

**協働型災害訓練 in 杉戸(2015. 1. 23/24)**

**災害NPO & ボランティアの**

**ICS** (緊急事態対応システム) **入門ガイド**  
Incident Command System



市民キャビネット災害支援／災害支援団体ネットワーク

BECMS チーム

## はじめに

このガイドは今回の協働型訓練での初心者向け、後方支援部隊で増員される NPO、ボランティア養成のためのものとして必要事項をまとめたものです。また災害支援 NPO の標準化された行動規範のガイドにもなるよう作られています。

今回の訓練は、想定される首都圏直下型大規模災害に対して、広域な支援の集積基地ともなる埼玉県杉戸町をモデルに、受入れ行政間の連携や集結する災害ボランティアの「協働」支援をスムーズに行う目的で、NPO に対する災害支援の標準化をアメリカのマネジメント法でもある **Incident Command System (ICS)**「緊急事態対応システム」をベースに学習、普及することにあります。

そのために大規模災害とともに、その時の国や行政機関、様々な NPO がどう動くかのイメージを擦り合わせ、掘り下げた役割ゲームのような動きでイメージトレーニング (DIG 方式) として実施するものです。つまり、NPO の協働型大規模災害支援訓練であり、キーワードは ICS と DIG と言えるでしょう。そのためのスキルとシステムを習得するのがこの訓練目標です。このガイドは、その用語や使用に関して簡単な案内をする目的で書かれています。

「自助 7 : 共助 2 : 公助 1」といわれる広域な大規模災害では原則はまず自分が生き残ること。そして、目の前の人々と協働して自分たちが生き残ることにあるとっていいでしょう。災害対応を行う NPO の使命は、その中心的役割を組織的に担う民間機関であり、地域リーダーであります。同時に、国や行政といった公的機関の欠点でもある柔軟性のなさや目の届かない隙間を埋めることにあります。あくまでも「現場」「市民」優先での自分たち自身が共に助け合うことが基本です。

この 1 月 17 日は、あのボランティア元年と呼ばれた阪神・淡路大震災から 20 年目に当たります。そして、その後の NPO 法制定を経て、4 年前の東日本大震災ではより広範囲な大震災に対して組織化された自己完結型の災害ボランティア、NPO の重要性とともに、国や行政にとどまらずに国際的な諸機関との連携や協働が重要だと認識されてきました。また、牡鹿半島に孤立した、公的避難所でない集会所やお寺などに支援物資を運び、障害のために集合できない人々に物資を配給するなど、NPO ならではの活動が組織的に行われました。私たちはそれらをもっと効率的効果的に行えるよう、日頃からの連携や絆作り、様々なマネジメント、組織化、トレーニングを行わなければなりません。来ないことを望みながらも来るべき首都圏直下型大震災が起こった場合、東京中心だけでも想定される被害は甚大なものであり、総力戦での災害対応や支援活動が求められます。それらのためにぜひこの協働訓練が定期的に拡大、発展するよう念じています。

平成 27 年 1 月 17 日

文責：市民キャビネット災害支援／災害支援団体ネットワーク BECMS チーム：山中邦久

<http://www.becms.net/>

## 1. この訓練の目的

平成25年12月の中央防災会議「首都圏直下地震の被害想定と対策について（最終報告）」では、同じく「首都直下のM7クラスの地震及び相模トラフ沿いのM8クラスの地震等の震源断層モデルと震度分布に関する報告書」を基に報告されています。

被害想定は東京湾内で3mの津波ですが、神奈川、千葉では10mを超す場合を想定し、揺れによる全壊家屋約175,000棟、その死者最大約11,000人。揺れによる建物被害に伴う要救助者最大約72,000人。市街地火災の多発と延焼で最大412,000棟が焼失。火に囲まれた火災旋風の発生により、火災による死者は最大16,000人となっています。

