



# エマージェンシー・サポート・ファンクション (ESF) 概要

一般社団法人レジリエンス協会代表理事 黄野 吉博  
 一般財団法人リスクマネジメント協会評議員 白澤 健志

エマージェンシー・サポート・ファンクション (ESF: Emergency Support Functions) 非常事態支援機能は、米国の国家対応フレームワーク (NRF: National Response Framework) における、連邦政府の連携体制の主要部分として位置づけられている。本稿では、まず NRF について簡単に説明し、続けて ESF について詳しく紹介する。

## (0) 基本文書の構成

NRF の基本文書 (全48ページ) の目次は以下のようになっている。

- 導入
  - フレームワークの目的と構成
  - フレームワークの発展
  - NRF との関係
  - 対象者
  - 範囲
  - 指針
  - リスク根拠
  - 役割と責任
    - 個人、家族、世帯
    - 地域
    - 非政府組織
    - 民間企業
    - 州政府
    - 州、民族、準州、島嶼地域の政府



- 連邦政府
- 中核能力
- 対応任務分野の背景
- 中核的能力を展開するための対応活動
- 連携体制と統合
  - 地方の連携体制
  - 州の連携体制
  - 民間部門の連携体制
  - 連邦の連携体制
  - 運用調整
  - 統合
- 他の任務分野との関係
- 運用計画策定
- 対応運用計画策定
- 計画策定の前提
- フレームワークの適用
- 援助資源
- 結論

このうち、「役割と責任」の章の「連邦政府」の項で、ESF に関する説明が7ページにわたって行われている。以下、まずは「導入」の章の「フレームワークの目的と構成」の項の訳出を中心に、NRF について説明する。

## (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ある。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

保障および回復力を強化することを目的としている。

PPD-8 は後述の5つの任務領域「予防・防衛・減災・対応・復旧」について定めている。また、国家防災を確実強固なものにすべく、国の集団的な取り組みを説明し指導するための、一連の政策および計画立案文書の策定を義務付けている。

NRF は、国家防災目標 (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る。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る。

## (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 防衛 (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が効率よく復旧するのを支援するために必要な能力。

## (3) 目的

NRF は、災害や異常事態に対する国家の対応指針である。国家規模の重要な役割と責任に定めるため、ナショナル・インシデント・マネジメント・システム (NIMS) \* が定める、拡張性/柔軟性/適応性のある概念に基づき構築されている。

(\* NIMS については前号を参照)

NRF は、深刻ではあるが単なる地方レベルの事態から、大規模なテロ攻撃ないしは破滅的な自然災害に至るまでのインシデント管理における、具体的な典拠やベストプラクティスを記述する。

- NRF で言う「対応 (Response)」という用語には、インシデント発生後に行われる以下の活動が含まれる。
- 生命を救うこと
  - 財産および環境を守ること
  - 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
  - さらに、
  - 緊急事態計画を遂行すること
  - 短期的な回復の援助活動を行うこと
  - 「対応」に含まれる。

NRF は、あらゆる種類の災害や非常事態に対し、その規模や範囲や複雑さに関わらない対処の原則を示している。

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およびプロセスについて説明している。

ゴールを達成するための、NRF の目的は以下の通りである。

- 実際の、または潜在的なインシデント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、および地域全体の能力を統合する重要な役割およ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、およびその対応の中核的対応力と他の任務領域の中核的能力の関係について概要を述べる
- 対応を補完する、連邦省庁間運用計画 (F I O P) の発展の基礎を築き、その指針を原則の形で与えること



## (0) NRFにおけるESF

前述の通り、NRF において、ESF は「連邦政府」の「役割と責任」の主要部を占める要素として位置付けられている。

以下では、NRF 基本文書における ESF 関連の記述の抄訳を中心に説明する。

なお、ESF は後述の通り15の機能で構成されている。原文では、複数の機能を集合的に言う場合は「ESFs」、個々の機能を言う場合は「ESF」と表記しているが、本稿ではいずれも「ESF」と表記することにします。

## (1) 概説

連邦政府および多くの州政府は、対応の資源と能力を ESF 体制下に組織している。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証明されている。

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る。

ESF は、スタッフオード法\* が定めるインシデント対応における、極めて重要な構成要素であり、また他のインシデントにも適用することができる。

連邦政府の ESF の多くは、中核的対応力の相当部分を援助している。さらに、省庁の責任と同じく、中核的能力を超えてその他の対応活動を援助する、連邦政府の ESF に関連した責任と活動もある。

