

災害対策標準化検討会議（第 1 回）議事概要について

1. 第 1 回検討会議の概要

日 時：平成 25 年 10 月 1 日（火）13：00～15：00

場 所：中央合同庁舎第 5 号館 3 階 防災 A 会議室

出席者：小林委員、中林委員、中邨委員、林委員、佐々木大臣官房審議官、小宮参事官（災害緊急事態対処担当）、柳橋参事官（地方・訓練担当）、四日市参事官（普及啓発・連携担当） 他

2. 議事概要

「災害対策標準化検討会議」の議論に当たり、事務局及び委員から資料説明の後、議論を行った。

委員からの主な意見等は次のとおり。

- 地方自治体では、危機管理を担当する職員は、防災担当職員の兼務が大半であるうえ、防災担当職員は日常的防災業務など今日の業務で手一杯である。危機管理業務は、日常的な防災業務とは別物と認識する必要がある。危機管理業務の従事者を日常的な防災業務から切り離して、危機管理業務と庁内の危機管理体制整備の推進役と位置づけるような体制整備が不可欠であると思う。
- 自治体の危機管理体制の整備に必要なこととして、庁内の緊急対応体制等ソフト面の整備や、情報収集・整理・共有・意思決定・発信に関する庁内外のシステムの整備が不可欠であり、標準化に必要な内容になると思う。
- 地域防災計画は非常に形骸化しているため、もっと実際に機能する計画にしなければならないと思う。
- 防災担当・救助救援機関の使用する地図と座標の共通化とそれを用いた訓練の実施は必要であると思う。いろんな機関が集まってオペレーションするときには共通して扱える地図が必要である。
- 応援部隊がいろいろ来て災害対策本部などで合同調整会議をやる際に市町村長や副市長では仕切り切れないことが想定されるため、受援体制見直しと標準化が必要であると思う。
- 日本の地域防災計画は、総花的でいろいろなマニュアルをその中に含んでいるため、大げさに言うと大きな辞書ぐらいあり、誰も読まない資料になっていると感じる。
- 標準化の作成にあたって、日本の住民の公助意識、公助に頼る公助依存症についてどう考えるかが重要であると思う。日本の住民は、公助意識がある一方で、国の行政に対する不信感がある。といった現状をどのように調整していくかも重要となる。
- 民間企業等々を含めた協働を拡大する方向に標準化を持っていかなければならない。また、NPOやNGOと政府との信頼関係をどう構築するかが重要であると思う。
- 災害対応策の統一化は、行政の縦割り志向をどのように崩すかが課題であると思う。そのためには、機能の分担や経費の負担というものを検討する必要があるし、政府部内の意思の統一をどう図るかということも検討する必要があると思う。
- 実際に甚大な被害が広域に広がると、新しいさまざまな災害対応ニーズが発生するほかに、地元の人的・物的資源が不足するため、広域応援の仕組みと能力向上が不可欠である。
- 大規模災害が誰にとっても初めて体験する経験であり、大震災のプロなどというのはあり得ない。みんなが素人として始めなければいけないため、結果として対応に時間もかかるし選択肢も狭く、ばらついた対応になり質が低くなる。そこを改善するために標準化が必要であると思う。
- 災害のときに組織が使うものには、Program（事前にプランニングできるもの）とProgram solving（その場でプランニングするもの）という 2 種類のものが混在する。現実には起きていることは、これまでも繰り返し起こってきたことの再現（80%程度想定）とその場でプランニングする新しい

