考試院105年度文官制度出國考察

日本考察報告

報告人

詹中原

中華民國106年2月

目　次

壹、前言 3
一、考察緣起 3
二、考察行程 4
貳、日本國情簡介 7
一、國情概要 7
二、日本政府組織架構 8
參、日本危機管理制度概要 11
一、日本防災體制 11
二、首都重要機能繼續性確保活動-業務持續運作計畫 14
三、立川廣域防災基地-東京都緊急災害對策本部 17
四、東京臨海廣域防災據點-緊急災害現地對策本部 20
五、災難醫療救援隊（Disaster Medical Assistance Team, 以下簡稱 DMAT）介紹 23
六、人與防災未來中心(Disaster Reduction and Human Renovation Institution，以　下簡稱 DRI)之設置及人力派遣制度 26
七、日本公務人員考試-災害管理職系之設計(草案) 32
肆、心得與建議 33
伍、結語 34
附錄：參訪照片 35

壹、前言

一、考察緣起

(一)國土安全事權統一/災防反恐事務

依行政院組織法，新的行政院組織架構自 101 年 1 月 1 日起配合立法院立法進程及籌備情形施行，部會層級由 37 個逐步精簡成 29 個，截至 105 年 12 月 1 日前為止，已有 23 個部會及所屬計 96 項法案完成立法，並在「分批完成立法、分階段施行」原則下，除 104 年 7 月 1 日公布的海洋委員會（以下簡稱海委會）及所屬組織法外，其餘均已陸續施行。另尚未完成立法者計有內政部、經濟及能源部（以下簡稱經濟部）、交通及建設部（以下簡稱交通部）、農業部、環境資源部（以下簡稱環資部）及大陸委員會（以下簡稱陸委會）等 6 個部會及所屬 44 項組織法案。

行政院組織法所定新的行政院組織架構雖已陸續施行，惟各界對於新機關之設計仍有不同意見。經行政院審慎評估，衡酌各界意見，尚待討論之議題如:

1. 行政院海岸巡防署宜否併入海洋專責機關，抑或併入內政部，以利國土安全事權統一。
2. 內政部業務範圍是否包含災防、反恐等事務。

(二)規劃災害管理人才之羅致與培訓

近年受到極端氣候及人為影響，使災害之規模、頻率有增加之趨勢，政府確有加強災害防救人力及專業知識之必要；而災害管理職系應屬規劃之角色，定位在整合與管理，藉由災害管理職系之設置，除加強相關人員之知能外，

亦可降低災害之可能及後果。

爰本次考察旨在了解日本在防災行政上的相關實務作法，尤其是危機管理之相關人事政策及制度。

二、考察行程

本人於105年12月2日(星期五)啟程，同年月9日(星期五)返國,考察期程合計8天。共考察3類型機關(構) 如下:(一)中央及地方政府機關、(二)大學、(三)獨立行政法人。拜訪機關(構)、人員及議題說明如下:

日　期	行 程
12月2日（星期五）	台北-日本東京
12月3日（星期六）至4日(星期日)	機關：東京明治大學(Meiji University) 人員： 1. 中村晃教授(Dr.Akira Nakamura)(政治經濟學部) 2. 菊地正雄教授(Dr.Masao KIKUCHI)(經營學部) 議題：危機管理制度(crisis management system)
12月5日（星期一）	機關：東京明治大學危機管理研究中心(Meiji University,Research Center for Crisis and Contingency Management) 人員： 1. 西村弥准教授(Dr.Wataru

	Nishimura) (政治經濟學部) 2. 市川宏雄教授(Dr.Hiroo Ichikawa) (公共政策大學院) 3. 佐木一如特任講師(Kazuyuki Sasaki) (公共政策大學院) 4. 小林麻衣子研究推進員 (Dr.Kobayashi Maiko) (危機應急管理研究中心) 議題： 1. 業務持續運作計畫(Business Continuity Plan，簡稱 BCP) 2. 女性在災害管理中的角色
12 月 6 日（星期二）	上午 機關：東京消防廳(Tokyo Fire Department，簡稱 TFD) 人員： 1.高宮恭一消防司令長(防災部) 2.星英孝消防司令(防災部) 3.三枝純平消防司令補(防災部) 4.伊藤大消防司令(總務部) 議題： 1.災害防救之契約用人制度(約聘僱人員) 2.中央及地方職務輪調制度(總務省消防廳(Fire and Disaster Management Agency of the ministry of internal Affairs and Communications，簡稱

	FDMA 與東京消防廳(Tokyo Fire Department，簡稱 TFD) 下午 機關：立川廣域防災基地-東京都緊急災害對策本部/厚生勞動省 DMAT 事務局/災害醫療援助隊(Disaster Medical Assistance Team，簡稱 DMAT) 人員： 1. 小井土雄一局長(厚生勞動省 DMAT 事務局) 2. 大野龍男局員(厚生勞動省 DMAT 事務局) 3. 豊國義樹(獨立行政法人國立病院機構災害醫療中心 DMAT 事務局運營室) 議題： 1. 東京都後備防災基地(Back-up)立川設置情形 2. 地方“市”的 Back-up 設計 3. DMAT 運作
12 月 7 日（星期三）	機關：兵庫縣神戶市人與防災未來中心(Disaster Reduction and Human Renovation Institute，簡稱 DRI) 人員： 1. 中林啟修研究員(Dr.Hironobu Nakabayashi)

	2. 兵庫縣民部企畫財政局總務課主查員 議題： 1. DRI 六大功能 2.人力派遣(借調)制度
12 月 8 日（星期四）	機關：宇治市京都大學防災研究所 (Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University) 人員：牧紀男教授(Dr.Norio Maki)(社會防災研究部門都市防災計畫研究分野) 議題：公務人員考試及災防職系之設計
12 月 9 日（星期五）	日本大阪-台北

貳、日本國情簡介

一、國情概要[1]

日本位於亞洲大陸東北岸外側，所屬各島呈弧狀分布，南北細長，綿延約三千公里。面積為 37 萬 7,981 平方公里（台灣面積 3 萬 6,197 平方公里)。首都在東京(Tokyo)，截至 2015 年 12 月，日本總人口為 1 億 2,711 萬人。

日本自稱立國至今 2 千 6 百餘年，經明治維新及甲午、日俄戰役後躋身世界強國之林，發動第二次世界大戰，卒招敗降。戰敗後受同盟國軍隊短暫占領，並在盟軍總司令部指導下重訂

[1] 資料來源：整理自日本總務省統計局、外交部及維基百科網站。

憲法，明示「主權在民，放棄戰爭」。天皇為日本國及日本國民之統合象徵，並無實際國政權能。

二、日本政府組織架構[2]

日本為內閣制國家，三權分立的政治體制，立法權歸兩院制國會；司法權歸「裁判所」(即法院)；行政權歸內閣、中央省廳及地方公共團體。內閣由內閣總理大臣與國務大臣所組成，行政權由內閣掌理，立法權由國會掌理。內閣由國會多數黨組成，行政與立法體系合一。

