

Ⅲ. 研究成果の刊行物・別刷

Philipa Sully et al. (翻訳:田子久夫), Supervision and Facilitated Reflective Practices as Central to Disaster Preparedness Services to the Older Adult: A National and Cross-National Model, John A. Toner, Therese M. Mierswa, Judith L. Howe, Geriatric Mental Health Disaster and Emergency Preparedness, Springer Publishing Company, New York, 2010, 105-118

スーパービジョンと促進化リフレクティブ・プラクティスを 中心とした高齢者に対する災害準備サービス:国内及 び国家間モデル

Philippa Sully, Malcolm Wandrag, and Jenny Riddel

この章では、高齢者ならびに彼らが暮らすコミュニティ(共同体)に向けたリフレクティブ・プラクティス (reflective practice、反省的实践:訳注(1)) の用い方について述べられている。ここでは、専門職が連携し、クライアント(来談者)が重視されるサービスが準備・提供されており、大災害時には中心となるものである。専門職間のグループ内で不安を抱く実践家と働く場合は、意識的・無意識的なプロセスが引き起こされるが、これらに対する二重のスーパービジョン(supervision、下記訳注(3))を、チームのファシリテーター(facilitator:促進者、下記訳注(2))が自身のリフレクティブ・プラクティスのために行うことの有用性について検討されている。この章の中心的な課題は、地域の非常事態や災害時における省察(reflection、下記訳注(1))の重要な役割に関するものであるが、そこでは専門職や専門職間、諸機関の組織間、そして可能なら国家間における対応について、計画、実践、評価がなされている。この章で鍵となるのは、生きた経験がありそれを評価するということが、省察の本質的な要素であり、さらなる実践、サービスの向上と提供には不可欠な前提条件だということである。専門家が民衆やコミュニティと働く際には、地域の非常事態や災害に直面している高齢者を認識することも含め、意識的・無意識的に自分自身のとらえ方や自分の役割への認識に影響が及んでいる。専門家達が同僚や他の専門家と関わる際にも、サービス提供者達・コミュニティと関わる場合と同様、その対応の仕方や振る舞いに影響を受けるのである。

訳注

(1)リフレクティブ・プラクティス(reflective practice:反省的实践):

Donald Schoen (1983) が提唱した考え方である。実践家が実務の中で遭遇した問題を認識し、振り返り(=省察:reflection)、その場で解決しながら対処範囲を拡大し、次の実務に結びつけるという方法である。実務能力を向上させるのに有効であるといわれ、日本では主として教育やサービス提供の分野で取り入れられている。「反省」という訳語には否定的意味が含まれるということから、「省察」として翻訳される場合もある。

(2)促進(facilitate, facilitation):

人間関係トレーニングで、この中のグループ活動にて観察をしながら介入と促進を行う行為

をファシリテート(facilitate)とし、行う者をファシリテーター(facilitator)と呼ぶようになった。ここでは facilitator を『ファシリテーター』とする以外は facilitate, facilitation のいずれも『促進』と訳してある。

(3)スーパービジョン(supervision):

実践行為への省察や励ましなどを与える活動全般を指し、コーチングの一種として位置づけられている。監督と訳されることもあるがここではスーパービジョンとし、それを行う人をスーパーバイザーとした。

サービス提供者へのトラウマ(心的外傷)による影響

Rothschild(2006)は、実践家がクライアント(来談者)自身の体験との相互作用で代理の心的外傷に見舞われた例をあげている。体験の感情的基盤には深遠な人間の苦痛や喪失、苦悩の体験に関連しているものが多い。これらの個人、家族あるいは地域での体験が、実践家とその活動を形成してきたのである。著者らの観点は、これらの体験が、実践家の緊急時・災害時サービスの発展・提供の作業に意識せずとも明瞭に影響しているということである。

災害の猛威で一線が乗り越えられることがある。実践家が地域の非常事態でコミュニティに入り、寄り添って一緒に活動をした場合、生存者の話を聞くだけでも被災初期の心的外傷や地域での心的外傷の歴史を呼び覚ます可能性がある。実践家が移動するということは、国内的にも国際的にも、チームやその規律における行動・評価に影響し、サービスの発展や提供のプロセスにも影響を及ぼす。同様に、この移動は、援助や支援を提供する者への被災者個人やコミュニティからの反応にも影響する。

Warren, Lee, Saunders (2003) らと Herman (1992) は、心的外傷の体験をもつ民衆やコミュニティと働く実践家達への影響を明らかにしている。無意識の組織的防衛の発展に関する文献も多数あり、実践家が人的サービスを提供する場合に、悲痛な内的要因への対処に役立っている(Huffington, Armstrong, Halton, Hoyle, & Pooley, 2004; Hughes & Pengelly, 1997; Obholzer & Roberts, 1994)。民間の緊急事態や災害には暴力と喪失が伴うため、実践家とそのチームおよび組織が、喚起される不安事項への防御法をチームワークによって効率的に作り上げてしまっている可能性が高い。しかし、このような防御法が有効なサービス提供の妨げになる場合、個人やコミュニティの福利には有害なことがある。(Hughes & Pengelly; Obhlzer & Roberts)。Herman(原書 p.141 からの引用)は、心的外傷を受けた民衆を扱うセラピストに関してこう述べている。

セラピストが自己の有害な反応を理解せず冷静になれない場合、患者との治療同盟の破綻や協働する専門家との軋轢を生むことが予想される。セラピストが心的外傷の民衆を扱う場合には、このような強烈な反応に対処するための継続支援システムが必要である。生存者が単独では回復できないのと同じく、セラピストは心的外傷を単独で扱うことはできない。

著者らは、この記述内容が、災害とこれによる心的外傷に個人やコミュニティが対処するのを援助している実践家にも当てはまると考えている。彼らもまた支援を必要としているのである。緻密なスーパービジョンならびによく統制されたリフレクティブ・プラクティスとスーパービジョンセッションは、緊急事態準備の発展と提供ならびに評価のための統括された構成体として提供されなければならない。

チームのための手段—物語り(narratives)および促進化省察

物語り

物語りにより、個人やグループが自己の経験を理解し、必要に応じてその意味をリフレーム(reframe:再枠組み)し、遭遇した出来事による新たな経験を新たなとらえ方で受け入れることが可能になる。物語のストーリーが、自己を他者の経験のように理解する有用な学習法となりうる。

