

7 参考資料 — 危機対応の考え方

(1) Incident Command System(ICS)を用いる理由

日本の危機管理の現状

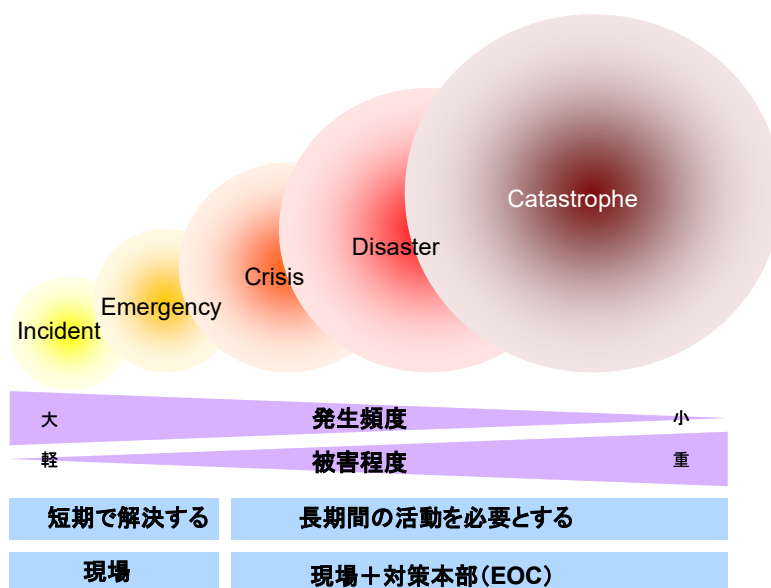
- あまりにも多くの人の報告が、一人の管理者に集中している。
- 各危機対応組織の構造が多様である。
- 信頼できる災害情報が得られない。
- 通信手段が不十分で互換性に欠ける。
- さまざまな機関の間で計画を連携させる構造がない。
- 権限の境界がはっきりしていない。
- 様々な機関の間で、使用している用語に違いがある。
- 災害対応における目標が不明確で、具体性に欠ける。

災害対応にあたって上記のような課題が注目されたのは、1970年代初頭の米国カリフォルニア州で森林火災においてであった。急激に延焼する森林火災に対して効果的に対処するためには、今までにない新しいアプローチが求められた。その回答としてカリフォルニア州で発生する森林火災に関係する諸機関で作る組織FIREScope (Firefighting Resources of California Organized for Potential Emergencies)は、関係するすべての組織が標準的な危機対応システムを共有することを提案した。危機対応を5つの機能の集合体としてとらえるIncident Command System(ICS)である。ICSはその後1980年代には全米の森林火災関係者の間で利用される組織運営システムとなった。さらに、1990年代には森林火災だけでなく、さまざまな種類の災害場面やイベント場面でも利用される危機対応に関する標準的な組織運営システムになった。

FIREScopeのプログラムとして出発したICSは、1980年代に全米の危機対応組織連携システム(the National Interagency Incident Management System: NIIMS)と呼ばれる国家プログラムへと成長している。

(2) 危機とは何か

英語で危機にあたる言葉は5つ(Incident、Emergency、Crisis、Disaster、Catastrophe)である。これは発生頻度と起こった後の被害規模により意味合いが異なる。特にIncidentやEmergencyは短期で解決するようなもの、現場で基本的には処理が終わるものである。朝出勤→対応→その日の夜には帰宅できるものがIncidentでありEmergencyである。それが長期間対応を続ける必要があるものは、当然規模も大きくなる。



