取りまとめたものである。

本プログラムは、あくまで標準的なモデルを示しているものであるから、国、都道府県、市町村の実施主体の違いや各地域の特性に応じて、研修の重点に差を設け、本プログラムに記載されていない項目を研修内容とすることや必要な部分を抽出して研修内容とすることなど、本プログラムを参考にして、適宜必要に応じて活用されることが望まれる。

また、研修を行うに当たっては、どのような時期に研修を行うか、研修の対象者をどのように考えるか（初任者か経験者か、一般職員か管理職か）など、実施する研修が効果的に行われるよう、その対象者や実施時期についても十分に検討し、実践的な訓練との組み合わせなどを含め計画的に実施されることが望ましい。

## 【項目】

### 1 知識編

#### a . 「災害」の性質に関する知識

- 震災
- 風水害
- 火山災害
- その他の災害
- 過去の主要な災害に関する事実

#### b . 防災対策に関する制度の基本的知識

- 防災行政の歴史・経緯
- 防災対策の基本制度

#### c . 災害対応に関する基本的知識

##### 1 災害対策本部運用に係る基本的知識

- 職員非常参集
- 災害対策本部、災害対策本部会議の運営
- 情報収集、分析、判断
- 災害時広報
- 災害対応マニュアル
- その他重要な災害対応の運用に関する基本的知識

##### 2 活動内容に関する知識

###### ( 1 ) 各防災機関の使命、ビジョン、行動概要等

- 政府
- 地方公共団体
- 実動機関等の防災機関
- 指定公共機関
- ボランティア、その他の民間の活動

( 2 ) 対策別の活動要領

- 災害時医療関係
- 救助・救急、消火活動
- 災害時輸送関係
- 避難関連の活動
- 二次被害の防止
- がれきの処理
- 自発的支援の受け入れ
- 被災者、住民・国民からの対応・相談窓口

**2 対応能力編**

# . 対応能力の向上

- ( 1 ) ケースメソッド
- ( 2 ) 図上訓練
- ( 3 ) その他の手法

## 1 知識編

防災担当職員が果たすべき役割を効果的に遂行する上で知っておくべき実践的な知識を修得する。

### a .「災害」の性質に関する知識

災害発生メカニズム、災害により生じる事態、災害の特性に応じた対策の留意点等に関する知識を修得する。

また、過去に発生した主要な災害について、発生した事象、そこで各防災機関等が取った措置等の事実について修得する。

#### 【項目例】

##### ○震災

##### (1) 災害発生メカニズム

地震発生メカニズム（プレートテクトニクス、活断層等）、余震活動、群発地震活動、津波発生メカニズム、被害発生・拡大条件（地形・地盤条件、社会的条件）等

##### <ポイント>

地震災害の規模・様相は、地形・地盤条件、土地利用（軟弱地盤地域への立地等）、建築物の耐震性、都市構造、防災力、防災知識等により異なることを理解する。

##### (2) 災害により生じる事態

地盤振動・地盤の液状化・津波・火災等の各種災害事象、死傷者・生き埋め者等の人的被害、住家被害・防災関係施設被害・ライフライン被害等の物的・機能的被害、各種の生活障害、地域経済への影響 等

##### <ポイント>

地震によって生じる各種の災害事象及びそれらの災害事象等がもたらす各種被害の形態と特徴を理解する。

##### (3) 災害の特性に応じた対策等の留意点

ほとんどの地震では警戒段階を有しないこと、人的被害規模が同程度であれば風水害に比し全壊住家被害が大きくなる傾向があること、その結果避難が長期化する可能性が大きいこと、地盤振動・地盤の液状化等により地下埋設のライフライン（水道、ガス等）の被害が他の災害より大きくなりやすいことから生活

障害等の改善が遅れる傾向にあること 等

## ○風水害

### (1) 災害発生のメカニズム

台風の性質（強さ、コース、移動速度等）、高潮の発生メカニズム、豪雨の発生メカニズム・性質（雨量強度、継続時間）、土砂災害の発生メカニズム・前兆現象、被害発生・拡大条件（地形・地質条件、社会的条件）等

