



TIEMS(国際危機管理学会)日本支部 第6回パブリックカンファレンス

機能に応じた組織をつくれ ～平時の組織体制では災害時に機能しない～



会場となったTKP ガーデンシティ永田町(千代田区)の様子

TIEMSとは

国際危機管理学会 TIEMS(The International Emergency Management Society) は米国ワシントンで1993年に設立され、現在、ベルギーに事務局を置く国際的な NGO 組織。約50カ国に会員を持ち、研究者や、管理者、医師、社会学者のほか、危機管理や防災に関心が高い人々による世界的なネットワークを築いている。危機管理や防災に関するさまざまな対策や技術の情報共有を図り、自然災害やテクノロジー災害からの回避や、減災、危機対応力、復旧の能力を上げていくことを目的にしている。代表は、ノルウェー人の K.Harald Drager 氏。日本支部は2012年5月に設立された。支部長は、京都大学防災研究所教授の林春男氏。日本支部の入会費・会費は無料で、危機管理に関心があれば誰でも入会できる。主な活動として、年3回、パブリックカンファレンスを開催している。申込みは、本誌ウェブサイト (<http://risktaisaku.com>) の TIEMS 会員募集ページより。



白熱した議論が交わされたパネルディスカッション

都市減災サブプロジェクト
都市の脆弱性が引き起こす激甚災害の軽減化プロジェクト
Urban Resilience
都市災害における災害対応能力の向上方策に関する調査・研究
文部科学省委託研究 都市の脆弱性が引き起こす激甚災害の軽減化プロジェクト[3都市災害における災害対応能力の向上方策に関する研究・調査]の活動の一環です。

TIEMS (国際危機管理学会) 日本支部 (代表理事: 京都大学防災研究所教授の林春男氏) は6月20日、「平時の組織体制では災害時に機能しない」をテーマに、第6回パブリックカンファレンスを都内で開催した。司会は新潟大学災害・復興科学研究所助教の井ノ口宗成氏。

講演を行ったのは岩手大学地域防災研究センター教授の越野修三氏、消防庁国民保護・防災部広域応援室長の杉田憲英氏、警察庁警備局警備課の中神一明氏、株式会社インターリスク総研主任研究員の田代邦幸氏。

越野氏は東日本大震災のときに岩手県庁内で業務が機能的に遂行できず組織編成を変更した経験から、災害で確実に役割を果たすための組織運営と実践的な訓練の重要性について説明。市町村を支援するための新たな仕組みについても語った。杉田氏は緊急消防援助隊を中心とした消防の大規模災害対応における体制や装備を紹介し、南海トラフ、首都直下地震対策に向けて取り組むべき課題を提示した。中神氏は都道府県の枠組みを越え迅速に対応する警察の災害警備活動を説明し、東日本大震災における警察災害派遣隊の多方面にわたる活動を紹介した。田代氏は企業の災害対策本部の問題点を指摘し、アメリカで導入されている標準化された危機対応の仕組みであるICS (Incident Command System) を参考にした組織体制の構築事例について語った。

続いて越野氏、杉田氏、田代氏と林春男氏をパネリストに、同テーマでパネルディスカッションを行った。コーディネーターは京都大学防災研究所教授の牧紀男氏。

災害時に機能する有効な組織体制に変えるための突破口について越野氏は、「岩手県でも部局の壁が厚く、岩手・宮城内陸地震が起きてはじめて改組が可能になった。危機意識を持つ体験がないと難しい。東日本大震災を経て岩手県の市町村の危機意識は高まったが、まだノウハウが行き渡ってない」と現状を語った。杉田氏は災害経験の偏在化と経験蓄積の困難さを指摘し、「消防庁では1期目の首長を対象に災害対策研修を行い、今年は300人が参加した」と危機管理を意識してもらう取り組みを紹介した。田代氏は「訓練や演習で厳しい現実を突きつける必要があるが、改善点が明らかになっても訓練で満足し、改善の意欲が急低下する傾向にある」と問題点を指摘した。林氏は組織体制を変えるのは危機感以外になく、トップが自覚を持てるかが重要と語った。また、「実際の危機が起きたときに、組織体制の代替案を提示できるのかが問われている。ICSの基本は事前の調整。まずは、災害でどういう機能・仕事が必要になるのか考えるのが重要」と話した。

