

## 第1部 基調講演

### 「危機対応の国際標準～組織をつなぎ社会を守る技術～」

永松 伸吾（関西大学 社会安全学部 教授 / 防災科研 災害過程研究部門 部門長）



関西大学社会安全学部教授の永松伸吾氏（防災科研災害過程研究部門部門長）は、「危機対応の国際標準～組織をつなぎ社会を守る技術～」と題し、今日の危機管理に関する国際標準が確立される背景となった議論を中心に、防災科研での活動の成果も踏まえた講演を行いました。

永松氏は、危機管理の考え方として、「危機時には関係者の統率の取れた行動が大事であり、リーダーの指揮命令に沿って行動しなければならない」という考えの一方で、「危機時には関係者の臨機応変な行動が何よりも大事であり、リーダーの指示待ちになってはいけない」という、相反する命題が存在することを指摘。その上で、政治学者ハロルドの理論に言及し、臨機応変な対応を意味する「敏捷性」(agility) と、「規律」(discipline) のバランスを保った「いわば適応的な対応が本質的に重要」と説明しました。

続いて永松氏は、危機管理の「事実上の世界標準」とされるインシデント・コマンド・システム (ICS) について概説しました。永松氏は「災害対応や危機対応の標準的な方法を定め、みんながそれに従うことでスムーズな災害対応を実現しようという考え方」がICSの根底にあるとし、特に重要な要素として、指揮者を明確にし、指示が一方向に流れる「一元的指揮統制系統」と、目標と達成時期を明確に掲げ、必要な対策を列挙する「危機行動計画 (Incident Action plan)」の2つの特徴を紹介しました。さらに、指揮者、事業部門、計画部門、兵站部門、

財務部門の5つのセクションで組織を構造し、管理可能な統制範囲を作るといった、基本的な組織原理に基づいて動くことも特徴として挙げました。

永松氏は、ICS が元々、アメリカ・カリフォルニア州の山火事対応の消防で生まれたシステムとして全米から世界へ普及していく一方で、ハリケーン・カトリナ後に「限界が非常に強く認識された」と指摘。警察のように他の組織と連携するメリットのない組織や、行政のように目標を明確にして達成するために動くのでない組織には、ICS との親和性がなく、「多様な組織間連携のコーディネータは、ICS では難しい」との認識が広がったことを紹介しました。

一方で、同時期に普及した組織理論家ウェックによる「危機対応というのは、ジャズにおける即興演奏と一緒」という考え方に言及し、即興演奏が「それまでに演奏された旋律、フレーズ、曲のコード進行、リズムなどに制約を受けているので、全くの無秩序ではない」ものであり、「こうしたものこそ、危機管理において非常に重要」との考えを述べました。また、ICS が決して間違っているのではなく、「ICS を機能させるプラスアルファの何かが必要」という認識が広がり、ICS を採用する国や機関の災害対応に関する研究により、組織間連携は水平、組織内連携は指示・命令という手法が多いことも分かってきたと述べました。

永松氏は、これらの背景から 2011 年 11 月に発効した、危機対応に関する国際規格 ISO22320 の概要を説明。同規格では、それぞれに指揮系統を持つ組織が、水平的に「連携して危機対応の計画を作り、意思決定事項を共有し、連携して情報収集し、状況を予測し、その状況に対応するような計画を作る」ことが大事であるとうたっていることを紹介しました。

そうした例として、永松氏は、2019 年にカリフォルニア州ソノマ郡で起こったキンケード森林火災を挙げ、現場での対応を自ら調査したことを報告しました。市町村だけでなく郡、州、連邦も消防機能を備え、入り組んでいるのがアメリカの特色であることに触れた上で、多様な主体が絡んだキンケード森林火災ではカリフォルニア州の森林火災局が中心となり、各自治体の相互調整を行う体制がとられたと説明しました。

こうした事例から、永松氏は、「危機時においては、ある程度、水平的な調整を臨機応変に行うことが大変重要となり、組織間が対等な立場で連携することが大切」と指摘。ICS における「Unity of Command」ではなく、各組織が水平的に互いの努力を結集する「Unity of Effort」の要素が重要になると述べました。

Graduate School and Faculty of Safety Science **FSS** 2020/12/18 © Shigen Nagamatsu

## 危機対応における指揮統制系統の分類

**a) 指示統制型**  
現場指揮者  
リーダー  
支援チーム 支援チーム  
組織間：指示・命令  
組織内：指示・命令

**b) 調整型**  
現場指揮者  
リーダー  
支援チーム 支援チーム  
組織間：自発的協力  
組織内：自発的協力

**c) 中央調整型**  
現場指揮者  
リーダー  
支援チーム 支援チーム  
組織間：自発的協力  
組織内：指示・命令

(Groenendaal, 2013)

18

Graduate School and Faculty of Safety Science **FSS** 2020/12/18 © Shigen Nagamatsu

インシデント

決定事項の実施      フィードバック及び統制      フィードバックと調整

連携した情報収集及び共有

連携した意思決定及び決定事項の共有      組織A 組織B      連携した状況評価及び予測

組織C 組織D

連携した計画作成

**Figure 2** 連携の重要性が高い、複数の階層構造をもつ指揮・統制プロセスの循環図

20