

中央防災会議
防災に関する人材の育成・活用専門調査会
第4回議事録

平成15年4月8日
中央防災会議事務局

と き：平成15年4月8日（火）10：00～12：00

ところ：虎ノ門パストラル 新館6階「アジュール」

出席者：伊藤座長 今井委員 鵜飼委員 河田委員 川村委員 香西委員 重川委員
鈴木委員 林委員 藤吉委員 目黒委員
山本政策統括官 山口審議官 岩田参事官 布村参事官 小田桐通信官
務台消防庁防災課長

次 第

1．開 会

2．議 事

（1）河田委員からの御報告

（2）林委員からの御報告

（3）防災・危機管理教育のあり方に関する調査懇談会報告書の概要について

（4）防災に関する人材の育成・活用に係る報告（骨子案）について

3．閉 会

岩田参事官 それでは時間でございます。ただいまから「第4回 防災に関する人材の育成・活用専門調査会」を開催いたします。

今日は16名の委員の皆様方のうち、5名が御欠席となっております。なお、今井委員は少し遅れられるという御連絡がきております。

それでは、これからの議事の進行につきましては伊藤座長にお願い申し上げますが、本専門調査会の議事の公開につきましては、これまでと同様、調査会終了後、速やかに議事要旨をつくりまして公表いたします。また詳細な議事録につきましては、各委員にお諮りをしました上で一定期間経過した後に、公表することをさせていただきたいと存じます。

それでは、座長、よろしく願いいたします。

伊藤座長 はい、わかりました。どうも委員の皆様お集まりありがとうございます。特に河田先生、林先生、今日は御苦労さんでございます。

今日は河田先生、林先生からの御報告をお伺いした後、消防庁の「防災・危機管理教育の在り方に関する調査懇談会」、報告書ができましたですね。あれの御報告をいただいて、それから最後に岩田参事官の方から「防災に関する人材の育成活用に係る報告（骨子案）」、いよいよ骨子案が出てきましたので、それを説明いただいて、質疑、意見交換をしたいと思っております。

それでは恐縮でございますが、人と防災未来センターのセンター長でございます河田先生の方から御報告いただきたいと思います。よろしくお願いいたします。

河田委員 おはようございます。人と防災未来センターのセンター長の河田でございます。今日は防災にかかわる人材育成の問題、それから専門家の育成と、こういったテーマでおよそ20分ばかりいただいておりますので、御紹介したいと思います。

お手元に資料の1-1、1-2、1-3がございます。それからパンフレット「MiRAi」というセンターニュースでございますが、3と4を持ってきております。3は「研修事業スタート！」ということが表紙に紹介されておりますし、4は、1ページ開けていただきますと、「災害対策トップフォーラム」というものが紹介されております。今日の私の説明に関係する記事でございますので、またお目を通していただけたらと思います。

さて、資料1-1でございますけれども、昨年4月27日に「人と防災未来センター」というのが発足いたしました。この4月の26日に二期工事が完成いたします。2つの建物で人と防災未来センターという名称をいただいているわけでございます。人と防災未来センターは、実は内閣府と兵庫県の施設整備費でできた施設でございます。現在まで約25万人の来館者を迎えております。二期工事では、特に小さなお子様を対象に命の尊さとか、

生きていくことの大切さ、こういったものを伝えたいという趣旨で実は設備してございます。

この防災未来センターの機能でございますが、1ページ目に4つ書いてございます。阪神・淡路大震災に係る資料等の収集・保存・展示、災害対策に係る実戦的な人材の育成及び災害対策専門家派遣、災害対策に係る実戦面を重視した総合的な調査研究、国内外の防災関係機関との交流・ネットワーク、この4つの大きな機能を持っておりまして、今日は、2番目の専門研修の内容をまず御紹介したいと思います。

この専門研修は内容的には3つございます。トップマネジメントコース、これは知事あるいは市長を対象とした危機管理の研修でございます。マネジメントA、マネジメントBとありますが、次のページ、2ページにその内容が書いてございます。マネジメントAというのは、政府関係機関、地方公共団体、公共機関の管理職員等、災害発生時の応急対応の指揮者となり得る者を対象としております。マネジメントBコースは、それに準ずる者及び経験年数が浅い者等を対象としているというわけでございます。

平成14年度に行いました研修では、3ページにございますように、181名の研修を終えてございます。マネジメントAコースは、一応1週間単位で2週連続の構成になっております。マネジメントBコースは、3週連続の構成になってございます。

この災害対策専門研修の特色でございますが、まず阪神・淡路大震災を経験した地元でございまして、そういった教訓を踏まえた実戦的な研修をやりたい。それから、巨大災害対策に必要な事項を体系的に網羅する。例えば、東海、東南海地震等が非常に切迫性を帯びておりますが、こういったところで必要な事項を体系的に網羅する。それから実務者と研究者の効果的な連携をやる。この人と防災未来センターには10名の上級研究員、それから7名の専任研究員が配置されております。更に約50名の非常勤研究員が任命されておりますが、こういった皆さんとの実務者との連携を実は考えてございます。

2ページにいけますが、トップマネジメントコース、この2月14日にやりました。22名の市町長及び助役の皆様を受けていただきました。その内容は、人と防災未来センターニュース「MiRAi」と4の2ページ目に写真入りで紹介してございます。こういったトップマネジメントをやらせていただく。また私どもは平成14年度はやりませんでしたけれども、出張講義のようなものも考えておりまして、特に東京等でそういった機会があれば開催させていただこうと思っております。

それから、災害対策専門研修マネジメントコースは、一応2週間、3週間というユニットを持ってありますけれども、その連続で受けていただける方もいるわけですが、

中には1週間ごとに交代するというふうな職員の派遣をしていただいているところがございます。そういったことで4ページのところに、災害対策専門研修マネジメントコース評価と課題ということで少し問題点を示してございます。何分にも初めての試みでございますので、提供する側も少し試行錯誤的なところがございますが、アンケート調査等を踏まえたと概ね高い評価をいただいております。そういったことで、この15年度も昨年の約倍、350名程度の研修を実施したいと考えております。今年はこの専門研修以外に、実はボランティアのコーディネーターを対象とした研修を県と京都大学防災研究所の事業としてやりたいと思っています。御承知のように阪神・淡路大震災から8年経ちまして、こういった活動をなさっている方たちというのは非常に財政的に大きな課題を抱えているわけで、そういった組織に対するてこ入れを2年にわたってやりたいと考えています。これは年間350名ですけれども、ファイナルには3期に分けてやりたいということで、180名のユニットの3倍ということでありますから、大体年間600名ぐらいの専門研修を最終的には実施したいと思っています。

そういうことで、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえたいろいろな取り組みをしてございます。そういった教材等も公開しておりますので、必要な方には配布するというようなサービスもやってございます。被災地でございますから、10市10町で直接災害対応を経験された方もいるわけで、こういった方たちにも講師として出向をお願いして進めてきておるという状況でございます。

1-2が今年度の計画でございます。先ほど申し上げましたように、春と秋2回に分けてやるということにしております。3ページ目にAコース、Bコースの内容を少し紹介してございますが、リスク対応と復旧・復興過程、リスク軽減手法と政策展開。Bコースは、自然災害の現象理解と防災の基礎、災害対応と復旧・復興の課題、防災・減災の視点と手法というユニットを設けてございます。ですから、昨年、平成14年度に例えばBコースの第1ユニットを1週間だけ受けた方は、今年度Bコースの第2ユニットを受けていただくというふうに、必ずしも連続して受けていただく必要のないように、市町村あるいは都道府県、それぞれ事情がございますので、3週間も一度に受けるということは人員構成上まずいというようなところもございますので、1週間単位で、例えば2年あるいは3年にわたって受けていただくことによって研修を終了できるような仕組みを考えてございます。

以上が専門研修です。

それから、人と防災未来センターには、専任研究員は現在7名おります。そのうち6名

が学位を持っております。平均年齢が 30 歳と非常に若い。将来の危機管理、あるいは防災の分野で我が国で中心的に活躍していただける方を育成したいと、そういう形で実は活動していただいております。

この人と防災未来センターで研究をやるポイントは 2 つあります。1 つは、大学あるいは研究所等でやっている防災研究というのは、内容的には高度ですが、実際にはほとんど役に立たない。ですから、これを自治体レベル、あるいは国レベルで実戦的に使っていただくためには研究を確保していただかなきゃいけない。こういう分野が非常に我が国は遅れております。国際的に質の高いジャーナルに英語の論文を出すと。これは学術研究の側面では非常に重要でございますけれども、現実にかかる災害において被害を軽減するというところに直接つながるものではありません。ですから、人と防災未来センターにおける実戦的な研究というのは、一言で申しますと、現場で使えるように研究成果を加工する。こういったことを主眼としてやってもらおうというわけでございます。ですけれども、そういうことを視野に入れて、じゃ、学術研究はやらなくていいかということ、そうではありません。そういった視点に立って学術研究は一体どういうことをやらなきゃいけないのか、あるいは応用研究ではどういうことをやらなきゃいけないか。そういうことをきちんと理解する、そういう研究者を育てたい。そして任期がございます。3 年から 5 年という任期がついてございますので、いずれ人と防災未来センターを出て、例えば大学の研究者、あるいは危機管理を内在していただいております企業、あるいはライフライン関係の機関、あるいは自治体、また政府のそういった該当する部署へ就職していただくというふうに考えてございます。そういうことで任期付きでございますけれども、この人と防災未来センターで研究者を養成しているわけでございます。

2 つ目は、阪神・淡路大震災に関わる資料がたくさん収集してございます。資料の点数ではおよそ 16 万点集まっているわけで、こういったものを題材に研究をしていただきたいというふうに考えております。

1 ページの下の D R I 専任研究員育成の考え方と評価の視点。専門分野を継続的に開発するというところでございます。2 番目が研究者としての幅を広げる。特に上級研究員 10 名と専任研究員 7 名というのはほぼペアになってございまして、1 か所でいろいろな分野の防災研究者が集まって仕事をすることによって、幅の広い、層の厚い研究が現実に行われているわけでございます。そして研究者としての主体性、自立性を確立しながら、ここから巣立っていただこうというふうに考えておるわけでございます。

実は平成 14 年度の 7 名の専任研究員の評価を終えたところでございます。センター、

副センター長、それから事務局長の3名が中心になりまして、一人ずつ1時間から1時間半にわたって、実はこの平成14年度の評価をさせていただきました。それにつきましては3ページのところに研究活動についての活動実績ということで、それぞれ専任研究員が冊子を用意しまして、それに基づいて自己点検評価といいますが、そういったことをやったわけでございます。内容が多岐にわたっておりますけれども、今申し上げましたように、いわゆる学術研究的にはどういうことをやったのか、あるいは応用研究的にはどういうことをやったのか、センターの事業にどういうふうにコミットしたのか、いろいろな視点で7名の専任研究員の評価をさせていただいたわけでございます。この15年度につきましても同様でございますが、15年度には実は事業評価委員会を立ち上げまして、このセンターの事業全体の評価の中で専任研究員の事業評価も外部の委員によってさせていただきたいと考えております。また、調査研究のあり方についてもワークショップをやりたいと思っております。

最後のページでございますが、人と防災未来センターの専任研究員の活動の枠組みということが示されております。こういった項目について、それぞれの研究員が自分をどう評価しているのか、こういったものをまとめていただいたものについて、センター長、副センター長、事務局長の3名で実は評価を客観的にさせていただいたというわけでございます。この専任研究員は、実は座学だけではございませんで、いろいろな自治体等の行事に積極的に参加してございます。例えば、9月1日の防災の日の前後にいろいろ講習会、講演会等がございますが、あるいは防災訓練そのものの評価、こういったものにも積極的に参加させております。また、海外での災害調査といったことにも体験を兼ねて派遣してございます。そういうことで、この1年間専任研究員としての育成を図ってきているわけでございます。また、この専任研究員、実は我が国で災害が起きますと、その自治体等に出向きまして、知事あるいは市町村長の傍らで災害対応の助言等をさせていただこうと考えております。