7 参考資料 — 危機対応の考え方

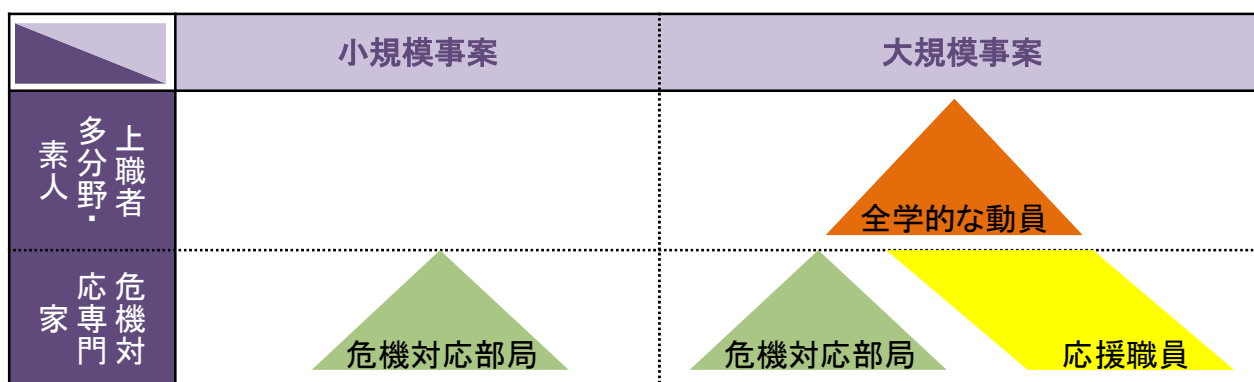
(3) Incident Command Systemの基本的な考え方

小規模事案については、危機対応本部のみの組織体制で対処可能であるが、長期間の活動を必要とする大規模事案(Crisis、Disaster、Catastrophe)では、対応部局を統括する対策本部的役割が必要となってくる。

ICSとは、発生頻度の低い大規模事案に関する対応体制の構築に注力するよりも、毎日直面している小規模事案に対応する処理方法を用いて、大規模事案においてもそのまま誠実に遂行する、というのが基本的な考え方である。

小規模事案というのは基本的には危機対応部局の中で処理できるため、統率のとれたチームで、効率よく対応が可能である。これが大規模事案においては、全学的な動員がかけられ、日頃一緒に業務にあたっている人々がバラバラになり、連携のとりにくいチーム編成の中で業務にあたり、なおかつ全体的な統率を図るため、現場経験がない「上職者」が指揮をとり、組織のことを知らない応援派遣の人材が実行にあたらなければならないというのが現状である。

経験の少ない上局層においても、対応部局から現場ノウハウを30分で学び取り、現場対応を乱さない組織運営が可能となるよう取りまとめようというのがICSの基本であるといえる。



(4) ICSに従った組織運営

- ①現場対応をいかに支援するかの仕組み
- ②複数の組織が組織の機能や職位及び資源や施設について、共通の名称を使用する
- ③第1にすべきはIncident Commandの確立
- ④軽視されがちな作戦計画・調達・事務といったスタッフ業務の重要性を強調したシステム

ICSは現場が基本であり、現場での対応をどのように支援するかということにある。人員配置、活動連携を複数組織の中で行うためには、標準的な組織、機能、職能の名称が必要であり、共通言語として使用される。また、その場を仕切る指揮者を確立することも重要視している。さらに、日本の組織が軽視しがちな作戦の立案、調達、事務処理といったスタッフ業務の充実に力を入れている点がポイントである。