(一)中央政府

1. 國會

國會為眾參兩院制，由眾議院(House of Representatives)及參議院(House of Councilors)構成，眾議院議員法定名額 480 席，參議院議員法定名額 242 席，一般眾議院中多數黨領袖擔任首相一職。

2. 內閣

日本內閣分為 1 府(內閣府)及 11 省(總務省、法務省、外務省、財務省、文部科學省、 厚生勞動省、農林水產省、經濟產業省、國土交通省、環境省及防衛省)。

內閣由內閣總理大臣與17名以內之國務大臣組成，總理大臣與國務大臣須為文人(即非軍人)。總理大臣由

[2]資料來源:日本人事院網站 http://www.jinji.go.jp/syoukai/

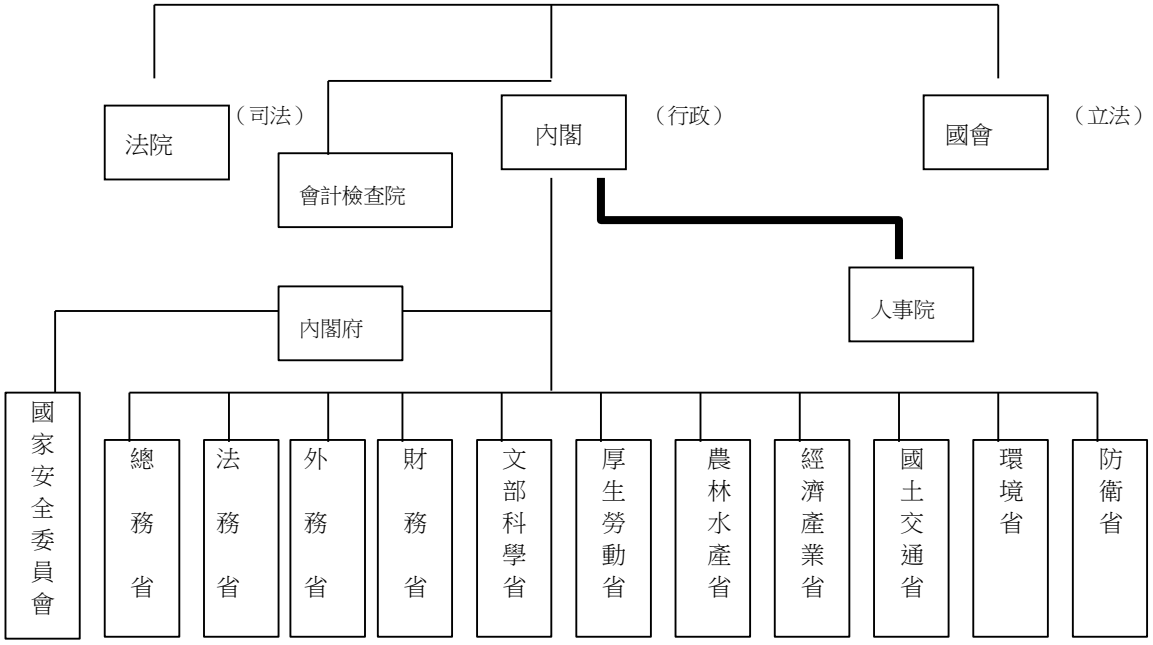
國會自國會議員中選出，呈請天皇任命，通常由第一大黨之黨魁出任。國務大臣由總理大臣任免，其半數以上須自國會議員中選任。

內閣總理大臣是日本的政府首腦，俗稱日本首相，在日本國內又簡稱為總理大臣、總理，領導內閣行使憲法賦予的行政權。現任總理大臣是第 96 任屬自由民主黨籍的安倍晉三，自 2012 年 12 月 26 日起就職。

3. 司法機關

日本之司法權屬於最高法院與依法設立之各級法院，法官依法獨立審判，除受彈劾以外，不得罷免。最高法院由 15 名法官組成，設院長 1 人，由內閣提請天皇任命，法官 14 人，由內閣任命。日本採由內閣任命法官，再交由公民投票複決之制度。最高法院法官於任命後之第一次眾議員選舉時接受公民投票複決，倘獲通過，在每十年後之初次眾議員選舉時再接受複決，倘多數票決罷免，則應予免職。最高法院有審查權，係決定法律、命令、規則或處分是否合憲之終審法院。

日本中央政府體制圖[3]



(二)地方政府

日本的一級行政區劃單位為都道府縣，全國劃分為 1 都、1 道、2 府、43 縣。都道府縣下的行政區劃為政令指定市町村。根據地理、人文與經濟特徵，日本通常被分為八大區域，包括了北海道地方、東北地方、關東地方、中部地方、近畿地方、中國地方、四國地方和九州及沖繩地方。本次考察地理位置，在日本關東（東京)及近畿(大阪)地方，又稱為關西地方。

[3] 資料來源：日本人事院網站 http://www.jinji.go.jp/syoukai/

參、日本危機管理制度概要

一、日本防災體制

由於位置、地形、地質、氣象等自然條件因素的影響，自然災害在日本發生的頻率及種類，均相當可觀。二次戰後，日本基於歷次災害之教訓，持續對原有法制加以修訂增補，逐漸構成內容涵蓋了各類災害之預防、應變與復原重建的整體災害防救法律體系。

(一)災害對策法制

災害對策基本法制定於 1961 年，是日本災害對策法律關係的一般性總綱法規。其內容，以規定災害對策之基本事項為主，包括災害預防、減災整備、應變對策、災後復原任務及中央、地方組織之權限，以及公私部門合作執行各種災害對策等。

(二)防災組織及計畫(如圖 1、圖 2)

1. 防災相關組織

(1)指定行政機關:中央內閣府、省廳等及地方都道府縣勞動局等

(2)指定公共機關：如獨立行政法人國立病院機構、日本銀行、東日本高速道路株式会社、日本電信電話株式會社等

2. 防災計畫

(1)基本計畫：

為災害對策基本法第 34 條第 1 項所規定，由中央防

災會議所制定的政府防災對策相關之基本計畫。內容包括：對應災害的種類，以災害預防、事前準備、災害對應復原的對策，順序做規劃。且明確規定中央、地方公共體、住民等、各主體的責任及應該執行的對策。防災基本計畫為日本災害對策的根基。

