

米国の緊急時支援機能(ESF)の概要

一般社団法人レジリエンス協会

黄野吉博、白澤健志

緊急時支援機能(ESF: Emergency Support Functions)は、米国連邦政府の連携体制を構築する際の主要部分として位置づけられています。本稿では、まず国家の対応枠組(NRF: National Response Framework)について、次でESFについて概説します。

原典は以下のとおりです。

- National Response Framework, Third Edition, June 2016
- Emergency Support Function Annexes: Introduction

1. NRF(国家の対応枠組)について

1.1 位置付け

NRFは、「大統領政策令8号(PPD-8): 国家防災」に基づく、国家防災システムの最重要構成要素です。PPD-8は、国家安全保障に最も大きなリスクをもたらす脅威に対し、組織的に備えることで、合衆国の安全保障及び回復力を強化することを目的としています。

PPD-8は、後述の任務領域(予防、防御、減災、対応、復旧)について定義し、また、国家防災を確実強固なものにすべく、米国の集団的取り組みを説明・指導するための一連の政策及び計画立案文書の策定することを義務づけています。

NRFは、国家の防災目標(ゴール)に示された中核的対応力を国が構築／維持／展開するための原則を設定しています。ゴールは、安全で回復力のある国家であるために、5つの任務領域の全てで国が達成しなければならない能力と成果を定めています。

* **PDF-8**: Presidential Policy Directive-8

1.2 5つの任務領域

- ① 予防(Prevention): 現実に起こった、または起こる恐れのあるテロ行為を、回避／予防／阻止するために必要な能力。PPD-8の定義では、「予防」という用語は、切迫した脅威を予防することを意味する。
- ② 防御(Protection): テロ行為や人災や自然災害から国土を守るために必要な能力。
- ③ 減災(Mitigation): 災害による被害を軽減し、生命や財産の損失を減らすために必要な能力。
- ④ 対応(Response): インシデントの発生後に、生命を救い、財産と環境を守り、人間の基本的欲求を満たすために必要な能力。

- ⑤ 復旧 (Recovery)： インシデントで被害を受けた地域社会の効率よい復旧を支援するために必要な能力。

1.3 目的

NRF は、災害や緊急事態に対する国家の対応指針であるナショナル・インシデント・マネジメント・システム(NIMS: National Incident Management System)が定めた、拡張性／柔軟性／適応性にに基づき構築されています。

NRF は、深刻ではあるが単なる地方レベルの事態から、大規模なテロ及び大規模な自然災害までの緊急事態対応に、具体的なベストプラクティスを記述しています。NRF で言う「対応」には、緊急事態発生後に行われる次の活動が含まれています。

- 生命を救うこと
- 財産及び環境を守ること
- 地域社会を安定化すること
- 人間の基本的欲求を満たすこと
- 緊急事態計画を遂行すること
- 回復に向けた「短期的な支援活動」を行うこと

NRF は、あらゆる種類の災害や緊急事態に対し、その規模・範囲・複雑さに拘わらない対処の原則を示しています。このフレームワークは、あらゆるレベルの政府(地方／州／部族／準州／島嶼地域／連邦)がこれまで構築し、時間をかけて成熟させてきた共通の対応規範及びプロセスについて説明しています。なお、NRF の目的は次の通りです。

- 実際の、または潜在的な緊急事態に対応しようとする地域／州／部族／準州／島嶼地域／連邦の各政府の努力を支援するため、拡張性／柔軟性／適応性のある連携体制、及び地域全体の能力を統合する重要な役割及び責任について記述すること
- 中核的対応力の展開を事前に準備するために必要な段階を、地域全体にわたって記述すること
- 対応任務の領域内で、活動を統合し連携を促進すること
- ある対応任務領域が他の任務領域とどのように関連しているか、及びその対応力と他の任務領域の**中核的能力(Core Capabilities)**との関係について概要を述べること
- 連邦省庁間の対応を補完する運用計画の基礎を築き、その指針を与えること