実際、Voulgaridou, Papadopoulos, and Tomaras (2006)の研究で強調されたように、この情報共有形式を他より多く用いている文化も存在する。Voulgaridouらは、ギリシャの難民コミュニティのニーズを理解しながら、サービス提供による民族文化への影響と意味やクライアントの新たな環境への適応について理解するために、彼らとともに作業した民族文化療法家の有用性を指摘した。著者らは、高齢者が相互協力および相互尊重の雰囲気の中で、自らの生き残り話を受け継がれるように語る機会を持つのは良い影響があることを示唆している。それゆえ、高齢者が過去の経験から学び、学んだ経験を現在に当てはめて未来の計画立案を助けるために、労働者ばかりではなく危機状態のコミュニティに属している高齢者に対し、この省察とスーパービジョンのモデルを応用することが可能になる(Wilson, 2008)。著者らの経験では、物語りを利用し、グループによるその場での対処プロセスに物語りを関連づけたが、これらは文献によっても支持されている(Clarke & Rowan, 2009)。物語り—経験を物語ること—によって、人生で起こった出来事を今ここにある事態に当てはめることができる(Wood, 2007)。それゆえ、物語りを利用すれば、国内的にも国際的にも領域を超えて、チームが協働のプロセスから学ぶことが可能になる(Reeves & Sully, 2007)と主張することができよう。このように、物語りによって、サービスの開発・提供に有益かつ、あるいは妨げとなるプロセスの見分けが可能になる。このサービスは、任務終了可能な地域の識別と同様、チームの主要な任務であり、クライアントならびにコミュニティの中心となるものである。

生死の事態に直面する経験が数多くあり、民衆の生活改変に成功することで、多くのチームは力強く威圧的であると受け止められる。著者らの経験では、この受け止め方は効果的に冷静さを保つことが可能であり、物語りがリフレクティブ・プラクティスの一部である場合には、実践を伝達するための優れた手段として利用できる。次節で概説するモデルでは、非常時対応のような緊急性がない場合のチームで観察された行動と省察の並行プロセスが提示されている。この方法により、チームのメンバーが出来事と対処行動を予測し、それに備える

余裕が生まれるとともに、過去の経験から学ぶことを可能にしている。

リフレクティブ・プラクティス

リフレクティブ・プラクティスは、行為の中の省察(reflection-in-action)および行為の後の省察(reflection-on-action) (Schoen, 1987)によって実践を見直し、新たな視点と洞察を得る能力、と定義される。リフレクティブ・プラクティスには構造化された方法で過去の行為を検討する手段としての記述が豊富に存在する。あまり記述されていないのは、組織および個人によるサービス提供を監視・開発している促進化省察(facilitated reflection)の使用である。しかし、治療の方向性を確立する手段としてのリフレクティブ・プラクティスは、現在では Max van Manen によって 1991 年に「予期的省察(anticipatory reflection)」と名付けられたときよりも多くの注目を集めている(Wilson, 2008,原著 p.180 からの引用)。

促進化リフレクティブ・プラクティス(facilitated reflective practice)は著者らが提案しているモデルであり、実践と同時に有益な効果が示されている。このモデルでは、クライアントグループおよび作業者のニーズに限定され、促進化リフレクティブ・プラクティスのセッションを相互に利用されている。この相互スーパービジョンモデルでは、省察を用いて過去の経験が知識と洞察に変換されている。次いで、実践家達はこれらの新規の学習を正当な実践に変容するための手助けを受ける。さらに、実践家達の組織が個人の実践と洞察を、単に処方され手順に従って進められるサービス提供ではなく、生存者のニーズを主眼にした真の専門家連携の対応へと変えていく。このようなプロセスを経ることで、サービス提供の要素が明確になり、組織の境界内外で実践する鮮明なガイドラインを得るための、開放システムが可能となっていく(Roberts, 1994)。

専門家チームを構成するさまざまな専門職には、グループの主な任務に関する種々のときには矛盾する見解が存在するだろう。この現象を克服するには、各専門家がチーム内の他の専門家の見解を理解することが不可欠である。実践家らが、任務に注目し、さまざまな見解をリフレーム(再枠組み)して新たな視点を探り、実践的介入に関する合意をみる助けになる。Schoen (1987 原著 p.128 からの引用)は、このプロセスを「枠組みされた省察の能力(capacity for framed reflection)」と表現している。

グループやチームが集まり、民間の緊急事態や災害に巻き込まれた高齢者特有のニーズへの高感度な専門的、専門連携的で協同のサービスを開発する際には、今ここでともに作業するグループの作業プロセスに対する省察が、チーム内の多様な強みと、効果的なサービス提供時の落とし穴や障壁を理解するための豊かな情報源となりうる。サービス提供のプロセスでは、こちら側で起こっていること(what-goes-on-here)が、あちら側で起こっていること(what-goes-out-there)に対する並行的プロセスの鏡像となっている。たとえば、厳しい気候の予報に不安を感じているチームは、サービスを提供しているコミュニティにもみられる不安を反映し行動化している。

災害への計画と対応では、ニーズを抱える民衆に対する柔軟性のあるやり方が求められている。手順かつ／あるいは手続きに従った対応は、個人へのサービスにはほとんど役立たないが、共通あるいは共有の体験をもつ個人やグループのニーズを配慮した実践の創造的

アプローチをも抑圧しうる。著者らが示唆しているのは、このような非柔軟的システムからは、主要任務時、特に、情緒的衝突度が高いと思われる脆弱グループに対してケアを提供する際に、無意識の作業回避傾向となる基本前提的心性(basic assumption mentalities)(Bion, 1961)などの課題逸脱行動(off-task behavior)が生じやすいことである。

リフレクティブ・プラクティスの技法を用いれば、背景や国籍が多様な実践家達が、個人やコミュニティのニーズに対し画一的なものに陥らず敏感に対応することができる。そのため、高齢者に特有のニーズを認識し、それに取り組むことができる可能性が高くなる。このモデルを採用することで、無意識の処理プロセス、信条、姿勢、既成概念、そして価値観、およびそれらが災害時の実践に及ぼす影響を明らかにし、探ることが可能になる。このモデルはまた、災害対応時に対立する恐れのある専門家間ならびに国家間の相容れない構造、優先事項および手順に光を当てるまたとない機会である。

著者らは、彼らの学生達が洞察力を高めかつ、母体組織の主要任務と、暴力的事件に巻き込まれたクライアントへの真の専門家間サービスの提供に対し、自らの実践がいかに適合するかの判断を助けるためにこの方法を用いてきた。爆破やギャングの暴力事件などの意図的な対人暴力行為および、津波、ガス爆発や列車衝突などの非意図的大災害の犠牲者に対してサービス提供を行う修士課程学生と作業した結果として、著者らは、リフレクティブ・プラクティスによって個人、コミュニティまたは国家などのクライアントグループからのニーズを中心とするサービスの提供が促進されることを示唆している。

