

ケネディ行政大学院  
ケースプログラム

**911 ペンタゴン緊急事態  
Command Performance:  
County Firefighters Take Charges of the 9/11 Pentagon Emergency**

Copyright©2006 by the President and Fellows of Harvard College. Translated into Japanese in full with permission of the Case Program, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, by Dr. Mitsuyoshi Urashima, Jikei University School of Medicine, Tokyo, Japan, in 2006.

本ケネディ行政大学院ケースの著作権はハーバード大学総長およびその仲間に帰属するが、東京慈恵会医科大学の浦島充佳が許可を得て 2006 年に日本語に翻訳した。

2001年9月11日、朝のラッシュアワーも終わる頃、バージニア州アーリントン群の消防隊は州間高速自動車道395号でクリスタル・シティに向かっている最中でした。車内では、8時45分と9時6分にニューヨークの世界貿易センターに民間機がつかんだ事故が取りざたされていました。ちょうどそのとき、ある消防士が車内前方に見える1機の飛行機が変な飛び方をしているのに気づいたのです。そして急に降下したかと思うと右にカーブをきり、地面に急につっこむように地平線のかなたにその姿を消してしまったのです。その直後、爆発音とともに灰色の煙柱がみえました。

事故の詳細はあとになって判るのですが、消防隊の目撃した飛行機は、8時10分発のアメリカン航空77便ワシントン・ダレス国際空港発ロサンゼルス行きボーイング757型機で、5人のテロリストによりハイジャックされたのでした。その飛行機は、ワシントンDCにあるペンタゴンの南西サイドに突っ込み炎上したのです。11,000ガロンのジェット燃料を積み、時速400マイルで突っ込んだものですから、ショッピング・モールほどの空間を炎で埋め尽くし、5階建てのビルもくずれおちてしまったのでした。その結果、消火・救助・捜査を完了するまでに10日を要したほどでした。

飛行機事故、火災、ビル崩壊が一度に同じ場所で起こったのですから、緊急対応も困難を極めます。消防士は初期消火にあたり、救助のエキスパート、構造エンジニアとともに、今にも崩れそうなビルの中から生存者を探しださなくてはなりません。

大きな災害時にはしばしばあることですが、関与する管轄地区および組織が複数に及ぶと事態は複雑になります。ペンタゴンの事例に関しても、30の地域公益会社、4郡から62人のFEMA Urban Search and Rescue teams、さらにその支援組織から20人、水や空気への有害物質遊離を調査する20の団体、他にも政府系機関、ボランティア団体、物品や食料を調達する会社など多数が集まりました。

同時に発生した世界貿易センタークライシスに関しても国の危機として、国防総省と陸軍司令部があるペンタゴンは対応しなくてはなりません。そのため、ペンタゴンの一部が崩壊しても尚、国内軍の安全性の確保、軍の情報収集、機密情報保護などに努めなくてはなりませんでした。FBIもそこにあって、敷地外にJoint Operation Centerを設け、国、州、地域のエージェントを一堂に会し、現在のペンタゴン攻撃に犯罪捜査の面から対処し、更なるテロ攻撃の予防に備えなくてはなりませんでした。ペンタゴン自身も緊急時ながらもVIP対応に追われるでしょう。大統領をはじめ、内閣、政治家、知事なども何が起こったのか現場をみようとかけつけることが予想されるからです。さらに、国内だけではなく世界各国の報道関係者も殺到するはずで(実際、ペンタゴンのNavy AnnexにあるCitgoガソリンスタンド付近に宿営していた)。

この緊急事態の指揮にあたったのは、高名な政治家でもなければ将軍でもありませんでした。ペンタゴンの在るアーリントン郡の消防署副署長があたったのです。9月11日夜、ペンタゴンの連絡官が Donald Rumsfeld 防衛長官にアーリントン州消防署指揮官副署長を紹介した際も、長官は副署長を目の前にして「誰が指揮ととっているんだ」と尋ねたことは有名になっています。アメリカ憲法の10回目の修正案において、緊急時にはその対応権限を管轄地区に移譲することをうたっています。もしも、事態が大きい場合、その権限をもつ地区は周辺の管轄地区に応援を依頼できます。それでも不十分な場合には、州政府に要請できます。1974年の **Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act** では、州知事は逆に国に助けを求めることができます。しかしながら、仮にどのレベルからの援助があろうと、管轄地区がリーダーとなってインシデントをコントロールしなくてはなりません。ペンタゴンはワシントン DC ではなく、ポトマック川を越えたアーリントン郡に位置したため、ペンタゴンの事故に関してはアーリントン郡消防署の担当で然るべきだったのです。