(2)防災業務計畫：

災害對策基本法第 36 條第 1 項規定為基礎，指定行政機關及指定公共機關以防災基本計畫為基礎，針對其所執掌的事務制定相關防災對策計畫。

(3)地域防災計畫：

災害對策基本法第 36 條第 1 項規定為基礎，指地方自治體以防災基本計畫為基本，參考防災業務計畫，針對其所執掌的事務制定相關地域防災計畫。

日本防災計畫之特色為具有十分縝密之中央至地方銜接制度，其防災計畫以中央、地方及民間相輔相成，以致應變與協調上互相配合，更達防災計畫執行之完整及有效。

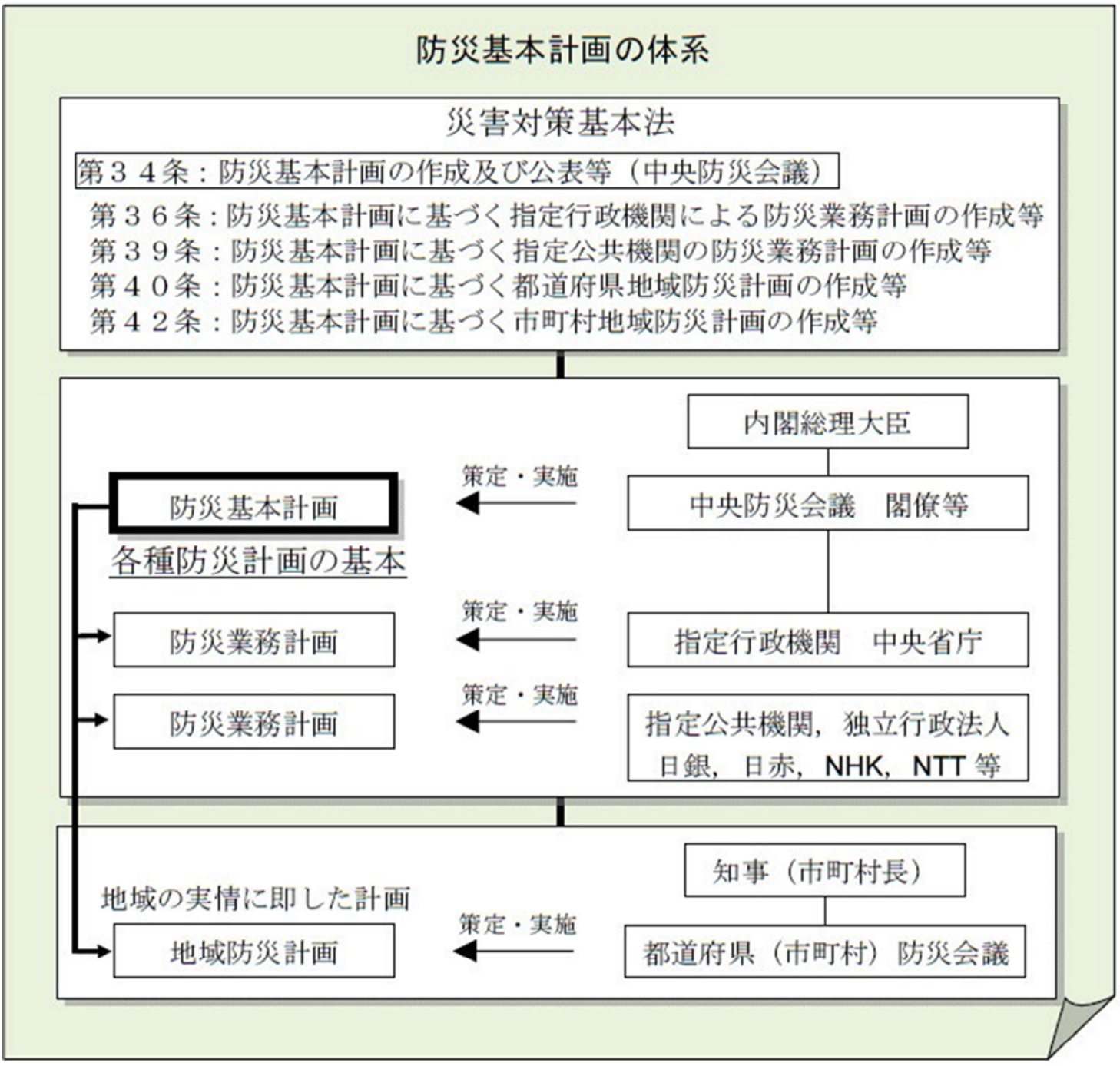


圖１ 日本防災基本計畫體系

（資料來源：整理自內閣府發行之日本的災害對策）

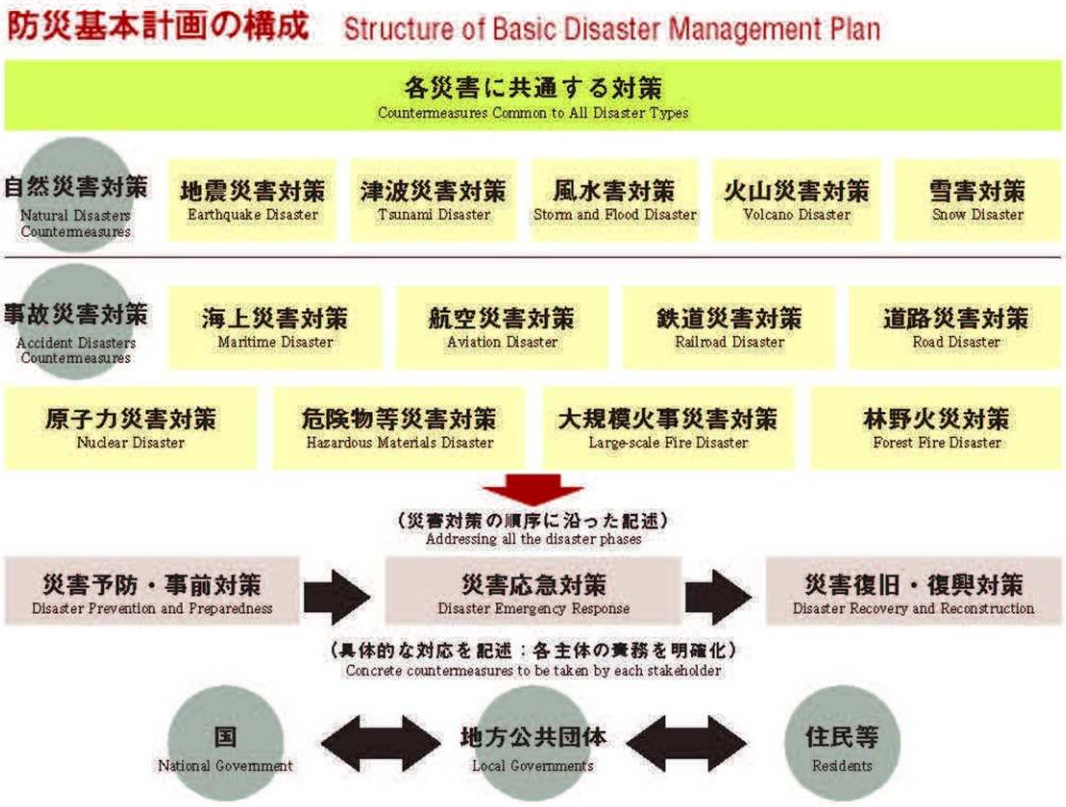


圖 2 日本防災基本計畫之構成

（資料來源：整理自內閣府發行之日本的災害對策）

二、首都重要機能繼續性確保活動-業務持續運作計畫 (Business Continuity Plan，以下簡稱 BCP)[4]

BCP 即指以有計劃及可預期的方式，準備及訓練大規模災害發生後的重要業務回復措施，使重要業務即使受到災害也不中斷，主政者仍不喪失業務執行功能。即使重要業務中斷，也可在最短時間內讓重要的業務功能可以恢復持續運作，並使組織的損失減到最低的程度。

[4]資料來源：日本內閣府，Busuness Continuity Guidelines-Strategies and Responses for Surviving critical Incidents-Third Edition