そのうえ、リフレクティブ・プラクティスは、災害対策の初期段階から回復後に至るまでの災害連続体の全段階に不可欠な要素である。省察を、時間が許す場合あるいは資金がある場合に時折行う享楽や自己満足とみなすのは当たらない。そのプロセスは循環性であり、どの時点でも参加することが可能である。省察セッションの利点は、受け身の役割になり自分達に災害が起こったと受け止めている個人やコミュニティばかりでなく、実践家にも恩恵をもたらすことである。

リフレクティブ・プラクティスの全セッションは、任務に絞り込んだプロセス、基本前提的心性(Bion, 1961)ならびにこれらがいかに可視化するかを検討するために、明確な作業合意、境界範囲、重点箇所および援助内容について慎重に組み上げて行かねばならない(Proctor, 2000)。次いで、それらのセッションは実践を反映するものとなることから、専門家間ならびに国際的なサービス提供者の対応を形作るために用いられる(Hawkins & Shoet, 2006)。このプロセスで、災害直後の対応が即座に認識できない場合がある専門的、文化的(これには個人の専門や業務の文化が含まれる)、および国家的な見解を早期に明らかにすることが可能となる。明らかになるのが早いほど、順応も早くなる；災害対応時のこのような見方の重要性については、どこであろうと予測が立ちかつ理解できて対処できることにある。

リフレクティブ・プラクティスが、立案作業の第一段階から開始されると、立案グループがチームとして形成されることのみならず、必要とされる利害の全てを確定することにも役立つ。リフレクティブ・プラクティスセッションは、グループメンバーの既存の知識、技術および経験を用いるものであり、主要任務への取り組みならびにいかなる課題逸脱行動も指摘され、チームによって検討されることを保証するものである。リフレクティブ・プラクティスセッションは、準備プロセスの全体を通して継続可能である(第一段階である計画完了、次いで試験／練習の段階、さらに試行の結果あるいは定期的なものとしての見直し)。

スーパービジョンは、促進化リフレクティブ・プラクティスの主要構成要素である。Proctor (1986) は専門家によるスーパービジョンの3つのプロセスを挙げており、その一つが復旧のプロセスである(Howard, 2008)。このプロセスは正当な促進化省察には不可欠である。HawkinsとShohet (2006)が示唆したように、このプロセスは緊急事態への対応に適しており、サービスの開発と提供に促進化リフレクティブ・プラクティスを取り入れる妥当な理由となる。残る二つのプロセスは、適切な実践基準の維持に関わる規範のプロセスおよび実践家を教育する養成のプロセスである。

著者らは、立案、普及、応答、回復および非緊急事態への復帰というプロセスを通して相互促進化(cofacilitated)のグループやチームあるいは両者のスーパービジョンを組み入れることにより、「体験に戻ること(returning to the experience)」で体験を見直すだけでなく、今ここでなされている実践を見直す機会も得られるという見解を持っている(Bound, Keogh, & Walker, 1985, 原著 p.12 からの引用)。また、実践家自身の印象や振る舞いを含めて実践を見直す機会でもあるため、「行為への関わり(commitment to action)」(Boud, et al., p.12) を介して実践を改変させることにもつながる。

スーパービジョンとは、過去を見つめて未来のために何が得られるかを明らかにするだけでなく、最良の実践を成し遂げてそれぞれの経験から学ぶために、図 6.1 の左に挙げたプロセスにおける各段階の再検討を行うのにも利用可能である。スーパービジョンのプロセスでもまた、ファシリテーターには効果的な形で冷静を保つ方法がもたらされ、続いてファシリテーターも実践家グループが冷静になるようそれを伝えていくのである。スーパービジョンのプロセスにある並行または鏡映の関係(Clarke & Rowan, 2009; Hawkins & Shohet, 2006; Hughes & Pengelly, 1997)—ここでは、サービス提供のプロセスは、個人またはグループの行動と同様、スーパービジョンの今ここのプロセスで行動化される—は、サービス提供について探索し明確化するための貴重な情報源である。その一例が、専門家チームの機能の究明であり、ひいてはこれらのサービスの開発にもなる。

災害や緊急事態の威力は圧倒的であり、チームやグループの行動で示された対応を凌ぐこともあり得る。これを避けるために、ファシリテーターも自らの実践へのスーパービジョンで支えられ、その結果、ファシリテーターは冷静を保つ環境を得ている(Agass, 2000)。スーパービジョンでは、ファシリテーターも実践を探究して、圧倒されたり不適切な反応をしたりせず、学習したことをファシリテーターの役割に移行させることができる。促進化リフレクティブ・プラクティスセッションでは、構造化された省察でもたらされる規範のプロセス、養成のプロセスおよび回復のプロセス(Proctor, 1986, 2000)が見込まれている。「行為の中の相互スーパービジョン(mutual supervision-in-action)」が可能になるのである(Sully, Wandrag, & Riddell, 2008, 原著 p.135 からの引用)。

この背景には、リフレクティブ・プラクティスにおけるファシリテーターへのスーパービジョンが、彼らの実践を監視し発展させる働きをするだけでなく、グループのプロセスに関する彼らの認識と理解について解析しその意味を明らかにしてくれている。またスーパービジョンは、チームとの無意識の馴れ合いが生じる可能性や、チームの任務全体に図らずも不利益となり得る専門家間の作業の重大な局面を見失う可能性に取り組み、実践の安全性をもたらしてくれている。このように、ファシリテーターによるスーパービジョンによって、ファシリテーターが実践家との作業を協働で探究することを可能にする一方、チームに実践の安全性と冷

静さを反映している専門家の境界を維持するための支えとなっている。

スーパービジョンで提供される安全性によって、ファシリテーターおよび実践家の内面にあるスーパーバイザー(internal supervisor)は成長し敏感になるが(Casement, 1985)、その結果として実践内容は変化していくのである(Reevers & Sully, 2007)。内面にあるスーパーバイザーとは、クライアントが自己の状況および自己と実践家との関係をどのように体験しているのか、ひいては提供された実践的介入をどのように受け取り、感じ、解釈しているのかを実践家らが実践のプロセスで省察する能力である。クライアントの視点から世界を見ようとするこの能力により、実践家は、クライアントがどのように感じどのような援助が効果的であるかを理解する洞察力を得ることができる。著者らは、内面のスーパーバイザーは実践家の人物そのもの—思考、感情、相互交流、身体感覚、態度および行動—であるため、内面のスーパーバイザーには行為の中の省察(Schoen, 1987)以上の意味があることを示唆している。