アーリントンは小さな郡ですが、その消防署は67-71の消防士と救命士を3交代制でかかえていました。アーリントン消防署は、保険機関の評価によると、バージニア州の中でもベスト3に入るほど、洗練されていました。特に北バージニア地区における近隣との相互協調システムが確立している点が高く評価されていたのです。テロ攻撃を想定した訓練においてもリーダー的存在でした。そして、アーリントン消防署は、”**Incident Command System(ICS)**”というアプローチ法を用いて個々の緊急事態に対処してきました。ICS はどのようなサイズの事例にも柔軟に適応することができますが、特に大規模災害の際、いくつかの消防署が協調したり、政府機関が関与する場合に有効です。ですから、ペンタゴンに発生した緊急事態に対処するにはもってこいの方法だったわけです。

ICS は緊急事態に対応する機関や組織が、直接指揮するにせよ補助役に回るにせよ、ICS というアプローチをよく理解し、自分たちの与えられた役割に服従することを前提条件としています。ペンタゴンでの災害において、一部のレスポnderは遵守し、一部は遵守しませんでした。更に、国防総省(DOD)、FBI、環境保護局(EPA)の消火および救援活動において意見が一致しないとき、アーリントン消防署は何をするべきか最終決断をくださることになります。事実、アーリントン消防署は、長年にわたって準備し訓練してきたにもかかわらず、ペンタゴン緊急事態に際して様々な苦境に立たされました。アーリントン消防署署長の Edward Plaucher 氏は後に”they don’t teach you in fire chief school”と語っています。

9月11日午前9時38分

9月11日午前、アーリントン消防署副署長の James Schwartz 氏は署で世界貿易センターの状況をテレビでみていました。Schwartz は1機目が突っ込んだ時点で、18年の消防士としての、そして4年間のオペレーションの長としての経験から、テロ攻撃であることを直感したと後で語っています。あの攻撃は避けようがない。完璧すぎた。

その日の朝、多くのアメリカ人は本土攻撃に茫然自失の状態にありました。しかし、アーリントン消防署の Schwartz とその仲間は、テロリストによるこの手の襲撃がいつかは起こるだろうと予期していたのです。そこで、ニューヨークから緊急報道があったとき、彼らは既に茫然自失の状態を脱し、ワシントン地区における更なる攻撃の可能性について議論しはじめたのです。

議論が真実となりました。ニューヨーク・世界貿易センターに2機目がつつこんで数分後、アーリントン消防署は USA today ビルの住人から不安を訴える電話をもらいました。このビルは Ronald Reagan ワシントン空港を離発着する便の真下にありました。彼らは、「世界貿易センターのようにターゲットになるような気がする、避難した方がよいか？」というのです。そのビルから火災通報があり、Schwartz ら消防隊は現場に向かうことにしました。丁度そのとき、飛行機が1機ペンタゴンに突っ込んだというラジオ放送が入ったのです。9時38分の出来事でしたが、Schwartz らは、急遽ペンタゴンに向かい、5分後には現場の大混乱の真只中に到着したのです。

#### ペンタゴンでの仕事

1941年に建てられたこのビルはあだ名の通り5角形をしており、軍関係者および市民合わせて23,000人が働いていました。ビルは77フィートで5階プラス中二階からなる構造をしていました (Franklin Roosevelt が近くの国立アーリントン墓地から首都を望めるようにビルの高さを低くおさえたのです)。高さがない分、幅広の建物となりました。5角形のドーナツのようで、29エーカーの敷地面積と5エーカーの中庭と、17.5マイルの廊下、そして67エーカーの駐車スペースから成っていました。中庭の中心から10本の廊下が車輪の軸のように放射状に延びており、ビル内でどんなに遠いところでも歩いて7分で行けるように設計されています。すなわちペンタゴンはエレガントではないが、鉄とコンクリートでできた巨大な要塞だったのです。この、背の低く逞しい構造が911の被害を小さくしたと思われます。しかし、そうは言っても、その被害が甚大であったことには変わりありません。