對公部門而言，此制度可贏得人民對政府長遠的信任感。對私部門而言，可避免導致顧客流失，市佔率下降，事業評價低落等，促使企業永續經營。因此，不論是公、私部門，都應制定 BCP。

2001 年美國 911 攻擊事件後，訂定 BCP 計畫即在私部門(如:金融圈)盛行，而在政府部門則訂定(Continuity of Operations，簡稱 COOPs)。日本在 2007 年則由內閣府訂定中央政府 BCP 指引(guideline for BCP of Central Government)，所有部會必須於 2008 年完成各自 BCP。(如圖 3)2010 年內閣府再訂定地方政府 BCP 指引(guideline for BCP of Local Government)，目前 43 個縣已完成訂定 BCP。至 2015 年則訂定市 BCP 指引(guideline for BCP of municipalities 2015)。

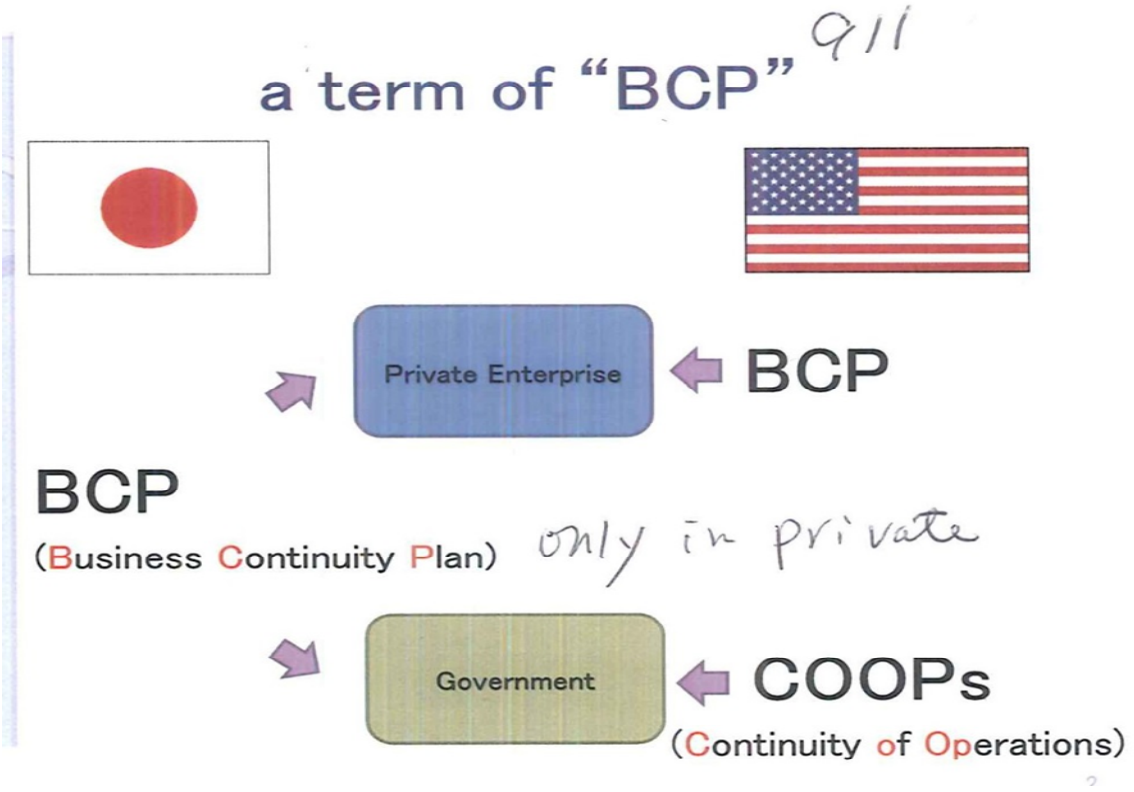


圖 3 BCP 在美國、日本之定義

（資料來源：整理自東京明治大學危機管理研究中心提供之簡報內容）

(一)BCP 目標

建立一個能夠在沒有外部援助的情況下輪流執行應急優先行動一周的組織結構

(二)BCP 內容

BCP 包括災難後為達成恢復時間目標（Recovery Time Objective，簡稱 RTO）和恢復層級目標（Recovery Level Objective，簡稱 RLO）而實施的策略、措施、選項、回應系統及回應程序等。

(三) 緊急體系

組織需要澄清有關人員的角色和責任以及指揮權。所以權力應分配給至少兩個人，代表及其排名應事先確定。由於在緊急情況下必須進行各種非常規操作，因此建議建立一個橫向之業務連續性特殊系統。

(四)緊急回應程序

建立了緊急回應程序，以便能在 RTO 內實施關鍵操作。所以重要的是檢查在每個階段回應的優先級順序。如有必要，應編制一份清單或登記表。以便可以按時間順序 實施和管理各種回應。

(五) BCP 之演練、維護及審核

「演練」指的是根據 BCP 中記錄的流程，對團隊成員進行持續性培訓和演練，基本上，這樣可確保營運持續性的計畫能獲得定期驗證，並持續採取改善措施。

「維護」指的是定期修正並更新流程，以確保計畫的流程不會因時間而失效。

而管理高層應對 BCP 進行「審核」，以確定計畫是否適

當、充足及有效，進而滿足持續性的需求。

（六）市 BCP 指引(guideline for BCP of municipalities 2015)

重點

1.任命執行市長職責的人員

2.安排替代辦公室

3.維持辦公室電源供應系統，儲存食物及水

4.通信安全的保障

5.重要資料的備份

6.決定緊急優先措施的順序

三、立川廣域防災基地-東京都緊急災害對策本部

立川廣域防災基地，位於日本東京都立川市綠町，佔地面積 115 公頃，機場跑道長 1,200 米，立川廣域防災基地是首都直下地震等大規模災害發生時進行廣域對應的緊急據點。

以立川飛行場與內閣府立川災害對策本部預備設施為中心，聚集自衛隊、東京消防廳、海上保安廳、災害醫療中心及警視廳，是可成為以內閣總理大臣擔任本部長的緊急災害對策本部。國立醫院機構災害醫療中心是災害派遣醫療隊（Disaster Medical Assistance Team ，DMAT）進行培訓的災害據點醫院，在東日本大震災中擔任全國 DMAT 的總司令部。此外，法院等國家設施也聚集在基地周邊。(如圖 4)