1.4 中核的能力

中核的能力は、次の 14 種類に整理されています。

- | | |
|-------------|-------------|
| ① 計画立案 | ⑥ 遺体管理業務 |
| ② 公的情報と警報 | ⑦ インフラシステム |
| ③ 運用調整 | ⑧ 被災者支援業務 |
| ④ 重要な輸送 | ⑨ 被災者捜索救難業務 |
| ⑤ 環境対応・安全衛生 | ⑩ 現場の保安保護 |

- | | |
|------------|-------------|
| ⑪ 業務通信 | ⑬ 公衆衛生と医療業務 |
| ⑫ 官民の業務と資源 | ⑭ 状況評価 |

2. ESF(緊急時支援機能)について

ESF は、後述の通り 15 の機能で構成されており、NRF の中で ESF は、連邦政府の役割と責任を果たす機能の主要部を占める要素として位置付けられています。

2.1 概説

ESF は、資源を束ねて管理し中核的能力を発揮するための効果的な方法であることが既に証明されており、連邦政府及び多くの州政府は、緊急事態への対応する資源と能力を ESF 体制下に組織しています。

連邦政府の ESF は、対応の中核的能力を構築／維持／展開するための、唯一ではないが主要な連携体制であり、**スタフォード法**が定める緊急事態対応の大変重要な構成要素です。

連邦政府の EFS は、連邦政府省庁の能力と国家の資産をひとつにまとめ、単一省庁では十分には責任を果たせない事態に対応すべく、協働する組織集団を構築します。

前述の通り、多くの州政府や地方政府は ESF 体制を導入し、整備してきています。州政府や地方政府はそれぞれに特有のリスクに対し ESF を構築し、連邦政府の ESF との間に義務的な、または直接的な繋がりはありません。ただし、州政府や地方政府は、自らが利用する連携プロセスに、地域全体の構成員を従事させることが推奨されています。

- * **スタフォード法**：正式名称は「ロバート・T・スタフォード災害救助・緊急事態支援法」で、大規模災害や緊急事態の際の、連邦政府から州政府及び地方政府への、継続的で統一的な支援について定めています。

2.2 ESF の 15 機能

連邦政府の ESF の 15 機能は次のとおりです。

ESF	Function	機能(翻訳)	コーディネータ
ESF-1	Transportation	輸送	運輸省
ESF-2	Communications	通信	国土安全保障省 (DHS)
ESF-3	Public Works and Engineering	公共事業 土木工事	国防総省
ESF-4	Firefighting	消防	農務省、DHS 連邦緊急事態管理庁 (FEMA)

ESF-5	Emergency Management	緊急事態情報 対応計画策定	DHS、FEMA
ESF-6	Mass Care, Housing, and Human Services	国民保護 仮設住宅 人的サービス	DHS、FEMA
ESF-7	Resources Support	物資調達	DHS、FEMA
ESF-8	Public Health and Medical Services	公衆衛生と医療	保健福祉省
ESF-9	Urban Search and Rescue	捜索、救難	DHS、FEMA
ESF-10	Oil and Hazardous Materials Response	石油 危険物対応	環境保護庁
ESF-11	Agriculture and Natural Resources	農業と天然資源	農務省
ESF-12	Energy	エネルギー	エネルギー省
ESF-13	Public Safety and Security	治安	司法省
ESF-14	Long-term Community Recovery and Mitigation	地域復旧と減災	住宅都市開発省
ESF-15	External Affairs	対外業務	DHS

2.3 ESF メンバーの役割と責任

ESF は、いかなる単一省庁にも帰するものではなく、各省庁がその法的権限を行使するための仕組みでもなく、ESF のコーディネータに指定された省庁と、主要機関及び支援機関によって構成されます。

主要機関は、その権限／資源／能力に基づいて指定され、支援機関は、担当する機能領域における資源及び能力に基づいて割り当てられます。また、ESF に関する資源は、ナショナル・インシデント・マネジメント・システム(NIMS)の資源分類と極力一致するようになっています。

