



平成 26 年 4 月 10 日
内閣府（防災担当）

災害対策標準化検討会議（第 5 回）議事概要について

1. 第 5 回検討会議の概要

日 時：平成 26 年 3 月 18 日（火）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、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）、藤山参事官（調査・企画担当）、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」の議論にあたり、佐々木審議官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。

- 今後、災害対策標準化ガイドラインの作成にあたり、災害時に必要な物資の供給支援をどのように位置づけるかという項目が必要だと思う。
- 「業務の実施・継続戦略、計画の作成」に関する事項では、協定を前提とした自治体相互間の水平的支援が 1 つの大きな柱になると思う。その際、協定間同士がお互いに災害発生シナリオ等を共有化しておくことが何よりも大事だと思う。
- 相手から状況が入らないときに応援側が迅速に対応するためには、相手方の想定シナリオを共有しておくことが重要になってくると思う。
- 「全体の業務分析の実施時に留意する点」に関する事項では、受援側の話と応援側の話を明確に整理しておいた方がよいと思う。
- 災害対策標準化ガイドラインの作成にあたり、地区防災計画との関係は重要である。例えば、災害対応における組織を「担当地区割り」する場合、その地区の単位は各自治体が策定した地区防災計画の単位での取り組みになると思う。
- 「行政等災害対応組織間連携」に関する事項では、被災した側の業務をできるだけ軽減することを目的として、被災した側が応援情報を出すのではなく、応援する側が先遣隊を出して支援先で情報を事前に収集し、その後、応援する側が先遣隊の情報に基づいて的確な応援ができるよう調整するという取り組みもあると思う。
- 「水平的支援（自治体間連携）」に関する事項では、遠隔地支援と近接地支援とを明確にして、その双方向、2 つの水平支援のあり方を書き分けておくことが大事だと思う。

- 大規模支援が必要になる大規模災害よりも中・小規模の災害の方が実際に被災する頻度が高いはずである。中・小規模災害では、近接地支援も決して忘れてはいけないし、かつ、そこにも標準化が非常に有効に働くことを示しておく必要があると思う。
- 「被災地域全体の実働部隊の連携体制」に関する事項では、被災の状況が異なる複数県で災害対策本部が設置された場合における、国の調整のあり方や限られた資源を有効に配分しながらどのように応援していくかという対応を、標準化によっていかに迅速かつ合理的に進められるかシミュレーションしておく必要があると感じる。
- 「災害関連における各種の表記、案内等の標準化」に関する事項は、「各種用語の統一」の後に記載してはどうか。
- 「資源管理」に関する事項では、救援物資の処理をロジスティックスや資源管理と考える方がよいと思う。
- 「資源管理」に関する事項では、人的資源をどのように確保するかという内容にしてもよいと思う。ここで考える「資源管理」は、災害対応に必要となる資源であり、被災者支援や災害対応業務そのものではない気がする。そのため、「資源管理」の主な内容は、人的な応援のあり方でもよいと思う。
- 「水平的支援」と「垂直的支援」に関して、ISO22320の中で、“調整はできるだけ高い段階の組織が当たる。指揮はできるだけ現場に近い組織が当たる。”という記述がある。「水平的支援」をする際、水平の支援を実現するためにはもう一つ上の組織が調整する必要があると考える。そのことを記載をした方がよいと思う。
- 「受援プログラムの標準化」に関する事項の作成にあたり、参考までに昨年度、神戸市で作成した受援のプログラムを一読しておいた方がよいと思う。
- 「連携主体間の調整」に関する事項では、ユニファイドコマンドやエリアコマンドなどの概念の説明を付加してもよいと思う。
- アメリカは、1985年の「住民の自主防災組織（CERT）」の形成にあたり、日本の自主防災組織を参考にしている。日本では、「災害対策基本法」が成立したとき（1961年）から自主防災組織はあり、歴史がある。今回の災害対策標準化ガイドラインの作成にあたっては、自主防災組織的な試みに留まるのではなく、もっと総合的に自助力、共助力を上げるために地区防災計画を策定する枠組みを標準化するのはどうだろうか。
- アメリカは、「住民の自主防災組織（CERT）」の形成にあたり、日本の自主防災組織をそのまま取り入れるのではなく、ICSをベースとしているところは上手なやり方だと思う。
- 災害対策標準化ガイドラインの作成にあたっては、日本とアメリカの間のやりとりを踏まえた形で記載してはどうかと思う。
- ロジスティックスとオペレーションの線引きはわかりにくいと感じる。
- 日本の場合、地方自治体が非常に重要な課題だと思っている避難所対策は、重要なオペレーションである。救援物資は、避難所を支えるために確保する生活必需品であるため、オペレーションの中に入れて一元化して考える方がよいと思う。
- アメリカの場合、避難所運営は全て赤十字系が行うので、FEMAあるいは連邦政府は、直接的には何もしない。赤十字が自身の管轄内で全米から人を集めてくるため、全てそこにオペレーションとして委託する。オペレーションの中に当然作戦部門もいるし、ロジスティックスも出てくる。そのた