飛行機の突っ込んだ場所は丁度、修理を終わったばかりの場所で、普段であれば5,000人

が働いていたはずですが、そのときに限って 850 人しか居ませんでした。

Schwartz は上記のような情報について何一つ知りません。彼が見たものは、ペンタゴンの南西側にできた深い裂け目とそこ内部から立ち上がる煙でした。彼の場所から飛行機がどこにあるのかさえ判りません。ペンタゴンからは何千もの人々があらゆる方向に逃げて行きます。歩いている人々も煙を吸い込んで苦しそうですし、火傷を負った人も仲間の肩を借りながらよろよろと脱出しています。仲間の脱出を助けようと簡易消火器で半狂乱になりながら消火活動をするものもいました。

Schwartz が到着するまでには、アーリントン郡の警察は、緊急用の車両を通すため、周辺道の交通整理をしたり、ペンタゴンへの入行制限をしてくれていました。また、ペンタゴン内部に居た警備サービスは、ビル内の人々の避難誘導をしています。既にアーリントン消防署のいくつかの消防車は到着していました。最初のもは飛行機がつかってから 2 分以内に、続くものも 4 分以内に到着しています。35 歳であったアーリントン消防署隊長の Bob Cornwell は既に ICS のコマンドを現場より少し後ろに下がった場所に Command Post として設置していました。通常、電話、ラジオ、無線ネットワーク、コンピュータ、バックアップ電源などの道具一式を有する大型車をもって”mobile command center”とするのですが、アーリントン消防署はこのようなものを持ち合わせていませんでした。その代わりに、彼らは地図、コマンド・チャート、ラジオ、電話を積んだ”command buggy”を持っていました。また、消防士と救命士は急遽医療トリアージ・エリアを設け、傷を負ったペンタゴン職員の振り分けを行なっていました。しかし、まだペンタゴンの中には入っておらず、Schwartz は、次に内部のダメージなどを調査する必要があると考えました。Schwartz は、ペンタゴンの内部構造に詳しい Cornwell を長として、4 消防隊 (12-15 人) をあてがいました。Schwartz による最初のコマンドは”to make assessment and begin any kind of suppression efforts that they could”でした。

最初の 1 時間は、消防士がペンタゴンに出入りすることで終始しました。緊急で対処すべき作業にあたっているうちに、現場にかけつけた消防士の数も徐々に増え、ばらばらに行なわれていた救助救命活動から作戦行動にシフトする、これはよくある ICS のパターンです。そこで Schwartz は、消火および救助活動を行なうチームを 2 つに分け、飛行機の突っ込んだ現場、もう 1 つは中庭としました。さらに南側にある駐車場に医療活動拠点を設けました。

Schwartz は以下のように述懐しています：ICS は魔法の箱ではない。現場で発生する様々な問題を全て解決してくれるわけではない。しかし、ICS を設けることによって、アーリントン消防署によって今何が行なわれているかが明確になる。もしも、我々が ICS を行な

っていないければ、**Federal Emergency Management Agency: FEMA** などの国の機関がきて、**ICS** を行なっていたであろう。そして、彼らが下すコマンドと我々のコマンドの間にはギャップがあったはずだ。

## The Incident Command System

**ICS** は 1970 年カリフォルニア **Santa Ana** で発生した森林火災の際、消防のリーダーによって提唱されたものです。火災は風で広がり、400 マイル四方の森林を数週間に渡って焼き尽くしたのです。数百もの消防署が、個々の管轄、個々の組織構造、そしてプロトコルで森林火災の消火活動にあたったわけですが、横のコミュニケーションもなく、共同作業がなされませんでした。**California Department of forestry and Fire Protection** の副所長である **Dana Cole** は、2000 年 2 月の報告書の中で以下のように述べています。”森林火災では、1つの管轄から隣の管轄で次々と広がっていくわけですが、各管轄の消防署は場当たりの消火活動にあたり、消防署間を統括する責任者は不在で、全体での意思決定をするために事前ルールもなく、共同作業はどころか、最も基本的なコミュニケーションさえも成されませんでした。また、装備の呼び名が違ったり、コマンドに共通点がなく、1人のコマンドが指揮する人数も個々の消防署で異なっていました。“