ライフラインは寸断され、上水道復旧は数週間を要する地区を想定、下水は1カ月以上を要するとされます。固定電話は1週間以上の不通。携帯電話は通信規制が2日目以降に緩和されたとしても停電、燃料不足により利用ができないエリアが拡大。インターネットは遅配が想定されるも概ね利用可能であるが、同じく停電が長期化する困難が見込まれます。東京都内には交通規制が引かれ、都内からの帰宅難民の流出、都内への車や市民の流入も3日間は制限されることとなります。自己完結型の災害NPOが関係機関と連携して都外から入れるかどうかは状況次第で、震災後3日間は自力での救助活動かも知れません。

こうした状況において、首都の自衛隊は現実には数千名規模であり、復旧の早い高速道路網を中心に3.11と反対に東北地方からの救援部隊が首都圏へ向かい、常磐道は守谷SSを拠点に、東北道は久喜、杉戸などを拠点にすると考えられています。今回、杉戸町をその救援・支援NPO部隊の受け入れ自治体、復旧フェーズでの東京からの避難者受け入れや避難所設置などを、災害支援NPOと協働での支援体制が作られるという想定での協働型訓練となっています。

このとき、コントロールされたNPOやボランティアの組織化、各救援機関やNPOがバラバラで活動する非効率、いわゆるムリ・ムダ・ムラをなくして相互補完的に総力を結集できる管理システムこそICSです。まずはNPO側がこのシステムを理解し、習得するための訓練が今回の大きな目標であるのです。そのための各NPOリーダー研修を目的としています。これを持ち帰り、各NPOで拡散、活用できることが今回の成果です。

それではそのICSとは何か、簡単に知識として紹介しておきましょう。

## 2. ICS（インシデント・コマンド・システム）とは何か？

ICSは70年代にアメリカの山火事災害対応から、各自治体、州やカナダとの境界を超え、組織を超えたマネジメントが研究されることからスタートしたと言われています。その動機は、現場での以下のような混乱の反省から生まれています。

② 一度に多くの人が、一人の監督者に報告するので処理しきれない。

- ②それでいて関係機関がそれぞれ異なった組織構造になっており、組織的な対応が困難。
- ③信頼のおける情報が流れてこない。
- ④通信装置や通信手順が統一化されていない。
- ⑤関係機関の間で共通の計画を策定するシステムがない。
- ⑥指揮命令系統が不明確。
- ⑦関係機関が使用する用語が統一化されていない。
- ⑧目標が不明確。等の多くの問題に直面したため、1979年に消防大学校（Fire Academy）が次のコンセプトの下で「ICS」を開発したのです。
  - A. 小規模なものから大規模なものまで、緊急事態の大小や種類を問わず使用できる柔軟性のあるシステムであること。
  - B. 日常的な事故から大規模な災害まで、あらゆる緊急事態対応に使用できるものであること。
  - C. 全国から駆けつけてくる多種多様な機関の職員が、すみやかに溶け込めるような共通のマネジメント構造になっていること。
  - D. 費用対効果の良いシステムであること。

現在、アメリカでは、連邦緊急事態管理庁（FEAM）のバックアップでこのプログラムは、全米50州で採用されていて、災害ボランティアの学習にeラーニングもあります。

このプログラムは、自治体の実施主体で警察または消防機関が管理運営し、米国の地方政府レベルでの自主防災組織（Community Emergency Response Team）CERTメンバーとの連携強化と予算、支出管理までを行います。連絡調整や運営は、CERTが雇用する専門職員と、メンバーの多くはNPOやボランティアで構成されています。

その組織的な役割は、自身のコミュニティが災害時に対応するだけでなく行政などが緊急時に不足する補完機能であり、広範囲に及ぶ大災害や大規模被災地に、消防や警察などを派遣した穴を埋め、早急に対応できる体制づくりに活用されるのです。そのための装備や訓練プログラム、活動の領域指定などが想定されています。

※詳しく知りたい方は、becmsのサイトを参照下さい。



### 3. ICS組織と役割

ここでは本部組織と、各テーブルでの各分担（部隊・班）の組織とそれぞれの役割について簡単に示しておきます。

大規模災害支援では、それぞれの役割の明確化と機能、そして統制、コントロールされた活動が大切です。多種多様なボランティアのネットワークだからのシステムが求められました。実際、多くの災害現場で組織化されないボランティアと犯罪者が混在しては無用な