※工
1983
の日
叶
構想

立川広域防災基地

災害対策本部予備施設（概要）

平成27年度

1

整備の経緯

西元		
1920	大正 9年	旧陸軍が飛行場及び陸軍飛行第５大隊を設置
1945	昭和20年 9月	連合国軍（米軍）が接収、空軍飛行場として使用
1970	昭和45年 8月	防衛庁に立川飛行場の共同使用を許可
1973	昭和48年 4月	国有財産中央審議会に、飛行場返還後の利用について諮問
1977	昭和52年11月	飛行場の全面返還（国有地453㌶・累計466㌶）
1979	昭和54年11月	国有財産中央審議会が広域防災基地の設置を答申
1982	昭和57年 9月	広域防災基地の国土庁の配置計画（案）作成
1983	昭和58年 5月	中央防災会議において立川広域防災基地の整備推進の決定
	昭和58年10月	国営昭和記念公園開園
	昭和58年12月	立川広域防災基地整備推進連絡会議設置
	昭和59年 8月	整備推進連絡会議「立川広域防災基地建設計画の大綱」申合せ
1984	昭和63年 9月	災害対策本部予備施設Ⅰ期工事竣工（本館）
1988	平成 7年 7月	中央防災会議「防災基本計画」改訂（阪神・淡路大震災の対応）
1995	平成10年10月	災害対策本部予備施設Ⅱ期工事竣工（新館）
1998	平成12年12月	中央防災会議「防災基本計画」改定
2000	平成15年11月	緊急事態発生時における閣僚の参集等の対応（閣議了解）
2003	平成18年 4月	首都直下地震応急対策活動要領（中央防災会議）
2006	平成25年12月	首都直下地震対策特別措置法（施行）
2013	平成26年 3月	大規模地震防災・減災対策大綱（中央防災会議）
2014	平成26年 3月	首都直下地震緊急対策推進基本計画（閣議決定）
	平成26年 3月	行政中枢機能の維持に係る緊急対策実施計画（閣議決定）（政府業務継続計画【首都直下地震対策】）

→ 大規模公園と広域防災基地を二本の柱として跡地利用、国の災害対策本部となる施設を表記

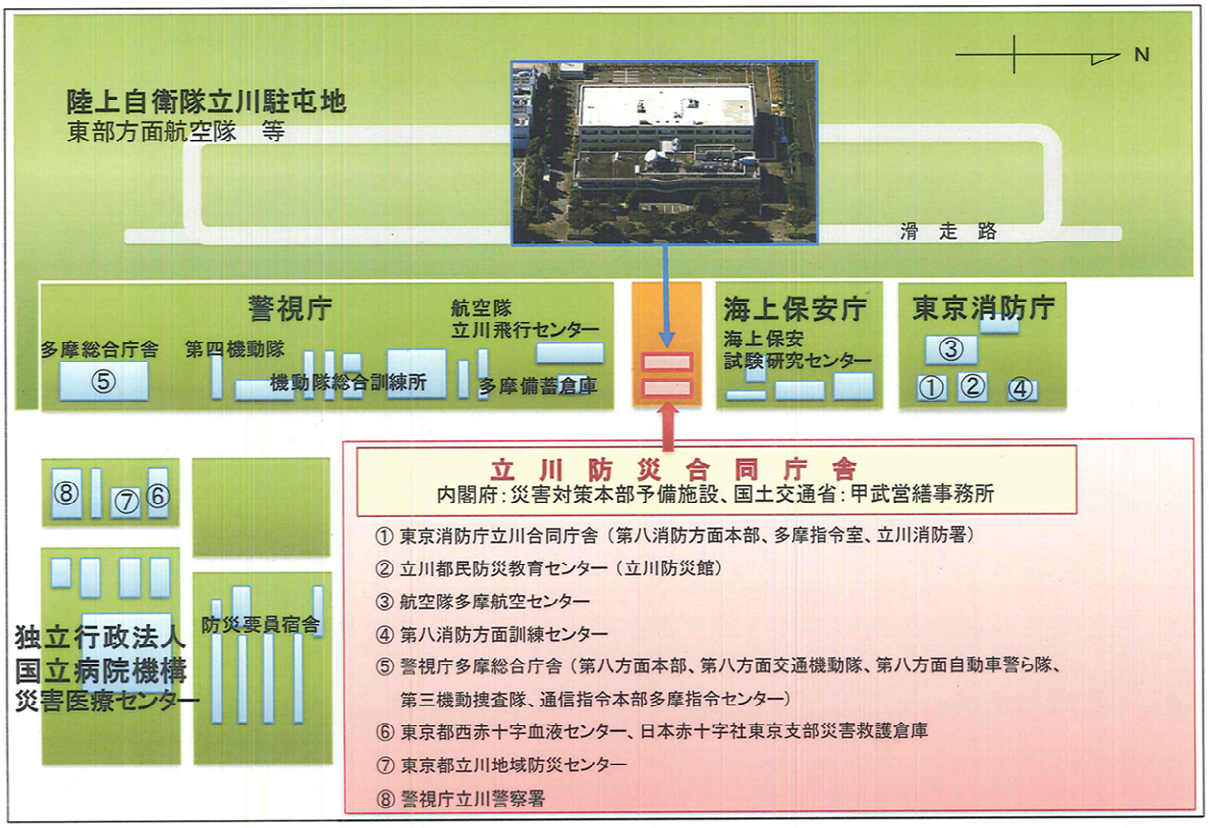
→ 災害対策本部予備施設を表記

→ 災害対策本部予備施設の長期使用のため

→ 災害対策本部予備施設を緊急災害対策本部の設置場所等（4番目）に位置付け

2

立川広域防災基地配置図



3.

災害対策本部機能の代替施設としての位置付け

（写真：阪神・淡路大震災）

緊急災害対策本部の設置

※閣議了解（平成15年11月21日）
①総理大臣官邸（危機管理センター）
②内閣府（８号館）
③防衛省（中央指揮所）

Tokyo

都心壊滅、通信機能の寸断等により上記の場所が使用不能となった場合

（利用可能なあらゆる手段を用いて速やかに移動）

必要に応じてヘリコプター等の活用を図る

④災害対策本部予備施設へ

＜内閣府（防災担当）の対応＞

■発災直後、24時間体制で配備している警備員が施設を点検
■更に３名の警備員が参集し、施設点検・本部の立上げ準備

＜立地のメリット＞
・都心から約３０km
　→都心と同時被災が考えにくく適度な距離
　（都心の機能復旧までの臨時拠点）
・比較的地盤の良い台地
・余裕のある空間
・関係機関の配置　等

4

5

圖 4　立川廣域防災基地示意圖

（資料來源：整理自立川廣域防災基地提供之資料）

四、東京臨海廣域防災據點-緊急災害現地對策本部

以東京為中心的首都圈，人口密集，是日本政治、經濟的中心。為防患未然，日本做好應對大規模災害的準備工作，於 2006 年 3 月開始建造有明之丘基地(東京都江東區)及東扇島基地(神奈川縣川崎市)(如圖 5)，並於 2008

年 6 月完工。

東京臨海廣域防災據點是首都圈廣域防災之總部，可以在發生首都直下型地震等大規模災害時，彙整現場之災情，並調整救災之對策。角色說明如下:

(一)平時

1. 提供相關機關進行防災資訊之交換、災害發生前各種訓練活動。
2. 提供民眾防災之體驗、學習及訓練。
3. 做為東京臨海地區綠地據點機能。
4. 以臨海都市密集、人口眾多之地理特性提供資訊發送及娛樂功能。

(二)災時

1. 首都圈廣域防災之總部，可做為「災害現地對策本部」(前進指揮所)、收集災情、聯絡相關機關、緊急應變活動之指揮。
2. 廣域支援部隊之基地，例如自衛隊、消防、警察等。
3. 災害時醫療之支援基地，提供救助活動與醫療活動之資訊，救災物資、設備及機具之分配。