1970 年の森林火災の後、7つのカリフォルニア州消防局の代表が「緊急災害時、現場に数分以内に、その災害に特化したかつ一時的な組織をつくる。そして、近隣の管轄による協力を受け入れながら、緊急対処を統合した形で行なう」ことが提案されました。1982 年までに、彼らの提唱した **Incident Command System (ICS)** は、大規模災害時の組織間の協力を円滑にするための国の施策として **National Interagency Incident Management System** の主眼となるものへと進化したのです。**Cole** は、2000 年の報告書の中で、**ICS** を”the world’s leading management system for the command, control and coordination of emergency scenes”と高く評価しています。

## ICS の本質

**ICS** にはいくつかの本質的原理原則があります。第一に、1人の人が **incident commander** として、結束力のある複数人が **unified command team** として緊急事態に責任をもってあたります。コマンドの仕事は、1) 目標と緊急対応時の優先順位を決定すること、2) 対処のゴールを明確にした”**Incident Action Plan**”を設定する、3) 個々の緊急対応をマネージする **operation chief** を監督する、ことです。

**ICS** の考え方で特徴的なのは、災害発生場所が明確な場合、1人の **Incidence Commander**

が1つの緊急事態に対応することです。例えば大きな火災がA市の中だけで発生した場合、その火を消し止めるのはA市の消防署の責任です。A市の消防署は、B市やC市に応援を頼むこともできますが、A市の消防署長が依然責任者であり、**Incident commander** として応援にかけつけたB市やC市の消防士にも命令を下すことができます。

もしも災害発生場所が管轄をまたいで広域に発生した場合、**Unified command team** が発足します。例えば、例えばA市とB市の境界線に不規則に災害が発生した場合、A市とB市の消防署長が協調して対処します。例えば、A市の市街地で火災および暴動が発生した場合、A市の消防署長と警察署長が協調して事態にあたります。ペンタゴン・アタックのような場合、州や国の機関が、法律に基いて現場で指揮にあたるよう指令を受けた場合、地域の消防署など緊急対処は指揮権を譲り、これらの機関からの代表と地域の緊急対処組織が**Unified command team** を組みます。

ICS は、単純で、首尾一貫しており、柔軟性をもつ形で緊急事態発生前に組み立てられていないとはなりません。その基本構造は規定されていますが、個々の組織に応じて作り変えることは可能です。ピラミッドの頂点は**incident commander** あるいは**Unified command team** が存在します。彼らは、情報官：**information officer**（他の機関あるいはメディアに情報を分配する）；安全官：**safety officer**（緊急対処に当たる人たちの安全に注意を払う）；連絡官：**liaison officer**（現場で緊急対処に当たっている人たちがコンタクトをする）によって支持されます。

更にコマンド・グループは以下の4種類に分類されます。

- I. **Operations** : 現場で作業に当たる人々
- II. **Planning** : 情報を収集し、今後の”**Incident Action Plan**”を策定する。
- III. **Logistics** : 現場で作業に当たる人々が必要とする備品や物品を調達；施設をアレンジする；輸送；備品を使えるように電源や燃料を確保；食料調達；カウンセリング；休息・睡眠場所の確保；作業に当たる人々への医療
- IV. **Finance/Administration** : 緊急事態に際し、個々の参加組織が拠出したお金と費やした時間を記録する。

ICS は以下の3つの原則に基づきます。

- (1) **chain of command**: 緊急事態に対処する全てのものは **incident commander** あるいは **unified command team** にリンクする。
- (2) **unity of command**: 働く人には必ず1人の監督がいる。
- (3) **Span-of-control**: 1人の監督が直接指揮できるのは3-7人である。