安定したスーパービジョンの要であるスーパーバイザーの協力的な関係(Hawkins & Shohet, 2006; Hazler, 2001; Hughes & Pengelly, 1997; Sawdon & Sawdon, 1995; Wood, 2007)が確立されれば、2名のファシリテーターは緊急事態が発生した場合にリフレクティブ・プラクティスセッションを実施することができる。緊急事態のあらゆる局面でリフレクティブ・プラクティスセッションが実施されることの利点は、実践家が専門家、専門家間および国家間におけるプロセスならびに行為を省察する場が持てることである。

リフレクティブ・プラクティスはコミュニティに利益をもたらす

実践家のみならず、受動的な役割とみなされる個人やコミュニティもリフレクティブ・プラクティスの恩恵を受けることができる。真の災害準備には、緊急事態のタイプ、発生の公算、危険性、反応の程度および期待される援助の知識が求められるが、これらに限定されないさまざまな要因についての十分な知識が必要となる。ハイリスクのコミュニティにおける災害準備には、大惨事が起こる気配に直面する実践家およびコミュニティのための「心理的免疫の形態(form of psychological immunization)」(Hoff, Hallisey, & Hoff, 2009, p.468)がある。情報が提供された段階には、独立ならびに組織従属のいずれの実践家も、彼らやコミュニティが緊急事態で恩恵を得る可能性があり、入手可能な資源を明確にして、それらを手にすることができる。図 6.1 には、以下に検討する平行のプロセスとなる2方向のプロセスが示されている。Hawkins and Shohet (2006) および Hughes and Pengelly (1997) がこのような平行プロセスの利点を述べている。著者らは、災害管理でコミュニティが利用できる資源として、援助を受けるコミュニティとの相談だけではなくコミュニティの自助能力の確認および自助活動への援助が挙げられることを示唆している。

ここで示唆されたモデルを採用するうえで、実践家は両者に恩恵をもたらす構造化されたプロセスを用いることができる。このモデルは、今ここにある事態の中で起こっていることと将来別の場所で起こりうることを関連づけるものである。スーパーバイザーは途中の各時点で、過去の経験および既存の対処メカニズムを確認するとともに、それを将来考へる行為に関連づけるためにリフレクティブ・プラクティスの使用を促している(Wilson, 2008)。将来の行動道筋を明らかにするために予期的省察(anticipatory reflection)を用い(Sully, et al., 2008)、コ

コミュニティおよび個人の内面にある自助(機能の発現)が促進される。このモデルが広く用いられる可能性は低いものの、滞在型介護施設や引退者用居住施設といった閉鎖されたコミュニティで使用することが考えられよう。

図 6.2 には、緊急事態や災害の際に、鏡映されたプロセスでのサービス開発・提供の情報をいかにして得るかが示されている。このプロセスは、省察のプロセスと実践家の経験が国内外の法律等の影響を許容し、その代わりとして、実践家は国内外の合意、手続きおよび実践の規約に影響力をもつという半透過性の境界に包まれている。この理由から、包含する境界は硬直し柔軟性を欠いたものではないことが重要である。プロセス全体にわたり、促進的關係(facilitative relationships)の中核条件 (Hazler, 2001; Rogers, 1961; Wood, 2007)を厳密に観察することが肝要である。

結論

リフレクティブ・プラクティスは、実践家がグループのプロセスおよび専門家間や組織間の対応を理解して技術を磨き、大災害に対応する準備の際に、一部だけか全く話せないグループの選択、とりわけ不安の排除(Obholzer, 1994)への取り組みを可能にする手段である。

スーパーバイザーのプロセスはこのモデルにおける中心的な要素である。スーパービジョンにより、過去を見ることを通じて将来に何が利用できるかを明らかにし、また、スーパービジョンを利用することで、図 6.1 左のサービスプロセスの各段階についての見直しが行われ、最良の実践を成し遂げて各経験から学ぶことができるのである。

著者らの促進法は、手順よりも関わっている人々ークライアントグループおよび実践家一に注目しており、それゆえ、生存者およびそのコミュニティのニーズに敏感に対応できるサービスの提供を確実にしている。予期的省察(Sully, et al., 2008; Sully & Dallas, 2005)を用いることで、実践家は過去の経験・知識と現在の経験をともに用い、将来の行為に備えるための緊急事態計画を明文化することが可能になる。これは Wilson(2008)によって詳細に記述されている。

サービス提供サイクルー緊急事態に対する計画からサービスの評価まで一の全段階で実施される構造化した相互の促進化リフレクティブ・プラクティスセッションの手順の一部に一体化することは、実践のための実証基盤(evidence base)とならび、個人とコミュニティが中心となる緊急事態対応法を開発・維持する支えとなる土台の一つになるのは間違いないであろう。一体化によって、実践家が地域、コミュニティおよび国の内外でのチームワークおよびサービスの提供に関する不安を探れる器にもなるのである。

段階		行動		方 策
不測の事態への計画立案	⇔		⇔	人生における経験
通達と準備	⇔	反	⇔	ストレス免疫訓練
関連事故と反応性の準備	⇔	省	⇔	知識
重大事	⇔	的	⇔	既存の技能／知識
回復	⇔	実	⇔	独り立ち
回復後	⇔	践	⇔	新たな洞察を加えた上記全て

図6.1 災害への準備と連携するリフレクティブ・プラクティス Reflective Practice as a Link in Disaster Preparedness, by P. Sully, M. Wandrag, and J. Riddell, 2009, London:Personal Professional Records. 許可を得て複写した。

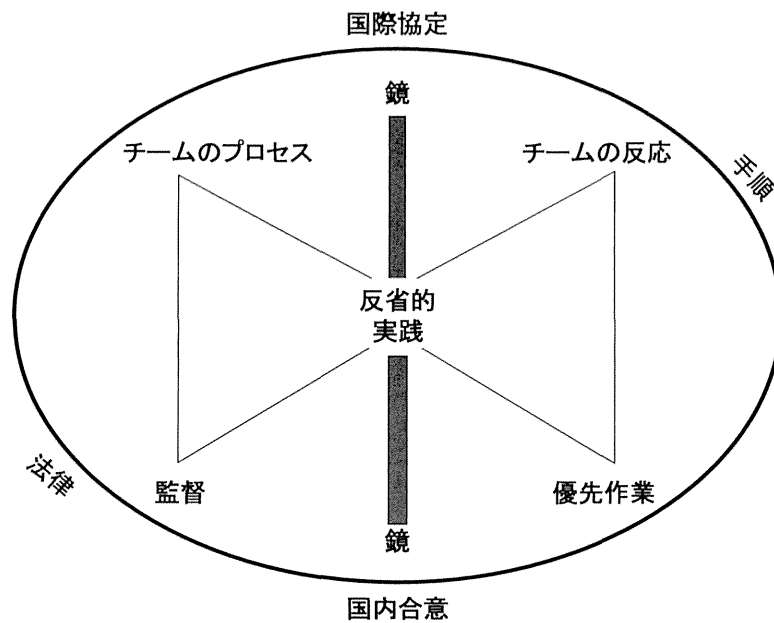


図 6.2 予期的省察を助ける鏡と、行為の中の省察ならびに行為における省察. The Mirror as the Catalyst for Anticipatory Reflection and Reflection-in-and-on Action, by P. Sully, M. Wandrag, and J. Riddell, 2009, London: Personal Professional Records.より許可を得て複写。