(5) ICSが優れている危機対応のポイント

<組織のあり方>

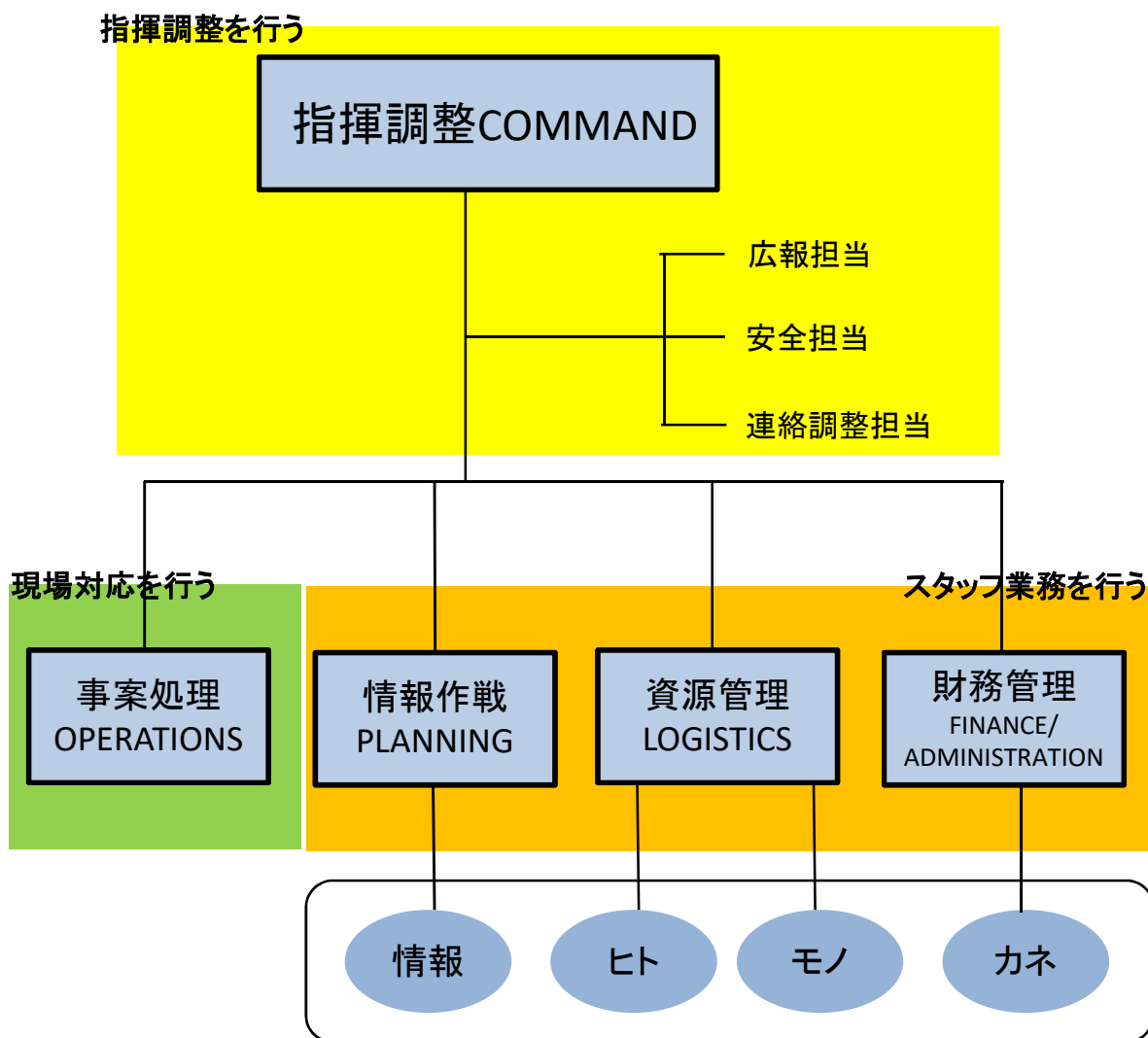
- (a) 危機対応の5つの機能(Five Functions)
- (b) 状況に応じた組織編成(A Modular Organization)
- (c) 標準化された概念・呼称(Common Terminology)
- (d) 空間利用の標準化(Designated Incident Facilities)

<組織の運営>

- (e) 一元的な指揮命令系統(Unity of command)
- (f) 直接指揮人数の制限(Span of Control)
- (g) 責任担当期間(Operational Period)
- (h) 日誌の義務化(Unit Log)
- (i) 対応計画策定(Consolidated Incident Action Plan)