#### <ポイント>

風水害の規模・様相は、地形・地質条件、土地利用（低地や土砂災害危険地域への立地等）、防災力、防災知識等により異なることを理解する。

### (2) 災害により生じる事態

浸水（内水氾濫、外水氾濫）、土砂災害（崖・山くずれ、土石流、地すべり）等の災害事象、死傷者・生き埋め者等の人的被害、住家被害・防災関係施設被害・ライフライン被害等の物的・機能的被害、各種の生活障害、自動車流出・塩害・風倒木、地域経済への影響 等

#### <ポイント>

台風、高潮、豪雨等によって生じる各種の災害事象及びそれらの災害事象等がもたらす各種被害の形態と特徴を理解する。

### (3) 災害の特性に応じた対策等の留意点

災害発生までのリードタイム（警戒段階）が存在すること、それ故その段階での警戒・避難活動が人命の安全確保上重要であること、防疫・保健衛生活動・清掃活動（災害ゴミ等の処理）といった浸水に関連した活動の比重が高くなる傾向にあること 等

## ○火山災害

### (1) 災害発生のメカニズム、災害により生じる事態

火山の種類、噴火の様式、火山活動がもたらす様々な災害現象（溶岩流、火砕流、火災サージ、山体崩壊、火山泥流、降灰、火山ガス放出等、火山性地震、地殻変動等）、火山地域の地盤災害（泥流・土石流、斜面崩壊、地すべり）、被害発生・拡大条件（火山周辺の開発、観光客等の入山等）、火山災害により発生する人的・物的・機能的被害、生活障害、地域経済への影響 等

#### <ポイント>

火山及び火山災害の種類、性質等に対する理解を深めるとともに、被害の発生・拡大を防止するためには、火山との共生を図る土地利用、防災知識等が重要であることを理解する。

(2) 災害の特性に応じた対策等の留意点

災害発生までのリードタイム(警戒段階)が通常存在すること、それ故その段階での警戒、迅速な避難活動が人命の安全確保上重要であること、火山専門家等を交えた危険性評価体制の確立が重要であること、避難の長期化・広域化に対する手立てが重要であること 等

○その他の災害

その他の災害についても、災害発生のメカニズム、災害により生じる事態、災害の特性に応じた対策等の留意点等に関する知識を修得する。

(その他の災害例)

原子力災害

林野火災

各種大規模事故(航空機事故、重油流出事故等)

○過去の主要な災害に関する事実

過去の主要な災害について、発生した事象とその規模、災害の進展状況、そこで行われた防災活動等の事実 等

<ポイント>

過去の歴史的災害において発生した事態、為政者や住民の行った防災活動を通して現在にも通用する教訓の内容を理解する。

## b . 防災対策に関する制度の基本的知識

防災対策の経緯、歴史等を踏まえた現在の防災対策に係る基本制度( 災害対策基本法等 ) の知識を修得する。

この場合、災害対応上特に重要な法令条文については、具体例を交えながら、その運用上の留意点等について修得する。

### 【項目例】

#### ○防災行政の歴史・経緯

##### (1) 災害対策基本法の制定まで

戦前における防災対策に関する体制及び制度( 関東大震災時の措置を含む)、災害救助法( 南海地震を契機) 制定、災害対策基本法( 伊勢湾台風を契機) 制定 等

##### (2) 災害対策基本法の制定から阪神・淡路大震災以前まで

大規模地震対策特別措置法制定 等

##### (3) 阪神・淡路大震災を契機とする災害関係法令の整備等

災害対策基本法改正( 緊急災害対策本部設置要件の緩和)、地震防災対策特別措置法制定、緊急消防援助隊・広域緊急援助隊( 警察) の創設、自衛隊法改正、震度階級解説の見直し、被災者生活再建支援法制定 等

##### (4) 阪神・淡路大震災以後の災害関係法令の整備等

原子力災害対策特別措置法( JCO 臨界事故を契機) 制定、省庁再編、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律制定、水防法改正、東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法制定 等