Andrea Villanti (翻訳:田子久夫), Making the community Plan: A Public Health Perspective, John A. Toner, Therese M. Mierswa, Judith L. Howe, Geriatric Mental Health Disaster and Emergency Preparedness, Springer Publishing Company, New York, 2010, 119-140

コミュニティ計画の作成—公衆衛生の視点で

Andrea Villanti

災害—コミュニティレベルでの出来事

災害は、「コミュニティ（共同体）や社会の機能を著しく [崩壊] させ、コミュニティがその資源を用いて対処できる能力を超えた人的、物的および経済的、環境的損失を [惹き起こす]」出来事である(国際赤十字赤新月社連盟 International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2008 a)。災害研究では個人的損失、物的損害および個人の心的外傷の影響に注目されたが、コミュニティの崩壊もまた、広義の公衆衛生の意味合いで集団の心的外傷を惹き起こす場合がある(Norris, 2002)。災害に関する研究では、このような破壊的な出来事が生涯全体にわたってメンタルヘルスに及ぼすコミュニティレベルの影響 (Galea, et al., 2002; Galea, Tracy, Norris, & Coffey, 2008; Norris, Friedman, & Watson, 2002; Norris, Friedman, Watson, et al., 2002; Thompson, Norris, & Hanacek, 1993) ならびに、個人が対処するうえでコミュニティに頼る方法 (Schuster, et al., 2001) が示されている。

2004年に、国際赤十字赤新月社連盟は、年1回の世界災害報告(World Disaster Report)でコミュニティの回復力を特集し、災害に対する対策および対応には国際的開発事業の中核となる継続可能な生活体制を導入すべきであると述べた(国際赤十字赤新月社連盟, 2004)。この報告では、コミュニティのニーズ、危険要因や脆弱性ではなく資源、適性および潜在的許容力に注目することによってリスクに対する取り組みを変えることが、コミュニティの回復力およびコミュニティの災害適応促進と対処能力の強化につながると論じられていた。継続可能な生活体制作りには、あるコミュニティにおける自然環境資本、金融資本、人的資本、社会資本および物的資本が評価され、これらの存在を自覚し、コミュニティとしての行動への合意形成を引き金にして開発を目指すものである。

2001年9月11日の攻撃から8週間以内に実施された調査では、マンハッタンの住民がPTSDおよび抑うつに相当する症状でその程度が増大したことが示された (Galea, et al., 2002)。災害後精神症状を抱える割合では災害により直接的被害を受けた人が高かったが、間接的被害の人もPTSDおよび抑うつの有病率が全国の標準レベルよりも高く、社会的援助が少ない回答者の場合も精神的苦痛の程度が高かった(Gales, et al.)。ストレス反応に関する全国調査では、アメリカ人成人の44%が2001年9月11日の攻撃後に相当なストレスを経験したと回答した(Schuster, et al, 2001)。以上の研究をま

とめると、災害後の心理的な続発疾患は直接の被災者数をはるかに上回ることが確認できる。直接的な個人的損失に関係なく、災害を、関与する全員にとって心理的な意味を持つコミュニティレベルの出来事と捉えること(Norris, 2002)で、特定のコミュニティのニーズに合った災害対策が作成され、コミュニティの団結が損なわれるのを防ぎ、コミュニティによる災害・緊急事態への計画・対応を制御する手段が提供されるようになる。

本章では、既存の準備活動を批評し、コミュニティが高齢者のための対策を有することの重要性を論じるとともに、QOL(quality of life)を向上させるためのコミュニティの準備、心理的な健全性、および前向きな適応の能力の間にみられる関係について概念的なモデルを提示している。

従来の緊急事態準備における欠落事項

準備の活動では、ある集団に対する災害の影響を低減したり緩和したりすること、およびその結果に対する効果的な対応を開発すること、を主眼としている(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2008b)。従来の緊急事態の準備では、警察、消防および公的事業部門、救急医療サービス、および緊急事態を管理する人員への訓練(国内準備局 Office of Domestic Preparedness, 2002)、ならびに個別の対策用具一式や計画に関心を持つ市民のためのリスク伝達(国土安全保障局 Department of Homeland Security, 2008c)、に重きを置いてきた。その結果、緊急事態対策活動は主として市民および個人のレベルでは存在したが、両者が組み込まれるコミュニティという脈絡からは離れてしまっている。災害対策および回復のレベルでコミュニティという概念を体系化していないために、既存の対策の試みには欠落が生じている。

非政府組織に対する訓練の欠如

警察や消防といった市民の安全のための組織は何十年にもわたって実戦活動に災害への準備を組み入れてきた。また連邦政府および州政府は緊急事態の対策と対応の面で広範囲な能力を身につけてきた。司法計画室国内準備事務局(the Office of Justice Programs Office of Domestic Preparedness)が 2002 年に発行した緊急事態対応者指針(emergency responder guidelines)には、緊急事態対応の責任を負い、しばしば第一対応者と呼ばれる 5 つの主要グループ、すなわち、法執行、消防サービス、救急医療サービス、危機管理、公共事業、が挙げられている(Office of Domestic Preparedness, 2002)。

2001 年 9 月 11 日のテロ攻撃および 2005 年のハリケーン・カトリーナ(Hurricane Katrina)ののち、アメリカ国土安全保障省は、国家対応構想(National Response Framework)(連邦緊急事態管理庁 Federal Emergency Management Agency [FEMA], 2008a)の中で、災害準備と対応における非政府組織の役割を認めた。FEMA は「州および地域の第一対応者が人為的大惨事および自然災害を予防し、保護し、それに対応し、

回復するための国内準備に関する訓練プログラムのカタログを編集している (FEMA, 2008c)。FEMA カタログには訓練供与を民間区域および米国市民にまで拡大するとの記述があるが、こういったグループはカタログ内のいかなる訓練の対象者としても加えられておらず、民間区域や米国市民に関する記述のある訓練はほとんどない (FEMA, 2008d)。