(a) 危機対応のための5つの機能

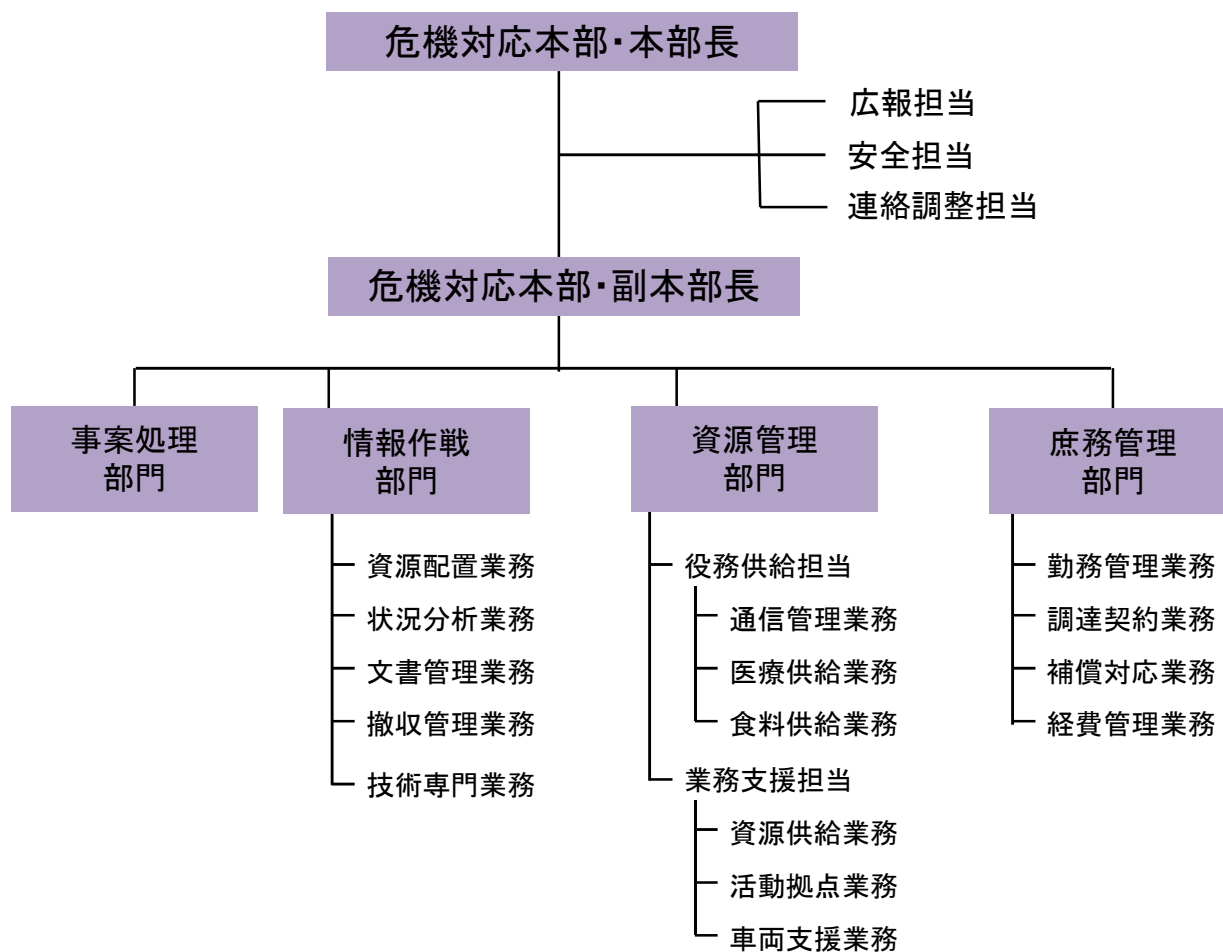
5つの機能のうち指揮調整(COMMAND)が第1の機能であり、COMMANDERが現場の指揮調整を行う。事案処理(OPERATION)は、実際の現場対応である。日本の危機対応組織の問題点の1つは、全員が事案処理担当になってしまうことにある。ヒト、モノをコントロールする資源管理(LOGISTICS)、情報をコントロールする情報作戦(PLANNING)、最終的に必要となる事務処理、特に財務管理(FINANCE/ADMINISTRATION)を明確に位置づけることで、これらスタッフ業務が事案処理を支援し、効果的かつ効率的な災害対応が可能となる。災害対応にはこの5つの機能が必要であることを常に意識しながら全員が行動するというのがICSの基本である。



7 参考資料 — 危機対応の考え方

(b) 状況に応じた組織編成

小規模事案では、5つの機能の全てを1人で担うが、全学規模で長期間の対応が求められる場合には、業務を分担するための下図のような組織編成をとるのが一般的である。



(c) 標準化された概念・呼称

組織のあり方における5つのポイントは、人的支援の動員、現場での連携を容易にするための仕組みであり、複数の組織が連携・共同することを想定した時に、何をすべきかの提案になる。それが具体的な形として表現されたものが複数の組織間での標準化された概念・呼称の設定である。組織の構成要素名称、役職名称、活動支援拠点においても用語が統一されている。