今のところ、例えば地震ですと震度5強を観測いたしますと、大体6時間以内に1グループが駆けつけ、そこでそういった災害対応の助言をさせていただくと考えております。まず、そのための自治体とセンターとの協定も順次図っているところでございます。

以上、簡単でございますが、専門家の研修、それから専任研究員の育成ということについて、人と防災未来センターで実施している内容を紹介させていただきました。

伊藤座長 どうもありがとうございました。河田先生の御説明に何か御質問、御意見がございましたらどうぞ御発言ください。

専門研究員の分野はかなり広がっているんでございましょうか。

河田委員 一応 10 分野を指定してございますが、残念ながら、例えば災害医療とか、そういった分野には応募者がいないという状況でございます。やはり災害医療というのは、医療におけるメインフローではありませんので、そういったところで、学位をとって災害医療の専門家としてやりたいという方はなかなかいない。若い人でいないというのが現状だと思います。今年もまた公募いたしますので、皆様の周りにそういう候補者が、一応修士以上ということでございますが、7 名中 6 名が学位を持っておりますので、そういうレベルの人たちだというふうに考えていただいてもいいと思います。

伊藤座長 鈴木委員どうぞ。

鈴木委員 評価の基準みたいなものは何かあるんですか。

河田委員 基準といたしますか、一応この 1 - 3 の最後のページに活動の枠組みとこのを示してございますが、こういった項目で一体どういうことをやったのかということですね。それから 1 年間身近でそれぞれが活動しておりますので、その活動内容は書かれたもの以外でも大体よくわかります。例えば、その専任研究員が長所として持っているところ、短所として持っているところとか見えてきておりますので、それについてアドバイスをさせていただいている。例えば、学術論文を何遍出したのかというようなことがここに出てきますが、今年、平成 14 年度一遍も書けなかった。なぜ書けなかったのか、それは研究活動がどういうふうに展開したから書けなかったのかというふうな内容に入って議論をさせていただいておりますので、専任研究員同士の比較の上での評価ではなくて、その一人一人に対して最適と思われるアドバイスといたしますか、そういうものをさせていただいているというのが現状でございます。

伊藤座長 どうぞ藤吉委員。

藤吉委員 専門研修の費用といたしますか、各地から来られる場合の授業料というのはどういうふうになっているのか。

河田委員 無料でございます。

藤吉委員 旅費とか、宿泊費とか、それは自分で。

河田委員 はい。実はマスメディアの方も受けていただいております、マスメディアとか、あるいはライフライン企業の方も受けていただいておりますので、必ずしも行政の方だけではないということでございます。経費は無料で、テキスト代だけはいただいておりますが。

伊藤座長 どうぞ。

目黒委員 先ほどのお話として、専任研究員の人たちに勉強していただいた上で、災害があった場合に、その被災地に行って首長さんに対して助言をするような人まで育ててほしいというお話がありましたけれども、そこにはちょっと矛盾があるような感じがするんですね。1つは何かというと、専任研究員の人たちはある時間そこにいて、次に巣立ってもらっていくような立場としてお考えだとすると、首長さんにその災害状況を踏まえて助言をするというレベルの状況までなるだけ、時間的な余裕と経験を積んでもらうことができるかどうかということだと思っただけなんです。専任研究員の人たちは、それぞれの方は非常に力量が高いということを僕は百も承知でこれを申し上げているんですけど、それは一緒にたたかれてしまうということ、ちょっと御本人たちも消化不良といいますか、難しい状況になるんじゃないかという感じも私はしているんですが、いかがでしょうか。

河田委員 おっしゃるとおりなんです。ですから、トレーニングを兼ねていくということです。専任研究員だけ行かすと、それは何もできないということですから、少なくともセンター長が率先していくということになるかと思うんですが、と言いましても、ハザード的にはどういうところで被害が出てくるかというのは、これは事前に情報というのは入手できますので、例えば今やろうとしているのは、近畿地方で活断層的に一番危ないところについては、それぞれの自治体の被害想定結果を出しておりますから、そういったものが、例えば京都で花折断層が動けば京都市のどこで大きな被害が出るのか。こういうことは事前にそういう情報は会得できるわけですから、後で提言のところにも触れると思うんですが、災害の全体像をつかむというのが一番重要ですから、それは現地にいるよりも、むしろ周辺にいる方が今はよく入るんですね。現地に突然入っちゃうと、情報が空白になっているおそれがありますから、そういったものは事前に得られるものは得る。

それから、もちろん行ったパーティを人と防災未来センターが放っておくわけではなくて、それを情報的にはサポートいたしますから、センターと緊密な連絡をとりながら、出ていった方にいろんな情報を提供する形での助言も可能だというふうに思っているわけです。例えば10市10町で仮設住宅の担当をされた方がいるわけですね。そういった方が直接行かなくても、人と防災未来センターを経由して被災地に対して、そういう情報はディスプレイできるというふうに考えているんですが、ですから、必ずしもベテランが行く必要はないと、それをサポートする体制をつくっておれば問題ないということですね。

伊藤座長 どうもありがとうございました。また後ほど時間がございましたら、場合によって河田先生といろいろ意見を交換させていただきたいと思っております。

それでは、次に林先生から御報告いただきたいと思います。

林委員 災害応急対策の業務の標準化手法について話をしろということをしていただきましたので、それについてお話をさせていただきたいと思います。資料は3つ御用意させていただいていますけれども、今日メインにお話するのは2 - 2です。2 - 2に大分無理をして小さくおさめたものがありますので、目に御不自由がある方用に大きく拡大したものが2 - 3にございますので、適宜ごらんいただけたらと思います。私、実は2 - 3でないともう見れないものですから自分用もあります。2 - 1は、災害応急対策の標準化手法というのを、私個人としてどんなふうに位置付けて考えているのかみたいなことの少し外堀を御用意しようと思って持ってきたので、今日はこれには触れません。パワーポイントの資料だけでお話をさせていただきたいと思います。

(プロジェクターによる説明)

阪神以来ずっとなんですが、災害応急対策をぜひとも標準化したいと思ひまして、いろんなこともやってまいりました。それをかいつまんでお話をさせていただきたいと思ひます。

我が国の防災の今の主役というのは、やはり行政だと言わざるを得ないと思ひますが、行政にとっての災害時対応、特に応急対策というのはどういうものかという、基本的には住民の方に、あるいは被災者の方にとってもいいんですが、納得していただけるような、言ってみれば社会的サービスの提供の過程だろうというふうに思ひます。企業が顧客に対してサービスを提供して、その質を改善していこうという試みをずっとやってまいりましたが、同じようなことは行政が被災者に対して自分たちが提供すべき社会的サービスの質を上げるというふうに考えたらいいいじゃないか。そのときの社会的サービスのメニューというのが、実は地域防災計画に書かれている応急対策の諸策ではないかというふうに思ひております。

災害対応というのは、実は非常に短い期間の中で様々な機関が連携として事に当たらざるを得ないような状況でございまして、それを見直していくためには、やはり、計画そのものを使えるものにしていく必要があるだろう。それによって災害対応の質、これはサービスがちゃんと提供できるかという質、それからQ C DのCはコストですね。それが低コストで可能か、それからDはデリバリー対応になりますが、求められる時間の中でできるかというふうに考えています。

次のページにありますのは、今、文科省の方で大大特という大きな研究プロジェクトが走っておりますが、そこで私どもが考えております災害対応のモデルです。災害対応というのは、基本的には一連の問題解決過程だというふうに考えておりまして、状況の把握を

踏まえて、そこで明らかになる問題を解決して、そのソリューションを必要な人に指示をし、関連部局、あるいは被災者の方に広報するという過程をぐるぐる回すんだというふうに思っています。

その問題解決の質を上げるためには、2種類の知恵というか、知識が要るだろう。1つは、災害・防災にかかわる知恵、そこには形式知化しているものもあれば、暗黙知化にとどまっているものもある。防災のことだけ知っていればいいわけじゃありませんで、基本的には組織の運営ですから、様々な合理的な経営に関するような組織運営に関するような知恵もあっていいじゃないか。これ全体を入れて最後の災害対応の質を上げたいというふうに思っていますが、今日お話するのは、そこの中の現在形式知になっております防災計画をできるだけ標準的な書き方で書いていきたいという部分をお話をさせていただきたいと思います。

私どもとしては、究極の目的は災害応急対策を標準化していきたいというふうに思っています。その材料としては空理空論ではなかなか難しいので、神戸市の地域防災計画というのをたたき台に使いながら議論させていただこうと思っています。それに対して制約条件としてですが、世界の危機管理組織の中で基本的に使われています Incident Command System のような概念を導入してみよう。それから実際の実務で使えるというようなことを考えてみたい。そのためには業務分析をしたり、実際の現場の方からのヒアリングをしたり、フローチャートを使って分析したりというようなことをしていこう。それを更に詳細なステップに置きかえると、フローを明らかにして、ニーズを把握して、その関連を見ろというようなステップを通していきたいというふうに思っています。

ちょっと釈迦に説法かもしれませんが、地域防災計画というのを考えてみると、災害対策基本法によって規定されておりまして、毎年見直しの義務があります。しかも、総則、予防対策、応急対策、復旧対策という構成をとれとまで規定されておりまして。ところが、阪神・淡路大震災までの地域防災計画の中身を見ておきますと、基本的には予防計画ばかりが書いてある。応急対策、復旧計画というのはほとんどなくて、あっても、配備計画だけで、よく読んでみると、「がんばる」とか書いてあるようなものではなかったかと思えます。毎年見直しすることになってはいますが、それを実行しているところはごく限られておりまして、こういうものを要求いたしますと、すみません、今残部がありませんのでと断られてしまうようなことがございます。

95年の阪神・淡路大震災の後、やはり各自治体が地域防災計画の見直しというのをいろいろな形でいたしました。特に地震対策編を独立させたり、それから応急対策を重視する

というようなことで、いろいろな新しい対策もございましたし、更にそういった計画を実務に移すということで業務マニュアルを作成したようなところもございました。それから、予防計画部分を独立させてしまったり、あるいは復興についてマニュアルを整備したいということで、阪神・淡路大震災以降、地域防災計画というのがむしろ応急対応を中心とした災害対応マニュアルの側面が非常に強くなってきたというふうに思います。

期待をしていたのですが、3年も過ぎると、実は計画の抜本的な見直しが完成してしまっていて、その後何をしたいのかわからない症候群みたいなことが起こってしまいました。それから直後には、その組織の一番やる気のあるような方がわっと来てくれたんですが、当然そういう人はほかにも利用がありますので、職員が交代していくと、何となくやる気・能力ともに下がっているというようなこともございましたし、災害がないのにいつまでも金が付けられないというようなことで予算の縮減もございましたし、教育・研修ということが必要だということは余り理解されないために、地域防災計画は「作文」でいいんだというような風潮もございました。

それはまずいだろうということで、いろんなことを考えてみるわけですが、選んだものが神戸市の地域防災計画です。御承知のように冊子でつくられておりまして、余り重たいものですから分冊にしております。ところが全部集めると、このくらいの高さになります。これをちゃんと、いざというときにぱっと必要なところが探せられる者は誰もいないというのが現状だと思っていただけたらと思うんです。

中身もこんなふう書いてありますから、読んでわかるのかという気もいたします。でも、さすがに一番手痛く阪神・淡路大震災のときにやられましたし、しかも、現場を持っているということもございますから、自分たちなりに震災の教訓を一生懸命書き込んだ、一番具体性に富んだ自主性の強い地域防災計画だろうというふうに思っています。