混乱を広げることにもなっています。不要でムダな支援物資が山積みされたこともあります。SNSの無責任情報で活動が阻害されたこともあります。

そのためにコマンド（指示・命令）、人員（役割・任務）の統一性がICSの基本となります。つまり、以下の原則です。

- ・どの組織、チームも情報は1つだけとし、そのICSの組織的上位者に報告します。
- ・ICSの上司は、報告は自分の組織、チームからのみ受信します。
- ・活動は2名（バディ）が原則で、1チーム5名程度の班。5チーム程度で1部隊。

4つの役割別の部隊で1つのICS組織となり、この基本構造が連結して臨機応変に組織拡大します。各NPOの基本がこのシステムを採用し、熟知、トレーニングされることが必要です。

大規模災害では、沢山の組織や部隊が現場参集し、混成して救助や搜索活動、避難誘導や避難所開設、物資集積・配布や避難所運営などに当たります。中には火事場泥棒や性的被害などの犯罪、流言飛語や物資の横流しなども想定できます。

ですからICSでは各団体が発行する身分証とともに、必ず所属と役割を担い、そのチーム編成は2人1セットのバディでの行動と5人程度の班で作られます。6人以上になると出来るだけ2班に分けるようにし、コントロール不能にならない組織を作るのです。個人の責任を明確にしつつ、バディ（相棒）が担保・サポートしながら、チームプレーを重んじるという訳です。

大規模な集団や混成部隊でも原則はこの小さな集団を積み重ねていくような感じで大きな組織を形成します。ICSの大きな目標は以下の3点です。

- 1.生活の安全性（被災者とボランティアの安全⇔自助、共助の原則）
- 2.災害支援の安定化（計画的、継続的な支援の実施）
- 3.資源や情報・ツールの確保（後方支援や財務、募金までを含めて上記の2点を支える仕組み）

### <本部機能>

本部はこれらの目標のために、外部との関係者会議や資源（リソース：人・物・金）を調達し、物資の流通（トレーサビリティ）がありコントロールされた配分を計画、実施します。そのために、そのセクションは情報計画や政府や行政との折衝、情報交換などスタート前の準備が大事ですが、想定された計画（Plan）が訓練を始まるためにはコマンド（状況伝達や実行指示）をいかに効果的に出せるかにその力量がかかっているといえるでしょう。そして、各部隊が実行（Do）し、報告と評価でチェックし、さらに改善された行動や結果へと、いわゆるPDCAサイクルで進められます。

これは軍隊での作戦行動と同じです。戦略本部で戦線の状況と持っているリソース（兵力）をマッチングさせ、効率的・効果的に実行させる作戦と命令を出すのです。映画にあるように大きな地図での作戦参謀からの説明を今度は部隊の各小隊長に伝達するシーンです。

ICS では、そのために決められた書式があり、まずは災害の状況報告 (ICS201) と組織図、兵力を 1 枚のシートにして情報を共有します。次にそれぞれの部隊の戦略目標 (ICS202) や組織ごとの割りリスト (ICS203~204)、ラジオ (通信) コミュニケーションツールに関するもの (ICS205)、医療計画 (ICS206)、組織のチャート図 (ICS207)、チェックリスト (ICS211) など各書式によって標準化されるのです。

これらが現場に降りて行き実行され、その効果や過不足、要請となって本部に戻ってきます。それを精査、評価すると共に募金や財務、後方支援部隊の物資調達、支援人増員などに流すことでそれぞれが孤立することなく、効率的な再行動で現場を改善し作戦を成功させるというマネジメントです。

### <各部隊の機能>

今回は本部機能をこのくらいで割愛して、各部隊の役割と機能を簡単にまとめておきます。今回の部隊編成は別途の組織図にあるように、計画情報部隊、実行部隊、後方支援部隊、財務・総務部隊の 4 つのセクションとなっています。