#### <ポイント>

わが国の防災行政の大きな転換点である災害対策基本法制定及び阪神・淡路大震災を契機とした同法の大改正を中心に、防災行政の歴史・経緯を理解する。

#### ○防災対策の基本制度

##### (1) 災害対策基本法

災害対策基本法( 一般法) と関係法令( 特別法) との関係  
国の体制、権限、義務等

非常災害対策本部( 緊急災害対策本部) 及び現地対策本部、職員  
の派遣のあっせん、財政金融措置 等

自治体の体制、権限、義務等



災害対策本部及び現地災害対策本部、避難の勧告・指示、警戒区域の設定、応援要請、自衛隊に対する災害派遣要請、職員の派遣の要請・あっせん・義務、災害時における交通の規制、応急公用負担、都道府県知事の指示、都道府県知事による応急措置の代行、財政金融措置 等

<ポイント>

わが国の災害対策に係る法体系の基幹をなす災害対策基本法（一般法）と災害救助法等の関係法令（特別法）との関係を理解するとともに、上に例示した国や自治体で運用機会の多い災害対策基本法の条文を中心に過去の災害時における具体例を交えながら、その運用上の留意点等を理解する。

(2) 災害救助法

災害救助法の適用基準、救助基準（一般基準、特別基準）、救助の種類・内容、市町村長への職権の委任、応援の指示（厚生労働大臣から他の都道府県知事に対する応援の指示） 等

<ポイント>

一定規模以上の災害における応急措置としての救助は災害救助法により国の責任で（実施については都道府県の法定受託事務として）実施されること、迅速な救助のために事前に職権の一部が市町村に委任されることがあること、運用に際しては一般基準のみでなく特別基準を柔軟に適用することにより救助の充実が図れること等について、過去の災害時における具体例を交えながら理解する。

(3) その他の災害対策関係法令等

(例)

○震災関係法令

- ・ 大規模地震対策特別措置法
- ・ 東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法
- ・ 地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律
- ・ 地震防災対策特別措置法

○その他の災害関係法令

- ・ 水防法
- ・ 土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律
- ・ 活動火山対策特別措置法
- ・ 原子力災害対策特別措置法

○ 復興関係法令

- ・ 被災者生活再建支援法
- ・ 激甚<sup>じん</sup>災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律

<ポイント>

災害対策基本法、災害救助法以外の重要な関係法令について、制定の背景、目的を理解するとともに、重要条文については具体例を交えながら、その運用上の留意点等を理解する。

また、災害による被害が発生した場合の財政措置についても理解する。

## c . 災害対応に関する基本的知識

発災時等における災害対策本部運用や具体的な活動内容等一連の災害対応について実践的知識を修得する。

### 1 災害対策本部運用に係る基本的知識

発災時等における一連の運用について、どのような観点で、どこにポイントを置いて行動すればよいか、という実践的知識を修得する。

#### 【項目例】

#### ○職員非常参集

参集に係る実態と問題点、参集時に行うべきこと、参集時の心得、参集できない場合の対応 等

##### <ポイント>

職員等の参集を待って活動を開始するという意識では初動に遅れが出る。早期参集の重要性だけでなく、参集過程そのものが意思決定・情報収集等の面で重要であることを理解する。

#### ○災害対策本部、災害対策本部会議の運営

災害対策本部・災害対策本部会議の運営に係る実態と問題点、災害対策本部会議の機能及び決定すべき事項、災害対策本部における意思決定課程、災害対策本部事務局の役割 等

##### <ポイント>

指揮中枢である災害対策本部会議の機能等、参謀的な役割を期待される災害対策本部事務局の役割等を具体的に理解する。特に、災害時におけるトップダウンの指揮系統と必要な情報を収集、管理するシステムの確立が重要であることを理解する。

#### ○情報収集、分析、判断

情報収集活動に係る実態と問題点、実効的な情報収集体制・方法、情報伝達手段（中央防災無線、防災行政無線等）収集情報の分析と判断（意思決定への反映）方法、概略情報からの状況把握、ハザードマップの活用、収集情報の管理 等