① ESF コーディネータ

ESF コーディネータは以下の責任を有し、特定の ESF の準備活動を監督し、主要機関及び支援機関と連携します。

- ESF の主要機関及び支援機関との間で、電話会議／対面会議／訓練活動／演習、を通じて連絡を維持すること
- ESF の進捗状況が、支援対象である中核的能力の目標に見合っているのを監督すること
- 対応する民間企業／NGO／連邦政府の関係先と連携すること
- ESF を、適切な計画策定と準備活動に確実に従事させること

② 主要機関

ESF の主要機関は以下の責任を有し、特定の ESF 機能についての重大な権限／役割／資源

／能力を持ちます。

- 適切な中核的対応力と、他の ESF の任務のため、自らの機能分野における支援を取りまとめること
- 支援機関に支援を要請すること、(スタフォード法で定める緊急事態における)任務割当を管理すること
- 支援機関と連携すること
- 適切な州政府の公務員と連携すること
- 運用本部と連携すること
- 他の関係者と連携すること
- 任務割当に応じて資源を調整すること
- 利用可能な全資源を最大活用するため、あらゆる種類の組織と協働すること
- 中核的能力の目標達成と、他の ESF の任務達成に向けて進捗状況を監督すること
- 準備状況に関する特定状況下及び定期的評価の一部として進捗情報を提供すること
- 緊急事態の対応計画を策定すること
- 短期的な仮復旧計画を策定すること
- 長期的な復旧計画を策定すること
- 省庁間にまたがる緊急事態対応支援チームを支援するため、訓練された要員を維持すること
- 新規または顕在化した脅威や危険の予防、また、変化するリスクへの対応力を検証し、改善に必要な新しい装備や能力を特定すること
- 障害者を含む地域全体のため、物理的なアクセス可能性／効果的なコミュニケーションを促進すること

③ 支援機関

ESF の支援機関は、主要機関が ESF の任務を実践する際に、それを支援する特定の能力や資源を持ちます。支援機関の典型的な活動は以下の通りです。

- 緊急事態対応計画の策定に参画すること
- 短期的な仮復旧計画の策定に参画すること
- 長期的な復旧計画の策定に参画すること
- 支援運用計画を開発すること
- 標準業務手順(SOP: Standard Operation Process)を開発すること
- チェックリストを開発すること
- その他の業務補助資料を開発すること
- 準備状況の定期評価に情報を提供すること
- 機関にまたがる緊急事態対応支援チームのため、訓練された要員を維持すること
- 新規または顕在化した脅威や危険の予防、また、変化するリスクへの対応力を検証し、改善に必要な新しい装備や能力を特定すること
- 対応任務の割当に応じて資源を調整すること

④ ESFリーダーズグループ(ESF-LG)

ESF-LG は、ESF の調整機関として指定された連邦政府省庁または NRF の調整機関で構成されます。FEMA は ESF-LG をリードし、会議招集やその他の事務局に関する責任を有します。

ESF-LG は、連邦政府の緊急事態対応に役割を持つ省庁に、方針、準備状況、訓練などの共同対処案件に関する情報共有の場を提供します。

2.4 ESF 体制の発動

連邦政府の ESF を支援する省庁は、スタフォード法に該当する／しない緊急事態の両方について、その対応活動を支援するため、連邦緊急事態管理庁(FEMA)または国土安全保障省(DHS)長官により選択的に発動を指示されることがあります。ESF は、スタフォード法が定める緊急事態に対する、連邦政府レベルでは唯一ではないが主要な対応連携体制です。

なお、連邦政府の支援を必要とするすべての緊急事態に対して ESF が発動されるわけではありません。連邦政府の省庁に ESF が発動されると、本部、地域、緊急事態の現場にスタッフが配置されることになります。

スタフォード法及び合衆国法典第 6 編第 741 条(4)並びに第 753 条(c)に基づき、ESF 全般にわたり連邦政府の省庁から資源とサービスを手に入れるために、FEMA は全てのレベルに対し任務の割当をすることがあります。

地域／州／地方／連邦政府の各省庁は、ESF 体制を発動することのほか、他の連携体制や、それぞれの場所や脅威に見合った協力相手や関係機関を利用することが可能です。

どんな体制を利用するにしろ、体制発動の際には連邦の ESF と密に連携して、緊急事態の現場、地域、本部の各レベルで事態に対処することが強く望まれています。

2.5 部族支援連携グループ(TAC-G: Tribal Assistance Coordination Group)