用語の統一

- ・組織の構成要素名
 - 職位名
 - 資源名
 - 活動支援拠点名

通信の統一

- 情報伝達機器
- 通信計画
- 情報伝達の手順や手続き

(d) 空間利用の標準化

危機対応を行う活動支援拠点においても、空間利用の標準化を定めている。

活動支援拠点

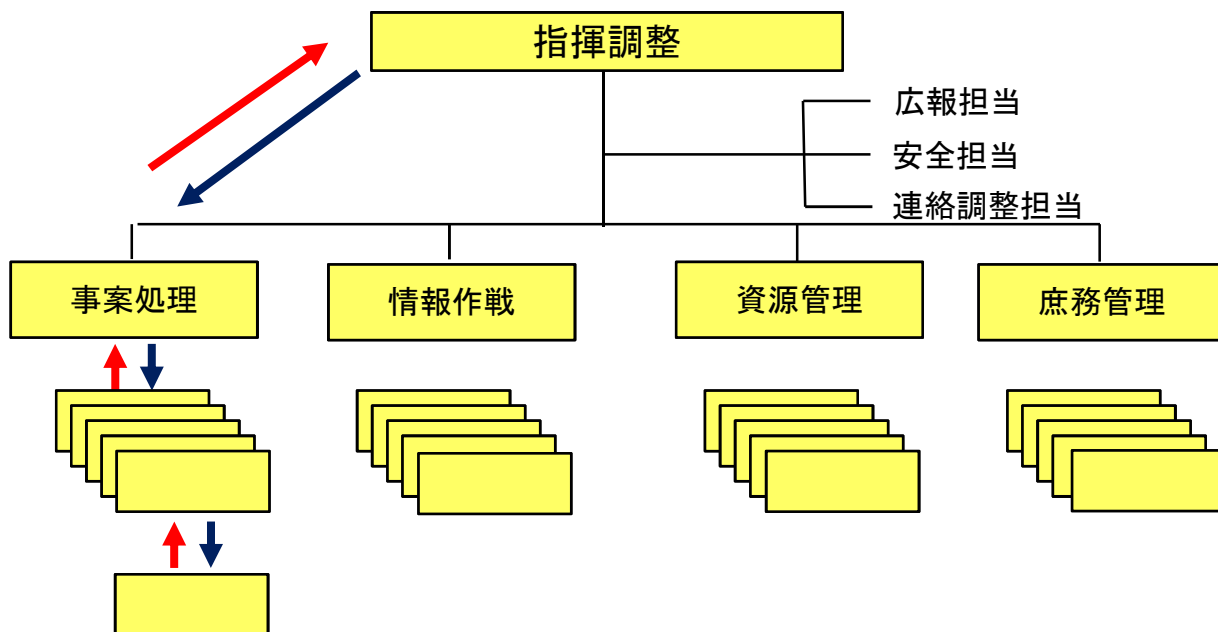
1. 本部指揮所 (Incident Command Post)
2. 集結拠点 (資材・機材・人材が集まる)
3. 休息場所
4. 記者会見場

} 近くに設置しない

7 参考資料 ー危機対応の考え方

(e) 一元的な指揮命令系統

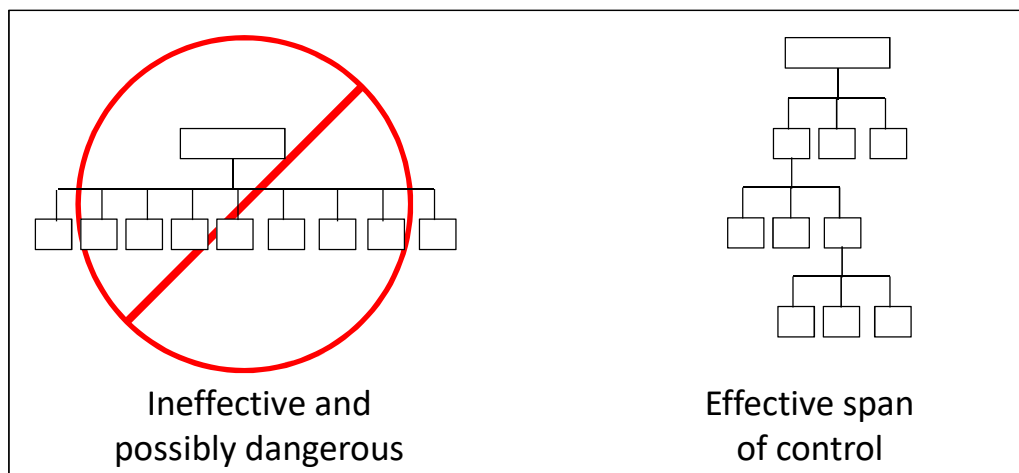
現場において、命令系統が錯綜していると混乱を来し、全体の対応の効率が著しく低下する。そこで対応人員の一人について、指揮命令系統は1つである形をとっている。