- 種類の問題（20%程度想定）で、その2つは対応の仕方が違う。繰り返し起こる業務は、定型化できるため、標準化しておくべきである。事前に計画をつくっておけば、その計画に従って現場に権限を移譲し、どうなっているかの報告を求めるということで可能であり、たくさんのスタッフを使える。新しい種類の問題に対しては、その場で、みんなで状況認識を共有し、どう対応するかの対応計画を立てればよいと思う。
- 役割分担で混乱すると、優秀な人材を決まりきったことの中に投入したり、意思決定権限を持たない人が難しい問題に直面したりすることが起こるので標準化が必要であると思う。
 - 災害時に他地域で作成した計画がそのまま使えるということはないが、計画をつくった経験があれば、その場で状況に応じた計画を短時間でつくることが可能である。
 - 平時の能力向上を実現するための方法、情報処理の方法、資源管理の方法、組織体制の整備という4つを標準化すべきだと考える。
 - 標準化を進めるにあたり、書いてあることと実効性とはかけ離れているということを認識しておくことが重要である。
 - 我が国でなかなか標準化が受け入れられない1つの原因は、担当職員の在任期間が短いことにあると思う。
 - 2006年からISOのTC223という社会セキュリティ分野で危機管理あるいは危機対応についての標準化が始まり、2011年秋、ISO22320という名前で発行された。今、JIS化が進んでおり、10月21日にJISとして公示されるところまで来ている。JISでは3つのことを標準化する。1つが組織内の指揮統制、2つ目は活動情報処理。3つ目が部局間あるいは組織間の協力連携のあり方。という3つを規定している。それぞれの組織を見たときに、縦の流れと横の流れというのがある。縦は指揮統制。1つのユニットで完結するわけではないので、通常の業務を超えて部局間連携というのが必須である。いざ危機が起これば総出でやらなければならないため、部局間の協力連携をどうするかというのが一つの組織の中の縦系と横系となると思う。
 - 平時の能力向上の方法として、研修訓練、資格認定、装備といった要素があり、これも標準化を進めていくための手法と考えていいと思う。
 - コンテンツベースでは、情報処理の仕組み、資源管理の仕組み、組織体制の整備の3つを標準化すべきである。
 - まず最初に、この活動情報処理と指揮統制と協力連携について、研修訓練まで持っていけないだろうか。
 - 民間資格でもいいので、そういった危機対応の理解度あるいは経験値に基づいて、しかるべき資格認定をすることが望ましい。
 - JIS化したものを踏まえて標準化を推進していったらいいのではないかなと思う。JISは、マネジメント規格ではないため、日本規格協会としかるべき権威を持つ機関（例えば内閣府防災担当とか消防庁とか）が自己診断ツールをまずオーソライズすることが第一歩ではないのかなと思う。
 - 普通の日常の防災担当と危機管理担当を分けるという提案は非常に有意義に思う。
 - これまで経済産業省がISO223シリーズ全体を所管してやっていた。防災機関に対応するISOは内閣府が来年度から所管する方向で、準備を進めている。
 - 本検討会は、ISOのような国際的な機関と連携し一体となって動いていくことで、こちらで議論したものをISOに提案する、逆にISOの動きを踏まえて必要なものは取り入れることが今後必要になると思う。
 - 品質ISO9000と環境ISO14000により、日本企業はマネジメント規格が大嫌いになってしまったが、世界の潮流は覆しようがなく、継続的な改善はこれからどの企業もやらなければいけない。そのような流れのなかで、マネジメント規格型の規格が増え、その対象領域が広がっていき、ついに危機対応にも及んだと考えていいのではないかな。
 - 本検討会議は、ISO対応がメインということではない。大規模災害に対して、災害対応をもっと標準化していれば合理的に迅速に応援ができた部分もあったのではないかな。こういったものを含めて幅広く標準化を進めていく。ただ、その一方で、国際的なISOの動きもあるので、これも日本とし

- てしっかり対応していく。主張すべきところは主張しながら、逆に国際スタンダードとして取り入れたほうがいいものは取り入れていくという形で、むしろ主体的に対応していく。
- 災害には大体3つぐらいのパターンがあると思う。一つは、小さな市町村でも対応が可能な対策。二つ目は、複数の自治体が手を合わせれば何とか対応できるような災害。三つ目は、小さな自治体ではどうにも格好がつかない災害。3つ目の災害では、県が広域自治体の中心として、各種連携をとりながら進める主体になることが重要と思う。
 - 法律的な改正とか難しい問題もあるかと思うが、少なくとも大災害のときには、緊急時という制限つきで留保条件をつけてデモクラシーの停止を考えることがあってもよいと思う。
 - 標準化にあたっては、手続の話か、実務の話かを常に明確にしておくべきだと思う。そうでないと、でき上がったものが現場では使えないものになる可能性があると考えている。
 - 日本で標準化を進めるための一番のやり方は、国の省庁間での対応だけを標準化すると限定してスタートするのが一番いいのではないかと思う。もし中央省庁が全部標準化したら、都道府県が乗ってくると思う。47の都道府県が乗ってくれば、市町村が乗ってくるのではないか。
 - 縦割りがある、ばらばらがある、無駄もある、だったら、そこをある程度標準的な仕組みでやるようにする。都道府県や市町村にはそんなに負担をかけるつもりはないのだというようなスタンスが必要なのではないか。
 - フローの問題と具体的なオペレーションの中身の問題は、両方やっていかなければいけないだろうと思う。
 - ランクが高い方ほどフローを中心に考えるべきではないか。例えば国がやることは、情報の処理と資源管理である。その必要など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が国や都道府県に求められる。市町村、あるいは市町村の現場をどう支援すべきか、足りない資源を調節してあげるかというところが大事だとすると主体はフロー。けれども、現場に行ったときに、やることがばらばらだったら、うまくいかないの、そういうものはオペレーションとして標準化しておく。それはプログラム化しておく必要があると思う。
 - 研修訓練はすごく大事だと思うが、教科書なども同様に、余りにも全部のことを言おうとしている。災害が起こったときに読む方はいない。大事なものは、A4、1枚でいいから、お前はこれをやってくれと頼むと“すっ”とやってもらえるようにしておくのがオペレーションレベルでの標準化のポイントではないか。
 - 要素・要素をどうつないでいけばいいのかを勉強するような1つの研修訓練の方法ではなく、短期間で1人に分担してやれるところがオペレーションの標準化である。どうように資源あるいは情報をマネージしていくのかということころは、かなり高いランクの人、もちろん首長さんも含めて考えたらいいのではないか。
 - 大きな災害が発生したときには、個々ばらばらではどうにもならないので、まさに標準化が必要である。隣で災害が起きて、かなりの事態になっているときに隣では何をやっているのか、被災地では何をやっているのかということが、個別ばらばらだと想像がつかなくなる。それが標準化されていることによって、どういう状況でどういう対応を今迫られていて、どういう困難に直面しているのかということがある程度想定されてくる。そういうところに1つの標準化の意味合いがある。
 - 災害時は、行政が主体となって動かざるを得ない。それに対して企業、民間組織あるいはNGO、NPOというような市民組織、あるいは個人個人の市民そのものがどうロスなくかわっていけるかが重要である。広域的な問題も含めて、まずは自治体間の連携がよりしやすくなって、自治体の資源をより有効に使うための仕組みとして標準化を考えてみる必要がある。最初から民との連携と言ってしまうと、公側の主軸ができていないうちに民の話をし出すとぶれてしまうので、公側をきちんと軸をつくるということが大事であると思う。
 - 標準化をより有効にするために必要だと思うのは、連携したときの決定権や主体というのは誰なのかを決めることである。現状、決定権が各自治体の防災会議の代表が集まって協議会をつくるということになっているので、日常的には問題ないが、オペレーションとしては誰が最高責任を負って決めていくのかということころが、今の仕組みだと決定的に抜けている。そこを同時に考えていく必

