
アイシーエスで緊急対応力を強化する(1)

(矢作征三、巨大災害に立ち向かうニッポン、東京、社会評論社、2015、p.131-144)

2018年6月29日、災害医学抄読会 <http://plaza.umin.ac.jp/~GHDNet/circle/>

I、はじめに

災害発生直後、行政機関や公共機関、企業などの組織体では、ただちに緊急対応の体勢を整え、安全確保のための行動を起こす。さらに、緊急対応の開始とほぼ同時に業務継続・事業継続の体制を整えることを開始する。発災直後の数時間の対応が効果的にできるか否かは、その後の復旧活動や事業継続に大きく影響する。緊急対応の体制はどうあるべきか、欧米先進国で標準化されている一元的な非常時の指揮管理システムである Incident Command System (ICS) の概要を紹介し、その有効性を検討する。

II、効果的な緊急対応を実現する組織づくり

一般的な平常時の管理体制で非常時も対応しようとする対応が遅れ、責任の所在もあやふやとなり、混乱を招く。即決的に、機動力を発揮しなければならない重要な時期に決断と行動ができない。そして、事業の継続に深刻な影響を及ぼしかねない。非常時には状況の変化に合わせ、臨機応変に機動力をできるような平常時とは大きく異なった組織体制を築く必要がある。ICS は、従来の職位や職責に関わらず、必要な機能・役割に人を張り付ける緊急対応に照準を当てた方法によって機動力を高めている。ICS の機能別に対応する緊急対応の仕組みは今や危機対応の世界標準となっている。

国家危機管理システムは、国家の非常事態に対応する基盤となる、原因、規模、地域、事態の複雑さに関係なく、また犠牲者や被災規模に関わらず、統合し協働し、全ての脅威と危険を含む事象を管理し環境への影響を抑えるため、あらゆる政府機関、民間のすべての関係者が組織的、率先的に取り組むべきである。

アメリカでは、9.11 同時多発テロを引き金に、あらゆる組織において ICS をベースにした Nation Incident Management System (NIMS) を採用されている。NIMS は ICS に加えて州や連邦政府による支援プロセスなども定められている。NIMS には、大規模災害や特定の緊急事態だけを対象とした対応計画や通信計画だけでなく、ICS、複数機関間の調整、広報等に関わる総合的なアプローチ及び情報確認の統一など情報管理や資源管理の基本原則についても想定されている。これによってあらゆる危機に対して同一の方法で対応するマニュアルとして位置付けられた。

III、NIMS とは

- ① 大小や種類を問わず緊急事態が発生するとまず ICS 組織が立ち上がる。災害の規模や種類によって単独指揮の場合と合同指揮の場合がある。現場では迅速性が要求されるた

め、作業は「命令」によって行われる。

- ② 現場での作業に人的勢力や資機材が不足すると指揮者は地元の「災害対策本部」に支援を要請する。地元の対策本部からは上層の州政府の対策本部へ、州政府からは連邦へと支援の調達要請は必ず下位階層から上位階層へと流れる。支援にあたる連邦政府ではその役割が省庁ごとに明確に分かれている。重要な部分は、現場地元の対策本部が緊急対応の主役であり、上層機関がそれを支援するという体制であるということである。

IV、ICS の組織体制

ICS の組織は、5つの組織体制で構成され、トップダウンであらゆる事象に対応する。

- ① 指揮・調整あるいは司令（コマンド）

災害発生時に実行部隊に対して指揮調整を行う。緊急事案の全体を見通し、利害関係者（災害対策本部）に作戦の進捗状況と現状を定期的に報告し、作戦実行の安全を監視する。

- ② 事案処理実行班（オペレーションズ）

緊急対応計画を実行し、戦術的目標を達成することが任務である。ボトムアップ方式で組織を編成する。人、物などリソースがあるときは、現場指揮者の直接指揮のもと行動する。リソースが現地指揮者の監督限界を超えた時点で、地区隊長、あるいは班長、支部長、部長などを指名し分岐する。責任範囲を明確にするため、個人が扱う責任の数と権限の及ぶ人数を最大5名とし、意思の伝達や情報交換に支障が出ないようにする。

非常時の現場におけるボトムアップの考え方は、緊急事態においては時間が最も重要な鍵であり、現場で意思決定をすることが最も合理的であるという考え方に基づく。

また、実際の災害現場の対応は現場指揮所ですべての命令が発せられるが、現場指揮所の場所は、現場に最も近く、災害現場の状況がよく把握できる場所であることが唯一の条件である。

- ③ 情報・作戦あるいは計画・戦略班（プランニング&インテリジェンス）

情報収集と評価、現状報告書の作成、評価、人材や資機材などのリソースの現状の把握、現地戦術作業計画の作成、任務解放計画の作成などである。

- ④ 資源管理あるいはロジスティックス

通信の確保、医療、食料補給、手配、施設管理、輸送手段確保、現場対応に必要な資源管理など、後方支援業務を担う。資源が不足する場合は、渉外あるいは調整担当官を通じて外部機関へ必要資源の支援要請を行う。

- ⑤ 庶務・財務あるいはファイナンス

費用の把握、及び物資の調達に必要な契約業務を担当する。