整　備　の　経　緯

都市再生プロジェクト第１次決定（平成13年6月）

「東京湾臨海部における基幹的広域防災拠点の整備」の決定

↓

「首都圏広域防災拠点整備協議会」の設置

関係府省庁と関係都県市（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、さいたま市、千葉市、横浜市、川崎市）による整備方策の検討

↓

有明の丘地区（東京都江東区）、東扇島地区（神奈川県川崎市）に「東京湾臨海部基幹的広域防災拠点」の整備を決定

↓　2007 開始予定

平成18年3月施設建設着手、平成20年6月運用開始（両地区）

阪神・淡路大震災（平成7年1月17日発災）

【経験（例）】
- ○甚大な被害（戦後初の大都市直下型地震）
- ○情報網の寸断、行政機能のマヒ状況の発生　等

↓

【対応（例）】
- ○災害対策基本法の改正（現地災害対策本部の法定化を含む）
- ○初動体制・情報システムの整備
- ○消火・救出活動に係る連携体制の強化、災害医療
- ○救援物資の受入体制の充実　等

平成26年度

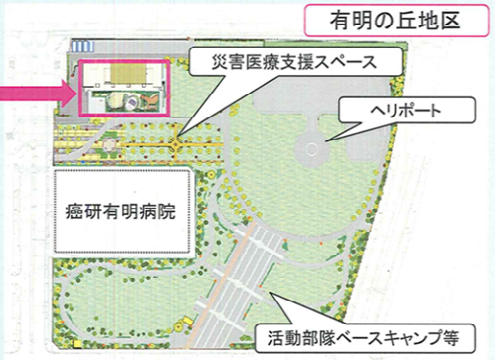
施　設　概　要

【有明の丘地区本部棟】
（国営公園体験学習施設（国土交通省）との合築）

建築面積：約6，100㎡
延床面積：約9，500㎡
地上2階建て

【本部会議室】

【オペレーションルーム】

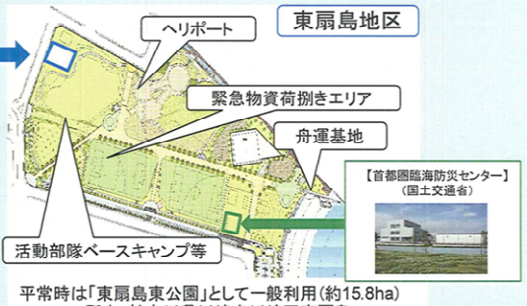


平常時は「東京臨海広域防災公園」として一般利用（約13.2ha）
所在：東京都江東区有明３丁目

【東扇島地区物流コントロールセンター】

建築面積：約450㎡
延床面積：約640㎡　地上2階建て

【オペレーションルーム】



平常時は「東扇島東公園」として一般利用（約15.8ha）
所在：神奈川県川崎市川崎区東扇島

4

圖 5 東京臨海廣域防災據點示意圖

（資料來源：整理自東京臨海廣域防災據點提供之資料內容）

五、災難醫療救援隊（Disaster Medical Assistance Team，以下簡稱 DMAT）介紹

日本的 DMAT 成立，係源自關西地區於 1995 年 1 月 17 日凌晨 5 時 46 分發生規模 7.3 級大地震，根據官方統計數據，計有 6,434 人死亡，43,792 人受傷；經檢討災情慘重原因，係發生大地震災害時，有數千民眾慘遭壓傷，醫療需求擴大，而同一時間醫院也遭受到破壞，維生管線(lifeline)斷絕，使得醫療

人員無法順利進行醫療救援工作，造成受傷民眾在災區內沒有接受到充分的醫療而傷亡慘重，因此於 2004 年 8 月首先成立於東京。至 2014 年全國 DMAT 隊員約 9,000 人。(如圖 6)

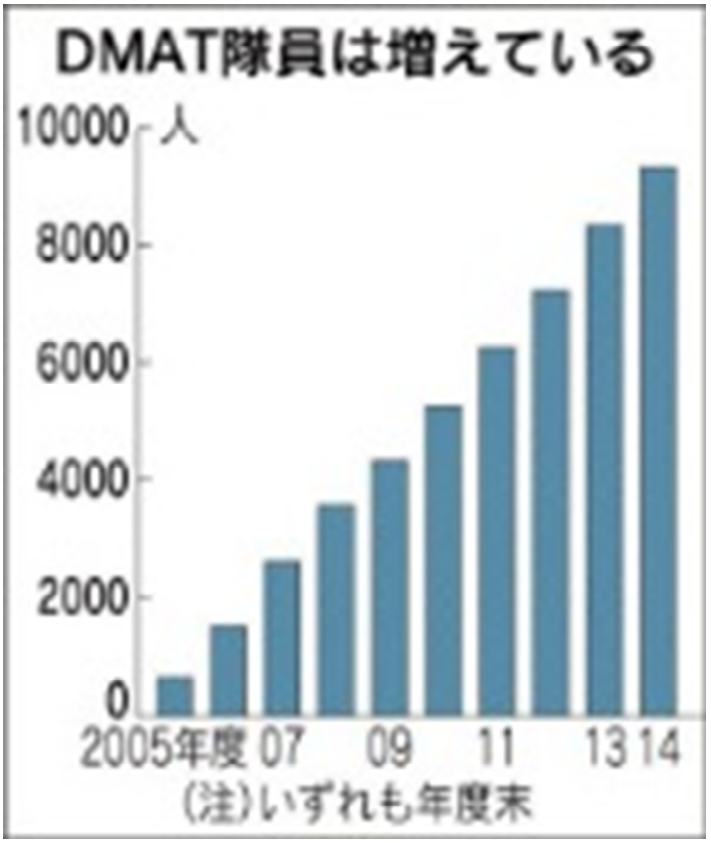


圖 6 DMAT 隊員人數成長圖

(資料來源:日本經濟新聞朝刊 2015.8.30)

（一）DMAT 概要：

1、定義：

所謂 DMAT，係指受過緊急救護治療工作之專業訓練，在大地震等之災害發生時，能迅速趕到災區進行緊急醫療救助之醫療團隊。因在大規模的災害中，會使災區的都道府縣發生救援困難的情況，因此，接受過厚生勞動省所認可

的專業訓練的災害派遣醫療團隊，將盡可能的快速送進災區，在災區現場一面進行緊急醫療行動或支援當地醫院，減少死亡或後遺症的發生。

2、運用時機：

（1）基於災區之都道府縣之請求而派遣 DMAT。

（2）災區遲遲不提出要求且判斷為緊急時、厚生勞動省可以主動派出 DMAT 到災區。

3、DMAT 工作

（1）在災區之工作：

原則上集合在災區內之災害據點醫院所設置現場，在其協調下在災區進行工作。在災區工作的 DMAT 將區域內搬送、醫院支援及現場工作視為主要業務工作，其中特別述明，擔任現場工作的 DMAT，與在該地區工作中的消防機關等攜手合作，實施傷病患的檢傷分類、緊急治療、瓦礫下之醫療等工作。