(f) 直接指揮人数の制限

直接指揮をする部下の人数が多すぎると問題が生じる。1人に対して7人までであれば、誰にどのような指示を出したかについて個別に認識し、重複なく指揮調整を図ることが可能であるとして、1人のリーダーには7人を上限とした部下を配置することが定められている。

リーダーへの過度の集中を避ける

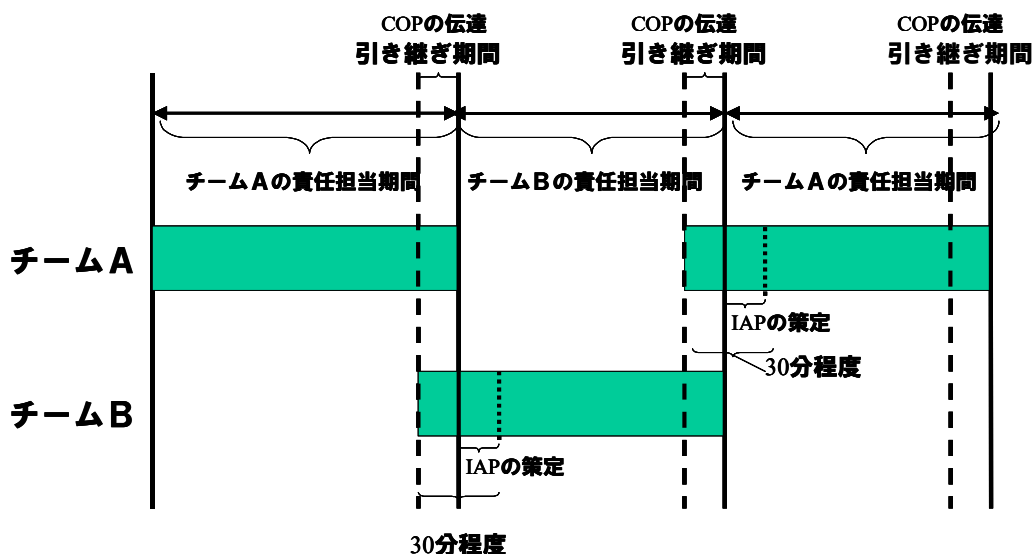


1人のリーダーは5±2人だけを指揮する

(g) 責任担当期間

ICSの画期的な考え方として、責任担当期間がある。これは休憩、交替のシステムを導入する考え方である。日本においては、災害対応を一連の流れだと捉え、担当者が長期間稼働し続ける形になりがちであり、こうした体制ではリスクが大きい。ICSでは、8時間ないしは12時間で交替し、引き継ぎが行われる。

(COP、IAPについては、60、61ページを参照)