連邦／州／地方の各レベルの政府は、部族の領地に影響を及ぼす災害への対応において共通の目的を達するため、部族政府との間で効果的な協働関係である TAC-G を構築します。TAC-G は、緊急事態管理を強化するための多種多様な連邦政府組織から構成されており、連邦政府が認定した 560 を超える部族連合と関係を構築し、事態の鎮静化に協力と協働します。

2.6 スタフォード法に該当しない連携体制

連邦政府の ESF は、連邦政府の対応資源を、スタフォード法に該当する緊急事態にも、該当しない緊急事態にも用いることができるようになっていました。しかしスタフォード法に該当しない緊急事態に対しては、常に ESF が適切な対応連携体制であるとは限りません。

スタフォード宣言がなされない緊急事態には、主たる法的権限を持つ省庁が、その権限に見合った連携体制を発動することになり、このような体制では通常 NIMS の概念と原則に基づいて組織化されます。

連邦政府の省庁は自らの体制に加え、自らの法的権限に基づき対応を行いつつ、国土安全保障省長官に対し、関連する ESF 体制の発動を要請することが出来ます。

3. 付録

以下は、ESF 15 の「対外業務」にあるコラムからの紹介です。この中では、具体的な SOP (Standard Operating Procedures、標準運用手順) の記述の他に、大災害からの教訓が含まれています。

コラム① 米国中西部洪水(2008年)

6月から7月にかけて、ウィスコンシン、アイオワ、イリノイ、インディアナ、ミズーリ、ネブラスカの各州で、連邦緊急事態管理庁(FEMA)が、連邦全土との全連絡調整、及び400人以上の要員からなる6つのESF 15(対外活動)組織への同時人員配置を指揮しました。

コラム② 福島原発危機(2011年)

この事象は海外で発生したため、連邦政府の連絡通信においては、国家安全保障省のスタッフとホワイトハウスの指示に基づき、国務省が中心的役割を果たしました。ただ、当初いくつかの関係省庁はこのプロセスに充分含まれておらず、加えて、放射能に関する連邦の情報発信は、ワシントンDCの報道関係者を納得させるには足るものだったが、州の連絡担当者の要求を満足させるものではありませんでしたので、彼らは、地元のメディアや国民に伝えるための十分な情報を受け取っていないと報告しています。(国土安全保障省広報部門事後検討会より)

- 最初の日、津波と福島第一原発の事態悪化を受けて、浪江町の住民数千人が、放射性雲を避けるため、北の津島地区へ避難した
- 日本政府による、公式に利用可能な予報ないし放射性雲の予測はなかった。そのため、浪江町役場の職員は、冬の風は南から吹くだろうと言う季節的な見込みに基づき、住民に対し津島地区へ避難するよう勧告した。
- 実際にはこの時、風はまっすぐ津島地区に向かって吹いていた。それにより、この辺りは最高濃度の放射性物質による汚染が発生した地域のひとつとなったが、そのことを町役場の職員が知ったのはそれから二か月後のことであった。(ピッツバーグ医療センター大学・バイオセキュリティセンター『福島以後:放射性物質放出後の管理』最終報告、2013年3月より)
- 一方、マスコミや自治体職員、日本国民からは、SPEEDI と呼ばれた緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステムに対する批判が挙がった。SPEEDI は、当局が放射性物質拡散のモデルを構築するためのシステムであるが、災害の初期には SPEEDI が算出したデータが地方自治体や一般社会に公開されることはなかった。これは、データの信頼性に対する評価の相違から省庁間の連絡の途絶に至る様々な要因が絡み合ってきたものであると考えられている。
- 結果的には、潜在的に価値を持っていた拡散情報が、避難過程で周知利用されることはなかった。日本政府、及び国際的な報告のいずれもが言及する通り、結果として、相当な