##### <ポイント>

情報収集活動の成否は防災活動を大きく左右すること、それらの情報の実効的な収集体制の確立が重要であること及び情報伝達手段や情報共有の体制等について理解する。

また、災害時には情報は不十分であり、限られた情報から全体を推定する想像力が必要であること、状況把握のツールとしてハザードマップの活用が考えられること、情報待ちの姿勢から、積極的な情報収集が必要であること、情報分析を行う担当者を明確にし、収集した情報は一元的に管理することが必要であることを理解する。

#### ○災害時広報

広報に係る実態と問題点、広報体制・広報ルールのあり方、放送要請方法、マスコミとの連携方法 等

##### <ポイント>

広報体制、広報ルール、マスコミとの連携方法等のあり方、被害情報だけでなく、安全情報（診療可能な医療機関等）の提供も必要であること、定時の広報が重要であることを理解する。  
また、災害弱者への広報の方法を検討することが重要であることも理解する。

#### ○災害対応マニュアル

災害対応上効果的なマニュアルの要件、作成方法、マニュアルの活用方法、検証・更新方法 等

##### <ポイント>

マニュアルは災害発生時に読むものではなく、背景等を学び理解するものであることを理解するとともに、災害対応上効果的なマニュアルの要件、作成方法、マニュアル例等を学び、マニュアルの有効性と限界、訓練等による検証方法等について理解する。

#### ○その他重要な災害対応の運用に関する基本的知識

##### ◇ 職員の健康管理等に関すること

災害時における職員の勤務実態、職員の健康管理等に係る実態と問題点、災害時におけるローテーション体制の早期導入の必要性、メンタルヘルスケアの必要性 等

##### <ポイント>

大規模災害では、職員の活動は過重かつ長期にわたる局面が多々見られる。そのような状況下での肉体的・精神的ストレスを可能な限り軽減するための考え方、方法について理解する。

##### ◇ ロジスティックスに関すること

会議室、記者会見場所の確保、各種資料の作成、応援者の配置、食料、寝具等の確保 等

<ポイント>

大規模災害では、災害応急対策の実施のみならず、膨大な事務作業に職員を配置する必要があることを理解する。

2 活動内容に関する知識

災害に対応して、各防災機関がどのような使命を持ち、どのようなビジョンに基づいて、どのような行動をとるのか、という知識を修得する。

(1)各防災機関の使命、ビジョン、行動概要等

○政府

災害事象に応じた具体的な災害対応の一連の流れ、政府の初動対応、政府災害対策本部の機能、構成、設置実例、緊対本部・非常本部それぞれの設置の基準、活動基本方針、実際の災害時の活動例 等

<ポイント>

災害発生時における政府の対応の一連の流れ、政府本部（非常災害対策本部、緊急災害対策本部）の役割について示すとともに、どのようなタイミングで政府本部を立ち上げ、どのような活動を行うのかを理解する。また、地方公共団体等と政府本部との連携が重要であることを理解する。

○地方公共団体

災害事象に応じた具体的な災害対応の一連の流れ、各部局の役割、災害対策本部の機能、構成、設置実例・設置の基準、実際の災害時の活動例 等

<ポイント>

災害発生時における地方公共団体の対応の一連の流れ、どのようなタイミングで災害対策本部を立ち上げ、どのような活動を行うのかを理解する。また、地方公共団体が第一的に対応を担うことを留意しつつ、国その他関係機関との連携が重要であることを理解する。

○実動機関等の防災機関

- ◇ 警察
- ◇ 消防
- ◇ 自衛隊
- ◇ 海上保安庁

各実動部隊の機能・使命・規模・能力・装備、特に広域緊急援助隊・緊急消防援助隊・自衛隊の出動プロセス（派遣要請等）、進出に要する時間、南関東直下・東海地震等での展開計画 等

◇ 気象庁

役割・機能、観測体制、発表される各種情報（警報・注意報、地震情報、火山情報等）の種類及び内容 等

<ポイント>

災害対応を担うこととなる各実動機関等について、それぞれの役割、装備、規模を具体的に理解するとともに、発災時に備え、どの程度の人員、装備等を有する部隊が、どのタイミングで活動を開始するか等を理解・検討しておくことが重要であることを理解する。