FEMA によるコミュニティと市民に関連する対策の試みは、2つの共同プログラムを主眼にしたものである。市民活動団体(Citizen Corps)(国家安全保障局 Department of Homeland Security, 2008a)および地域緊急対応チーム(Community Emergency Response Teams: CERT)(Department of Homeland Security, 2008b)である。これらのプログラムは、緊急事態準備のための調整と訓練が提供される地域の許容力に注目するものである。FAME は、「訓練者を訓練する」モデルを用いて、地域危機緊急対応チーム(CERT)訓練カリキュラムを提供するとともに、従来の第一対応者を介して地域社会が対策を実行することを期待している。このようなプログラムによってコミュニティの対策を普及させるための国家的試みがなされているにもかかわらず、プログラムによる訓練および有効性に関する組織的情報交換は 2008 年 9 月にやっと開始された(地域緊急対応チーム Community Emergency Response Team, 2008)。FEMA が非政府組織、市民およびコミュニティを緊急事態対策 (国家対応構想、訓練コースカタログ、市民活動団体、CERT プログラムなど) に組み入れる必要性を認めてはいるが、こうしたグループのための集中的かつ調整・統括された訓練が欠如しており、既存の準備の取り組み方に欠落があることを反映している。

技術よりも市民の対策セットを重視

アメリカにおける個々の市民のための緊急事態対策の呼びかけでは、具体的な行動およびチェックリストに重点を置いてきた。国家安全保障局の *Ready America* ウェブサイトには、準備の 3 段階が挙げられている： 1) 装備キットを揃える、 2) 計画を立てる、 3) 情報を得る (Department of Homeland Security, 2008c)。こういった呼びかけは、対策を発展的プロセス (Perry & Lindell, 2003) とみなすのではなく、準備活動を、家庭内レベルのキット、緊急事態計画、および準備状況の質問に限定している。個人レベルの対策の必要性はあるものの、この活動は書類や一袋の必需品で終わってはならない； 訓練や演習および批評によって、緊急事態における計画・対応に不可欠な技術を向上させる機会が設けられるべきである。また、災害計画で個人をコミュニティから隔離することは、災害体験がコミュニティレベルの事象であること (Norris, 2002) や、とりわけ脆弱な集団にとっては緊急事態対応時の社会ネットワークおよび家族ネットワークが重要であることを無視するものである。準備キットや緊急事態計画に合わせた技術の発達がなく、また広いネットワークとのつながりをなくして、国の呼びかけによる既存の個人的な準備活動が、安全と対応のための適切な対策とはならないのである。

コミュニティレベルでの演習不足

災害対応におけるコミュニティの重要性は証明されているものの、緊急対応の模擬演習は、地方自治体・州・連邦レベルの緊急救援隊員および危機管理担当職員を対象としているものであった（FEMA, 2008d）。複数省庁が関わる訓練は緊急対応のインフラを整備するうえで不可欠であるが、こうしたプログラムにコミュニティを含めることによって、士気・団結・政府の対応準備への信頼性を大きく向上させることができるだろう。コミュニティを基盤とする対応準備訓練が、住民に強く勇気づける影響があることを示した研究がいくつかあるものの、既存の研究は、主として準備対応担当者にとっての演習の役割が中心となっている。本稿では、コミュニティ基盤の対応準備組織が非常に大きなプラスの効果を個人・地域の準備活動に与え、対応準備プログラムは社会的支援の感性を高め、こうしたグループが官民連携した対応準備の新たなモデルとして機能し得ることを示している（Simpson, 2002）。

緊急時の計画と対応におけるコミュニティの定まった役割の欠如

災害を追跡した調査によれば、被災者は、救護員からよりも、非公式あるいはコミュニティからの援助や支援サービスを求める可能性が高いことが指摘されている（North & Hong, 2000; Perry & Lindell, 2003）。2001年11月に公表されたRandの調査によれば、9・11同時多発テロ後、ストレスを感じると自己評価した米国人は、対処をコミュニティに頼ったことがわかり、98%は他者と話したと述べ、90%は宗教に頼り、60%はグループ活動に参加、36%は寄付をするかボランティア活動をした（Schuster, et al., 2001）。災害対応・復興に即時かつ長期の援助を提供する場合、コミュニティグループは災害対応の非公式パートナーである場合が多く、コミュニティの人々との既存の結びつきを利用することで被災者へのサービスの隙間を埋めている。

ホワイトハウス報告書では、ハリケーン・カトリーナへの連邦政府対応の教訓として、非政府および信条に基づくコミュニティグループを、「カトリーナ被災者が切実に求めている歩兵であり、思いやり(pattern of concern)の集団である」と述べた（White Houses, 2006, p.49）。これらのグループによって本質的な支援がなされたが、地元の緊急対策センターの利用ならびに対応策に関する情報が限定されていたため、グループは自治体・州・連邦レベルとの対応の調整ができなかった（White House）。国家緊急対応計画における非政府グループの定まった役割の欠如が、カトリーナへの対応の調整・統合の足枷になった（White House）；緊急対応の効率と実効性を向上させるには、こうしたグループが、緊急計画の体系の中に組み込まなければならない。

緊急準備における高齢者特有の懸念事項

高齢者特有の災害の問題が存在する。 老化に伴う生理学的・知覚・認知の変化に加え、高齢者は慢性病からの負担が重く、健康な成人よりも身体面・感情面で脆弱になる (Aldrich & Benson, 2008)。 1995年のシカゴ熱波； 2001年9月11日の同時多発テロ； 2003年の欧州熱波； 2005年のハリケーン・カトリーナ； などでは、家族や隣人に忘れ去られるという高齢被災者の社会的孤立が死亡率の重大なリスクファクターであることを浮き彫りにした (Aldrich & Benson; Gibson, 2006; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2004)。 AARP、FEMA (連邦緊急事態管理局)、American Red Cross (米国赤十字社) が発行した高齢者・障害者用の緊急対応準備資料は、個人向けの準備の推奨と同様に、緊急対応キットの開発、災害計画の作成、同計画を家族・友人・介護人と議論することを重要視している (AARP, 2006; FEMA & American Red Cross, August 2004)。 こうした計画を構成する要素の1つは、私的な支援ネットワークを把握することである—数名の個人が高齢者の災害準備を手伝い、災害時には高齢者の安否確認をする (FEMA & American Red Cross)。 また、高齢者が障害のために医療に関わる電気が必要である場合、地元の警察署、消防署、電力会社に登録するよう、災害準備資料で推奨されている。 準備の推奨では、高齢者・障害者用に災害をしっかりと考え、計画するよう促されるものの、ここでも、地元のコミュニティや代役の介護人が無視されており、こうした行為の責任の所在が個人に帰着されている。

