

図表1 エマージェンシー・サポート・ファンクション (ESF) の概要一覧

ESF#	ESF名	調整役	主要機関	支援機関	中核的能力	主な機能
1	輸送	運輸省	運輸省	農務省、商務省、国防総省、エネルギー省、国土安全保障省、内務省、司法省、国務省、一般調達局、合衆国郵便公社	④重要な輸送	●輸送モードの管理と統制 ●輸送の安全 ●輸送インフラの安定化と復旧 ●移動の制限 ●被害評価
2	通信	国土安全保障省国家防護プログラム・サイバーセキュリティおよび通信部門	国土安全保障省国家防護プログラム・サイバーセキュリティおよび通信部門 国土安全保障省連邦緊急事態管理庁	農務省、商務省、国防総省、国土安全保障省、内務省、連邦通信委員会、一般調達局	⑩業務通信	●情報通信産業との調整 ●通信インフラの復旧と修理 ●全国のサイバー・IT資源の保護 ●復旧・維持 ●連邦政府の災害対応体制下での通信
3	公共事業・土木工事	国防総省陸軍工兵司令部	国防総省陸軍工兵司令部	農務省、商務省、国防総省、エネルギー省、保健福祉省、国土安全保障省、内務省、労働省、国務省、運輸省、退役軍人省、環境保護庁、一般調達局、原子力規制委員会、テネシー川流域開発公社、全国地域サービス連邦公社	⑦インフラシステム ④重要な輸送 ⑤環境対応・安全衛生 ⑫官民の業務と資源 ⑪業務通信 ⑧被災者援助業務	●インフラの保護と緊急修理 ●重要インフラの再構築 ●土木業務と建築管理 ●救命と生命維持業務の緊急契約支援 ●インフラの保護と緊急修理
4	消防	農務省林野局 国土安全保障省連邦緊急事態管理庁消防本部	農務省林野局	農務省、国防総省、国土安全保障省、合衆国沿岸警備隊、国土安全保障省連邦緊急事態管理庁消防本部、内務省、国務省、環境保護庁	⑫官民の業務と資源 ④重要な輸送 ⑦インフラシステム ⑬公衆衛生と医療業務 ⑪業務通信 ⑩現場の保安保護 ⑨被災者避難救命業務 ⑧被災者援助業務 ⑤環境対応・安全衛生	●原野・田舎・市街それぞれの消火活動の支援
5	情報および計画策定	国土安全保障省連邦緊急事態管理庁	国土安全保障省連邦緊急事態管理庁	全省庁	①計画立案 ⑭状況評価 ②公的情報と警報	●インシデント活動計画 ●情報の収集・分析・発信
6	被災者援助、緊急事態支援、仮設住宅、人的業務	国土安全保障省連邦緊急事態管理庁	国土安全保障省連邦緊急事態管理庁 アメリカ赤十字社	全国地域サービス連邦公社、農務省、国防総省、保健福祉省、国土安全保障省、住宅都市開発省、内務省、司法省、労働省、運輸省、財務省、退役軍人省、一般調達局、社会保障局、合衆国陸軍工兵司令部、合衆国郵便公社、合衆国小企業局、アメリカ赤十字社、全国失踪・被搾取児童センター、全国災害対応ボランティア組織、その他のNGO	⑧被災者援助業務 ⑫官民の業務と資源 ⑬公衆衛生と医療業務 ④重要な輸送 ⑥遺体管理業務	●大衆援助 ●緊急支援 ●災害住宅 ●人的業務
7	物資調達	一般調達局 国土安全保障省連邦緊急事態管理庁	一般調達局 国土安全保障省連邦緊急事態管理庁	農務省、商務省、国防総省、エネルギー省、保健福祉省、内務省、労働省、運輸省、退役軍人省、国家航空宇宙局、人事管理局、合衆国陸軍工兵司令部、合衆国郵便公社、アメリカ赤十字社、全国災害対応ボランティア組織	⑧被災者援助業務 ④重要な輸送 ⑦インフラシステム ⑪業務通信 ⑫官民の業務と資源	●包括的な国家インシデント物資調達の計画立案・管理・維持 ●資源援助 (例・施設空間、事業所設備と日用品、契約業務)