- め、避難所運営というオペレーションの中のロジスティックスとして救援物資の処理があるということはない。
- 例えば、救援物資を差配している人たちが行っていることは後方支援の業務にあたるが、それは自分のオペレーションになる。その時、自分がオペレーションだと考えれば、それにまつわる情報作戦と資源管理が出てくる。そこで、緊急物資をどのようにして調達するかといった問題が発生する。
 - スタッフが資源管理部門だというときに、避難所運営のスタッフを送るということはロジスティックスの方に入ると考える。
 - 災害救助法をベースに展開してきた日本のスタイルと、軍をベースにして展開してきたアメリカのスタイルとの間で若干意味付けが違ってきていると思う。災害対策標準化ガイドラインの作成にあたっては、日本にとって好ましい方を選択する対応が有効であると思う。
 - 資源管理の資源は、大きく“物”と“人”に分かれる。“物”は被災者に対応する物品、輸送、そして巨大災害のときには生産が絡む。物品に対する問題は、行政だけではなく民の役割も明確に示しておき、生産までも調整コントロールする、あるいは全国から物品を集め、全国で少し我慢するという調整も含めた対応があると思う。
 - 災害対応のための資機材も非常に重要なことであるが、人員と同じように災害対策本部を中心にオペレーター側が利用していく課題であるため、物と資機材を分けて整理をしておくことが大事だと思う。
 - ボランティアという国民をどのように位置付けるかという整理が必要だと思う。
 - ロジスティックスあるいはオペレーションのどちらに軸足を置くことが日本に適しているか検討してほしい。
 - 東日本大震災の経験を踏まえて、都道府県における水平的支援として、知事会内での調整や知事会でブロック単位の応援体制の調整について枠組みが作られた。市町村では市長会あるいは町村会での調整が必要になってくる。そのため、広域巨大体制では個別応援協定だけを前提にした取り組みはかなり混乱する、あるいは被災地に不公平が生じてしまう可能性もあると思う。そのため、標準化する際には、応援その他の調整機能が大事だと思う。
 - 東日本大震災では、市町村と県とが合同で応援にあたった事例が非常に有効に機能していたと思う。当該事例のように、垂直的支援でも水平的支援でもない県と市町村の連携手法についても検討する余地があると思う。
 - 「水平的支援（自治体間支援）」に関する事項では、「大規模災害の場合においては、都道府県と市町村が連携一体となった水平応援体制の構築がより有効と考えられる。」と記載するだけに留めず、具体的な事例を書いてほしい。そのなかで、「水平的支援」は、県は県だけ、あるいは市町村は市町村だけではなく、そこに必ずもう一つ上級の役所が全体調整をして実現させるという内容を記載してほしい。
 - 水平応援体制の構築にあたっては、今の法律の中でどのように整理するかという課題があると思う。枠組みはできつつあるので、実際にその辺をどのようにコーディネートするかが非常に重要な視点だと思う。
 - 実際にどのようにコーディネートするかは、運用時の課題だと思う。
 - 知事会、市長会、町村会が入って、全体としてどのような応援体制ができるかは大変重要なテーマだと思う。