それから特に応急対応期の業務ということを中心にいろいろな規定もされています。全部で36の業務を整理しておりまして、それについてマニュアルまで整備している。担当部局も明らかにしているということで、素材としては非常にいいものだろうと思います。ですから、これを改善するという方向で考えられないかと思っています。

36というのはこんな計画でございまして、これについて考えてみました。とはいっても、36をよく見てみると、業務の相互関連がよくわからなかったり、業務の流れが見えなかったり、記述に精粗があったり、それからあれだけのものですから、更新をしようと思ったら大変な騒ぎだというようなことがございます。

こういうのを何とかクリアにできないかということで、私ども先ほど申し上げたように、

ある種の業務の質の改善というふうに思っておりますから、業務改善のISO9000ですとか、14000のような考え方でマニュアルを見てみれば、トップダウンでまず一番上にやるべきことが規定されていて、それを実行に移すのに必要なものを必要な分だけ更に階に詳細化するようなものをつくってはどうか。そして最後にそれが記録に置きかえられるようなものがないんじゃないか、こういうヒエラルティカルな姿をイメージいたしました。

そういうふうに思っておりましたら、全米というか、アメリカの連邦政府が情報処理基準に使っております。IDEFOという手法があるということを知りました。実際にはいろんなところで使われているものかもしれませんが、それを私どもも使ってみようと思いました。このIDEFOというのは、ボックスとノードとリンクという普通のネットワークの構造をしております。ノードに当たるのは箱で書いてありまして、特徴はそこに業務の活動を入れるということです。ですから必ず動詞で書いてあります。何とかするというふうになります。その何とかをするために必要なインプットは何か。それをしたアウトプットは何かというのが横に書かれます。これは普通のネットワークの構造なんですが、それに違うのは、上からコントロール、下からメカニズムという2つの情報が入ります。コントロールというのは、その活動をするための制約条件は何か、基準になるものは何かということを示します。それからメカニズムというのは、その活動を実施するのに使える資源は何か、使える手段は何か、あるいは求められる手段は何か、資源は何かということになります。と同時に、階層構造を持っておりまして、非常に大きな先ほどのISOのマニュアルのように、全体を規定するものから、個々に必要に応じて詳細化していくという構造を持っています。

そういう形で36のマニュアルを全部書き直してみようということを行いました。たまたまこの2年間、私、大変優れた学生に恵まれておりまして、この大変な作業を一人黙々とやってくれまして、実はでき上がりましたというのがこれございまして、これは災害対策本部における情報収集の活動を表現したもので、これは例えば、鶴飼市長なら鶴飼市長が見ていただければいい。市長はこれ以上詳しいことは知らなくもいい。あるいはここを見ていただいて、これはおまえやれ、これは誰がやれ、これが誰がやれというような形で御指示をいただければ、それは市長としての責務を果たせるのではないかというふうに思いまして、本来、言われた方が、また自分の部下に何をやれ、かにをやれという形で詳細化していけばいいんだろうというふうに思いました。

36つくりまして、神戸市のときにできたよというふうに持ってまいりましたら、また、

いろいろクレームが参りました。そのクレームは何かというと、そうやって 36 つくっていただいたのはうれしいんですが、個々の業務の位置付けがよくわかりません、担当部局の関連が見えませんが、判断や条件分岐はどうやってやればいいんでしょうか、あるいは時系列の流れが見えませんかと言われてしまいました。これはこういう現場の声に答えなくてどうするのというのもございますので、がんばろうということで、今度は何をしようかというので、部門連係フローチャートというのを活用することにいたしました。

部門連係フローチャートというのは、フローチャートが一番基本のコンピュータの書きようでございますが、そこに担当する部門を分けて書き入れたものをつくりました。いろんな種類がございますが、その中で重要なのは、この処理、定義済み処理というふうに書いてあるものが、実は今までつくってきた一つ一つのマニュアルに相当するのではないかという思いで、今度は 36 の計画をフローチャート化しろということをお願いしました。

そうしたら、この子はちゃんとやってくれたんですが、ある日やってきまして、先生、一個にはまとまりませんと言われてました。どうしてと聞いてみましたら、実は情報に関する部分と、それからロジスティクスに關係する部分と、それから個々の災害対応に關係する部分の 3 つのグループはできるんですが、その間の相互關係が付けられませんかと答えてきました。それを聞いてはたと思ったのは、Incident Command System そのものではないかというので、じゃ、一緒にしなくてもいいから 3 つばらばらにつくれということで、まずロジスティクスに關係するフローチャートをつくってもらいました。

ここのオレンジの部分は何かというと、個々のマニュアルがあるということを示しています。お互いにどこがつながっているか。災害の規模によって実際の業務のスピードは違いますので、これはどれがどれと並ぶ、どれがどれに先行するという順序で書いてございまして、実際の時間には入れておりません。これをずっと見てまいりますと、いろんなことがわかります。

わかったことの 1 つは、本来は非常に重要な業務なんだけれども、まだマニュアルの整備ができていないようなものがあったり、みんなわかるだろうというようなことで最後の部分は書き飛ばしているかというか、実際の記述がなくて、実はこういうタスクフォース型の業務というのは、どの基準で業務を撤収するかというのは非常に難しい判断なんです、その部分についてはほとんど記述がなしに流れでいってしまっているということも明らかになりました。

それから情報系のフローチャートもできましたし、一番詳細だったのは、業務対応のフローチャートで、これは見事に 1 枚になりました。ただ、これは余りにも小さ過ぎるので、

ぜひこっちをごらんくださいということです。

こういうふうにしてみますと、一応業務の全体像も見せられましたし、それぞれの業務の位置付けもできましたし、担当部局からの相互関連もそれなりに明らかにできましたし、トップがどういう判断、どういう条件分岐をしなきゃいけないかも見せられることもできました。幸いなことにということです、I D E F Oをつくりました個々の業務のマニュアルがフローチャートでやりますと、一番上のところの定義済み処理と基本的にはうまくフィットしてくれることもできました。

先ほどちょっと見ていただいたように、もう少し改善すべき方向も実は併せて見えるようになりました。今、一番上の階層にこういった部門連係のフローチャートを置いて、トップの方には、これだけ見ていただく。それから、それぞれの実務に入る人たちには、先ほどのような階層的な業務指示のマニュアルを見ていただきながら業務を遂行して、また一番上のレベルにフィードバックをしていただくというような形にしたらいいかなど。

それにつけてもなんですが、私どもあんまりトップダウンでこういうものを押し込もうというつもりで考えていたわけではありませんが、実際の業務そのものの遂行を見ておりますと、やはり現場での対応業務、それから、それを支える資源の調達にかかわるロジスティクス、それから全体を運営するための情報にかかわるインテリジェンスと、それからそれを統合するリーダーシップ、日本の場合には余り予算の確保というのが大きな問題になりませんから、アドミストレーションの部分は出てまいりませんでしたけれども、ICSの基本的なフレームが実際の災害対応の現場でも使われているというようなことを示唆してくれました。

36の計画というのを分けてみれば、こんな形に色分けができて、これを一列に扱うこと自体はやはりおかしいだろう。今後これを使って何をしようかと思っているのかということ、1つは、神戸市をまだ種に使うもしれませんが、実際にまだ抜けているところがあるんじゃないか。その改善をしてみようというような形で、計画の見直しと充実を図る道具にも使えるんじゃないか。それから、ほかの自治体の計画を同じような形で表現をしてみ、比較・検討することができるんじゃないか。それによって共通しているもの、それから、その地域に特有なものの明確化ができれば、共通部分については標準化の方向ができるのではないかな。

それから、部門連係フローチャートについては、ゲーミングシミュレーションの人たちと今共同でいろんなことをやっておりますが、すごろく型のゲームにしますということで、今月末ぐらいにそれができ上がってくるんですけども、実際の研修の場面の中で、人生

ゲームのイメージで考えていただいたらいいかもしれませんが、実際の対応のシミュレーションをコンピュータを使わずにボードでみんなでわいわいやりながら、業務の相互連関を学んでいただけるようなことにも使っていけるんじゃないかというふうに思っている次第です。

以上です。

伊藤座長 ありがとうございます。どうぞ、いろいろ御意見、御質問を出していただきたいと思います。

鵜飼委員 いざ災害が発生したというときに、首長として一番の問題は、今先生の話がありましたように、いかに的確に下に指示をするかと、これ一点に絞られると思うんですね。だから、例えば東海豪雨のときに私どもは予測をしまして、先に避難勧告をばっと出したんですね。この判断は首長だけの判断ですね。相談はしておりません。災害のときに相談しておいたら、これはできません。首長が判断をする。そしてその次に行動するのが、役所というのはそれぞれの部門が本部にざっと集まっておりますね。そうするとお互いに牽制し合って、これをやれというような言い方ができん。防災の一番の問題は、本部におけるそれぞれの職員の命令系統、これは待ったなしに、昔の軍隊じゃないですけども、あれやれ、これやれ、そんなことはどうだなんていう議論なしに、そういうような体制をきちんとつくることが一番重要ではないかということをおもっているわけですね。

そういうような訓練というのは、ちょっと中に入ったと思うんですけども、そこで、常にISOの14001の私どもは認証を取得して更新を行ったわけですけども、そのときには全体が組織が一丸となって研究するわけです。まさに災害対策というのはそこにあると思うんですね。先生のお話があったように、それをやって後の命令系統というのか、指示系統、それを計画の中に、極端な言い方ですけども、首長はこうやれ、職員はこのようにと、1分間のうちに命令を出せとか、そのぐらいのことをやると、そのときにどのような命令を言葉で出したらいいか、実行せよとか何かとか、そういうようなことが必要ではないかなということをおもっているわけです。

林委員 今、ご指摘いただいたとおりだと思うんですね。命令というのはあんまり日本の組織の中で、特に、役所の中ではなかなかやりにくいと思うんです。それを可能にするものとして、こういう一覧性のあるものをお互いに共有したらどうかと。ですから、これはいざとなれば、天から降ってくるものかもしれませんが、だけど、本来は毎日の防災業務の中で日々こういうものの計画の更新、拡充ということをしていただいて、それこそ教

育や研修を通して、皆さんがこういう枠組みで物事は動くということを御理解いただいております。その共通認識の中で、じゃ、たまたま自分は市長という立場にいるから、これを皆さんにお願いをするんだと。受ける方も、たまたま自分は組織にいて、中には自分の専門じゃないこともあり得ると思うんですが、ほかに人がいないんだから私が引き受けなきゃいけないというような形で、機能として業務を遂行していただけるような体制をぜひつくりたいと思います。

ICSという言葉在先ほど申し上げましたけれども、それは災害対応に必要な5つの機能を明示しているわけであって、それは役割ではないわけです。今、日本の防災計画はほとんど役割規定になっていますから、ある部局はこれしかやらない。それが忙しいときもあれば、暇なときもある。災害対応の実際を見ていくと、あるところでは夜中まで24時間働いているけど、定時で帰っているセクションも必ずあるわけですけど、それをもっと融通と言ったら怒られるかもしれませんが、弾力的に動員するためには、それぞれの機能を、それぞれの人的な資源が担ってもらえるような、そういう仕組みにしなければいけないと思うんですが、そのための前提に全体像をまずみんなに見てもらおう。そうじゃないと、余りにも不安になるうかと思しますので、そこだけは解消したいというふうに考えて、こういう一覧性の高いものをぜひつくろうと思った次第です。

あらかじめ予防線でおきますけれども、この中に随分間違いもございます。その半分ぐらいは私たちの間違いかもしれませんが、半分ぐらいは神戸市の間違いでもあります。ですから、今、地域防災計画といっても、完全な計画があってみんな運営しているわけではなくて、そこへみんなが漸近線と言ったら変かもしれませんが、時間をかけながら、少しずつ迫っていく。そういう継続的な改善過程だというふうにとらえて、一度ここまで書いてしまえば、実はこれはデータベースになっていますので、変更してしまっても、簡単にまた同じようなものをつくることができますので、今までの蓄積というか、今までの作業を無にすることなく、改善が可能になっているというふうに御理解をいただけたらと思います。