（2）廣域醫療搬送：

為從事廣域醫療搬送而接受請求之 DMAT，集合到被各地方團體所指定之廣域醫療搬送據點。日本厚生勞動省與相關省廳(內閣府、防衛廳等)攜手合作，進行相關協調工作。

（3）後勤支援：

後勤支援係由 DMAT 人員或 DMAT 輔助人員負責擔任，負責醫療器材、機器、材料的調度。

4、實施培訓訓練：

（1）災害醫療中心等受厚生勞動省之委託，在相關省廳協力下

實施「日本 DMAT 隊員養成培訓」工作，災害醫療中心對「日本 DMAT 隊員養成培訓」之實施及該素質之管理具有責任。

(2)厚生勞動省可以將在都道府縣等舉行的培訓以「日本 DMAT 隊員養成培訓」的身分予以認定，受認定的完成培訓的人員即成為 DMAT 登錄人員。

(3) 至於 DMAT 指定醫療機構當致力於 DMAT 隊員之培訓工作，另外，DMAT 登記人員平時應作好聯絡機制，等待 DMAT 派遣的準備工作，並積極地參加 DMAT 訓練。

(二) 災難醫療救護隊培訓

1、日本的 DMAT 每個團隊的組成，原則上為醫師 2 名、護理師 2 名及後勤支援 1 名。

2、培訓方式：每月擇定 4 日辦理培訓課程，內容分課程講授及實地操作 2 種，前 2 日以分組情境模擬課程方式教學，後 2 日，則進行實地模擬訓練，學員一早集合至消防隊訓練中心與消防人員組訓，實務模擬救援工作。

3、實務訓練方面，以 5 人為 1 小組，進行災害模擬演練，成員須自備救援裝備，包括安全頭盔、護目鏡、護膝、護腕、手套等救援配備，訓練過程認真一絲不苟。

六、人與防災未來中心(Disaster Reduction and Human Renovation Institution，以下簡稱 DRI)之設置及人力派遣制度

1995 年 1 月 17 日，早晨 5 點 46 分，震源位於日本淡路島北部所發生的芮氏 7.3 級的大地震。這個阪神、淡路大地震以神戶市等兵庫縣南部地區為中心造成了相當嚴重的災情，不只是日本國內也對全世界帶來了很大的衝擊。

DRI 位於日本兵庫縣神戶市，於 2002 年由兵庫縣設置，並由財團法人兵庫震災紀念 21 世紀研究機構營運。其使命是將阪神、淡路大地震的經驗傳給後代及全世界，並將從中學習到的教訓有效地用於未來，以謀求災害文化的形成、區域防災能力的提高與防災政策的開發支援。

從 2000 年 6 月開始，在兵庫縣展開大規模的震災資料調查工作，約 450 人之調查員訪問了各種地方團體、公營住宅、公司行號、學校、社區發展協會等地，蒐集了震災當時的筆記、錄影帶、相片、災民在避難所使用之物品等，總共約蒐集到了 16 萬件。

2002 年 4 月防災未來中心開幕時，將這些物品予以公開。資料蒐集相當用心完備，不僅作為歷史的見證，更是研究地震的重要物品。該中心六大功能如圖 7：

圖 7 人與防災未來中心六大功能圖

(資料來源:整理自人與防災未來中心簡介)

論到人力派遣運用方面，依 2012 年 8 月 22 日修訂之派遣地方政府公務人員任職支援公益財團法人法(原文如下)

公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律
（平成十二年四月二十六日法律第五十号）

最終改正：平成二四年八月二二日法律第六七号

以下簡稱公益法人派遣法，擇要介紹如下:

1.立法目的

地方自治團體為振興地方發展、提升住民生活及為使職員派遣合適、程序透明、身分明確等目的而立法。(第 1 條)

2.派遣對象

地方自治團體可派遣地方公務員法第 4 條第 1 項所規定之一般職公務員（第 7 條人事委員會或公平委員會之公務員除外）至公益法人等從事業務，以確保公益法人等之業務順利實施。(第 1 條)

3.派遣權

具有命令地方公務員派遣權者為地方公務員法第 6 條所規定之具有任命權之人，包括地方自治團體首長、議會議長、選舉管理委員會、代表監查委員、教育委員會、人事委員會或公平委員會、警視總監、道府縣警察本部長、市町村之消防長等。(第 2 條)

4.公益法人

此處所指之公益法人係指其主要業務與地方自治團體之事務有密切關連者。(第 2 條)包括:

(1)依民法第 34 條規定所設立之一般社團法人及一般財團法人

(2)依地方獨立行政法人法第 55 條所設之一般地方獨立行政法人

(3)依特別法律所設立非以營利為目的之法人

(4)地方自治法第 263 條之 3 第 1 項所規定之聯合組織

5.派遣前手續

實施派遣時，必須得到該公務員之同意。(第 2 條)

6.派遣

(1)給與

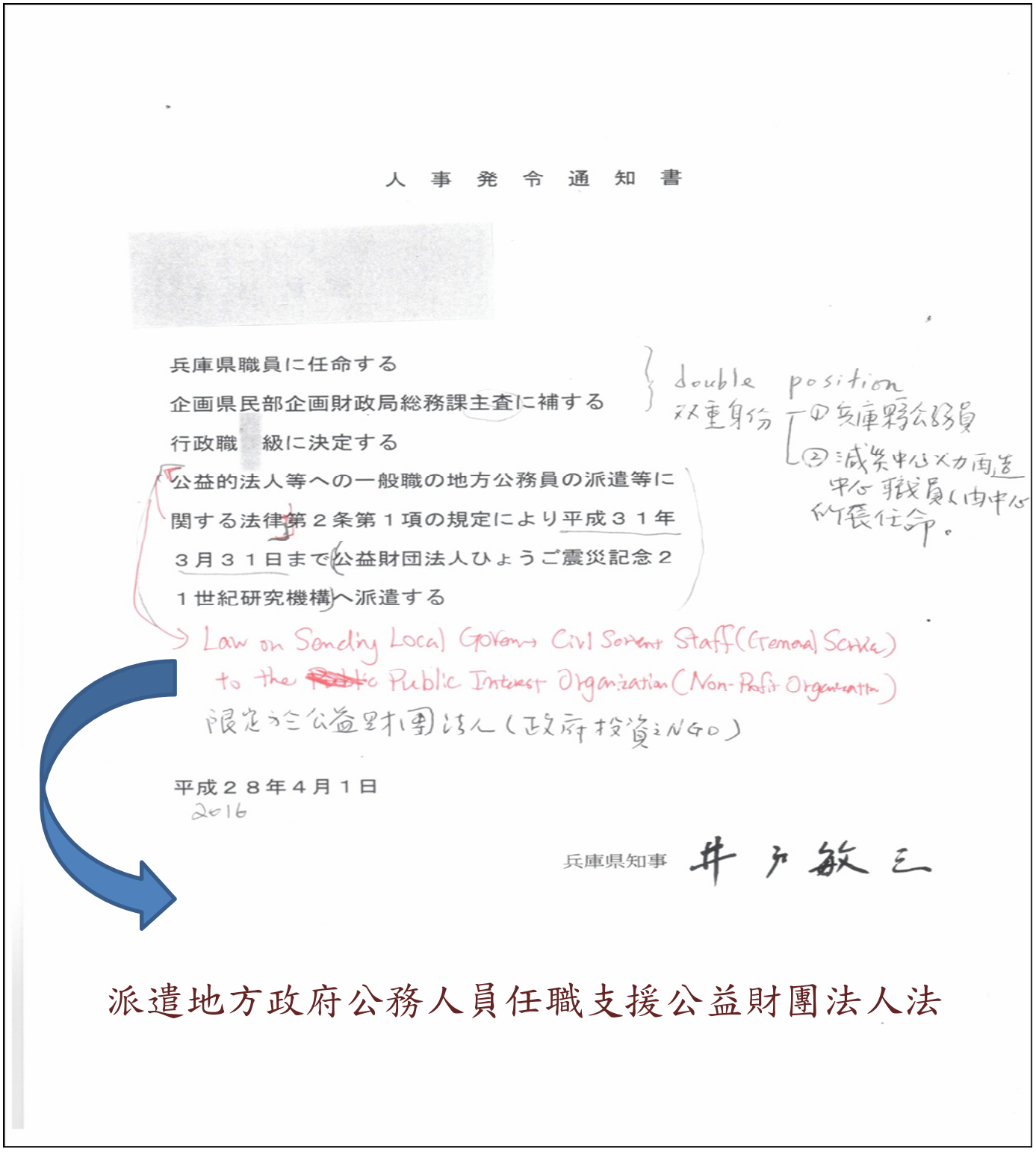
接受地方公務員派遣之公益法人等,其支付之報酬及勤務條件，在該接受派遣團體中所從事之業務、該公務員之派遣期間、派遣終止後復職等相關事項以及其他有關派遣之約定必須依照地方自治條例為之。（第 2 條）