また、気象庁が行っている各種観測体制の現状や、各種情報の具体的意義等について理解する

○指定公共機関

◇ 報道（NHK）

◇ 通信（NTT、KDDI等）

◇ 鉄道（JR）

◇ ガス（東京ガス等）

◇ 電力（東京電力等）

◇ 日本赤十字社

各機関の機能・使命、災害発生時における緊急対応体制、国・地方公共団体との連携方策、復旧活動（ライフライン関係） 等

<ポイント>

指定公共機関は、行政とともに災害応急対策を担う中心機関であり、その機能・使命等について理解する。特に、ライフライン関係については、二次災害のおそれもあることも留意する。

○ボランティア、その他の民間の活動

ボランティア等の活動実態、ボランティア等の受け入れ、コーディネーターの重要性、ボランティア活動等の支援、行政サービスとの調整、撤退時期 等

<ポイント>

ボランティア等の民間の活動がスムーズに行われるためには、ボランティアコーディネーターの存在が重要であること、行政との協働には組織化が不可欠であること、撤退時期の助言を行うことが必要であることを理解する。

(2)対策別の活動要領

災害時に必要とされる対策について、その種類別に活動実態、問題、教訓を学ぶことにより、対策別の活動の要点、関係機関相互の関係・連携のあり方及び国、都道府県、市町村それぞれの役割について理解する。

○災害時医療等関係（医療活動の知識を含む）

◇ 医療活動

災害時医療の基本的な考え方、災害拠点病院の整備状況とその機能、南関東地震における医療搬送アクションプラン 等

<ポイント>

救護班や医療ボランティアの受け入れ、患者の搬送体制の確立、搬送手段の確保を可能な限り早期に行われることが重要であることを理解する。

◇ 保健衛生、防疫

し尿処理の計画的実施、廃棄物（ごみ）収集・処理方法、消毒作業 等

<ポイント>

水洗化の進んだ地域では、水道・下水道の被害によりし尿問題が大きな生活障害となる傾向にあること、大量に発生する廃棄物の処理方法、避難所の保健衛生・防疫活動について理解する。

◇ 遺体処理

遺体安置・検視場所、物資（棺、ドライアイス等）の確保、自治体における体制、広域的な連携 等

<ポイント>

自治体における専任体制の確保、警察との連携、医療資源の有効確保のための検案医師の早期確保の必要性について理解する。また、夏季においては、遺体腐敗防止のための物資の確保がより重要になることを理解する。

○救助・救急、消火活動

救助・救急、消火活動に係る実態と問題点、被災地住民、自主防災組織による活動、ヘリ等の活用 等

<ポイント>

被災直後の救助・救急、消火活動においては、各実動機関の活動のみならず「自助」「共助」の観点から被災地住民等自らの活動が重要であること、機関相互間の活動連携方法について理解する。

○災害時輸送関係

◇ 道路啓開・交通規制

発災時における道路啓開・交通規制に関する初動期の動き、災害対策本部における調整事項、緊急通行車両の取り扱い 等

<ポイント>

道路啓開・交通規制に係る現状とその改善策について理解する。

◇ 物資の調達・供給

必要物資の把握、物資輸送拠点の確保、効果的供給方策 等

<ポイント>

避難所別の必要物資の把握方法、届いた物資・食料の保管場所の確保及び搬送方法について理解する。

◇ 輸送組織

緊急輸送に関して各防災関係機関が有する計画・資源・装備等の概要、関係団体との連携 等

<ポイント>

災害発生時の緊急輸送に関し防災関係機関が有する計画・資源・装備等について理解するとともに、トラック協会等関係団体との連携の必要性について理解する。

◇ ヘリ等の航空活動、航空安全確保策

ヘリの活動条件（ヘリによる搬送の能力、ヘリポートの整備状況等）、航空安全確保策 等

<ポイント>

災害発生時における航空機運航の前提となる諸条件、NOTAM発行等による航空安全確保策、サイレントタイムを巡る議論等について理解する。

○避難関連の活動

◇ 避難の勧告・指示、警戒区域の設定

避難の勧告・指示の基準、避難の勧告・指示の住民等への伝達手段、避難の勧告・指示及び警戒区域の設定を行うに際しての留意点、指定避難所の周知、住民等の避難誘導 等

<ポイント>

災害の種類、自治体の有する危険性把握手段及び住民等への伝達手段、避難誘導體制の整備状況等によって避難の勧告・指示等のあり方が異なること、そのことを踏まえた避難の勧告・指示のタイミングや活動のポイント等を理解する。