- 要がある。つまり、オペレーションの責任ということを考えながら、活動の内容とか準備ということについての標準化があり、その標準化の中に責任体制をどうするかというところが議論される必要があると思う。
- 国としての標準化、言い換えれば国としてどういうように国家の継続を図っていくのかというところが手薄ではいけない。各省庁の標準化した災害対応はあるけれども、国としての標準化がよく見えない形になっていては意味がないと思う。
 - 広域連携を図っていくとき、自治体を超えて、市町村を超えてとか、都道府県を超えて広域対応するときの権限を少し考えておかないといけないと思った。
 - 各主体が作成する防災計画が自主的に機能するような形で、平時からやるべきことを想定してどこまで組み込んで、日々の訓練の中でどうやっていけるかというチェックをしていくことが非常に大事だと思った。
 - 標準化というのは緊急、応急事態を想定してどう機能するかが重要になってくると思う。
 - 各主体の各対策本部が、平時から含めてどこまで機能するか、それが連携するときにどこが主体になってやるか、その中で必要な標準化・共通化ができていくか等を特に行政関係の中でまず整理していくということが大事だと思った。
 - 東日本大震災では、被災地を除いたほかの自治体の99%が協調して何らかの形の災害援助をしている。援助のパターンは5つ、1つは国が指示したパターン。総務省が全国市長会に依頼したという事例（18.8%）。自治体間の協定に基づいて災害援助（21.6%）、広域連合のような広域連携。協定もないのに自分から勝手に支援したもの、姉妹都市協定を基本にして支援したもの。そこで、一番大きな問題は、国がかかわったパターンは非常に時間がかかったようであること。手続の面で非常に時間がかかったように思う。自治体間の連携協定では比較的スムーズに稼働しているので、標準化を検討する際にも工夫が必要だという気がした。
 - 日本の自治体の職員は非常に能力が高い。ただし、例外が出てくると非常に弱い。非常事態では全て例外であるため、こういうことのためにも標準化さえあれば自治体の皆さんもそれに従って、マニュアルに従って行動できるため、標準化が重要であると思う。
 - あらかじめプログラミングをしていく部分をできるだけ多く標準化し、作業を通じて、そのウエートを高めていかに効果的に進めていくことが重要かを認識したので、そういったことも含めて検討できればよいと思う。
 - 自衛隊、海上保安庁、警察、消防というそれぞれ違ったタイプの危険に対処する災害対応機関がうまく標準化に適応するのは難しいであろう。が、国の標準化としてどの程度踏み込んでやれるのが重要である感じがする。
 - 決めたからすぐそれで動くことはなく、やはり何十年という年月をかけて進める必要がある。どこまで標準化という中で進めていくかというのは幅広くとって、その中で優先順位を決めて、一つ一つ順番に標準化も進めていく。なので、かなり専門部会的なワーキンググループをつくってそれぞれのものについて検討を進めていかなければいけないと思っている。そういったイメージで取り組みを進めていく必要があると思っている。
 - 実際にただ検討会をやり報告書を作成するとすぐ担当者も変わって忘れられてしまうので、これを系統的に先ほどの防災業務計画とか地域防災計画の中に入れ込んでいくというのはまず一つあると思う。JISと同じように標準化をきちんとつくって提案し、ある程度世の中にそれを投げかけていくというような仕組みをつくる、あるいは制度的に手当をするというようなこともあり得ると思っている。ただし、中身は関係者が多くかかわって大事な部分であるので、じっくりと議論して一つ一つ丁寧に標準化を進めていくというようなイメージが重要と思っている。

以上