伊藤座長 どうぞ。

河田委員 阪神大震災を経験した神戸市がつくった地域防災計画に基づいた解析なんですけれども、いわゆるこれから出てくるであろう災害に対して本当に有効かという問題、いわゆる阪神大震災がもう一度起こったときには確かにこれでいけるだろうけれども、例えば南海地震だとどうなのか。それは自衛隊は18万人しかいない、あるいは電気技術者に出す修理、そういうのも阪神大震災のときには一局に全部集めたわけですよ。ですけ

れども、そういったものが全部足りなくなる、そういう災害というのは今は想定されているわけですね。東海・東南海とかね。そういうときのI D E F Oの制約条件というのがありますよね。上の。これが非常に時間的、地域的に変わっていくんですよね。そういうときに基本としてこういうものが適用できるんだという保証というか、それが要ると思うんですよね。

林委員 もちろん、そうだと思うからこういうことをやっているのであって、マニュアルというものの役割を考えていただいたら、基本的にはルーチン業務をミニマムのコストでやるためのものだと思っています。災害というのはその場その場での特異性とか、新規性というのは非常に大きいですから、その場において、即応して体制を組んだり、対策を考えたりする必要があると思うんです。そこにどれだけたくさんの優秀な人材を投入できるかというためにマニュアルがあるとお考えいただけたらと思います。何もなければ、どうでもいいようなことと言ったら怒られるかもしれませんが、優先順位が低いものに非常に優秀な人材を投入してしまったりするような危険性というのは多々ございますから、人材に限りがあればあるほどルーチン業務にできるものを、人材の中でも、もしくは兵隊さんの位みたいなものを使っていただいたら兵隊さんで済ましてしまう。将校の方たちにはもっと高度な知的判断をしていただかなきゃいけない。その人たちをフリーにするためにこれがある。

それからもう一つ申し上げなきゃいけないと思っているのは、あくまでも災害対応というのは組織でやりますから、災害対応業務というのは、私はHow とWhat というのを決めていただけたら、What が新しく、How は従来どおりのものだと思っております。それは2 - 1のところの何ページ目かに絵をかかせていただきましたけど、後ろから3ページ目のところにございますけれども、やるべきことがいつもどおりのもの、いつもとは違うもの、それから、やり方がいつもどおりなもの、いつもとは違うものというような2 × 2のやつをつくっていただくと、危機対応というのは新しい状況が生み出す新しい課題に、今まで自分たちの組織が培ってきた対応方法を当てはめて何とか対応していく。ですから、新しいWhat に見えるものを通常の今までのルーチン業務の組み合わせに置きかえることを災害対応の中では求められていると思うんです。そこまでの置きかえ作業は、そのときで皆様に考えていただかなきゃいけないけれども、その置きかえた先のルーチン業務はここにこれだけ規定しておいたら誰でも使える。できれば、よその自治体から来た人でもいいはずだというふうに思っていますから、これがソリューションではなくて、これは英語で言えば、ヒューリスティクスというか、新しい何かを生み出すための触媒のような

働きをするものだというふうに思っています。

伊藤座長 目黒先生、何か御質問ですか。

目黒委員 私も似たような研究をしているんですけど、その経験を踏まえて、1つ、2つ申し上げるといって、これで私が非常にいいなと思うのは、I D E F Oの部分で一個一個のアクションというか、項目そのものが具体性がある。つまり動きにつながるものがちゃんと出せるということは非常にすばらしいと思うんですね。一方で、ひょっとすると難しいのかなと思う部分が、時間の流れと、それからあとは作業量といいますが、そういったものの関係とか、それからあとは、状況が変わったときに、この行動が即座にどんなふうに変っていくというようなものがどういうふうに見えてくるのかというのはまだ私の中でイメージができていないんですが、その辺はいかがなんでしょう。

林委員 時間というのは、神戸市の職員の皆さんもぜひ時系列の流れと、相互関連と判断がほしいということでしたから、部門連係のこういうフローチャートというのはある程度それに対する答えかなと思っております。

もう一つボリュームについては、実はこのメカニズムとか、コントロールというのは、まだそこまで私たち行っていませんけれども、ボリュームを入れることができますから、全部にボリュームを入れ込んでいけば、先ほどの1つのステップを、例えばこういうステップを回そうとしたときに、一体どのくらいのマンパワーが要るんだとか、どれだけの重機が要るんだとか、あるいはどういう仕組みがなきゃいけないんだとかというようなことはチェックできます。例えば、これは部門連関のフローチャートを見ていただいたら、これは実は京都市でも同じようなものをつくってありまして、ここを見ていただくと、今、定義済み処理なんですけれども、ここに手入力をする部分があります。これは言ってみれば、現場からの情報を収集するという意味に当たるんですけれども、今の京都市の計画ですと300種類書き込んであります。とても無理ですよ、そんなもの。ですから、逆にそういう形で今あるボリュームの推定もできますけど、300を100以下に押さえ込むようなこともできでいくはずだと思うんです。今あるものを追認するつもりはなくて、改善の方向を出すための最低限の定量的な推定というものであればある程度、これから先の試みですけれども、応えてくれるんじゃないかという期待を持っています。

目黒委員 あともう一つは、書かれたこのフローが、例えば、健全であるとか、最適だという判断というのは何を持ってできるんですか。

林委員 僕は決してこれが最適だと思っていませんけど、それこそ英語で This is the way it is ですから、今現行の防災対応組織がそういうふう動く自己規定をしている

だけですから、とりあえず、そこから出発しようじゃないか。それが最適かどうかというのは、まず、みんなに見てもらわなきゃいけない。それを変えていく主体は、その担当者じゃないか。担当者が自分たちで見て、ああ、まずいという、これを見ると本人たちもわかるんですよ。それが社会的な合意としての最適な方へ動かしていくことになるんじゃないかなと思います。

何か客観的な最適の評価基準というものが存在していて、そこに自分たちを寄せていくとは私は思っていません。社会的な合意の中で、自分たちがベターだと思う方向へ組織が変化をしていく、それを担保してあげられるような道具であればいいんじゃないかと思っています。最適かどうかは、実際にやってみて対応がうまくいくかどうかという一番厳しい試練を受けるわけですし、それ以上にそこに参加する組織の構成員たちが、自分たちがベストを尽くしているという自負をもって臨めるかどうか。そっちの方がもしかすると重要なかもしれないと思っています。

目黒委員 それはおっしゃるとおりで、ですから、僕も今の研究の中で、どんなふうな位置付けでやっているかということ、災害対応というのは災害イメージング能力がどれだけ深まるかということで、それがソリューションだと僕は思っているんです。そうしたときに、災害対応なり災害状況能力を高めるために、現場の方々なり当事者たちががんばっていただくのは当然なんですけれども、とはいっても限りがあるから、ある種の今のものはいい方向にはいっているけど、過去の実績なりをリファースすると、例えば今の段階のものはこれぐらい、この点で欠点を持っていますよというようなものを別データベースとしてちゃんと整備した上でリファースできるような形があるべき姿だというふうに思っているんですね。

林委員 それについては、私はあくまでも相対主義ですから、先ほど今後の方向という中に書いた2つ目に当たると思いますがけれども、複数の事業体でということ怒られますけれども、複数の組織で実際にやられているものを比較検討していく中で共通点と相違点というのを見つけることで、そのコモンなものということと比較的ベターなものというふうに置きかえて考えていくようなステップをとらざるを得ないのかなと思っています。

伊藤座長 どうぞ鈴木さん。

鈴木委員 それをぜひ何かの機会に見せていただけたらと思います。このゲームの時間というものがどういうデザインになっているかということと、上がりは何なのかということとを聞かせていただきたいと思います。

林委員 上がりは、その被災者によくやったと言われて災害対応が終わることだという

ふうには思っていますけれども、時間というのは基本的にはステップでいくというふうには思っていて、すごろくと言いましたけど、一番単純なのは人生ゲームみたいなああいうステージがあるというふうに御理解をいただけたらと思いますけれども。

鈴木委員 全体を俯瞰できて、どういう組織にも、きっと使えますね。例えば一つの学校、個々の学校、日本じゅうに4万ある学校の中で、これを1回やってみたらいいですね。職員の皆さんとかがとてもおもしろく使えるんじゃないかなと思いました。何か普遍性がここにはないか考えたい。あと1点、資料2-1の2ページ目の6のところからの1)、2)、3)というやつなんですが、1)が状況把握能力の向上、2)が災害・防災に関する知識の向上、3)が情報発信力の向上、4)が問題解決能力の向上とありますね。これは本当にすべてがポータブルスキル、いかにもポータブルスキルです。これはあらゆる組織や、あらゆる大人たちがどこの機関にいても、どういう状況であっても、プロジェクトベースでこれをやることでこの“ポータブルスキル”が身に付くので、特に防災という定義をしなくても、企業人も組織人もこれを積極的に取り入れることをすすめたいですね。自己啓発みたいなものにも、能力向上なんかに使えるなとつくづくこれを見て思いました。以上です。

林委員 ありがとうございます。基本的には一般性というのは強く志向したいと思います。その一般性を得るためにも、ある意味では個別の局みたいな形まで掘込んでいければというのが1つです。それから、今、ポータブルスキルと言っていたいただきましたけど、私は基本的には、特に災害というとあれですけど、ある種のクライシスマネジメントというのは、ジェネリックにというか、どんな種類の危機が発生した場合でも基本的には同じ対応をすべきだというふうに思っていますので、そういう能力を担当の方に持っていただきたい。そのための仕組みづくりのようなイメージでつくっています。

それから、ICSというものをやはり将来考えるべきだと思っている理由も、例えばアメリカのカリフォルニアでしたら、そのICSをベースにして地方も政府も動きますし、そこにかかわる企業も動きますし、ボランティア団体も動く。そういう意味では標準の組織運営、広報のような形にしていますから、そういった意味での標準化もできていけたら、資源を動員するという観点からは大変いいんじゃないかというふうに思っています。

伊藤座長 それでは一応ここで。先生ありがとうございました。ちょっと時間が詰まっていますので、また後ほど場合によって先生に御意見を伺うことがあるかもしれません。

それでは次に消防庁の方から御報告をいただきます。

務台消防庁防災課長 資料3、それから後ろの方に80ページくらいの厚手の報告書が

ありまして、これがその報告書そのものでございます。

消防庁では防災・危機管理教育の調査懇談会を昨年度はやってきたんですが、一昨年の勉強会で地方公共団体の防災体制の在り方を勉強してきまして、その後で特に組織論と人の育成が重要だという話が結論として出まして、組織論につきましては、できたら消防と防災を一元化してきちっとやってもらいたい、レベルの高いポストをつくってもらいたいという話をお願いしまして、最近では大分その成果も出てきています。例えば、三重県では防災監という組織をつくったり、この4月でも大分組織改正が行われております。

一方で人材の育成に関しましては、特に消防庁でございますので、地方公共団体の皆様方とか、地域の防災を担っている皆様方のための人材育成の手法を考える懇談会を昨年やったということでございます。内閣府というか、中央防災会議では、国家公務員を含めた全体の防災、人材育成の話をしていきますので、できたら、我々として地方公共団体、あるいは地域の防災を担う人々のための議論をして、それを提供できたらという気持ちもございまして、今回のような報告書になったわけでございます。

1つは、どういう防災・危機管理教育の内容にすべきかという議論をしてきまして、標準カリキュラムがどのようなものかということも議論していきまして、報告書でいいますと、例えば、31ページにございますが、これはトップマネジメントを想定した標準カリキュラムが31ページのようなものがあり得るのではないかとございまして。過去の災害から学ぶ役割としてどんなものがあるかということもございまして、災害の進展イメージに従って、首長としてどんな活動をしたらいいかというようなこと、こういったものを中心にカリキュラムをつくったらいかなものかなということも提言しております。

