

防災体制見直しチーム

提言の3つのポイント

- ①災害対応の「型」をつくり、全国で普及させる <災害対応の標準化>
- ②防災人材の裾野を広げるとともに、役所内で育成し、防災業務従事経歴や指標化された災害対応能力に基づいて適切に配置する人事戦略を整える
- ③平時及び災害時の防災の司令塔機能を強化する <バーチャル FEMA>

1. 災害対応の標準化

わが国の防災政策は、関係法令の多さ(300 以上)、関係機関・関係者の多さ(指定行政機関、指定公共機関、自治体、企業、ボランティア、住民等の多くが災害対応主体)のために、調整コストが他の政策分野に比べて高いと言われている。

わが国において発生が懸念される様々な緊急事態はそれぞれ異なる特徴を有しており、必要とされる専門性も異なると認識されているため、自然災害、大規模な火事・事故等以外の緊急事態では、その類型によってそれぞれ別の根拠法があり、主幹府省庁も別れていて、完全な「オールハザードアプローチ」は採っていない。その結果、危機対応組織間の応援人員の融通が難しく、貴重な危機対応の経験を国として共有・蓄積することができていないことが、わが国防災体制の最大の問題点の一つである。

さらに、災害対策基本法は、自治体の対応を基本においており、防災政策の展開において内閣官房が国家の司令塔となって全国的に調整を行い得るような権限・リソースを具体的な形で与えているわけではない。このため、自治体の各首長によって災害対応がまちまちという状況となっており、行政界をまたぐ大規模災害では特に災害対応主体間の連携が困難である。

以上のような現状の認識及び大規模災害対応業務の特質を踏まえれば、あらゆる組織、あらゆる危機に適用できる災害対応の考え方・原則を適用するという「オールハザードアプローチ」に基づいた災害対応の標準化がわが国においても必須である。

大規模災害は「誰にとっても初めての経験」となる可能性が高い。特に、国難規模の災害の場合は、被災地域の自治体のみやその近隣の地域の応援だけでは対処は不可能であり、全国規模での広域支援が必要となる。その際、国と自治体の連携、自治体間の相互応援のほか、さまざまな主体との協働が不可欠となる。さらに、公務員だけでは人手が絶対的に不足することも予想されている。

災害対応の標準化とは、災害発生時等における業務の実施・継続のあり方、災害

対応において繰り返し起こる定型的な業務についての標準的プログラム、災害対応組織が有すべき基本機能、及び災害対応を向上するための取組等を明らかにし、関係者間で共有すること、ならびに災害対応主体間の連携方法等について定めるという取組みである。

災害対応の標準化によって災害対応の一定の「型」をつくることで、業務の効率化、応援・受援の円滑化、従事者の能力向上が図られ、さらには意思決定者が非典型的、重要案件に専念することが可能になる。

今後、わが国全体での災害対応の標準化の推進を加速し、さらに発展、深化させる必要があるが、その際、わが国においても、多くの自治体や企業・民間団体が学ばれ、デファクトスタンダードとなっている米国 ICS（Incident Command System＝現場指揮システム）等の考え方を参照し、全国統一的な「日本版 ICS」等の導入、普及を図ることも有用である。

したがって、「日本版 ICS」等を実施するため、これまでの政府の取組に加えて次のような施策も検討すべきである。

- (1) 国において全国統一的な「日本版 ICS」等を策定し、かつ中央防災主管組織が「日本版 ICS」等の手引書(ガイダンス)を作成し、その普及を図ること。
- (2) 中央防災主管組織が、国の各行政機関、各自治体及びその他の災害対応主体による「日本版 ICS」等の導入を支援し、及びその進捗状況を評価・認証する業務を行うこと。
- (3) 標準化された組織間での応援人員の融通を容易にするため、府省庁間、自治体間、民間の各レベルでの対口支援(カウンターパート)の取り決めを促進すること。
- (4) さまざまな種類の災害時に利用できる資機材を、複数の災害対応機関で共同保有・共同使用する体制を構築すること。
- (5) 災害対応主体間(特に自治体間)で応援・受援を行う際の費用負担のあり方を整理すること。
- (6) 災害対応業務の遂行にあたって補助金等を受給しようとする場合には、自治体を含むすべての災害対応主体が「日本版 ICS」等を導入し、これについて認証を受けられることができる制度を創設すること。