数の人々が汚染の少ない地域から放射性物質の放出経路となった地域に避難させられることになった。

- 事故の管理について考察したいくつかの報告において、日本の公務員は、連絡通信の問題の深刻さを率直に認識している。
- 「とりわけ事故発生直後においては、放射能や放射性物質についての情報、わかりやすい説明、リスク要因に関する将来的な見通しの情報を地域住民に伝達するための十分な行動が取られたとは言えない」。それに加えて、「今でこそ SPEEDI の算出結果は公開されているが、最初の段階から公開されるべきであった」(S.M.ベッカー(2012年)。災害時及び非常時におけるリスクコミュニケーションと情報:「テロと災害に対する地域計画:バイオテロリズムから地震まで」L.コール&N.コーネル編、ワイリー出版社、より)

コラム③ ハリケーン・サンディ(2012年)

- 11の州における災害宣言に対応するため、ESF-15が10月に発動された。
- 1,500名以上の対外活動要員が派遣され、対応と復旧の過程で必要とされる、正確で重要な情報を、生存被災者が確実に得られるようにした。
- 連邦政府の15の省にFEMAの使命が割り当てられた。連邦レベルの情報発信を連携して行うべく、FEMAの本部、地域事務所、そして各地の現地事務所がESF 15の運用を支援することとした。
- 配布文書は22の言語に翻訳され、英語力が十分でない人々にも情報が行きわたるようにした。災害復旧センターや公民館での会議などの場に、様々な州から通訳が派遣された。多言語対応の報道関係者対応専門家が、他の言語の報道機関と協力して、生存者に情報を提供した。
- FEMAは、ハリケーン・サンディのウェブページ、及びフェイスブックとツイッターのアカウントを開設した。数千人もの生存者が、FEMAのサンディ専用ソーシャルメディア・プラットフォームを利用した。
- 加えて、チームはソーシャルメディアを状況認識のために活用した。その中には、停電、ボランティアと寄付、そして災害対応活動への想いについての、ソーシャルメディア上での議論に関する情報が含まれていた。それら情報は、各省内、及びESF-15に携わる各省庁の幹部間のみならず、全国対応連携センター、合同現地事務所、及び他の重要な協働者との間でも共有された。
- サンディの上陸後、ウェブ及びソーシャルメディアチームは、災害対応におけるFEMAと州の役割に関する誤った情報がソーシャルメディア上に大量に流れているのに気がついた。FEMAは、対外活動を確実に効果的なものとするため、メディア伝達チームを含むESF-15の他の機能と連携して、流言統制の初期対応を始めた。
- fema.gov及びm.fema.gov(FEMAのモバイルサイト)にページが作られた。流言が特定されると、ソーシャルメディアチームはESF-15のスタッフとともに追加情報を探し出し、正確な情報をまとめた。これらの詳細はその後「流言統制」のページに追加され、誤った情報と情報源について明瞭な言葉で説明し、それぞれの流言に対し人々が正確な情報を見

つけられるようにした。

- 流言統制のメッセージは、FEMA のソーシャルメディアアカウント間だけでなく、他の災害対応機関との間でも広く共有された。ソーシャルメディアチームは「全国インシデント連絡会議(NICCL)」を通じてこの情報を省庁間で共有するとともに、州及び地方の関係先とも協働して、これらのメッセージの共有と情報伝達先の拡大を進めた。

コラム④ ボストンマラソン爆弾テロ(2013年)

- 4月15日午後、ボストンマラソンのゴール地点で爆弾テロが発生した。それを受け、国土安全保障省の広報部門は午後3時20分にNICCLを開き、ホワイトハウスやFBI、そしてボストンの連絡担当者との間に対応方針を話し合った。会議は翌日と翌々日の朝にも開かれた。
- 翌16日には「緊急事態地域連携電話会議(ICCT)」が、ボストン地方連邦検事、自治体職員、国家テロ対策センター、司法省、FBI、国土安全保障省本部及び各部門のスタッフの間で行われた。ホワイトハウスからは国家安全保障省のスタッフと公衆関与事務所も参加した。

※ 本稿は、一般財団法人リスクマネジメント協会機関誌「TODAY 2014年9月号」に掲載したものに加筆修正しました。