エマージェンシー・サポート・ファンクション (ESF) 付属書 概要

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

前回説明したエマージェンシー・サポート・ファンクション (ESF: Emergency Support Functions) 非常事態支援機能) には、#1から#15までの各機能について、実践のための詳細情報が収録された付属書 (Annexes) がある。本稿ではその概要を紹介する。

1 各付属書の構成要素

各付属書は、機能によって多少の相違はあるが、ほぼ同一の次のような構成要素から成り立っている。

- (1) 関係する組織名
- 当該機能の調整役
- 主要機関
- 支援機関
- (2) 導入部
- 目的
- 対象範囲
- (3) コミュニティ全体との関係
- 連邦政府
- 地方/州/部族/準州/島嶼地域の各政府
- 民間/NGO
- 個人/家庭
- (4) 中核的能力と活動
- 中核的能力に即した機能の役割
- 中核的能力とその詳細
- 機関ごとの活動

・主要機関とその活動
・支援機関とその活動
・中核的能力 (Core Capabilities) は、国家対応枠組 (NRF) の中で以下の14種類に整理されている。

- ① 計画立案
- ② 公的情報と警報
- ③ 運用調整
- ④ 重要な輸送
- ⑤ 環境対応・安全衛生
- ⑥ 遺体管理業務
- ⑦ インフラシステム
- ⑧ 被災者援助業務
- ⑨ 被災者捜索救難業務
- ⑩ 現場の保安保護
- ⑪ 業務通信
- ⑫ 官民の業務と資源
- ⑬ 公衆衛生と医療業務
- ⑭ 状況評価

2 各機能の概要

各機能の概要は図表1の通りである。なお中核的能力は、番号順でなく、原文での記載順に示している。

3 #15「対外業務」SOPのコラム

#15「対外業務」には、各組織の広報部門向けに詳細なSOP (Standard

Operating Procedures、標準運用手順) が付随している。
この中では、具体的な手順の他に、近年の米国内外で発生した大災害からの教訓が「ケーススタディ」というコラムで明示的に記されている。
ここでは、このうち次の四件の災害に関する記述を紹介する。

米国中西部洪水 (2008年)

〔省庁間連携〕
●6月から7月にかけて、 Wisconsin、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) は、連邦全土との全連絡調整、および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た。

福島原発危機 (2011年)

〔放射能事故〕
●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、安全保障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た。だが当初、いくつかの関係省庁はこのプロセスに充分含まれていなかった。
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なかった。彼らは、地元のメディアや大衆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る。(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。
東京の政府による、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に勧告した。
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結果の管理」最終報告、2012年3月、より)
●一方、マスコミや自治体職員や一般大衆からは、SPEEDIと呼ばれる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