◇ 避難所の運営管理

施設管理者との連携、避難者による運営組織、プライバシー確保の重要性

<ポイント>

避難所の適切な運営には、施設管理者との連携が重要であること、



復興への契機として避難者自らの避難所運営が重要であること、避難所生活におけるストレス低減のためにはプライバシー確保が重要であることを理解する。

◇ 応急仮設住宅等の確保

災害時の住宅確保に係る実態と問題点、応急仮設住宅設置時の留意点、公営住宅等のあっせん等のあり方 等

<ポイント>

応急仮設住宅等の確保は被災者の生活再建の基盤となるものであること、住宅確保のための種々の手法（応急仮設住宅、公営住宅・民間住宅のあっせん等）をどのように組み合わせ、活用すべきであるか等を理解する。

◇ 帰宅困難者対応

帰宅困難者の発生により想定される混乱等、帰宅困難者に対する情報提供のあり方、行政・輸送機関・事業所における取組み状況、対策の方向性 等

<ポイント>

災害により大都市圏が大きな被害を受けた場合に、多数の帰宅困難者の発生とそれに伴う混乱等が発生する恐れがある。それらに対処するための情報提供のあり方、関係方面での取組み状況、対策の方向性を理解する。

◇ 給食、給水等

給食、給水に係る実態と問題点、効果的な給食、給水方法、炊き出し体制、通水施設の優先順位の考え方 等

<ポイント>

避難所等において給食、給水がどのように行われるかに留意しつつ、求められる給食・給水体制について理解する。

○二次災害の防止

◇ 被災建築物の応急危険度判定

応急危険度判定の実施方法・体制の確立、判定基準 等

<ポイント>

被害の早期把握、人的被害防止のために建築物の応急危険度判定の実施が重要であること、その実施方法、判定基準等について理解する。

○がれきの処理

災害時のがれき処理に係る実態と問題点、一時集積場所・最終

処分場の選定、管理、環境対策 等

<ポイント>

災害時に発生するがれきは、膨大な量となり、応急活動、復旧・復興活動の障害となることから、一時集積場所、最終処分場の確保、がれきの分別・再利用、環境汚染・作業従事者や周辺住民の健康管理等、その迅速な処理方策及び環境対策にも留意する必要があることを理解する。

## ○自発的支援の受け入れ

◇ 義援金品の受付配分

災害時の義援物資による混乱の実態、義援物資による混乱を回避する方法、義援物資の効果的な活用方法、義援金の効果的な受付・配分方法のあり方 等

<ポイント>

災害時の義援物資は被災地を襲う第二の災害と言われるほどの混乱をもたらすおそれがある。そのような混乱を回避するための方法、留意点を理解する。

また、義援金は被災者の生活支援・再建の貴重な財源となるが、その受付・配分をめぐる混乱も多い。その混乱回避のための方法、留意点を理解する。

◇ 海外からの支援受け入れ

受け入れの判断、受け入れ体制、「海外からの支援受け入れに関する関係省庁連絡会議申合せ」 等

<ポイント>

受け入れの可否の判断に当たっては、被災地のニーズが第一であること、受け入れに当たっては、ある程度の時間・手間がかかることを理解する。

## ○被災者、住民・国民からの問い合わせへの対応・相談窓口

被災者等からの安否確認等の問い合わせに係る実態と問題点、被災者等からの問い合わせ窓口、相談窓口の設置、安否確認システム等

<ポイント>

被災者等から殺到する安否確認を含む各種問い合わせへの対応の成否が応急活動を大きく左右すること、被災者等からの問い合わせに備え、窓口を設けて対応することが必要であることを理解する。

