

JBpress>日本再生>国民の健康を考える [国民の健康を考える]

災害時に問われるリーダーシップのあるべき姿

災害医療と米国：法整備と対策の歴史～（2）

2013年11月08日（Fri） 乗竹 亮治

黒川清・日本医療政策機構代表理事 監修

1. 米国における災害対策

「災害医療と米国」の前回、第1回は、米国における災害対策のイニシアティブや、2002年の国土安全保障法成立に至る経緯、その意味合いについて述べてきた。

そして、国土安全保障法が定める、災害対策の中身として、国家事態管理システム（National Incident Management System: NIMS/ニムスと発音される）と、国家対応計画（National Response Plan: NRP）の2つのイニシアティブがあると紹介した。

今回は、このイニシアティブについて具体的に検証していきたい。そして次回、第3回では、いよいよその中でも、災害医療に関連する部分について掘り下げていく。

2. 指揮管理体制としての国家事態管理システム（NIMS）

まずは、国家事態管理システムについて見ていこう。2004年に策定されて以降、いくつかの改定を経て、現在に至っている。この国家事態管理システムは、主に3つの機能を担っていると言えるだろう。

そのなかで、最も主要なものは、あらゆる危機、緊急事態に対して適応される事態管理と命令システムとしての側面だ。つまり、何か緊急事態が起きた際、このシステムで定められた指揮管理体制が取られることになる。

対象は、政府機関のみならず民間団体やNGOも含まれ、緊急事態の際は、官民一体の連携体制が取られることとなる。

具体的には、事態指令システム（Incident Command System: ICS）と呼ばれる体系を取っており、その指令体系はこうだ。

まず、事態指令部（Incident Command）は、総合指令官と3者の指令担当官、すなわち情報担当官、安全担当官、連絡担当官だのサポートから成り立ち、それぞれトップである総合司令官に直属している。

そして、事態指令部の配下には、4つの一般担当部局が置かれる。それぞれ、オペレーション担当、計画担当、ロジスティクス担当、財務管理担当である。

危機がテロであれ天災であれ、緊急事態が宣言された際は、基本的にこの体制での指揮命令系統が貫かれることになる。

災害ごとに、組織体制を議論しては、対応が追いつかないし、どの組織が何を管轄しているのか、慌ただしいなかで混乱をきたす可能性がある。だから、どのような災害であれ、緊急時にど

のような組織体制を取るかは、はじめから決めておこう、ということだ。

組織体制を明確化させることで、責任の所在やリーダーシップを最大化させようとしているとも言えるだろう。

3. トレーニングと資格基準としての国家事態管理システム (NIMS)

さて、国家事態管理システムには、実際の指示体系を定めている以外にも重要な側面がある。それは、危機管理をする人材をトレーニングし、そして、どのような人材が、このシステムの中で指令部にいるべきか、そのリーダーシップの資質について言及していることだ。

このトレーニングは細部にわたり策定されていて、国土安全保障省の関連サイトからオンラインでも受講でき、また、大学などの教育機関でも受講することができる。

危機管理科目をカリキュラムに持つ大学なども、NIMSが策定するトレーニング内容に沿うことで、修了生を有資格者に育てることができるというわけだ。

災害が発生すると、リーダーシップの不備や、リーダーの現場への過度の介入など、人災の側面が強調されることがある。この側面を、米国は既に充分認識し、人災ありき、としたうえで、それをいかに防ぎ、どのようなリーダーシップを構築すべきか、議論を積み重ねてきたと言えそうだ。

4. 国家対応計画 (NRP)

さて、国土安全保障法が定める、災害対策の中身として、もう1つのイニシアティブは、国家対応計画である。概念としては、前述の国家事態管理システムが上位にあり、そのシステムのもと、具体的にどのようなシナリオを想定して危機に準備していくか、といったところが盛り込まれている。

15のシナリオに分類されており、核関連、生物兵器テロ、化学兵器テロ、自然災害、サイバーテロなどに分かれている。特徴としては、9.11後の2002年に策定されたこともあり、テロ攻撃に対する比重が高いことが挙げられるだろう。

15のシナリオに加えて、15の緊急支援機能 (Emergency Support Functions: ESF) という準備体制も、この国家対応計画には盛り込まれている。