ESF#	ESF名	調整役	主要機関	支援機関	中核的能力	主な機能
8	公衆衛生と医療	保健福祉省	保健福祉省	農務省、商務省、国防総省、エネルギー省、国土安全保障省、内務省、司法省、労働省、国務省、運輸省、退役軍人省、環境保護庁、一般調達局、合衆国国際開発庁、合衆国郵便公社、アメリカ赤十字社	②公的情報と警報 ④重要な輸送 ⑤環境対応・安全衛生 ⑥遺体管理業務 ⑧被災者援助業務 ⑫官民の業務と資源 ⑬公衆衛生と医療業務	●公衆衛生 ●患者移動を含む医療需要急増支援 ●精神衛生的支援 ●多数の犠牲者の管理
9	捜索救難	国土安全保障省連邦緊急事態管理庁	国土安全保障省連邦緊急事態管理庁 国土安全保障省合衆国沿岸警備隊 内務省国立公園局 国防総省	農務省、商務省、国防総省、保健福祉省、国土安全保障省、内務省、司法省、労働省、運輸省、国家航空宇宙局、合衆国国際開発庁	⑨被災者捜索救難業務	●(市街の) 構造崩壊下での捜索救難 ●海洋/沿岸/水上の捜索救難 ●陸地の捜索救難
10	石油および危険物対応	環境保護庁	環境保護庁 国土安全保障省合衆国沿岸警備隊	農務省、商務省、国防総省、エネルギー省、保健福祉省、国土安全保障省、内務省、司法省、労働省、国務省、運輸省、一般調達局、原子力規制委員会	⑤環境対応・安全衛生 ④重要な輸送 ⑦インフラシステム ②公的情報と警報	●自然環境の評価と石油・危険物の汚染の程度 ●環境汚染の除去と浄化
11	農業と天然資源	農務省	農務省 内務省	商務省、国防総省、エネルギー省、保健福祉省、国土安全保障省、司法省、労働省、国務省、運輸省、環境保護庁、一般調達局、国家公文書記録管理局、合衆国郵便公社、史跡保護諮問委員会、アメリカ赤十字社、文化遺産緊急国家対策本部、州動物農業緊急制度全国同盟、全国動物救難保護連合、州農務部長全国連合、州動物保健課長全国会	⑫官民の業務と資源 ⑧被災者援助業務 ④重要な輸送 ⑤環境対応・安全衛生 ⑬公衆衛生と医療業務 ⑦インフラシステム	●栄養補助 ●動物および農業の健康問題対応 ●動物および農業の緊急管理に対する技術的専門知識・調整・支援 ●畜肉・鶏肉・加工卵の安全と防衛 ●自然文化資源と史跡の保護
12	エネルギー	エネルギー省	エネルギー省	農務省、商務省、国防総省、国土安全保障省、内務省、労働省、国務省、運輸省、環境保護庁、原子力規制委員会、テネシー川流域開発公社	⑦インフラシステム ⑫官民の業務と資源 ⑭状況評価	●エネルギーインフラの評価・修理・再構築 ●エネルギー産業公益企業体間の調整 ●エネルギー予測
13	公安・治安	司法省アルコール・タバコ・火器および爆発物取締局	司法省アルコール・タバコ・火器および爆発物取締局	国防総省、国土安全保障省、国務省、内務省、財務省、国家警備隊、その他連邦警察職員がいる省	⑩現場の保安保護	●施設と資源の保安 ●保安計画立案と技術資源援助 ●公衆安全と保安の支援 ●アクセス・交通量・群衆統制の支援
14	※国家災害復興枠組(NDRF)に統合されている					
15	対外業務	国土安全保障省	国土安全保障省連邦緊急事態管理庁	全て	②公的情報と警報	●公的業務と合同情報センター(地方/州/部族/準州の各)政府間業務 ●議会関係業務 ●民間部門への支援展開 ●地域との関係構築

「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)

ハリケーン・サンディ(2012年)

〈省庁間連携〉

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。1500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の運用を援助することとした。

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。

〈デジタルおよびソーシャルメディア〉

各地のFEMA地域事務所および国土安全保障省本部のスタッフは、FEMA本部の対外活動担当者と連携して、当初はFEMA本部、後にはニューヨーク、ニュージャージー、コネチカットの各合同現地事務所のウェブおよびソーシャルメディア広報活動を展開した。嵐が最大勢力に達した時には、15名以上のスタッフがソーシャルメディアの運営を援助した。この臨時追加援助は、インターネット接続さえあればどこからでも作業可能というFEMAのITスタッフの能力と併せて、この災害に対するFEMAのIT対応にとって最も重要なものであった。

FEMAは、ハリケーン・サンディのウェブページ、およ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。数千名もの生存者が、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、および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、およ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、ウェブおよ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および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れられるようにした。

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だけでなく、他の災害対応機関との間でも

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、SPED I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組み合わさって起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、およ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やわかりやすい説明、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、「今こそSPEDI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)、災害時および非常時におけるリスクコミュニケーションと情報…

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、州およ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の拡大をすすめた。

ボストンマラソン爆弾テロ(2013年)

〈省庁間連携〉

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で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「インシデント地域連携電話会議」(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およ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スタッフと公衆関与事務所も参加した。

◆ 次回は、米国の地域緊急事態対応組織、コミュニティ・エマーゲンシー・レスポンス・チーム(CERT)を紹介する。