



TIEMS(国際危機管理学会)日本支部 第5回パブリックカンファレンス

指揮調整のあり方 ～災害対応に必要な意思決定プロセスと 組織内・組織間における調整～



会場となったTKP市ヶ谷カンファレンスセンター（新宿区）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、社会科学者のほか、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。



参加者から活発な意見交換が行わ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: 林春男京都大学防災研究所教授) は1月24日、「指揮調整のあり方」をテーマに、第5回パブリックカンファレンスを都内で開催した。司会は牧紀男京都大学防災研究所教授。

人命を守り被害を最小限に抑えるために、指揮統制者は重要な決断を迫られる。情報を集約し効果的な対策をとり、全ての責任を負う指揮統制者には何が求められるのか。

講演を行ったのは京都大学防災研究所の林春男教授、岩手大学地域防災研究センターの越野修三教授、株式会社セブン&アイ HLDGS 総務部グループ渉外シニアオフィサーの成田庄二氏。

林教授は、指揮統制者に必要な責務や役割を明確にし、災害時に適切に対応できるように ISO22320 が求める守るべき要求事項を中心に Incident Command System を踏まえ解説を行った。越野氏は、陸上自衛隊で培った経験を生かし岩手県防災危機管理監として震災時に知事を支えたことから、トップを補佐する体制の重要性について話し、実行力の伴った組織運営に必要なポイントを語った。成田庄二氏はセブン&アイ HLDGS のリスク管理体制、対策本部と地域のライフラインを担う店舗とを結ぶ事業継続計画を紹介し、急激に変化する商品需要の実例を挙げ、今後の方針と課題を提示した。

牧紀男京都大学防災研究所教授を加え、「リスク対

策.com」中澤幸介編集長をコーディネーターに同テーマで行ったパネルディスカッションでは活発な議論がなされた。非常時におけるリーダーの資質について、林教授は大切なのはプランニング能力をどれだけ高められるか。危機の局面全てが新しいのではなく、繰り返し起こる事も多いため事前に事例を踏まえる必要性を指摘。「ISO22320 に示されている状況を把握し、目的を決め、対策を考え、適任者を決めるスキルを普段から磨くのが大切」と語った。越野教授は指揮官に求められるのは全責任をとる覚悟。状況判断力や洞察力、先見力は訓練で身につくが決断、決心に必要な覚悟はマニュアルでは身につかないとし「覚悟は全人格的な問題で、普段から自分を高める努力が必要」と明言した。牧教授は行政の災害対策本部では担当者を頻繁に変更している点から「オペレーションを任せられる人材を普段から把握する必要がある。また、過去の事例から学び、細かい点にとらわれずに、先をみすえた大局観を養うのが重要」と語った。成田氏は平時の職務が訓練になるとし「組織運営から見ると災害対策本部は独断制と合議制、事務局制の3つに分けられる。独断性が最もスピードがあるが、それぞれ長所短所はある。軟弱では困るが柔軟性が求められる」と話した。

国際危機管理学会は2014年10月21日～23日に「新潟中越地震から10年」をテーマに年次大会を行う。

●ISO22320に基づく指揮・連携 ～効果的な危機対応の実現～

京都大学防災研究所教授
林春男氏



これまでのカンファレンスでは、危機対応の国際規格であるISO22320について、組織が活動するときの情報処理のあり方、組織間の協力・連携のあり方を取り上げました。今回は組織内での指揮・統制について紹介します。

ISO22320では、指揮・統制の具体的な項目について、①危機対応の目的と達成目標を明らかにし、状況に応じて変更する、②役割と責任、関係を定める、③規則と制約条件、日程を整理する、④法令と賠償責任を守る、⑤現在の進捗状況と見込みを把握し、評価、報告をする、⑥主な決定事項と前提になっている状況を記録として残す、⑦様々な資源を管理する、⑧組織内のメンバーと社会に対して情報を発信する、⑨意思決定を行い、共有する、⑩決定事項を守る、と規定しています。

第1の重要なポイントは、活動目標を共有する点です。関係者の合意が非常に大切です。次にトップは全体的な視野に立って資源の配置などを行うべきですが、大切なのは業務上の意思決定は現場に近い階層で行い、全体調整はできるだけ高い階層で行う点です。3つ目に流動的なニーズや目的に応じて権限や資源を適切に変化させる点、そして危機対策の策定、および実施には地域社会の合意を得て、一緒に進められる体制を執る点です。

中心的役割を担う指揮・統制システムの構成要素は体制とプロセス、資源です。指揮・統制システムを状況に応じて拡大、縮小すれば、協力する組織と円滑に連携し、変化する状況に柔軟に合わせられます。例えば、同時多発テロを想定していなかった米国では、当時採用していたIncident Command System (ICS) をもとに柔軟に対策を講じました。