具体的な実践訓練としましては、ロールプレイング型の訓練、あるいはイメージトレーニング型の図上訓練を組み合わせてやっていったらどうかということも提言しております。

それから、プログラム例としましては、57ページのところにございますが、首長さんに関しましては、例えば2日間コースで1日目はシナリオ予測型のイメージトレーニングなどをして、2日目はリーダーシップ論みたいのをやったらどうか。実際のプログラムの組み立ての事例も提示しているということもございまして。これを首長向けの幹部職員、あるいは防災担当職員、あるいは住民向けの標準プログラムというような形でケース分けをして提示したところでございまして。

それから、概要の資料3の2ページ目にまいりますと、実際にどの機関にどんな役割を担って、こういった研修をしてもらうかということもございまして、消防庁には消防大学校という機関がございまして、実際にここで幹部職員向けのコースをやってみる。標準カ

リキュラムを実際に作成してみる。それから、ほかのe-ラーニングの教材の作成もしてみようということをしております。地域におきましては、消防学校がございまして、防災担当職員のみならず、住民向けの講座も開設していただきたいというようなお話をしております。地方公共団体もそれぞれの立場で実際にやっていただきたいというお話をしております。

これが一般的な防災・危機管理教育の中身でございまして、更にe-ラーニングを活用した仕組みも考えてみたらどうかということでございまして、地域の防災リーダー向けのコース、それから地方公共団体向けのコースということで、2ページ目の下にあるような概要で提示しております。実際には、先ほどの報告書の75ページあたりを見ていただきますと、これが地域の防災リーダー向けのカリキュラムでございまして、災害の発生メカニズム、あるいは災害の備え、発災時の対処知識といったようなものについて、インターネットを活用してやっていただくようなメニューを提示しております。実際に国の方から財務省の理解を得まして予算がついておりまして、1億6,000万ぐらいの予算をいただいております。できたら、こういった考え方に沿って中身を詰めまして、本年度中にはスタートしたいというふうに考えております。

それから防災教育、紙に書いただけじゃなくて、実際にやっていただきたいということで、地方公共団体に対してもこの報告書の概要を周知しておりまして、できましたら職員の積極的な参加のみならず、実際に自分たちで先行してやっていただきたいということ。それから、防災・危機管理教育を充実するための組織というものをきちんと位置付けてやっていただけないかというお話もお願いしておりまして、中央防災会議の議論と並行してやっていきたいというところでございます。

以上でございます。

伊藤座長 それじゃ、これはお読みいただくということにしましょう。

それでは、岩田参事官、ようやくと本題の骨子をお願いします。

岩田参事官 資料4でございますけれども、報告書の骨子案というものを出示しております。全体の構成ですが、1では大きな必要性をうたっております。2につきましては、職員である、あるいは住民である、そういったものに対して共通するような課題をまとめておりまして、3以降、防災担当職員、それから住民やボランティア、学校教育、研究機関、高等教育機関、こういうような柱の立て方になっております。

まず、最初に人材育成の活用の必要性のところでございますが、今までの御議論がありましたように、我が国は非常に世界的な災害の多い国であるということで、こういう国で

生きていくという以上は、防災にかかわる行政職員はもちろんのこと、一般住民についても、この災害等の危機への対処というものがより求められるんじゃないかというのを基本的な視点にしております。

また、その場合に求められる人材像でございます。いろいろ御議論もございましたけれども、まず、1つ目の「・」に書いております。災害発生後どういうことが起きるのかということをイメージをする、イマジネーション能力を持つ、そういうような人材であるべきではないか。

それから、そうは言っても予想外のことが起きてしまうのが災害だという御意見もありましたけれども、そういったことに対して適切に対応するような対応能力、これらを一体となって備えているというのが目標とする人材像なのではないか。そして、これらを通じて、被害の発生そのものを軽減するために、災害発生前にどういうことを行うべきかということも把握ができる。そういった能力というものを必要とするのではないかという考えでございます。

2番目に基本的視点という形でまとめていますけれども、先ほど申し上げましたように、職員である、あるいは住民である等を問わずに、この人材育成を進めていく場合の共通の課題というものをまとめております。最初の共通課題というところでございますけれども、この人材の育成をするためには、そのための能力を養うための手法の開発というものがより求められるのではないか。イマジネーション能力を養う、対応能力を養うための訓練の手法などというものの開発が必要なのではないか。

2ページでございます。それから、自治体の方からのアンケートにもありましたけれども、そういう実践的な訓練、充実した研修が必要なのはわかっているんだけど、手法がわからない、どういう講師がいるのかわからないというような話もございました。そういったことについての情報の共有化というものが必要なのではないかとということでございます。

次の丸ですけれども、この人材の育成・活用と相まって推進をするべき基本的な事項。非常に密接に関連しておるわけですけれども、この点についても、ここで押さえておきたいということで、まず災害対応に関します知識の蓄積、共有化というものが前提として必要になってくるのではないか。個人の体験として蓄積されている、いわゆる暗黙知の部分があるんですけれども、これを共有化をしていく。そしてそれについていろいろ研究、分析をする。それが研修や訓練のベースにもなっているという関係でございます。

もう一つが、先ほども議論がございましたけれども、防災業務の標準化ということでご

ざいまして、国あるいは自治体を通じて、例えば、個々のオペレーションにつきまして、ここにあります広域緊急医療、あるいは緊急輸送というような災害応急対策活動をやる時に、どのような手順で、どのような要素が必要になってくるのかというようなことを踏まえた、ある程度標準化というものが必要になるのではないかとこのように考えておりました、それによって迅速・的確な災害対応もできる。また、関係機関のレベルの向上も図れる。巨大災害の場合には広域的な対応を連携して行わなければいけませんので、そういった意味でもこの標準化というものは必要になるのではないかとこのように考えております。これについては実は今各省とも協議をしておりました、各省庁の中からは、先ほども議論がありましたけれども、災害というのは様々な予測できないような起こり方をするので、答えがこれだというような標準化をするというのは、ある意味では危険なのではないかというような御議論もありましたけれども、我々内閣府としては、このオペレーションについて基本というものがあるのではないかとこのように考えております。それを研修や訓練でその内容というものを学んでいく。研修のネタになるというように考えておりますし、それから先ほども議論がありまして、ちょっと私、高度でよくわからなかったんですけど、逆に、訓練でそういった標準化で考えた案というものの自体を検証して改善をしていくというような相関関係にあるのではないかとこのように考えております。

それから、これらのこと一切を進めていくためには、最後の丸ですけれども、関係機関の緊密な連携というものが必要になってくる。関係省庁、自治体、大学、研究機関、また防災に関するNPO・ボランティア、企業、こういった各主体の密接な連携というものが必要でございます。また、逆に研修の実施をする、あるいは防災業務の標準化を考えていくことがこういったネットワークをつくっていくことにもなるという相互関係にあるのではないかとこのことで、次のページでございますけれども、概念図でございますが、例えば、こういう研修等を行うということによって、これらの各機関が持っているようなノウハウなんかも、それぞれ結節をしていくということができないのではないかとこのようにも考えております。例としては、内閣府は国の職員に係る職員合同研修をしますというふうに書いておりますけれども、これだけでも各機関とのネットワークというものがやはり必要になってきますし、逆にそういった研修をずっと継続することによって、こういったネットワークを結びつけていくというようなことにもなるのではないかとこのようにも考えております。もちろん、真ん中のところは自治体の職員向けの研修もございまして、こういうものというのは地域レベルで、それぞれやっていく必要もあるのではないかとこのようにも提言をさせていただきます。

3番から各論になります。まず、防災担当職員の人材育成・活用でございます。基本的

な考え方と書いておりますとか、裏から言えば課題と、余りできていないという点というふうに理解していただいても結構でございます。まず、研修の機会自体が少ない。特に市町村あたりは非常に少ないという点がございます。

それから研修内容でございますけれども、やっても余り厚みのある研究はされていないというのがこれまでの実態でございましたので、やはりカリキュラムなどを考えないといけない。そのときに、先ほど来お話がありましたイメージーション能力を高めるというような手法というものも導入していかないといけないということでございます。

4 ページです。併せて実践的な訓練というものを行わないといけないわけですが、それに関するノウハウ、指導・企画を自治体の内部でできる職員というものが余りいないなという問題がありまして、これをどうするかという問題がございます。

それから、次のオペレーションに関する研究というのは、標準化のところでも申し上げたことと同じでございます。その学ぶべき中身自体をもっともっと研究をしていかないといけないのではないか。

それから、人事については職員の資質の向上、それから組織全体としても防災力がアップするような人事というものを確立していかないといけないのではないかということでございます。

方策というのがその裏返しになるわけでございます。まずは先ほど消防庁からも話があったけれども、標準的な研修プログラムというものをつくっていくということで、国・地方を通じるものということで、前回ですけれども、その内容について、こちらが今つくっております案を御説明させていただきました。今日も別紙で別添をさせていただいております。それから、このプログラムを実現するためには、それぞれの項目でテキストというものをつくっていかないといけないわけでございます。

次、5 ページですけれども、そのような形で国の職員については、防災担当職員の合同研修というものを内閣府主催で、これは実は今年度から実施をしようということで準備中でございます。それから自治体の職員につきましては、先ほど務台消防庁防災課長から説明がありましたような体制で充実をしていこうということでございます。

それから、訓練につきましても、実践的な訓練の必要性はわかるけれども、やり方がわからないというような自治体の意見も多々ございました。何とかこの訓練手法をパッケージ化するとかというような形で、あるいは訓練手法についての研修をするとかというような形でその普及・推進をしたいということでございます。

次の丸が研修と訓練と防災業務の標準化というようなことの間連を書いたものでござい

まして、左下にそういう標準化というもの、あり得べき対策の基本というようなものを検討していく。それを上の研修などでも周知、広げていく。そして、それを各主体で訓練を、図上訓練等をやってみる。やった結果、そこで考えていた標準モデルみたいなものをまた改善をしていくというような不断の努力をやることによって、防災体制の充実が図れるのではないか。それぞればらばらに考えるということではなくて、こういう戦略的なとらえ方の中でそれぞれやっていくということが必要なのではないかという御提言でございます。

それから人事でございます。次、6 ページです。1 つ目の「・」にございますけれども、まず組織内部の人事ですけれども、長期的な視点でとらえる。防災部局での勤務をした人、防災関係部局の勤務経験者がいずれ異動になるわけですから、他部局にもバランスよく配置をされるというようなことで、組織全体の防災力の強化を図るという視点も必要ではないか。

もう一つの「・」が、そうは言っても一定の人、部分についてはより深い知識、経験を積んでいただくというような人事ローテーション、動くにしても関係の深い部局に動いて、場合によってはまた繰り返し防災部局に勤務をするというような人を育てるローテーションの工夫というものがいるのではないかとございます。

それから人事交流につきましては、現在も一部行われておりますけれども、国、都道府県、市町村を通じた人事交流、これは支援のために県から市町村に出るというのもありますし、研修のために学びに行くというような交流もございまして、それをより推進すべきじゃないか。それから、自衛隊等の実働機関ですね、あるいはライフラインの関係機関、こういったところとの人事交流、あるいは前回御意見がございましたので書いておりますけれども、そういった実働機関のOBの職員を活用するというような視点、そういったものも必要なのではないかとございます。

4 番の住民・ボランティア等のところでございますけれども、これは先ほど、災害国日本ということから、「自助」「共助」を担う人材の育成という観点がまず基本であろうということでございます。いろんな研修は行われてきているという紹介はさせていただいたんですけれども、前回までの御意見が多かったのは、そういった研修を受けるとか、あるいは具体的に防災に関する活動に入っていくためには、そういうことに対するインセンティブを与える仕組みというものが必要なのではないかと御意見がございました。そこが課題になっているということです。