連邦政府の ESF は、連邦政府の省庁の能力と、その他の国家レベルの資産をひとつにまとめる。ESF が立脚するのは単一省庁の能力ではなく、またどの単一省庁もその機能について責任を果たせない。一方、連邦政府の ESF は、中核的能力の提供と効果的な対応の援助のために協働する組織集団である。

前述の通り、多くの州政府や地方政府が ESF 体制を導入し整備してきている。州政府や地方政府はそれぞれに特有のリスクや要求に基づき ESF を構築するので、連邦政府の ESF との間に義務的な、または直接のつながりはない。州政府や地方政府は、自らが利用するあらゆる連携プロセスに、地域全体の構成員に従事させることが推奨される。

\* スタッフオード法…正式名称は「ロバート・T・スタッフオード災害救助・緊急事態支援法」。大規模災害や緊急事態の際の、連邦政府から州政府および地方政府への、継続的で統一的な支援について定めている)

(2) ESFの15機能

連邦政府のESFの15機能、およびそれぞれのコーディネーターは次の通りである。すべてのESFは、共通の中核的能力・計画策定／広報と警報／運用連携の援助を行う。

- #1 輸送
#2 通信
#3 公共事業・土木工事
#4 消防
#5 情報および計画策定
#6 大衆保護、緊急事態支援、仮設住宅、人的サービス
#7 物資調達
#8 公衆衛生と医療
#9 捜索救難
#10 石油および危険物対応
#11 農業と天然資源
#12 エネルギー
#13 公安・治安
#14 (国家災害復興フレームワークに統合)
#15 対外業務

(3) ESFメンバーの役割と責任

ESFはいかなる単一の組織にも完全に帰するものではなく、省庁がその法的権限を行使するための仕組みでもない。各ESFは、ESFコーディネーターに指定された省庁と、数多くの主要機関および援助機関によって構成される。主要機関は、その権限／資源／能力に基づいて指定される。援助機関は、担当する機能領域における資源および能力に基づいて割り当てられる。

ESFが提供する資源は、NIMSの資源分類と極力一致するようになっている。

- ① ESFコーディネーター
② 主要機関
適切な州政府の公務員と連携すること
援助機関と連携すること
(スタッフ法で定めるインシデントにおける) 任務割当を管理すること
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援助を取りまとめること
主要機関は以下の責任を有する。
ESFの主要機関は、ESFの特定機能についての重大な権限／役割／資源／能力を持つ。

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／計画に沿ったインクルージョン／効果的なコミュニケーションを促進すること

- ③ 援助機関
ESFの援助機関は、主要機関がESFの任務を実践する際に、それを援助する特定の能力や資源を持つ。援助機関の典型的活動は以下の通り。
インシデント管理計画の策定に参画すること
短期的な復旧作業計画の策定に参画すること
長期的な復旧への移行計画の策定に参画すること
援助運用計画を開発すること
標準業務手順(SOP)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援助チームを援助するため、訓練された要員を維持すること
新規の、または顕在化した脅威や危険への対応、または既存の脅威への対応力向上に必要な、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リーダーグループ(ESFLG)
ESFLG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の他の付属書の調整機関で構成される。FEMAはESFLGをリードし、会議招集やその他の事務局機能に関する責任を有する。
ESFLGは、連邦政府のインシデント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する。

(4) ESF体制の発動

連邦政府のESFを援助する省庁は、スタッフ法に該当するインシデントと該当しないインシデントの両方について、その対応活動を援助するため、FEMAまたは国土安全保障省長官により選択的に体制発動を指示される必要がある。連邦政府の援助を必要とするすべてのインシデントに対してESFが発動されるわけではない。連邦政府のESFを援助する省庁が

連邦政府の連携体制の特徴的な例を以下に記す。
部族支援連携グループ(TACIG)
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を育んでいる。
TACIGは、緊急事態管理を強化

するための協力と協働に熱心な、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ている。

(5) スタッフ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、スタッフ法に該当するインシデントにも該当しないインシデントにも用いることができるようになってきている。しかしスタッフ法に該当しないインシデントに対しては、常にESFが適切な対応連携体制であるとは限らない。
スタッフ法宣言がなされないインシデントには、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る。このような体制は、通常、NIMSの概念と原則に基づいて組織される。
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体制の発動を要請できる。
国土安全保障省長官は、大統領令に基づき、主たる法的権限を持ちESFまたは他の連携体制を発動する権限を留保している省庁の長と、適切に連携をとる。
今回はESF付属書の内容を紹介する。