ICS では、実行部 (Operation Section) が作戦行動の実行部隊。計画情報部 (Planning Section) が人員配置や補給などの前線での支援計画化部隊。後方支援・物流部 (Logistics Section) がまさに支援物資集積や増員、兵站部隊 (補給部隊) となります。そして、それらの資金的な対応や経理を財務・総務部隊 (Finance Section) という会社組織のような編成となっています。

またそれらの場所から次の施設分類がなされ、頭文字のマークで示します。それは災害対応の施設や設備として、本部指揮所のことを Incident Command Post(ICP)と呼び、人員の待機場所を Staging Area(SA)、支援物資集積場所を Base(B)、人員の休息・就寝や食事場場所を Camp(C)、ヘリコプターの基地を Helibase(H)で表し、ヘリの一時的な離着陸場所を Helispot と呼び、地図上では●で表示し、例えば第 3 スポットを「H-3」といった具合に表現します。

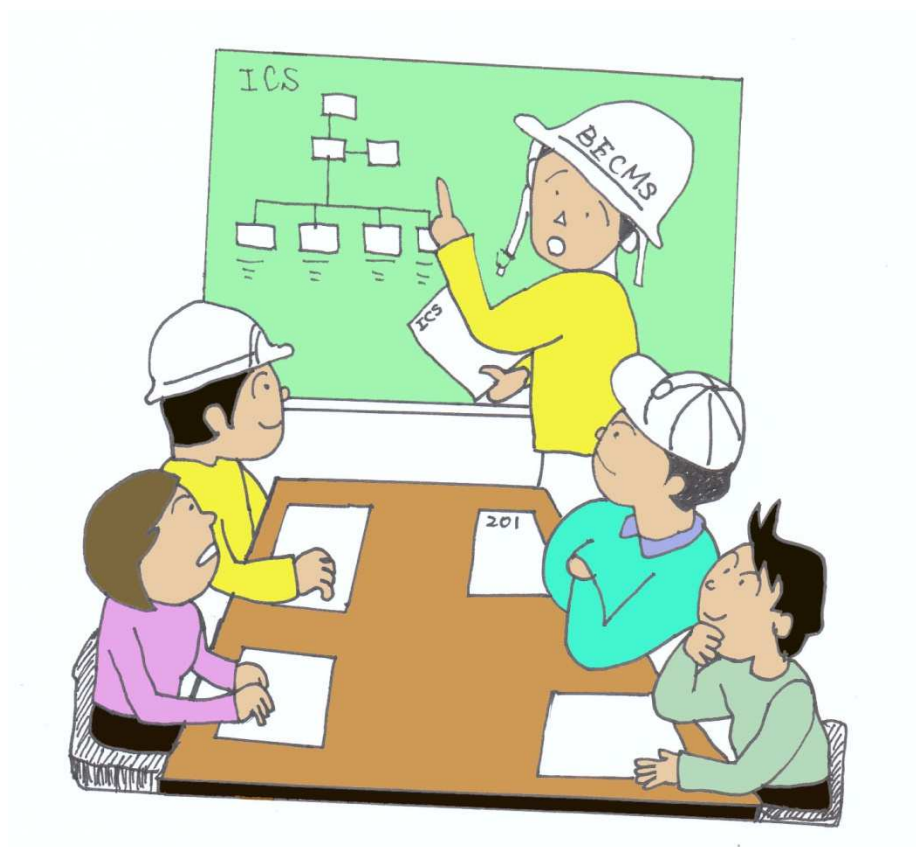
## 4. 計画的な支援活動

ICS では各隊や各ボランティアが勝手にバラバラで活動しての重複や混乱を避けるために、必ず作業計画あるいは現場作業計画 (Incident Action Plan (IAP)) を作ります。また、様式が統一化されていないと混乱を招くため、IAP は統一化された用紙を使用します。

主として次の書類があり、ネットからもダウンロード可能です。(ICS Forms)