それからもう一点は、今いろんな研修がされつつありますけれども、必ずしも体系的でない。災害の各段階に応じた研修になっていない、あるいは研修の対象者というものを、

例えばボランティアというような名前ではいろいろな人を入れてしまっていて、少し目的が明確でなくなっているというようなことがございますので、その辺をある程度は明確にすべきじゃないかということでございます。

方策のところですけれども、あまりきちっと詳しく書き込めていない部分もございますが、まず、研修等を行う場合の内容の工夫というものが必要でございます。その研修に行こうということになる以前の問題かもしれませんが、それを学ぼうというような気になるように、防犯等の身近なリスクも含めた地域の危険性というものに対する認識をいかに持っていただくかということが、まず前提として大事なのではないかと。それから、研修も講義だけというんじゃなくて、実技をやる、あるいはDIYという地図を使ったイメージングゲームですけれども、そういった興味を持てるような方法というものを導入するというような工夫が要るのではないかと。

それから、先ほどもあまり体系的にされていないという課題があるということでございますので、そういった受講対象者に応じたもの、あるいは災害の段階に応じたもの、研修内容というものの体系化が要るのではないかと。特に専門ボランティアという人たちは、それに特化したような専門的な研修に進んでもらう必要があるだろう。それから、e-ラーニングの話が先ほどございましたけれども、受講機会を拡充するというような意味でも意味があるのではないかとございます。

次に優良事例の紹介というのは、これは役に立つということでもありますし、紹介される活動をしている人たちにとっては大変励みになるという意味でも挙げております。また、地域におきまして、いろいろリーダーの高齢化などで行政が悩んでいるようなんですけれども、この行政、関係機関、ボランティアの団体、住民などが一堂に会して地域の防災のことについて検討を行うような場というものを、例えば行政が提供する。ワークショップ的なものですけれども、そういったことから始める必要があるのではないかと。

次に8ページでございますが、そして、行政とボランティアの全国ネットワークも大分できてきておりますけれども、こういったものをどういうふうに協働するのか、その条件整備というものを進めていく必要があるのではないかとございます。

それから5番の学校教育でございます。基本的な考え方といたしましては、学校教育の目的である、生きる力の育成ということを考えたときに、この防災というのは、まさに中核になってくるのではないかとという考え方でございます。2つ目の丸は防災教育を通じて家庭ひいては社会全体に防災の意識というものを普及していくということでございます。

方策といたしましては、総合的な学習の時間における取り組みを支援していく、また、

地域の住民と地域の各主体が学校と連携をしたような関係での防災教育の推進。それからあと優良事例の紹介とか、教材の作成というものをやっていかないといけないでしょうということでございます。

最後に研究機関・高等教育機関でございますが、最後のページでございます。防災研究というのは総合的な融合的領域であるということで、各学問の分野の横断的な取り組みが必要であるでしょうということ。それから、特に災害対応の運用面での研究というものの充実を図ることが必要なのではないかとということでございます。

方策のところを書いておりますけれども、研究成果を実務に生かせるようにするための関係機関の連携が必要でございますので、研究の初期の段階から研究者と行政関係者が連携を図ってニーズに応じた研究もしていただく。例えば研究機関に職員を受け入れるというような形での連携の推進するというようなことが重要なのではないかとこのようにまとめさせていただきました。

以上でございます。

伊藤座長 ありがとうございます。それでは、今の骨子案について御意見を出していただきたいと思っております。鈴木さん。

鈴木委員 まず1つは、1ページ目の「災害国日本」という、このところ。最終的に強調しましょう。このことはすごくインパクトあると思うんです。私だけかもしれませんが、日本が世界のいろんな国に比べて災害に非常に多くて、そのためにいろんな解決策とかそういうものを持っているんだということ。その前に災害国なんだということを意外に、ここにいる人以外は知らないと思う。なので、それを日本に暮らすすべての人に強調するために、強烈な各国比較の棒グラフみたいなものがあるといいなと思う。すごいな、こんなに危険があるのと、それじゃ国のお金も使おうとか、うちらもうろうとか、何か強烈に訴えられないかなと思ったことが1つ。それと、今の御発言の中で、出だしの一発目の「こういう国で生きていく」という、この言葉をぜひ生かしましょう。それは本当に1億人全員がこういう国で生きていくということを、知り、決意することになりますから。

2つ目の丸の求められる人材像のところは、まずは、ミッション、使命感ある人でしょう。イメージできる人間ではなくて、災害発生時、災害が起きたときに防災に関するときの求められる人材は、多分、勇気と決断力のある人間、あと使命感のある人間、頭の切れる人間、行動力のある人間、スキルとか、知識とかだと思っております。決断力とか、行動力とか、判断力とかそういうことのためにイマジネーションという言葉があるのではないかなというふうに考えました。

2番目の基本的視点のところに、黒点が3つあるんですが、このどこかに全体に抜けていると思うんですが、「研修する時間」ということ、「いつ」ということ、つまり「時間の確保」と「有効なタイミング」の提案をしたらどうでしょう。いつその訓練をするのか、いつこのマニュアルを使うのか。それが1年のうちの始まりなのか1週間の頭なのか、1日の朝と晩3分間なのか。ここのタイミング、大事です。仕事の前とか季節とか、例えば春になるとちょっと危ない人が多いとかいろいろありますよ。そういう現実というのが、人間は生き物ですし、自然も例えば台風の多い時期とかいろいろありますよね。時間の提案がもっと密にあってもいいかなというふうに感じました。

その時間の提案に関係するんですが、一個だけ私が持っているノウハウというか、知識で、私は建築の現場にヘルメットをかぶって行くときがあります。そのときにつくづく思いますに、建築の現場というのはリスクだらけです。そこは最もリスクが高い、特殊継続的なステージだと思うんです。ある意味では災害がいつ起こってもおかしくない状況。それは見知らぬ者が2,000人とか、多種多様な職種の間人が集まっているというミニ社会です。そういう人間が毎日違う動線を通る、動きをするということ。建物ができ上がっていないわけですから足場を上から行ったり下から行ったり、高いところの落下とか、固定がないから不安定とか、そういう中でなぜ毎日人が死なないかということを考えてみてください。「安全第一」という4文字がぼんとかかっています。それはなぜかと。リスクに満ち満ちたところですよ。何で毎日死んだり、けが人が出ないかということ、ちゃんとしたゼネコンはプレハブの現場事務所の中で、危機のイメージをするんです。毎朝たった3分間時間を使うだけなんです。あらゆる業種の、例えばペンキ屋さんとか、天井の板を張る人とか、コンピュータを設置する人とかそういういろんな種類の仕事の職長さん、リーダーさんたちが現場事務所に行って、マニュアルを読むんじゃなくて、白い紙があつて、今日あなたの仕事は何ですかというと、例えば天井貼るとか、そこで起こり得る最悪の事態を書きましょう。三脚から落ちる。そうならないためにはどうしますかで三脚を固定して周りに人をつけるとか、溶接屋だったら火が出るとか、周りにバケツの水を置いておくとか、ほとんど空欄の紙を置いておいて、それを毎朝3分間するんです。それと同時にリーダーさんが今日、23人いて健康状態よしとか、顔色ぱっと見て書いたりするんです。たった、毎日3分間これをやって、夕方、23人現場から全員いなくなりますという確認をする。現場事務所というのは非常に暗黙知の固まりで、つまりリスクだらけの現場で、誰もけがしない、死なないということは、マニュアルではなくてイメージしてみる時間の確保とタイミングがものを言っているということをつくづく思います。それが今回の提案の中に、い

つとタイミングというか、それが割と前の方にしっかりないとだめかなというふうに思いました。

以上です。

伊藤座長 御意見というのでよろしゅうございますか。

鈴木委員 はい。

伊藤座長 ありがとうございます。どうぞ御発言ください。

河田委員 幾つかあるんですが、いきなりイマジネーション能力というのが出てきているんですが、現代社会というのはイマジネーション能力がないというのが実は問題なのであって、そういうことを考えますと2点やはり必要だろう。

1つは自助努力といいますか、例えば自分の親が病気になったときに、どこの病院に入院させて、外科的治療を受けるのか、内科的治療を受けさせるのか、そういうことを個人的に危機管理できない人間は組織的な危機管理もできないと考えていただいていいと思うんです。ですから、自分に起こることについての危機管理能力を高めていただく努力が必要だろう。だから、逆に言うと、仕事の危機管理というのはあり得るのではなくて、そういう延長上に組織上の危機管理があるということなんです。ですから、人生の危機管理というか、個人的な危機管理ができないというのは基本的に組織的にできないというふうに考えていただいていいと思います。

それからもう一つは、勝手にイメージすると困りますので、やはり情報共有といいますか、ベースに何が起こっているかということについての情報がきちっと流れなきゃいけない。そういう努力が必要だろう。特に広域的な災害が起きると、隣のまちでどういうことが起こっているのかわからないようでは対応ができないという現状を踏まえると、やはりベースに情報をどういうふうに連携して共有化するのかということがないと、情報がゼロで勝手にイメージしても困りますので、そういうことが前提にあって初めてイメージするということが生きてくるのではないかと思います。

それから、学校教育と書いてあるんですが、実は阪神大震災から8年以上経っていますが、これは現実的には絶望的に思っておりまして、というのは学校の先生の教育を誰がするのかということが全然抜けておる。子どもさんだけが教育を受けるような形になっている。ですから、ここはやはりマスメディアのところは何も書かれていないんですが、これからの防災というのは、マスメディアの協力がなければ多分うまくいかないだろうと思います。というのは、大きな災害ほど100年とか、150年に1回ですからみんなビギナーなわけですから、そういった方たちに、いわゆる経験を通して常識化するのではなくて、知

識を通して常識化するというプロセスが要るだろうと思うんです。それはやはりマスメディアの非常に大きな力が要るわけで、学校においてというのは、ここの「方策」のところで地域住民とか、地域の各主体と学校が協力する。この程度は期待できるんですが、まともにも学校教育の中で防災教育をやれといったって、それはこの8年間いろいろなところで防災教育の必要性を言われておりますけれども、現実ほとんど動いていない。総合学習の中で、やっと環境から防災に少しシフトして個々のところでやられているというような現状を踏まえますと、マスメディアのこれからの御努力というか、こういったものをやはり期待して、ここの教育というところに学校を付けなくてもいいんじゃないのか。もっと広い意味で、例えばマスメディアを通して、子どもさんだけではなくて、いわゆる成人、あるいは高齢者、こういった方たちにもいろんなことを伝えていただかなきゃいけないと思うんです。

以上です。

伊藤座長 ありがとうございます。どうぞ御意見をぜひ、今井さん。

今井委員 今の御意見の補足になるかもしれないんですが、こちらの「災害応急対策の標準化手法の開発」のところに、阪神・淡路大震災の前後の基本法の違いが出ていますけれども、例えば、もともとは各部署の事業計画の一覧とか、計画の十分さの不明、がんばるのみみたいな形で書いてありまして、でも、今度は阪神・淡路大震災以降になりますと応急対策の重視で、中でも私は、例えば心のケアみたいなものですね。こういうことが実際に阪神・淡路大震災を体験したことによって出てきたことだと思うんです。医者ですとか、一部の心のケアをされている方たちは、必ずそういうことが必要になるということももう既に知っていたかもしれないし、またアメリカなんかはこちらの方をかなり、ほかの問題も含めて一生懸命やっていますけれども、日本の場合は割合にがんばるのみみたいなところで今まで世の中の的に来ちゃっている部分というのがあると思うんです。