危機対応を担う指揮統制者の責務と役割も明確にしないといけない。指揮統制者は対策の着手と連携、結果に責任を負います。組織を立ち上げる権限と対策の開始と

拡大、終結の決定権を持ちます。法律などの従うべき事項を明らかにして遵守する。そして、権限は譲れるようにしておくことも大切です。

英語圏の人は「危機」を incident、emergency、crisis、disaster と規模の違いで呼び方を変え、違う概念だと考えます。けれども、事案のレベルに合わせて危機対応の原則を拡大させることで、指揮・統制を速やかに実施できます。

災害対応の活動はどのような指揮・統制プロセスを経ていくべきか。まず、どんな場面でも状況をみる「観察」から始めます。情報を集めて処理し、共有します。状況を把握できたら将来の予測をたて、計画を策定します。意思決定を下し、実行に移します。そして結果をフィードバックさせ、必要に応じて活動を調整します。

災害対策本部の活動サイクルから考えると、災害はいつ起こるかかわからないので、初期対応はかならず後追いにあります。しかし大切なのは、一度体制が確立したら先回りすることです。指揮統制プロセスに従って計画をつくり、実行に移し、フィードバックを受ける。このサイクルを繰り返して回転させることが重要です。

さて、指揮・統制プロセスにはどんな仕事、役割が求められるのか。ISO22320では必要最低限を規定しています。ICSと比較すると事案処理、情報作戦、資源管理、庶務財務、広報担当、連絡調整担当、安全担当などは重なります。しかし、ICSにだけ記されているように実際はもっと細かい仕事が必要不可欠です。インターネット上にICSの詳細がありますので参考にしてください。

最後に、危機対応は被災者のニーズに沿うように実施し、関係者の労働環境にも配慮しなくてはなりません。安全管理や衛生管理、ストレスのケアなどの対策も必要です。指揮・統制では人と機械、システムが複雑に関わりますが、肝心なのは人間を最優先することです。

●東日本大震災における指揮・調整の実際

岩手大学地域防災研究センター教授
(元岩手県防災危機管理監)
越野修三氏



東日本大震災では、岩手県防災危機管理監として災害対策本部長である知事を補佐しました。平成18年に着任すると円滑な指揮・調整を行うために岩手県災害対策本部の本部支援室を改編しました。被害情報や内外の資源を把握し、各部局や自衛隊、警察、消防などの関係機関と連携するため、本部支援室に総合調整所を置いて、状況判断が可能で具体的な目標と対応方針を決められる組織にしました。

岩手県に赴任する前には陸上自衛隊に在籍し、阪神淡路大震災では作戦部長を務めました。災害が発生し、混沌とした状況の中で迅速に対応するためには、的確な指揮が不可欠です。そして、指揮官を支える体制が重要になります。

本部支援室の役割はリーダーが行う決心の補佐です。本部長が決心に必要な情報を適切に提供するだけでなく、必要なら案を提示する。また、本部長の決心を具体的な対応策として部局や関係機関に指示し、委任された権限の範囲内で関係機関の行動と進捗状況を常に確認する責務も負います。

東日本大震災の日に私は会議で青森県八戸市にいました。自衛隊の助けを借り、県庁に戻れた時には発災から5時間が経過していました。災害対策本部員会議は開いていたものの、具体的な対応策は何も決まっていませんでした。21時40分、本部支援室に各部局の連絡員を集め、各部局や自衛隊、警察、消防からありったけの情報を吸い上げ、状況把握に努めました。状況認識の統一をはかり、翌日の活動方針を決めました。災害対策本部員会議で知事が出した方針は人命救助の最優先。これを実現させるために各部局や自衛隊、警察、消防にどのように動いてもらうか、ヘリをどうするのかなど具体的な指示を出しました。

震災当時の私の1日の行動を紹介します。7時30分に本部長が登庁すると現状と課題、対策案などを報告します。本部長から決心と指示を頂くと、8時30分に関係部局を本

部支援室に集めて連絡調整会議を開きます。当日の活動ポイントや本部長の指示と意図を伝え、各部局や機関などと調整を行います。その後は出した指示の確認や市町村から来る様々な問い合わせに、状況の変化に応じた指示を出します。14時頃には記者クラブに被害状況などをレクチャーします。夕方に再度、連絡調整会議を開き、朝に伝えた内容の進捗状況や問題点を確認します。その結果を災害対策本部員会議で報告し情報を共有します。これを繰り返します。

東日本大震災で本部長が決心した事項は多くはありません。発災直後に災害派遣を自衛隊に要請し、人命救助最優先の方針を示したとき。問題の生じた災害対策本部を改編したとき。最優先事項を人命救助から避難者支援に変えたとき。それに自衛隊の撤収です。これは市町村に自立を促すための大きな決断でした。最後の決心は災害対策本部を閉じ、応急対応から復旧・復興体制に移行したときです。