2. 災害対応業務に従事する人材の能力の向上及び厚みの確保

国において災害対応の中心となる内閣官房(事態対処・危機管理担当)及び内閣府(防災担当)を見ても、その職員の絶対数が多くないうえに、その多くが他省庁から

の出向者であり、2年程度で異動する状況にある。実際、本年5月に当チームで内閣府(防災)に属する108人の職員を対象に調査したところ、内閣府(防災)での職員通算在職年数は83%が2年未満で、1年に満たない職員も52%を占めていた。また、7割以上の職員が過去に防災関連業務を経験したことがなく現在の職に就いていることがわかった。その結果、防災関連業務に関する個人としての経験の獲得・蓄積、組織としての知見の集積・共有が難しくなっていることはつとに指摘されているところである。

したがって、公務員制度の枠内でも、防災行政、災害対応のスペシャリストとしてのキャリア形成や災害対応・防災業務従事経歴や資格・技能によって任用が可能となるような体系的な方策を考える必要がある。加えて、大学等との連携、民間を含めて人材の裾野を広げる取組、必要な場合に有資格者を有効活用できる仕組み等、次のような対応策を幅広く検討すべきである。

- (1) 災害対応・防災業務従事経歴の評価、資格付与(経歴によるもの及び技能によるもの)、データベース化等の見える化を行うこと(その際、現在総務省が登録している「災害マネジメント総括支援員」や民間の資格である「防災士」等との関係も整理すること)。
- (2) 災害対応部局の特定職位には経歴や技能に基づく一定の資格者をもって充てる任用を行うこと。
- (3) 非常時を想定した職位との併任を平時からの発令すること。
- (4) 現在、国、自治体、指定公共機関の職員を対象としている「防災スペシャリスト養成研修」に法令上の根拠をもたせるとともに、充実・拡充すること(e-learning 化や民間人の受講を含む)。
- (5) 実際の災害対応を科学的に検証し、次の業務改善に活かす仕組みを構築し、その成果を研修・訓練を通して普及すること。
- (6) 大学等における効果的な災害対応・復旧・復興のあり方についての実証的な研究を振興し、教育プログラムを開発し、及び高度な専門性を持つ人材の育成を図る専門課程を設置すること。
- (7) 「日本版 ICS」等に基づく指揮所訓練及び実動訓練が可能な教育訓練施設(米国 EMI 及び米国 TEEX のような大規模施設を含む)を設置・拡充すること。
- (8) 自主防災組織、NPO 等に対する教育訓練の機会を提供し、及び標準的な教育訓練の課程を作成すること。
- (9) 「防災予備役」を充実・制度化すること。

- (10) 災害応急対策における動員力の強化の観点から、「被災市町村応援職員確保システム」を充実すること。
- (11) 国、自治体と民間企業・業界団体との間の協定の締結を促進し、避難所の運営、物資の提供・輸送、罹災証明発行に付随する業務、住家被害認定業務といった業務の民間委託も検討する等、一層の民間の能力の活用を図ること。

3. 国の防災組織

「日本版 FEMA」の創設は、わが党もたびたび提言してきたが、大規模再編を伴う中央省庁の見直しには論ずべき課題が多いことから、当面は、そのメリットと考えられる機能を漸次実現するべく、次のような項目から検討すべきである。

- (1) 防災担当大臣を内閣府設置法上必置化し、かつ以下に掲げるような掌理する事務の新設と並行してできる限り兼務を回避すること。
- (2) 中央防災主管組織が、国全体にわたる防災力の向上及び災害対応の標準化の推進役としての機能を遂行できるよう、所要の任務及び権限を整備すること(その際、内閣危機管理監、国土強靱化推進室との関係について整理すること)。
- (3) 上記の任務の遂行に資するため、行政各部の政策の統一を図る仕組みを創設すること。
- (4) 「オールハザードアプローチ」に基づいて標準化された府省庁の災害対応組織間での応援人員の融通に向けた計画を策定すること。
- (5) 現在は防災部局に採用されるという制度はないが、採用後概ね防災部門でキャリアを積んでいくことが可能になるよう、事実上の「防災職」採用として運用できるような人材育成方策を整備すること。
- (6) 防災担当部署の拠点(執務場所)を集約配置すること(台湾方式)。
- (7) 復興庁で集積された経験、知見を踏まえながら、災害対応の各局面(Prevention, Protection, Mitigation, Response and Recovery)を通じて一貫した活動ができる組織のあり方を検討すること。
- (8) 応急対応及び復旧・復興にあたって国が実施すべき活動を事前に規定し、その効果的な実施を定める「日本版 ESF(Emergency Support Function)」「日本版 RSF(Recovery Support Functions)」を確立し、公表すること。
- (9) 各種災害対策本部、中央防災会議の建付けを実態に即しかつ実効的なものに整理すること。

以上