一方、最近いろいろインターネットなんかを見ていますと、死ぬかと思った体験記録みたいなものには書き込みがどんどん入ってきて、それに対してみんなが書き込んだものをおもしろいなと思った人が1冊の本にしたりしています。そういうことを考えると、今回初めから「イメージーション能力」というのがいっぱい出てくるんですけれども、各所に出てくるイメージーション能力というのは、知識を通じて得られるものであれば、経験なくして得られるものであれば、それは何だというと、個人にとってもしくは団体の方々にとってもそうなんですけれども、体験談を知識として知ることが一番なんじゃないだろうかと思うんです。ということは、もう阪神・淡路大震災もかなり皆さん忘却の彼方に行っ

いる可能性もありますけれども、ここでまたもう一度、個々の人たちが死ぬかと思っただけけれども、生還したときに何をしたのかというようなことを書き込みしてもらったり、募集するなり何でもいいんですけども、そういったものを本にまとめるなり、先ほどマスコミの力というのもありましたけれども、これはシリーズで1回に二、三個ずつ、こういう人たちがこういう体験したら、こういうふうに助かったというのを見せる番組があったり、そういうようなことがあると、かなりイメージーション能力の支えになるような気がするんですね。このまとめ報告の中には、そういった初期段階の部分が抜けた形になっているような気がしますので、できればその部分、コアとなる部分にも支える最初のイメージーション能力を身に付けるための症例集みたいなものというか、その部分が必要なんじゃないかなと思います。

以上です。

伊藤座長 ありがとうございます。林委員。

林委員 3点申し上げたいと思いますけれども、まず第一、今求められる人材像というようなところでいろいろ御議論があると思うんですけども、これはあくまでも個人的な意見ですが、私が求めたいと思う人材像というのは、まず1に災害に対して主体的に行動、対応できるだけの能力と資質を持つ人をつくるというのが必要なと思っています。やはり誰かに責任を押しつけるのではなくて、自分が生き残るということに対して責任を持てる。それを社会にも還元できるような人がたくさんいることが一番重要だろうと思いますから、上は国の職員から下は普通のおじさん、おばさんまで、その災害に対して主体的に取り組んでもらえるような人に日本人がなってほしいというのが何となく私にはゴールに思えます。

それを実現する方法としてなんですが、あるちゃんとした流れをもって問題に対応してほしいなと思っています。それは今、自分たちを取り巻いている危険というのが一体どういうものでという分析をきちっとして、その分析に対してどういう対応をしたらいいか。先ほどと鈴木委員がおっしゃっていただいたことは、その具体例だと思いますが、どんな危険があって、それに対して何をしたらいいのか、3分でできることでもありますが、その根幹にあるのは自分たちを取り巻くハザードをしっかりと分析をして、それに対して有効な対策は何かというのを考える、そういう頭の回し方ができる人間をつくれないうか。それがゴールとしては主体性なんですが、Howとしてはそういう頭の回し方ではないかと思っています。それが第1点です。

それから、第2点は5ページ目にいただきました「研修と防災業務の標準化、実践的な

訓練との連携」というのを、できればこの位置ではなくて、基本的な考え方の中に持ってこれないだろうか。3つはばらばらにあるわけではなくて、先ほど岩田参事官が御説明いただいたように、相互に関連をして、しかも不断の努力をもって防災力を向上させるべきものだというふうに私も思いますので、これは一部国の防災担当職員のためだけにあるのではなくて、先ほどのようなハザードを理解し、対策を考えるというステップを具体化していくための仕組みとして、この3つのループが回るといえるべきだと思いますので、できれば基本的な考え方にあげられないだろうかというふうに思う次第です。

それから3つ目ですが、実は主体性というときに、併せて言ってしまったのであれなんですが、基本的に求められることというのは、先ほどから繰り返していますけど、ハザードをきちっと理解して、それに対する対応能力を上げるという部分をぜひすべての研修の前提におけないだろうか。そのためのハザードの理解の知識も要るかもしれません。災害対応の実態についての知識も要るかもしれません。それを実際に今度は組み合わせて、演習をしてみるような形で様々な研修手法もあるかもしれないんですが、それはすべて、言ってみれば、きちっと自分の置かれている危機を認識して、それに有効に対抗できるような方途を探す、そういう思考を身につけさせるためにあるというふうに価値付けられないかというのが3点目です。

以上です。

伊藤座長 ありがとうございます。

川村委員 幾つかございますけれども、2ページの「人材の育成・活用と相まって推進すべき……」ということで、過去の災害体験の話が出ていますけれども、先ほど今井先生の方からもイメージ喚起能力の関係でお話ございましたが、そのとおりだと思います。ここでいわゆる過去の体験によって手法とか対処の仕方とか、そういういわば具体的な知識ですね、どういうことが起こって、どうすればよいのかという、そのレベルの話も非常に大切なんですね。それと同時に緊急時の判断についての、いわゆる暗黙知の部分、それはやっぱり物語的なもので得ていくという側面が非常に重要なんじゃないかと思います。

というのは緊急時の判断として、例えば、「巧遅よりか拙速を重んぜよ」なんて言うけれども、こういう言葉というのは、現実には「善は急げ」という言葉があると同時に「急がば回れ」という言葉があって、どっちやったらいいのと、こういう話になっちゃうんですね。そこら辺の呼吸というものは、やっぱり実践的な智慧なんです。それを経験しないで身に付けていくというのは、過去の体験、実際に起こったことに即した物語というものを幾つも見えていくということで得られる部分が多いんじゃないかと思います。そして、災

害の対応が違った場合にも、そういうことは1つの能力として応用がきくということじゃないかというふうに私は思います。

それから、3ページのところですけれども、地方公共団体、特に市町村において研修を設ける機会を増やすというようなこと。これは第一線の職員がいるところですから当然の話だと思います。ただ、それを現実に進めていくためには、やはり県のところでやる気を出してもらわないとなかなかうまくいかないんじゃないか。県のところで防災関係の能力を向上してもらおう。防災関係の体制を整備してもらおう。そうして県レベルでの研修体系の整備ということをきちっと行ってもらう。やはり、市町村に比べれば人的な余裕も、人材的にも豊富なわけですから、そのところでひとつしっかりやってもらわないと、現実の市町村段階での研修というものはうまく進まないんじゃないか。ぜひ、そのところを強調していただきたいというふうに思います。

それともう一つだけ申し上げさせてもらいたいんですが、4ページのところで「標準的な研修プログラムの策定」というところがあります。大変いいことだと思うんです。既に、静岡とか、兵庫とかという先進県、それから今日河田先生がお話になった人と防災未来センターとか、あちこちでいいプログラムとか研究手法を開発なさっているわけなんです、そういうものを参考にしながら、全国ベースで標準的な研修プログラムをつくって、それを全国的に広げていく。先進県、先進地域だけでなく、全国的に普及推進していく。これが非常に国として重要な役割なんじゃないかというふうに思います。

ただ、一方で標準的な研修プログラムといった場合なんですけれども、具体的な研修というのは、やはり人事と研修と訓練と、それが業務の中で位置付けられていて、静岡なら静岡、兵庫なら兵庫のそういう体系の中にはまっで行われているわけなんです。そういうことを考えますと、やはり県ごとに自前の仕掛けというものを工夫しなくてはいけないというふうに思います。そういう意味で、標準的なスタイルのものを推進する一方で、先ほども申しました県段階での実情に即した、地域の身に合った形での研修体系というものを、防災政策、防災業務全体の中に位置付けてやっていただくことが大切なんじゃないかというふうに思います。

関連で申しますと、業務の標準化という概念が、実をいうとちょっとよくわからなかったんですね。というのは、用語とか、装備とか、あるいは情報システムとか、例えば避難誘導というようなパッケージ的な部分、これの標準化ということですと非常に話がわかるんですけれども、防災業務全体の標準化というような話になるとよくわかりません。

話が長くなりましたけれども、最後に春日井の市長さんから、たしか職員を採用すると、

最初消防関係の仕事をみんなやらせるんだというお話がありました。大変すばらしいことだと思って聞いていたんですけども、これも市の状況ないし規模によって、できるところ、できないところがあったりすると思うんです。そういう意味でそういう職員の育成体系についてのいろんな事例を取りまとめて全国の皆さんに提供できるようなことがあったらすばらしいというふうに思っています。

以上です。

伊藤座長 どうもありがとうございました。どうぞ藤吉さん。

藤吉委員 防災担当職員の研修プログラムの内容というのを見ますと、膨大な知識を身に付けないと防災担当職員になれない、役に立たないという発想のようであります。それから、林先生のお話の冒頭にあった神戸市役所の地域防災計画が電話帳みたいに分厚いもので、こんなものでみんなが読めるだろうかというお話でしたが、先生にチェックしていただいて、新しい標準化のための章で見ると、恐らく更にそのページが増えるのではないかと思うんですが、書いていないところがある。ただ、それを全部読んで自分のものにしなないと防災担当職員の仕事が果たせないというのとはまた違うんじゃないかと思うんです。現実に行われている今の戦争を見ていますと、戦っている人たちは、すべての状況を熟知している人が戦っているわけじゃないので、戦闘行為だけをやる人が上官に言われたままにやっている。つまり、防災の現場の仕事というのは、それと非常によく似たところがあるんじゃないか。つまり、適切な命令が下せないと戦闘員は誤ったことをしてしまうわけで、適切な命令を下せるような日ごろの訓練ができていますか、あるいは、そういう防災の備えというか、日ごろの心構えができていますかということだと思うんです。ですから、膨大な数の自治体の職員に、これだけのものを全部頭に入れてもらって、防災の専門家になってもらうということがこれからやろうとすることだとすると、それはちょっと違うんじゃないかと思うんです。現実には何か起きたときに、あなたはやらなきゃいけないことはこれだけよと。先ほど鈴木さんがおっしゃったように、3分のレクチャーでできるような、まさにそういうことでないとうまくいかないと思うんです。

そういう意味で、このカリキュラムまで考えると、ちょっと違うなという気がします。河田先生のところでおやりになっているような、本当のエリートといいますが、指導する人を育てるというためにはそれが必要かもしれないけれども、まさに現場でオペレーション、実際の防災の業務に携わる人は、そんなことをやるんじゃないんじゃないか。もちろん、最低限人命救助の何とかそういうことは知っておいてもらわなきゃいけないとか、火を消すのにどうやったらいいか。まさに最初の職員の仕事は消防だとおっしゃったのは、

まさにその一つの智恵だと思うんです。

そういう意味で何が言いたいかというと、ここに書かれてあることがみんなマスターしないと防災職員になれないということだったら、みんな敬遠してしまうと思いますから、そうではなくて、何かもうちょっとそういう工夫が要るかなと。特に住民やボランティアというくだりの部分に、何を国としてできるかということになると、非常に消極的なことしか言えないと思うんです。マスメディアの期待というのは非常に大きいとおっしゃいましたが、恐らくそういう番組はNHKしかつukらないだろうし、誰が見るかというほとんど見ないという、そういうことから言うと、見せたいものが見てもらえないという難しさがありますので、やはりみんなが興味を持って見るという見せ方というものももちろん必要なんですけれども、必要な情報をどうやって提供するかという、大事な部分が抜けているなという気がしました。