震災前の災害対策本部組織の問題点は、震災後すぐに明らかになりました。各部局から本部支援室への積極的な報告がなく、横断的に動けなかった。各部局が平時と同じ縦割りのままで変化に対応できなかったのです。そこで、柔軟に対応できるように被災者支援などの災害業務ごとの対応チーム編成につくり変えました。この編成も状況が落ち着いてくると、本来の部局と対応チームとの指揮関係が曖昧になり、協力してくれた防災機関などの指揮が一元化できていない問題なども出てきました。

震災後に自衛隊の連隊戦闘団を参考に、各部局長に責任を持たせ、弱点を互いにカバーできる災害コンバットチームを作り、また、現場の救助活動などを円滑に実施するため、関係機関が連絡調整する現地調整所を設置しました。

災害時に指揮・調整を容易にするには、日本版ICSなどの組織、体制作りと訓練が必須です。これが阪神淡路大震災と東日本大震災の経験から導かれた私の結論です。

●もうひとつのライフラインの構築に向けて

株式会社セブン&アイHLDGS総務部
グループ渉外シニアオフィサー
株式会社イトーヨーカ堂 企画室兼務
成田庄二氏



セブン&アイHLDGSは小売業であり、その機能を充実させる集団でもあります。店舗数の最も多いセブンイレブンを中心としたコンビニエンスストアは全国に約1万6000店あります。イトーヨーカドーなどの総合スーパーが約190店。そごう、西武の百貨店やセブン銀行、セブンネットショッピングなどを含めると世界16カ国、約5万2000店舗を持つグループです。

私のいる部門は財務系以外のリスク管理を任されています。100社ほどの事業会社がありますが、緊急時の情報伝達には2ルート体制をとっています。通常のボトムアップ型ルートの他に、大きな事故やトラブルが発生すると別ルートを経由し各事業会社のトップに直接、情報を届けます。トップに伝える情報には規定、条件などが細かく決めてあり、私たちの部門が判断しています。

具体的な事業継続計画はPDCAサイクルに則っています。ただし、サイクルは2つで、現場が行う社内サイクルに加え、この社内サイクルを客観的に判断する外部サイクルを損保会社4社などと設け、不足や修正を提案できるようにしています。

とはいえ、私たちの事業継続の基本理念は社是にあります。「地域社会に信頼される、誠実な企業でありたい」と社是には記されています。大規模災害の時に優先されるのは人命と安全の確保。そして、地域社会への貢献です。災害が起きると店舗はライフラインを担っていますので、早期営業再開が強く求められます。

災害対策本部のメンバーは震度6弱で一斉招集され、被災店舗との連絡は対策本部に一本化されています。

東日本大震災では発災4分後の14時50分に対策本部をスタートさせました。私たちの部門が中心となり一次対応として情報とデータの収集を始めました。翌日になると緊急対応を行いつつ、対策本部は事業継続を中心とした体制

に移行しました。イトーヨーカドーの店舗では宮城、福島、茨城県を中心に約7割、119店舗が何らかの被害を受けました。当日はセブンイレブンを含めてグループ内の約1000店舗で営業を中止せざるをえませんでした。

翌日にはイトーヨーカドー全店舗に商品を届けることができました。店内を使えない7店舗では店外のひさしの下に商品を並べ、地域のお客様に食料品を供給しました。ただ要望が非常に大きく1、2時間ですべての商品が欠品しました。最大の課題は商品の確保でした。社長、会長を含め一丸となり商品調達を行いました。商品輸送は自社と協会の燃料ストックで持ちこたえましたが、燃料の備蓄がないメーカーにはこちらから商品を取りに行き、各店舗に運びました。

現在は東日本大震災を詳細に分析し新たな災害対策をつくっています。ひとつは代替本部の再構築です。計画停電を避けるため、主要業務を担えるシステムを大阪に構築しています。代金決済のシステムや販売体制、配送センター機能も強化しました。商品輸送に使う燃料を確保するため、10日分の燃料を備蓄できる施設を設置しました。2月に完成し稼働する予定です。また、店舗数が非常に多いので、全従業員の安否システムや災害対策マップシステムを構築しました。自治体との協定も効率化とルール化をして簡便に行えるように改善しました。

今後の課題は首都直下型地震や南海トラフ地震の対応です。南海トラフ地震の被災面積は日本の30%を占めると予想されています。燃料供給の約50%と製造物の約8割をこのエリアが担っています。食料品や飲料の在庫は10日分しかマーケットにありません。東日本大震災時の需給バランスをみると、飲料水の需要は急激に増えて、たとえ10日分ストックがあったとしても一瞬で消えてしまいます。この課題を整理しながら、体制を組みたいと考えています。