私的な支援ネットワークを利用できるようにすること、避難すること、適切な介護を受けることを衰弱した高齢者に任せるのは、災害の状況下で経験する数々の問題を考慮すれば、近視眼的である。 障害・病気・社会的孤立で示唆されるのは、災害時の衰弱した高齢者向けの所在確認・避難戦略を改善する必要性である；すなわち、家や老人ホームに閉じ込められた高齢者の所在を確認し、災害からの復興期間を通して住居、適切な食事、じゅうぶんな水、定期診療 (薬の処方を含む) を確保する詳細な計画が緊急計画に含まれていなければならない。

コミュニティの準備とは何か？

コミュニティは災害時に必須となる組織単位であり、災害の即時対応および長期的な復興は、ともにコミュニティレベルで行われる。 公衆衛生の取り組み・変革を実行する最良かつ最も効率的な手段は、共同で対応が求められる人々を呼び集めることであると、過去の経験は示している。 コミュニティレベルでこれに含まれるものは、既存の緊急救援隊員や地方自治体の代表者、ヘルスケア提供者、学校、宗教関連団体、コミュニティ組織、コミュニティの構成員である。 Norris、Stevens、Pfefferbaum、Wyche、および Pfefferbaum (2008, p.131) は、コミュニティの回復力を「混乱後、ネットワーク化した各種適応システムを、住民の機能と適応のための現実的な軌道に連結するプロセス」と説明した。 この定義下では、コミュニティの回復力とコミュニティの準備は互いに置換できるかもしれない；すなわち、コミュニティの回復力は、準備の取り組みにおける意図した結果とも解釈できる。 持続可能な生活の枠組み

(Sustainable livelihoods framework) ならびに Norris と同僚研究者の研究に基づけば、コミュニティの準備は、既存のコミュニティの資産・能力・強みを利用、調整し、混乱に適応し、対応することに焦点を当てたプロセスである (Norris, et al. ならびに 国際赤十字赤新月社連盟, 2004)。 コミュニティの準備計画を通して、コミュニティの構成員は、災害による身体・精神の後遺症とコミュニティの社会的機能について、いかにして取り組むかを話し合い、目標や意思決定プロセスを総意により決め、行動計画に協調して取り組む (Norris, 2002; Norris, et al.)。 ある災害の後、コミュニティの準備は、進歩的で適切な対応と復興の活動を通して、回復力のあるコミュニティを、機能面で実際的な軌道に乗せることができる。 コミュニティの準備は、緊急救援隊員とコミュニティの構成員の間で共有される文書化された計画ではなく (Perry & Lindell, 2003)、コミュニティの既存資源をどのように活用すればニーズを満たし、災害時の脆弱性に対処できるかを考えるプロセスである。

コミュニティの準備、社会的支援、社会資本

災害後、疲労と財政的困難の影響が出始めるにつれ、コミュニティの団結や相互援助という即時的にあらわれた効果は、個人間の対立、不協和音、支援の劣化に移行する可能性がある； 従って、痛みを伴うコミュニティの体験は、初期の時点ではコミュニティに団結を促すものの、後に対立を生むかもしれない (Vlahov, 2002)。 ストレスにかかわらず、社会ネットワークの統合レベルは、総合的な満足感に直接の影響があると仮定されているが (Kawachi & Berkman, 2001)、災害後の前向きな社会的支援は、精神的な健康には極めて重要である (Norris & Kaniasty, 1996)。

社会的支援の研究では通常、以下の 3 つの現象が詳細に説明されている； 社会の統合、社会ネットワークの構造、社会関係の機能品質である (Gottlieb, 1985; House, Umberson, & Landis, 1988)。 コミュニティレベル・社会ネットワークレベル・個人間レベルでの社会支援活動には、所属 (コミュニティレベル)・結合 (社会ネットワークレベル)・束縛 (個人間レベル) を通じて、心の健康への異なる影響が描かれている (Lin, Ye, & Ensel, 1999)。 社会的支援機能とは、物的・金銭面の有形援助、情緒的支援、情報支援、評価支援を提供することであると説明される (House, 1981)。 1989 年のハリケーン・ヒューゴ (Hurricane Hugo) 後の社会的支援の動員についての Kaniasty と Norris (1995) の研究によれば、被災者は、非被災者よりも支援を授受しており、災害で最も大きな損害を受けた者がより多くの支援を受け、有形支援が最も意味のある支援であった。 ハリケーン・ヒューゴおよびハリケーン・アンドリュー (Hurricane Andrew) に関する Norris と Kaniasty (1996) のその後の研究によれば、社会的支援という認識によって、受け取った社会的支援と災害後の心理的苦痛の間の関係調整がなされていた。 社会的支援が継続して利用可能であると認識されれば、受けた支援は、災害後の心理的苦痛に長期的な前向きな効果となる反面、災害のストレスの中で支援ネットワークが劣化したと認識されると、社会的支援によるストレス緩和効果は働かない可能性がある (Norris & Kaniasty)。 これらの研究によって指摘され

ているのは、影響のあったコミュニティに享受され認識される支援を最大にするうえで、災害時にコミュニティの関係を維持すること、社会的支援を動員すること、ネットワークの結びつきを維持することの重要性である。

社会的支援に加えて、社会資本が社会ネットワークを介して便益へのアクセスを提供することで個人の対処能力を高め、ストレスの影響を和らげるものと考えられている (Hawe & Shiell, 2000)。社会資本は、信用ならびに相互関係から発達しており、ミクロとマクロの両レベルで機能し、ネットワークのメンバーは資産や機会、他の便益を交換することができる (Hawe & Shiell)。社会資本は、ミクロのレベルでは、ネットワーク内を統合する働きをし、ネットワーク外と連携させるものであるが、マクロのレベルでは、ネットワークのメンバーへの利益、大規模社会での活動、活動が既得権益に縛られない正当な制度、との間で相乗効果を生み出すと考えられている (Hawe & Shiell; Woolcock, 1998)。災害の背景には、社会資本によって、互恵的な共同行動を行うことで心理的な苦痛が低減される (Nakagawa & Shaw, 2004) ; 社会ネットワークを介して、または社会ネットワークの間で支援の流れを牽引する社会資本の力に加え、災害に対応している大規模社会の組織統合による相乗効果が、苦悩を生じることにも回復をもたらすことにもなる (Woolcock)。