## 2 対応能力編

### # . 対応能力の向上

災害に対応して、自らの防災に関する知識を有機的に結合し、適切な行動を取り、役割を果たすことのできる能力を養成する。

#### < 養成内容 >

#### ○平常時との比較で災害時の活動の特殊性を理解する

活動体制、活動ルール、活動環境等が激変すること、平常時モードから災害時モードへの円滑な切り替えが重要であることを理解する。

#### 【災害時の特殊性の例】

ア．職員の被災、参集困難

イ．活動ルールの急変（平常時のルールから災害時のルールへの移行・徹底が不十分なことによる混乱の発生）

ウ．活動環境の悪化（電気、通信、道路、ガス、水道等の機能低下）

エ．活動可能職員の不足、活動方法の急変、活動環境の悪化等に伴う情報の不足、混乱

オ．関係機関相互間の連携場面の急増（連携への不慣れによる混乱の発生）

#### ○大規模災害時の災害イメージ、活動イメージを理解し、状況予測能力の養成

防災担当職員の有する災害イメージ、活動イメージの乏しさが対応能力向上の大きな阻害要因の一つとなっている状況に鑑み、災害事例に基づきこれらのイメージを具体的に理解する。

その理解を通じて、災害時において起こり得る事態をイメージし、予測しうる能力を養成する。

#### ○自らの役割を整理し、理解する能力の養成

防災計画、災害時事務分掌等を手がかりに、さらに具体的に、自らの役割を整理し、理解する能力を養成する。また、役割整理を支援するための方法を修得する。

また、活動を効果的に行う上では、災害発生後の節目節目において自分や所属が達成しておくべき状況（ビジョン又は目標像）を常に意識することが重要であることに鑑み、ビジョンの設定能力を養成する。

また、そのための方法を修得する。

○対策（活動）の適否判断能力の養成

災害時における情報、資源等の制約下で、実施すべき対策（活動）を選択すべきでない対策（活動）を判断しうる能力を養成する。

○災害情報理解・選択能力の養成

災害情報は災害対応においては決定的に重要である。情報不足下での状況理解能力、情報集中下での情報選択能力と理解能力を養成する。

○プレゼンテーション・コミュニケーション能力の養成

行政関係者のみならず、マスコミ、住民等に対しても的確・適切に説明等が行えるためのプレゼンテーション能力や、適切な連携・協力を促すことが可能となるためのコミュニケーション能力を養成する。

< 手法例 >

(1) ケースメソッド

防災機関の活動記録、防災職員の活動手記等を素材（検討対象）に、そこで選択された対策（活動）について、教訓、課題とすべき点を考える方法。

(2) 図上訓練

各種の図上訓練が開発、提案されており、それらは前述の能力養成に有効である。

状況付与型訓練

災害時に予想される事案の状況、被害状況等を訓練の進行に応じて進行管理者から訓練参加者へ順次付与し、あるいはこれらの状況を地図上で付与することにより、状況への対応、役割行動を問う形式の訓練をいう。

また、さまざまな災害情報をランダムに提示し、その中から有用な情報を選択し、意思決定を行う形式の訓練も含まれる。

状況予測型訓練

必要最小限の付与データ（発災の季節、曜日、時刻等）から訓練参加者に具体的な災害状況等を適当な経過時間（発震直後、10分後、1時間後、12時間後、1日後等）ごとに予想（創出）し、それを前提にして対応方針を答える形式の訓練をいう。

また、災害の節目節目（地震発生1時間後、12時間後、1日後等）

において、訓練参加者が達成しておくべき状態(ビジョン)を設定し、そのビジョンを達成するための対応方針を回答する形式の訓練も含まれる。

(3) その他の手法

例えば、災害時の特定の状況に焦点を当てた下記のような訓練・研修も対応能力の向上に効果的と思われる。

- ・ プレス発表場面
- ・ 災害対策本部事務局に殺到する安否問合せ電話への対応場面