- 目標シート (Statement of Objectives) : 達成すべき目標を記載したもの。報告書にもなります。目標は、測定可能なものでなければなりません。(様式:ICS Form 202)

- 組織図 (Organization) : 組織構成を、どのようにするかを記載したもの。(様式 : ICS Form 203)
- 戦術及び勢力配備 (Tactics and Assignments) : 目標達成のための戦術及びどのような人員や資機材を割り当てるかを記載したもの。(様式 : ICS Form 204)
- 参考文書 (Supporting Material) : 通信計画 (ICS Form 205)、医療計画 (ICS Form 206)、地図、輸送計画、気象情報、特殊警報、安全警報等。なお、通信計画と医療計画以外は、標準化された様式はなく、適宜作成されます。



## 5. 統一化されたルール

ICS では災害現場にいる全ての者が共通に従わなければならないルールとして次の事項が定められています。

- 基本的に全ての指示を自分の所属する ICS 組織から受けること。(自分が報告すべき場所、報告すべき時刻、任務遂行時間、割り当てられた任務の内容、通信方法等)
- 自分の任務遂行に必要な消耗品や資機材は、自分で持ってくること。(長期の任務遂行の場合は日常品等も)

- 現場に到着したら、必ずチェックインをすること。チェックインをする場所は、場合によって異なりますが、訓練では会場受付。実際の現場では、ICP（現場指揮所）内の受付係、SA（待機所）、IB（基地）、キャンプ、ヘリベースまたは地域隊長や班長とすることになります。実際にはまだ行政や社協との共有は出来ていませんから、多くは社協の災害ボランティアセンター（VC）になるでしょう。
- 無線交信の際は、誰にでもわかるように明瞭に話し、無線コールサイン等は使用しないこと。施設名称は、災害の名称や場所の名称を付加して呼称すること（「△○事故現場指揮部」、「△○公園待機所」のように）。人の呼称はICSの役割呼称を使用すること（「△○班長」、「△○隊長」のように）。
- 直属の上司から緊急事態の概要に関するブリーフィングを受けること。自分の役割を確実に理解すること。
- 必要な文書を受け取り、自分の作業場所は自分で探し設置すること。
- 自分の部下は自分で組織し、自分でブリーフィングすること。
- 交代の者が来た場合には引継ぎのブリーフィングを実施すること。任務を離れる前に自分が担当している書類を作成し、上司または文書係に渡すこと。

## 6. 今回の協働型訓練での行動

今回は図上訓練となります。前半が震災直後の緊急フェーズ。後半が10日後の復旧フェーズでイメージトレーニングを行います。リーダーとしての課題を発見しましょう。

- ① 今回の協働訓練では、いくつかのNPO団体が参加していますが、訓練では事前に班分けされています。まず自分の班のテーブルを探してください。
- ② 本部から今回の想定された震災規模や災害現場の状況説明と各部隊などの行動計画の指示が出ます。（全体ブリーフィング：様式：ICS Form 201）
- ③ 各班（テーブル）の細かな役割を理解するために、班長から再度ブリーフィングが行われますので、班としての自己紹介や議論を始めます。
- ④ 班ではDIG(Disaster Imagination Game＝災害イメージゲーム)という方式で同時に議論を深めることとなります。その報告を決められた様式で行います。※Dig＝掘り起こす、探究する、理解するという意味もある。
- ⑤ 自分の所属する部隊や班での問題点、課題を抽出します。自己評価と同時に班でも成果を話し合い、まとめましょう。結論として発表、報告します。この成果が次の訓練での改善された行動になることが目標です。次回はあなたが班長になって、ICSリーダーになれるよう期待しています。

### 災害NPO&ボランティアのICS入門ガイド

発行年月日：2015年1月17日

発行責任者：市民キャビネット災害支援部会・山中邦久

※このガイドは1月23日・24日の協働型災害訓練 in 杉戸用にNPO法人ワーク埼玉が作成・印刷しました。内容に関しては同団体の責任のものに編集されています。ご質問・お問い合わせは以下のメールへお願いします。yamanaka@work-saitama.com