- 具体的な方針が書きづらいのであれば、被災市町村がほかの市町村に直接支援を要請することは事実上不可能であり、その後方の調整能力を持つところに依頼をすることが望ましいという制約条件を書くのはどうだろうか。その中で、事例として、関西広域連合や静岡の取り組みを幾つか取り入れる。連携一体という言葉は、大変密な連携一体もあれば、比較的粗なものもあり得るため、その辺が何を指しているのかを明確にしてはどうかと思う。
- 「連携一体」の内容を決定するのは困難なため、次のステップで、関係者、当事者の自治体の方々と共に検討していくべきだと考える。
- 水平的支援と同様、垂直的支援も大変有効に機能することも事実である。そのため、我が国のプラクティスとして具体例を書きおいた方がよいと思う。
- 現実問題として、本当に何をすべきかわからず、応援すべきか、応援を依頼すべきかもわからない市町村もあるため、ある種の御用聞きをしてもよいと思う。特に、支援する側からどうですかという声かけをするのも大変重要だと思う。
- 国は、スタッフが何度も何度も災害を経験するけれども、自治体単位で個別に分かれてしまうとスタッフはめったに災害を経験しないことになる。そのため、国が別の場所で経験した災害対策をこちら側でも参考にしてはどうですか。という声掛けすることは、非常に有効だと思う。
- 国が余計に出てくるなという自治体もあるので、事前にその辺の合意をお互いに共有する仕組みがあるとよいと思う。
- これから声をかけるから遠慮無しに使ってみてください。といったようなことをある種の規範として採用してもらうのはよいかもしれない。
- 本ガイドラインの構成を基本にして最終的な報告書を作してほしい。
- 「災害対応業務に関する事項」における組織間に関する事項では、救急救援に加えて中長期の公衆衛生が重要だということを書いた方がよいと思う。
- 「マネジメントに関する事項」に関しては、マスコミへの対応と外国への状況伝達方法を検討してほしいと思う。
- ガイドラインの作成にあたり、県が主体、県が一番重要だということをもっと強調した方がよいと思う。場合によっては、地方分権や地方自治も緊急時には一時停止する程の調整機能を県が有することも重要だと思う。
- 標準化検討を進めていくと、関係するガイドラインなども次々に改訂し、幅広く意見を得た方がよいと思う。ただ、実施にあたっては、割と書き込みやすいところと、データなどの形式システム標準化のように重要ではあるが十分な調整を必要とするところがあると思う。
- 実際問題として、国と県、市町村の連携をどのようにしていくかなど、運用の基本となる大事なところの防災基本計画がない。その辺は、様々なガイドライン検討の場を通じて合意形成ができていくとよいと思う。
- 地方自治の観点では、自分でやることを確実にってから頼むべきだという話が基本としてある。ただ、そうしていると進捗が遅れてしまうという議論があり、災害対応の場合は非常に難しい。難しいだけに事前に災害時の対応をどのようにするかガイドラインを通じて共有化することが、特に大規模災害の初動において非常に大事だと実感している。
- 「マネジメントに関する事項」に関しては、緊急時の道路網の確保として、高速道路網だけではなく、支線の迂回路の確保も自治体あるいは県レベルで考えていただきたいと思う。

<本件問合せ先>

内閣府政策統括官（防災担当）付

参事官（総括担当）付

参事官補佐 加藤 隆佳

TEL:03-3501-5408（直通） FAX:03-3503-5690

参事官（普及啓発・連携担当）付

主査 筒井 智士

TEL:03-6205-7024（直通） FAX:03-3581-7510