これは例えば、医療に関する救援は保健・福祉省の担当、食の安全は農務省といったように、危機発生時の各省庁の担当を明確化するものだ。

例えば、保健・福祉省の担当は、公衆衛生、医療提供者の派遣支援や患者の移送支援、メンタルヘルス支援、大量死への対応などが挙げられる。

5. 国家対応計画 (NRP) から国家対応枠組 (NRF) へ

さて、この国家対応計画であるが、2008年、国家対応枠組み (National Response Framework: NRF) という新たな枠組みに組み込まれ、変更されることとなった。理由としては、主に2点挙げられるだろう。

1つ目であり最大の理由は、ハリケーン・カトリーナでの苦い教訓だ。

これまで述べてきたように、米国は9.11のテロ以降、国土安全保障法に基づき緊急事態に備え法整備を進めてきたわけであるが、カトリーナでの危機対応は、強い批判を浴びることとなってしまった。

理由としては、本シリーズの冒頭でも述べたが、州政府と連邦政府という米国独特の国家体制とそれぞれの気質がある。

ここでは簡単に触れるにとどめたいが、非常に平たく言ってしまうと、州政府が緊急事態の宣言を連邦政府に要請しない限り、連邦政府は動きづらく、カトリーナの際は、米国南部の連邦政府に対する独立的な気質も相まって、連邦レベルの対応が遅れに遅れたということだ。

この反省に基づいて、国家対応枠組では、連邦政府の権限が強化された。

もう1つの理由は、シナリオベースの計画から、より包括的な計画、まさに「枠組（フレームワーク）」にすべきではないか、という議論の結果である。これは、2008年の変更時のみならず、つい最近の、2013年5月の改定でも取り入れられた視点だ。

6. 2013年5月に改定された国家対応枠組（NRF）と2011年のPPD-8

では、その「枠組」とは何を意味しているのか。それを説明するために、まずは、2011年に時計の針を戻したい。

2011年3月30日、バラク・オバマ大統領により、大統領政策指令第8号（PPD-8）が表明された。大統領政策指令とは、大統領令の一種で、米国国家安全保障会議の合意のもと、大統領名で出される法的な効力を持つ政策指令だ。

このPPD-8こそが、災害対策を「枠組化」しようとする大きな一歩だったとも言えるだろう。具体的に見ていこう。

まず、PPD-8で、オバマ大統領は、テロや自然災害などに対する国家安全保障と国土強靱化のために、大きく分けて3つの概念を打ち出し、関係省庁に指示を出した。

それぞれ、ゴール(National Preparedness Goal)を設定すること、そのゴールを達成するためのシステム(National Preparedness System)を構築すること、そしてゴール達成までの報告体制(National Preparedness Report)を確立することである。

そしてゴールの設定に際しては、Prevent（予防）、Protect（保護）、Mitigate（鎮静）、Respond（対応）、Recover（復興）という5つの概念をミッションとして適用するよう求めた。

その結果、2011年9月に、全米のすべてのコミュニティが、あらゆる災害に対して、上記5つのミッションにより規定されるべき旨のゴールが発表された。そして、そのゴールを達成する手段であるシステムの1つとして、2013年5月の国家対応枠組が策定された。

すなわち、国家対応枠組自体も「枠組化」されたが、その位置づけ自体も、ゴール、システム、レポートという大きな枠組の中の一部として定義されたと言えるだろう。

7. 国家対応枠組（NRF）の中身と災害医療

さて、国家対応枠組の中身は、14分野に分かれていて、防災対応計画、警報等の公共情報発信、災害対応時の運営コーディネーション、交通手段の確保、インフラ整備、コミュニケーション、資材確保、医療・公衆衛生などとなっている。

シナリオベースでの対策ではなく、テロから自然災害まで、あらゆる災害に対して、普遍的な対応を模索していこうとする流れが見て取れる。

さらに言えば、第1回の冒頭で「災害医療とは、災害対策や災害復興の一側面ではない」と述べた通り、全体的な災害対応の戦略の中に、災害医療が位置づけられていることが見て取れるだろ

う。

各専門領域内での対策を洗練させても、横の連携がなければ、災害対策や復興はうまくいかないということかもしれない。

さて、国家対応枠組の14分野あるうち、2分野が医療・公衆衛生分野となっている。この2分野については、今回の改定以前から、CDC（米国疾病予防管理センター）などを中心として、法整備と対策が取られてきた。

いよいよ最終回となる次回では、この災害医療分野の法整備と対策を振り返ってみたい。



©2008-2014 Japan Business Press Co.,Ltd. All Rights Reserved.