国際危機管理学会は2014年10月20日～23日に、新潟県の朱鷺メッセで、「新潟県中越地震から10年」をテーマに2014年の年次大会を行う。

●岩手県における災害対応組織

岩手大学地域防災研究センター教授
越野修三氏



2008年に発生した最大震度6強、死者17人を出した岩手・宮城内陸地震では、岩手県の災害対策本部はうまく機能しませんでした。そこで陸上自衛隊の部隊構成を参考に、災害対策本部を改組しました。陸上自衛隊の組織体制は師団長という指揮官の下に実行部隊として連隊、その下に中隊が位置づけられるヒエラルキー構造をとり、指揮官を補佐するスタッフ組織として幕僚組織が配置されています。

岩手県では災害対策本部長である知事を支える幕僚組織として、「情報」「対策」「通信」「広報」「総務」の各班によって構成された総勢65人の本部支援室を設置しました。この本部支援室を指揮統制するのが統括班です。そして、各部局を実行部隊に相当する事案処理部門に配置しました。

しかし、東日本大震災では部局を横断する業務に問題が生じました。災害時は担当部局が不明瞭な業務がたくさんあり、1つの部局だけで対応できません。そこで、被災者支援、保健医療対策などの業務ごとのチーム編成にし、部局横断的に対応できる組織に改編しました。ところがこれでも問題が出てきました。状況が少し落ち着くと、従来の部局とチームとの業務に部分的な重複が見られ、どちらが対応するのか不明確になり責任の所在が曖昧になりました。

必要なのは、部局の縦割りを防止しつつ、各部局長に責任を持たせ、絶えず変化する災害のフェーズにあわせ柔軟に対応できる組織です。

自衛隊の連隊戦闘団を参考に総合調整所を強化し、実行部隊となるコンバットチームをつくりました。例えば災害時の県庁の業務として物資供給支援があります。従来は米などの食料は農林水産部、日用品は環境生活部、車は商工労働観光部が担当していましたが、商工労働観光部を主幹部局にし、環境生活部と農林水産部を配置して災害時コンバットチームをつくった場合は、商工労働観光部長が責任

を負います。災害状況の変化に応じてはコンバットチームを解体、再構築して対応します。

もう一点、災害対応は警察、消防、自衛隊、DMATなどの関係機関の協力が必要不可欠ですが、各機関と県庁とでは指揮、命令系統が異なります。東日本大震災では、情報共有のために災害対策本部内の配置を必要に応じて変更するなど、総合調整所を重視することで認識を統一し対応方針を決め、関係機関と協力して対策に当たりました。2008年に釜石市で起きた山火事を教訓に、現場レベルで現地調整所を設置し、集まった関係各機関が情報を共有し、円滑に救助活動できる仕組みにしていたのです。指揮系統の混乱を避けるため、現場に最初に到着した機関が主導して対応に当たります。

東日本大震災後に、市町村が対策本部の体制を状況によって変えたのかアンケート調査を行いました。岩手県内の33市町村のうち、本部体制を変えたのは7市町村の22.6%のみ。77.4%は変えていませんでした。理由として現行のままで対応できたと答えた市町村が70%です。しかし、詳しく調べてみると、職員不足や災害本部の運営のノウハウがわからず、マニュアルも整備されていない問題が浮き彫りになりました。

盛岡市は災害対策本部を岩手県と同じような組織体制に変えました。先日、訓練を行ったところ有効な組織体制だと高く評価されました。しかし、小さな自治体は訓練のノウハウも予算もありません。そこで岩手県内の大学と関係機関が協力し、岩手大学地域防災研究センター内で自治体職員が訓練できる体制の整備を進めています。訓練を重ねないと組織は生かせません。実行力のともなった組織にするために、オール岩手で実践的訓練を進めていく予定です。

●消防における平時の組織体制と緊急時の組織体制

消防庁国民保護・防災部広域応援室長
杉田憲英氏



私は消防庁広域応援室で、緊急消防援助隊を所管しています。日常的な消防活動を行う組織は、消防組織法にもとづいて市町村が所管します。全国に770の消防本部があり、常勤の消防職員が約16万人、主に一般市民で構成する消防団員は約87万人という、地元に密着したマンパワーを有しています。これに対し、大規模災害時には、全国に登録されている緊急消防援助隊が出動することとなります。消防庁は地域からの要請に基づき、どこに出動するのかを決め、ロジスティックを支援します。現場に入ってから対応は現場レベルで判断すると同時に、市町村の現場で対応できないことを県に報告して検討し、さらに必要なら国レベルで調整するという意味で、消防庁は補完的な対応が中心になります。

緊急消防援助隊は、阪神・淡路大震災時に、消防車が現場に入らず火災現場で放水ができないほか、人命救助に使う救助資機材も届かず非常に苦しい思いをしたことを教訓に、1995年に創設されました。これまで19年間で25回出動しています。