(2)期間

借調期間原則上以三年為限,若具有任命權之人特別認為有必要時，在獲得被派遣之公務員的同意之下，與受派遣之法人約定，在不超過五年之範圍內，繼續延長。該公務員於派遣期間當中，仍保有原職或派遣期間中異動之職位，但不從事職務。（第 3 條）

7.復職

該公務員於派遣期滿時復職。但是，具有任命權之人若認為該公務員於派遣期間內有接受派遣團體職員應予免職或其他地方自治條例規定應予免職之情事，或者繼續從事業務並不適當時，得令該公務員復職（第 5 條）。



人　事　発　令　通　知　書

兵庫県職員に任命する

企画県民部企画財政局総務課主査に補する

行政職　級に決定する

公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律第２条第１項の規定により平成３１年３月３１日まで公益財団法人ひょうご震災記念２１世紀研究機構へ派遣する

平成２８年４月１日

兵庫県知事

派遣地方政府公務人員任職支援公益財團法人法

圖 8 派令-派遣地方政府公務人員任職支援公益財團法人案例

（資料來源:整理自人與防災未來中心提供之資料）

七、日本公務人員考試-災害管理職系之設計(草案)

(一)設置危機管理學院之學校

1.常葉大學

2.關西大學

3.日本大學

4.千葉科學大學

5.神戶學院

其中常葉大學及神戶學院僅教授自然災害之危機管理課程。

(二)災害管理職系之考試科目

1.管理(Management):

包含 coordination(合作)及 ommunication(溝通)

2.災害學(Disaster type):包括

(1)自然災害(natural)

海嘯(Tsunami),地震(earthquake),核電(nuclear power),氣體(gas),洪水(flood)

(2)人為災害(man made):如恐怖攻擊(terrorist)

(3)感染症(Podomatic Epidemic)

3.計畫(planning)

4.災害管理(Disaster management)

5.統計(statistics)

6.資訊科學(information science)

7.媒體溝通(mass communication)

8.社會心理學(socialogy psychology)

肆、心得與建議

有關本次參訪心得與建議，均係審度日本之優點與限制後，反思何者可為我國參考借鏡，茲扼要分述如下：

一、公、私部門 BCP 之要求與建立

BCP 業務持續運作計畫，可提供公(全國中央到地方-都、道、府、縣)及私部門協同合作的機會，將重大災害損失之後，第一時間將重要核心職能恢復。

二、台北市之後備防災基地建構

日本為防首都受災癱瘓，另有備份防災基地，東京都的災害後備都市為立川廣域防災基地，而台北市呢?

三、獨立行政法人之 DMAT 制度

日本 DMAT 至 2014 年有 9,000 人，其訓練方式，除訂定詳盡的 SOP 手冊外，比較特別的是，即使醫護人員也要參加消防單位的聯合演習，如爬進模擬的幽暗坑道中進行救護的現場演練，模擬在吵雜的環境下進行通訊聯絡之訓練等，訓練內容可謂相當紮實。有助在未來紛亂的現場中實際進行救護工作。

四、中央及地方減災人力專業輪調交流

係於內閣總務大臣及內閣決議之地方分權計畫及總務省每年訂定之人事管理營運方針中規範，以達促進中央與地方間彼此間相互理解、培育人才及活化組織等目的。如:總務省消防廳(Fire and Disaster Management Agency of the ministry of internal Affairs and Communications，簡稱 FDMA)與東京消防廳(Tokyo Fire Department，簡稱 TFD)人員輪調交流。

五、彈性之用人制度-派遣機制

日本地方政府透過派遣機制，派員固定到非營利組織或是相關的事務單位去研修、去實習，藉由這樣子的一個互動方式讓這些公務人員能夠進一步的了解，比方說他的服務對象或這是他合作對象的一些事務內容，對於日後，如公私協力或是引進民間活力等，將有很大的充實。

六、公務人員考試及「災害管理職系」之設計

研議公務人員行政類設置「災害管理職系」之可行性，除研訂應試科目外，另應評估其升遷機制與業務加給等配套措施。期有助於提升災害管理人員之專業能力，改善災防從業人員兼辦其他業務、流動頻仍等相關實務困境。

七、中央及地方政府機關共同促成 DRI 中心之設立

主要在將關西淡路大地震之記錄、記憶及教訓，經驗傳承給後代，此種傳承符合聯合國減災政策之社會教育，減少社會之脆弱性(vulnerability)、增加全民之韌性(resilience)，建立一個共受風險(risk shared)社會。

伍、結語

本次參訪前往日本就該國政府危機管理之相關人事政策及制度進行參訪，收獲頗豐，參訪心得與建議當於本院考銓保訓政策之訂定與業務之精進皆具意義，值得相關部會省思、參考；若行成新法，則對國土安全事權統一、文官災害管理專業及整體防災之規劃及整合上，必有更宏遠之功效。

附錄：參訪照片

參訪東京明治大學進行座談後與菊地正雄教授合影

參訪東京明治大學危機管理研究中心，與西村弥准教授(左一)、市川宏雄教授(左二)、小林麻衣子研究推進員(右一)進行座談

參訪東京消防廳進行座談後，與三枝純平消防司令補(左一)、星英孝消防司令(左二)、伊藤大消防司令(右一)合影

參訪厚生勞動省 DMAT 事務局進行座談後，與小井土雄一局長(右二)、大野龍男局員(右一)合影

參訪兵庫縣神戶市人與防災未來中心

參訪京都大學防災研究所