伊藤座長 どうぞ。

重川委員 今の藤吉委員の意見に近いところがあるんですが、まず1つ目は特に防災担当職員というふうに出てくるんですけれども、実際、災害が起きますと、防災担当職員以外の防災は自分の仕事じゃないと思っていた方たちの業務の方がずっと大量に発生いたします。阪神・淡路大震災の被災された自治体の方が選挙と防災というのは、これは全庁を挙げてやらなきゃいけない仕事だというふうにおっしゃってまして、ここに書いてあるように、防災担当職員の方だけがいわゆる防災に関する専門知識をつけることが、その地方公共団体の災害対応能力を高めるかということ、それだけではやはり十分ではなくて、資料2-1に出てきた災害対応能力向上において習得すべきポイント、鈴木委員がまさにこれとポータブルスキルだとおっしゃったように、災害防災に係る知識以外に、いわゆる状況把握とか、情報発信とか問題解決という、これは行政マン、企業人に限らず、すべての人が職務を遂行していく上で当然必要な能力をまず身に付ける。この能力は企業の方とはもかく、これまで行政職員の方はむしろこうではない、例えば自己の判断では動いてはいけないとか、やはり要請主義にのっとってとか、前例にのっとってという、これとは逆のトレーニング、実際、行政の一般職員の方の防災ではない研修でどういうことをされているのか、よく把握はしていないんですけれども、恐らくこういう能力を伸ばしなさいよというのではない方向での研修が主だったのではないかと思うんです。実は災害現場では日常業務の延長上としてやるべきことと同時に、全く今までやったことのないことを非常に短時間に、しかもたくさんのボリュームをこなさなきゃいけないという、これまで考えてきたこととは正反対の能力が求められる。

そうなってくると防災担当職員以前に、春日井でやっておられるように、ぜひ職員に対して、これからの行政サービスで求められるもののいろいろな方向転換していく中で、災害もその中でワン・ノブ・ゼムでしかないんですけども、一般研修の中でそういった能力を培うようなものを取り入れて底上げをしていくと。プラスアルファこういう防災の専門知識なり、暗黙知を含めた研修というのは当然必要になると思うんですが、やはり全職員の基礎的な対応能力の向上ということがあってこそ、災害対応がうまくいくということをごどこかに入れていただければと思います。

一方で一般の方の防災教育、子どもも含めたものを考えたときに、非常に具体的な情報が欠如しているなというふうに感じる面があります。イメージーション能力を向上させるために何が必要かという、ある意味で体系的な知識と同時に非常に個別具体的なものをポンと与えるということは大事だと思うんです。例えば、先般起きた韓国の地下鉄火災のときに、どこのメディアでも余りやっていなかったんですけども、あのときに車内にある消火器を乗客がうまく使いこなしていたら、ああいうことは防げた可能性は十分にあります。日本の地下鉄車両がどうなっているか、ごらんになっていただくとわかるように、一両おき、あるいは何両かおきかに必ず車両に消火器が置いてあります、あるいは非常ドアの開け方が書いてあります。でも、あのときにそういうことを情報として与えていただければ、地下鉄管理者だけでなく、乗る側がああいう目に遭ったときに何をしなければいけないのか、何でここに消火器が置いてあるのか、非常扉は誰が開けるのか、待っていたって駅員は開けてくれません。それから、煙から避難するときに、あの地下鉄火災でも明らかに下から数十センチの間はきれいな空気が残っていました。じゃ、今まで言われているとおりに、ああいう状況に遭っても、基本的に低い姿勢をとって避難をするということをおみんながやれていれば自分が助かるチャンスというのは十分あったと思います。そういうエポックメイキングなことが起きたときに一人一人が何をすべきなのか。あのときにどうすれば生き残れたのか。それを翻って自分に置きかえたときに、じゃ、地下鉄に乗ったときに、そういう目で見たときに、今までとは全然違う能力なり考え方を身に付けられるかもしれない。そういう非常に個別具体的な知識を情報発信していくということも同時に必要ではないかなと。私自身は機会あるごとに今回の地下鉄火災にそのことについてはお話しするようにしているんですけども、そういう情報発信も、これはマスメディアなのがよくわかりませんが、やはり必要だというふうに思いました。

伊藤座長 時間が来ちゃいましたけれども、参事官どうぞ。

岩田参事官 一々全部お答えするわけではありませんけれども、今まで御意見の中でこ

こちらの考えをちょっとお話させていただきたいと思います。

まず、イマジネーション能力、対応能力とあるんですけども、状況を判断するような能力というものをという御意見もありました。職員向けのプログラムをつくりましたときに、その対応能力を少し細かく分析した書き方の中には、そういった情報の理解、選択をする能力、その判断のベースになる、そういうものを柱で書いておりましたので、そういったことも書き込んでおきたいと思っております。

また、マスメディアの話もありましたけれども、特に行政の方からすれば、やはり取り上げていただくような、また情報も行政の方が出さないというようなこともありますので、組織としてそういう行動をするということですし、個々人としてはきちっとプレゼンテーションができるというんでしょうか、そういう能力が必要だということにもなると思われますので、その辺、行政の方からどうアプローチするかということは書けるのかなというふうに思っております。

それから、鈴木委員から訓練なり研修なりということについては、時間の感覚は必要だというお話もありましたので、ループ図をぐるぐるというのを書いていますけれども、あれは各主体で県なら県で戦略的に考えてくれということをおっしゃって思っておりまして、そういう中に時間的戦略といいますか、そういうものも念頭にというようなことを書かせていただくかなというふうに思います。

さらに、重川委員からございましたけれども、確かに災害後の対応ということになれば、市町村などは全職員が災害対応をするわけですので、一般研修の中にも盛り込んでいくというような御意見がございましたので、そういったものは中に取り入れていきたいというふうに思っております。もちろん、一方で藤吉委員から膨大な知識が必要なんですかというお話もございました。一般の職員は個々の現場をやるわけですけども、ここで言っている防災担当職員というのは、それを調整をする災害対策本部の中核の職員というイメージでございますので、どうしてもある程度のことは幅広く知っている必要があるんじゃないかというような前提で、理想的にはこれぐらいものをということで標準プログラムを考えておりますので、そういった人と現場で動く職員、それぞれにどういう研修、人材を育成するのかということをとータルで考えていくというふうなことが必要だというように盛り込んでおきたいというふうに思っています。

あと、いろいろ御意見がございましたので、次回はこれを踏まえて報告書の形にして出させていただきたいというふうに思います。

伊藤座長 どうぞ。

鈴木委員 1つだけお話をさせてください。やはり人材の育成・活用というタイトルですから、どこかに評価についてもいると思います。一番最後でもいいですし、例えば、ポートフォリオ評価の導入、そのプロセスとか実績歴とか活動歴とか、知的な歴、ポートフォリオ評価の導入なども示したいなということが1つ。あと、学校教育の「学校」という文字は、ぜひ残していただきたいなというふうに思っています。

以上です。

目黒委員 以前もお話しあったと思うんですけど、防災に関して一番重要なのは首長さんだとすると、首長さんにぜひぜひこういうことに対しての強い意識を持っていただきたいということで、例えば、選挙に当選された暁には、任期に就くまでの間に、必ず研修を受けてもらうことが任に就く条件とするとか、それぐらいのことをやっていただかないと具体化しないと思うんです。それで今、鈴木先生がおっしゃるような、更に任期中にちゃんとしたことをやっていただいたとかというような話になると、随分状況が変わってくるんじゃないかという気がいたします。その辺のぜひ入れていただけたらありがたいと思います。

伊藤座長 どうぞ市長。

鵜飼委員 市長でございますので、これは現実の問題として理論じゃないですね、いかに経験を積んでいくか、首長がいかに経験を積んでいくということではないかと思えます。私は市長として現実として災害にいろいろ対応してきたわけですね。だから案外職員以上の、自分は自負しておりますが、いざというときに判断ができる能力を自分なりに持っているという自負があるわけです。だから、いざというときに指令もできますけれども、しかし、今、先生言われたように、私も思っておりますが、全国の市長にある程度、市長になったら、安全とか安心とかという問題の一番のものは市民生活のための根本的なことです。首長になったら義務的ぐらい、準義務を負わせるぐらいの姿勢を持ってほしいということは私もそう思っておるわけです。だから、それ以外はさっき県の体制とか、市町村の関係がありますね。しかし、災害が起きたということになれば、私は一番大事なのは、やはり末端の市町村ではないかと思うんです。市町村の防災の強化というか組織、この強化を徹底的に図ることだと。そうしないと、例えば、ああいう地震だとか、雨だとかありますけれども、まさに水防法に定められておるように、いざといったら法律上は末端が責務を負うわけです。上からの指示がどうかは別にして、やっぱり市町村の研修といいますか、私どもも全力を挙げて今やっておりますが、それと、職員と併せて市民の人にいかに平素協力してもらえるか。

ちょっと話は違いますが、今、名古屋で殺人事件が起きておるんですね。あれは春日井がすぐ隣ですから、そこで今警察だけでは人が足らんわけです。だから、どういう体制をとっておるかという、私の場合は、平成7年から安全アカデミーということをやってきているわけです。そこでポニターというものを養成しておりまして、そのポニターが現在140名になりました。その140名のポニターがボランティアで警察と同じように巡回に入っておるんです。そういうことで災害と一緒に、そういう形で地域の安全にも使えるわけです。だから行政のトップの意識と、それから職員に徹底的な教育をすることと、それから一般の市民の人、これを一般の研修をするだけじゃなしに研修した後はきちっと組織して、組織として、そういう活動団体として成長させていく。その継続がないとこれはだめなんです。一般の研修をただけではだめだというような気がしておるんで、これの骨子を見まして、よくまとまっておるんじゃないかと私は思っております。ただ、問題はその後をいかに具体的なことをやっていくか、これに尽きるんじゃないかなと、このように私は思っておるわけです。

以上です。

伊藤座長 どうも、時間を過ぎて、いつも大体15分ぐらいまでかかるんですね。どうもありがとうございました。

それで、今度防災会議じゃなくて中央安全会議にした方がいいね。もう、俺、総理に言うよ、中央防災会議をやめなさいって、名前を安全会議にきなさいと。安全になると我々の議論はもっと伸びやかになるんですね。もう50年前だからね。それが1点とね、それから、今、市長が言われたけど、水とか、津波とか、高潮というのと地震は違うんですね。僕の言いたいのは、巨大地震阪神・淡路があって、これは政治的にすごい影響力があるけど、片方で雲仙があり、それから有珠があり、それから津波もあるんですね。僕は防災の非常に重要な要素というのはそっちにもあると思うんです。あるいは都市水害とかね。こういう2つの事象で教育の仕方って違うと思うんです。だから、巨大災害というのは、僕も大学の教師だからものすごく大関心事だけど、今、市長が言われた市民生活レベルでいくと、都市水害なんて突発なんです。あれをどうするかというのは、まさに市役所レベルで20分で勝負しなきゃいけないとか、30分経ったら終わっちゃうとかね。そういう話が1つあるのと、もう一つは、これは市長と同じなんだけど、これまでの話は昔の陸軍でいうと、陸軍大学の参謀将校を教えている、そういうやつですよ。片方で戦争のときに強いのは軍曹、曹長なんですよ。何だかわからないけど。絶対戦争でサージェントというのは強いんです。そういうレベルの人材育成というのはちょっと違うかもしれな

いという気がしてね。そうすると藤吉さんみたいな話というのも理解できるんです。

それで、サージェント、よく映画に出てくるでしょう。強い曹長、サージェントというのはどういうふうにしていけるかといったとき、また、僕の持論なんだけど、日常性の中で男が威張れる仕事であって、その中で防災の知識も俺は持っているんだぞという、そういうことで、今までどうも60歳過ぎの男のイメージが出てこないんですよ。大学の先生とか、ポニターも女性が多いんだけど、市長、60歳過ぎの男性もありましたっけね。60歳過ぎの退職して雇用保険も効かない、しかしあと20年生きていかなきゃいけない男をどういうふうに社会的に有用に位置付けるかといったときに、安全というのはものすごく重要だと思うんです。そういう印象を持ちました。

以上です。どうもすみません。これでちょうど14分ですので、あと次回のことで解散します。

岩田参事官 どうもありがとうございました。次回の専門調査会の日程でございますけれども、5月13日火曜日午後1時から午後3時まで、場所はここ虎ノ門パストラルの5階で予定をさせていただいております。後ほど事務局から文書でも御連絡をさせていただきます。次回は報告書をできれば御決定いただきたいということで準備をしておりますので、よろしく願いいたします。本日はどうも長時間ありがとうございました。