現在、約4700隊ある緊急消防援助隊の部隊編制は、指揮支援部隊と現場部隊の都道府県大隊の2つに分かれます。災害が起き、消防庁に要請が入ると災害の規模や状況によって投入する部隊を決めて現場に派遣します。災害現場では現地の消防や警察、自衛隊などいろいろな関係機関と連携します。消防というと火を消すイメージですが、消火、救急、救助、情報収集、物資搬送など多岐にわたる活動を行う組織です。

災害対策は被災地の市町村長の責務ですが、実際問題として小さな市町村では対応に苦慮する局面もありえます。そこで、災害が起ると市町村に参謀役となる指揮支援部隊を迅速に派遣し、対策をバックアップします。投入するのは現場経験が豊富な精鋭部隊です。また、各市町村を支

える組織として、被災した都道府県に知事をトップとする消防応援活動調整本部も設置されます。

緊急消防援助隊の出動には、都道府県知事からの要請が届かなくても出動できるように複数の連絡ルートを設定しています。最悪の場合には、被災地からの要請がなくとも消防庁長官が他地域の都道府県知事や市町村長に出動指示を出せるようになっていきます。東日本大震災のときは消防庁長官が出動指示を出しました。

東日本大震災では3月18日のピーク時には1870隊が活動し、のべ3万人を派遣しました。全国的な出動は初めての経験でした。

緊急消防援助隊の課題は大規模な人員の迅速投入と長期戦への備えです。現在は南海トラフと首都直下地震対策に力を入れています。関東、東海、四国、九州が被災地になるので、東北、北陸、山陰の部隊が主力になり手薄な状況も想定されます。そこで、緊急消防援助隊を6000隊に増隊し、大災害が起きた場合の大規模かつ迅速な出動態勢の整備を進めています。

実際の災害現場では、多種多様なニーズがありますから、実動機関と連携する必要があります。ポイントは、連携の「場」の設定と連携の制度や仕組みの整備です。東日本大震災では仙台市若林区と宮城野区で1000人規模の行方不明者がいるという情報が入り、各機関と連携し合同一斉救助をしました。災害対策本部という「場」がうまく機能した例です。

現在は、地図と情報を重ね合わせる情報共有システムの開発に力を入れています。災害時には情報が徹底的に不足します。災害に強い通信網をうまく利用し、地図上に得られた情報を重ねて表示することで効率的に運用できるシステムを目指しています。

●警察による災害警備活動

警察庁警備局警備課災害対策室
中神一明氏



警察の災害警備活動は、大まかに9つに分けられます。

①被害情報の収集と官邸への報告、②被災者の救出と救助、③行方不明者の搜索、④地域住民の避難誘導、⑤緊急交通路の確保と交通規制、⑥犯罪の予防と取り締まり、⑦検視、死体見分と身元確認、⑧各種相談活動、⑨現場の広報や被災者への情報の伝達などです。

警察は大規模災害に備えて、2012年5月から警察災害派遣隊を設置しています。発災直後に即応部隊を投入し、続いて一般部隊を投入します。即応部隊は全国で約1万人。初動の3日間を、食料などの提供なしに活動できるよう準備しています。

阪神・淡路大震災を契機に、1995年に広域緊急援助隊が設置されました。それまで災害派遣専門の部隊はありませんでした。現在、広域緊急援助隊は各都道府県に設置され、約5600人体制をとっています。避難者の救助と救出を任務とする警備部隊、緊急交通路を確保する交通部隊、検視と身元確認を行う刑事部隊で編成しています。

発災後は、警備部隊の先行情報班がオフロードバイク等で被災地に向かい、被災状況や道路状況の情報を収集します。警備部隊の救出救助班は救出、救助と避難誘導等に当たります。ロジスティクスや広報、調整を扱うのが隊本部班。交通部隊の交通対策班は道路の応急対策や交通規制を実施します。必要であれば緊急通行車両の先導も行います。刑事部隊の検視班が遺体安置所で検視、身元確認等を実施します。

東日本大震災の東北3県における災害対処体制は現在約4000人です。岩手県警が約700人、宮城県警が約800人、福島県は約2500人体制をとっています。全国から約200人の警察官を派遣しています。一方、東日本大震災の災害警備活動は最大で約1万2800人でした。福島第一原

発事故が発生し、3月12日に周辺に避難指示が出され、機動隊等の部隊がすぐに現場に入り、付近住民を避難誘導しました。3月17～21日にかけて20～30キロ圏内の自力で避難できない人たち544人を圏外に移送しました。原子炉建屋に放水活動を行ったのは警視庁の機動隊で44トンの水を放水しました。