Norris と共同研究者ら (2008) は、社会資本は、災害時、コミュニティの回復力の中心に位置する4つのネットワーク化した能力のうちの1つであると述べた。彼らのモデルでは、社会資本は、経済発展、情報通信、コミュニティの優位な特性に関連している。社会資本は、社会のネットワーク構造、社会の支援、社会にすでに組み込まれているもの、組織的結びつきと協力、市民の参加、場所への愛着、コミュニティ意識から成立している (Norris, et al.)。ハリケーン・カトリーナが過ぎたのち、長期にわたり、家やコミュニティから避難を余儀なくされた (Galea, et al., 2008)。既存の社会ネットワークやコミュニティ意識、場所への愛着が損なわれる経験に加え、カトリーナの被災者は、連邦政府の資金援助に関する発表の不明瞭さ・不完全さのため、政府支援への信頼を失った (White House, 2006)。社会資本の劣化や他のストレス要因の結果、ハリケーン・カトリーナによる災害の影響を受けた地域の住民には PTSD による苦悩が増加した (Galea, et al.)。コミュニティの準備と回復力をめざす戦略は、多層化した社会ネットワークや社会資本に加えて災害後に前向きとなる機能を改善させる地元の政治的、経済的分野間の結びつきにかかっている (Adger, Hughes, Folke, Carpenter, & Rockstrom, 2005; Norris, et al.)。

高齢者と社会的支援

大きな個人的な損失やコミュニティの破壊がある時、災害の体験は高齢者の健康状態への打撃となり、身体に大きな影響を及ぼす (Phifer, Kaniasty, & Norris, 1998)。生理学・認知・感覚・医療のニーズによって生ずる脆弱性に加え (Aldrich & Benson, 2008)、高齢者は、経済的元手の少なさや社会的支援の弱さのため、災害の影響を受けやすい傾向がある (Thompson, et al., 1993)。ハリケーン・ヒューゴに関する

るある研究によれば、若い成人・中年と比較すると、高齢者は災害後、支援を提供する可能性も受け取る可能性も一番低かった (Thompson, et al.)。従って、高齢者は、以下のようなパターンのいずれかを、経験し得るのである (Kaniasty & Norris, 1995)。すなわち、ネグレクト (ハリケーン・カトリーナで見られたように、若い人々よりも高齢者が受ける援助が少ない (Gibson, 2006)) パターン、または、思いやりのパターン (最も援助の必要な人々を援助すること、互惠、社会的規範、親子の絆がネグレクトのパターンを克服する) である。ハリケーン・ヒューゴの後、ケガをした高齢者や脅威にさらされた高齢者が、思いやりのパターン(pattern of concern)通りに、より若い成人と同じくらい有形物と情報の支援を受けた；ここで指摘されているのは、高齢者は社会的支援という生涯銀行から引き出して、ストレス時に必要な支援が利用できるという点である (Kaniasty & Norris)。他方、ハリケーン・ヒューゴ後に同様の損失を受けたコミュニティでは、財産や金銭的な損失を被った高齢者が、ネグレクトのパターンの通り、援助が必要であると認識されにくい傾向があった (Kaniasty & Norris)。

コミュニティの準備の概念的モデル

図表 7 では、コミュニティの準備の概念的モデルに対する、QOL 向上のための心の健康および前向きな適応機能の関係が紹介されている。コミュニティの準備によって、社会的団結・信頼・コミュニティ内のコミュニケーションが向上することに加え、知識や技術が直接提供され、災害が引き起こす精神的な後遺症が低減される。

モデルの第 1 段階では、コミュニティの準備の取り組みが、準備計画のプロセスで議論・訓練を通じてコミュニティの構成員と団体に緊急準備の知識を提供；知識は適用可能な技能に応用される。具体的な技能に加え、計画のプロセスによってコミュニティの社会資本と社会的支援ネットワークが強化される。様々な利害関係者間の調整やコミュニティとの関わりで、組織的なつながりが形成され、社会的支援ネットワークが拡大し、コミュニティの多くのレベルで既存のネットワークの絆が強まる。自治体が系統的に参加することで、州 (国家) と社会の間の相乗効果が高まり、共通目標の設定、信用の向上、コミュニティの社会的団結につながる。コミュニティの準備計画で促進されるコミュニティの情報交換作業によって、支援資源の実際的でわかりやすい入手につながり、これにより心理機能が前向きになっていく。知識・技能・社会資本・社会的支援の開発を通じ、コミュニティの準備の取り組みでコミュニティの回復力が高まる。緊急事態に備えた計画があれば、コミュニティは、対応への適応性をもたらす情報交換機能を高めていく (Norris, et al., 2008)。モデルの最終段階では、コミュニティの回復力によって、常時、とりわけ危機に直面した時に、コミュニティの適応力が前向きに機能し、心の健康が増進する。

コミュニティ計画を作成

連邦災害対応計画(federal disaster response plans)は、災害後の短期復興に対応しており (FEMA, 2008a)、長期のニーズや復興には、コミュニティ自体が評価、対処する必要がある。地元レベルでの共通の目標、明確な役割、準備資源の設定は、災害後、コミュニティが前向きに機能するためには不可欠である。コミュニティの準備の取り組みの根幹には、公衆衛生の介入がある；災害対応・復興活動が期待される人々の関係が結ばれ、強められることで、コミュニティの回復力と能力は向上し、より良いコミュニティの健全化につながる。

以下のアドバイスは、コミュニティの健全性を向上させるため、高齢者を含む様々な利害関係者との協力を通してコミュニティの準備が定着するいくつかの方法の概要を示したものである。

緊急準備・対応におけるコミュニティ内組織の役割を定義

ホワイトハウスの報告書、「ハリケーン・カトリーナで学んだ教訓(Lessons Learned from Hurricane Katrina)」では、国家全体の対応計画の取り組みに非政府組織 (NGO) を加えることが提案され、「計画プロセスに NGO を関与させ、人員に資格を与え、共同対応への関与に必要な資源的支援を提供」するよう、州政府・地方自治体に奨励された (White House, 2006, p.49)。2008年の国家対応大綱(National Response Framework)の下では、全国的に用いられる緊急対応のひな形、国家インシデント管理システム(National Incident Management System)に基づき、非政府組織や民間部門に定められた役割が持たされている (FEMA, 2008a)。民間部門の役割は、「必須インフラの保守と、混乱発生時に通常の商取引および必須インフラを迅速に再稼働させる計画の実行」であり、非政府組織の役割は、「必要時に不可欠なサービスの任務を遂行すること」である (FEMA, p.7)。国家対応大綱では、統一的かつ多層的な緊急対応における民間部門と非政府組織の体系的な統合が必要であると強調されているものの、計画においてはこれらのグループをどのように統合するか、緊急事態においては、国家インシデント管理システムの中でこれらがどのように機能するかについて、情報がほとんど示されていない。こうした団体の主要な役割や行動の詳細を示すことになる FEMA の対応協力者指針(Response Partner Guides)の発表が遅れており、コミュニティによるこれらの指針に基づく緊急対応計画の遂行や既存の準備活動への取り組みに、同グループの受け入れが遅れることにも結びついている (FEMA, 2008a, 2008b)。

コミュニティ組織に特化した準備訓練の提供

成功するためには、対応計画の協力者全てが、基本レベルの実行力を持ち認定基準