(h) 日誌の義務化

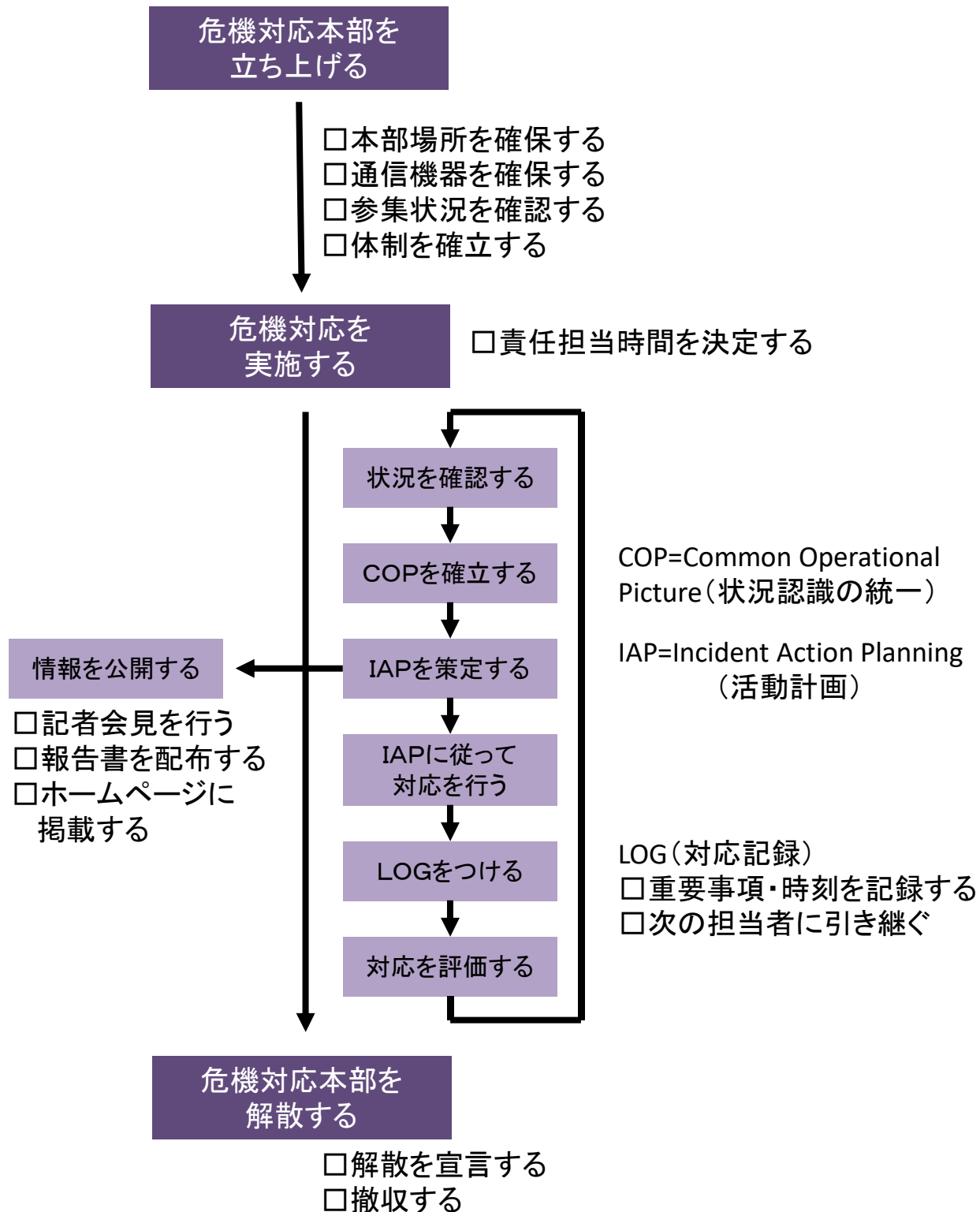
交替・引き継ぎを前提にして危機対応する体制を維持するために不可欠なのが、日誌の義務化である。引き継ぐためには自分が責任担当している期間にどんなことが起こり、どのように対処したのかについて、記録しなければならない。そのために業務日誌を対応従事者全員に義務づけ、業務日誌の管理のための担当者も存在する。

(i) 対応計画の策定

前任者からの日誌に目を通し、自分の担当期間にすべきことの概要について記載する。

7 参考資料 — 危機対応の考え方

(6) 危機対応における基本的な業務フロー



(a) COP：状況認識の統一（Common Operational Picture）の確立

状況認識の統一には、ホワイトボード*を用いる。CSSBとは災害対応の現場における状況認識に使用される白板を指す。その作成を義務化し、標準化することで労力をかけることなく、対応業務の引き継ぎや活動計画の策定を行うことが可能になる。CSSBを用いることで、現状認識の共有と、先の責任担当期間における対応計画と、実際の活動結果が記録として残され、次の期間を担当する対応者に送られる。そこで、また新しい状況が付与されて活動が継続される。

* コピー機能付きのホワイトボードが理想的(2台あるとさらに便利)。ホワイトボード上の紙を巻き取る形式のものは、配付用にコピーすることが困難であるため、適さない。



中越沖地震におけるホワイトボード使用例（新潟大学総務部総務課）

7 参考資料 ー危機対応の考え方

(b) I A P : 対応計画の策定 (Incident Action Plan) の策定

前任者からの日誌に目を通し、自分の担当期間にすべきことの概要について記載するのが対応計画策定である。状況・人をどう割り振るのかの組織体応図、所有資源、行うべきことについて30分程度で記載し、全員で共有するルールになっている。対応計画を策定することで、意思決定を標準化することがICSのねらいである。

対応計画の基本要素

1. 活動目標
2. 戦術
(目標を達成するために資源をいかに利用するか)
3. 組織体制
4. 仕事の分担

活動目標の例

- 人命を守る
- 学生の安全と健康を守る
- 国土を守る
- 災害を未然に防ぐ
- 重要な社会基盤と主要な資源を守る
- 犯罪捜査に協力する
- 財産を守る
- 早急の復旧・復興を支援する