ICS は、いくつかの仮の施設を設営します。例えば、“Incident Command Post”は先に述べましたが、“Incident Bases”では食料を支給しますし、“Camps”では寝る場所や物品が確保されていますし、“Staging areas”では機具などが配備されます。

無線システムなどの設営により、情報交換できるようにします。ICS では、施設や物品等の呼称を明確にし、皆が適宜物品を有効活用できるように周知します。また、このことによってコミュニケーションの際の混同を避けることもできます。

ICS において最も重要な点は、現場で働く人たちも、その人たちを補助する人たちも、全ての人たちが同じ情報をシェアする点にあります。管轄がどうであろうとです。例えば、後から到着した消防士は、いきなり火災の現場に直行するのではなく、現状を聞き、staging area で仕事に取り掛かることを報告しなくてはなりません。彼らは、コマンダーから指示されるまで staging area で待たなくてはなりません。このように全ての対応者は1つのシステムに統合されるのです。

赤十字のような支援機関は、緊急対応者ほど ICS に組み込まれる必要はありませんが、ICS の基本を理解し、ICS logistics Section のコマンダーの指揮下で配備の指示を受けるべきです。

### アーリントン郡における ICS

30 年以上もの期間、ICS の考え方はアーリントン郡の消防関係のリーダー達に受け入れられてきました。一方、ワシントン DC の街では、1982 年 1 月にあった飛行機事故のあとでした。79 人の客を乗せたエアフロリダのジェット機が車が何台も留まっている 14th 通りの橋に突っ込んだのです。そして、凍ったポトマック川に鼻先から入るように沈没したのでした。緊急の対応は吹雪と渋滞の中行なわなければならず、困難を極めました。そのため、救急車が到着するのがかなり遅れてしまったのです。凍りついた川中から低体温の人たちを一刻も早く救助するにはヘリコプターを展開するのが一番です。しかし、これについてもコミュニケーション不足からその展開がかなり遅れ、僅か 5 人しか助けることができませんでした。

ICS をよく心得たアーリントン消防署長の Plaugher は、「消防の技術を十分なコントロールにより連携できれば、多くの命を救えるだけでなく、消防士の危険度も下げることができる」と言及しています。

ICS は、その地域や消防士に更なる危険が発生しないように全てのシステムを 1 箇所に統



合することです。そのため、**Incident Commander** は 10, 15, 20 分先を予測して、対応する人々を危険に曝さないようにしなくてはなりません。訓練、命令、**Incident command**, 情報公開、全てが重要な要素です。我々は、このことを学ぶのに多くの犠牲を払ってきました。

## Plaugter 署長

アメリカン航空 77 機がペンタゴンの南西側に突っ込んだとき、アーリントン消防署長の **Plaugter** は非番で 20 マイル離れたところで買い物中でした。そこで、貿易センターに飛行機が突っ込んだことを知り、ペンタゴンでも何かあったと聞き、詳細を知らぬまま、あわててマイカーでペンタゴンにかけつけたのでした。

**Plaugter** 署長は 10 時過ぎにペンタゴンに到着し、アーリントン消防署の **Command buggy** に入ってきました。アシスタントチーフは自分の青い **incident command** ベストを脱いで **Plaugter** 署長に譲ろうとしたとき、彼は手を振って「君が来ていてくれたまえ。僕は何か他のことをして皆を助ける」と言いました。

この **Plaugter** 署長の行為は、自分のエゴを置き去り、必要になるであろう別の役割を予見した点で、事後の分析官の賞賛を受けることとなります。どのような事件でも、人々に毎日役割を与えることが重要なのです。組織の中で、人々に活躍の場を構築することが成功の秘訣だと彼は語ります。自分の部署の物品は足りているか？他の消防署との連携は？政府系機関との折衝は大丈夫か？など高い視点からものをみられなくてはなりません。**Schwarz** と異なり、**Plaugter** 署長はかなり長い間、**incident commander** として役割を演じ、このような一歩進んだ視点からものをみられたのです。