震災後には侵入窃盗が一時的に若干増加しました。震災前年の侵入窃盗件数は3県で5690件でしたが、震災1年目は5729件でした。パトロールを強化し、2年目は4696件に、3年目には4189件に減少しました。震災後2年目から暴行や傷害の粗暴犯が増え始めました。震災前の粗暴犯は2008件。震災後1年目は1803件でしたが、2年目に2224件、3年目に2181件と若干ですが増加傾向にあります。

広域緊急援助隊と機動隊を中心に行った被災者の搜索と救出で、これまでに3750人を救出しました。行方不明者の搜索活動は現在も継続して行っています。毎月11日前後に一斉搜索も行っています。現在は骨片を見つけるのが精一杯な状況です。

今回の震災では多数のご遺体を収容しました。1万5816人のご遺体を検視して99.4%の身元が確認できました。全国の警察から最大時に約500人の検視官などを派遣しました。身元確認に備え、指紋、掌紋、DNA型鑑定資料、歯牙形状の採取を徹底して行い、より多くの身元が確認できるように尽力しました。

被災者支援は女性の警察官を中心にしたチームが避難所をまわり、避難者の心のケアを現在も継続的に実施しています。

●民間企業における機能に応じた組織体制の事例

株式会社インターリスク総研 主任研究員
田代邦幸氏



企業で災害対応マニュアルやBCPを策定する際、既存の組織体制をできるだけ維持して災害対策本部を構成したいとの要望を受けることがあります。しかし、既存の組織体制の延長で組み立てた災害対策本部が本当に機能するのでしょうか。本日はICS（インシデント・コマンド・システム）の考え方を部分的に導入して災害対応体制を整備した事例を紹介します。

企業における災害対策本部の組織体制は、平時の部門と関連付けられるのが一般的です。例えば、災害対策本部の情報システム対策班は平時の情報システム部門が担当するというような形です。これには2つの理由があります。1つは平時と同じ組織のほうが平時における準備を進めやすいから。もう1つは平時の上司部下の関係を維持した方が非常時でもスムーズに動けると思われているからです。

ここで、企業の災害対応体制を考える際に、災害対応に必要な機能が時間の経過とともに変化することを踏まえておく必要があります。大まかに分けると、災害発生直後の「安全確保」、次に混乱した状況の中での「状況把握」、そして何らかの代替策をもって早期に「事業再開」を図り、最終的には本来の事業形態に戻す「事業復旧」と続いていきます。企業の災害対応体制には、このような変化に対応して、それぞれの段階で必要な機能を果たすことが求められます。

もうひとつ考慮しなければならないのは、災害発生直後の初動対応では、特定の部署の負担が非常に大きくなることです。特に、安否確認や応急救護、設備の保全など、総務部門や人事部門の仕事が急激に増えます。したがって、このような役割を部門単位で割り当てると、人手不足になるのは明らかです。

以上の点を踏まえながら、企業の災害対応組織の形を考えます。ICSには危機対応のノウハウが集積されており、必要な機能に基づいた組織体制が考えられていますので、既存組織の延長で災害対策本部を構成するのではなく、ICS

の組織体制に人材を割り当てていきます。

ICSの組織構成ではトップである指揮調整者の下に「事案処理」「情報作戦」「資源管理」「庶務財務」といった4つの部門を置きますが、この基本的な構成は民間企業でも変える必要はないでしょう（名称に違和感があれば修正すればよい）。ただし各部門に割り当てられている具体的な機能については、民間企業での必要性を考慮して取捨選択します。特に重要なのは、4つの部門のうち情報作戦、資源管理、庶務財務の3つを「支援機能」として残すことです。特に資源管理は、企業における従来の災害対応体制で、おろそかになりがちだった部分です。

事案処理部門は、災害対応の最前線部隊になりますが、時間の経過とともに役割が変化しますので、それに対応して陣容も変えるべきです。まず災害発生直後の初動段階では、事案処理部門に初動対応のための人員を配置します。その後の状況の進展に伴い、事業再開・復旧の段階に入っていくときは、それに必要な人員やチームを事案処理部門に割り当てていきます。このように、支援機能の3部門の体制は変えずに、事案処理部門の中身を変えることで、状況の変化に対応していくという考え方です。

人員の割り当てについては、平時の部署の枠にとらわれず、必要な知識や技能からみて最適な人を、各部門に割り当てていきます。災害対応に必要な機能の中で、十分な知識や技能を持った人がいないという場合は、割り当てられた人を新たに育成していくしかありません。

このように、ICSの組織体制を基本とすることで、資源管理などの支援機能を確保しつつ、状況変化に対応しやすい災害対応体制を整備できると考えられます。

もちろん、必ずしもICSの組織体制が正しいとは限りませんが、これからもさまざまな検証が必要でしょう。