**Plaugter** 署長はこう語る「既に部隊のチーフと日々顔を付け合せている **Chief of operation** が居るのだから、私がこれに取って代わる必要はない。彼は消防士部隊の強みと弱みをよく心得ている。彼は常に消防隊を有効活用できるだろう。何故私がそのような関係の中に割って入れるだろうか？」。

**Plaugter** 署長は **Schwarz** 副署長と短い時間話し合いました「私の仕事は、ギャップはどこにあって、それを埋めることだ。我々の仕事は、多くの命を救うことだ。そこでの質問だが、我々のトリアージと輸送はうまくいっているかね？現在の人数で十分カバーしきれているかね？」

「もしも **Schwarz** 副署長が十分ではない」と回答すれば、私は直ちにそこに行って、その

ギャップを埋めようと思った。しかし、彼は「うまくいっています。犠牲者は応急処置をするか後方に搬送しています」と応えたので、次にこう尋ねた「ペンタゴンの損害状況はどの程度かね?」。Schwartz の回答が「判りません」だったので、私は被害状況を調べにいったのだ。

ペンタゴンの奥行き深い構造自体が被害状況をわかりにくくしていました。ビルの外側からはどの程度の裂け目ができているのか判らず、内部に入っても視野が効かないため、命令を待っていた救護用ヘリコプターを使って上空から被害状況を視察しました。この方法は極めて有効で、飛行機がペンタゴンのどこまで突っ込んでいるかよく判りましたし、5 角形の 3 つまでを崩していることも判明しました。さらに内部の炎の程度が極めて強いことも理解できました。ペンタゴンが堅牢なコンクリートできていることを考え合わせると、内部の温度はかなり高いことが予想されます。「炎との長い戦いになりそうだな」と Plaugher 署長はつぶやいたのです。

ハイジャック機が DC に向かっている

Plaugher 署長が上空にあって空気の状態の評価を終わる頃、地表では新たな緊急の問題が発生していました。10:14 分、Schwarz は FBI 諜報局から、「ユナイテッド航空 93 便がハイジャックされた、ワシントン DC から 20 マイルの上空にあり、こちらに向かっている」というものだ。この情報はまだ不確実なものだったが、もしも事実だとすればテロリストも考え抜いたものであります。いったいいくつのテロを企てているのだ!? 何がターゲットか? 正確な情報なしに、ペンタゴンではうわさに翻弄されました。ホワイトハウスで爆発が起こった、州庁舎に自動車爆弾が突っ込んだ、Camp David が攻撃された、シカゴのシアーズタワーに飛行機が突っ込んだという情報もとびかいました。誰もどれが本当でどれが作り話なのか区別できません。ただ、ある海軍中尉があとから冗談交じりに「あの日聞いた中で、どの作り話よりも世界貿易センターに飛行機が 2 機突っ込んで崩壊したという話にびっくりしたよ」と話していました。

Schwarz は「世界貿易センターが 2 度の攻撃を受けたことを考えると、ペンタゴンに 2 回目の攻撃を受けてもおかしくはない。おそらく、緊急対応している人をも巻き添えにして、完全な殺戮を行なうためだろう」と考えました。しかし、ペンタゴンでの救出作業は未だ 45 分程度です。まだこの時点では炎が広がっており、救出活動もこれからというタイミングです。Schwarz は「現時点で救出活動をあきらめて一時避難することは適切ではない、しかし、もしも本当に 2 回目の攻撃があれば、全てが無に帰す」と考えました。彼は 10:15、全員退去の命令をだします。現場から 2-300 ヤード離れた高速道路の下のエリアまで一時撤退したのです。ひどく傷を負った人々はペンタゴンの前で処置を受ける暇もなく

全員救急車ないしは医療用のヘリコプターで運ばれました。歩ける人たちは、皆と同じところに避難しました。

10:37、乗っ取られていた飛行機はペンシルバニア、Shanksville 付近の地面に墜落しました。乗客がハイジャック犯人に打ち勝ったのです。ペンタゴン、20 分間の一時避難で救える命を救えなかったかどうかは判りません。事故、ジャーナリストなどは「あの避難は正しかったのか？」という質問を投げかけます。Schwarz は「もしもニューヨークでの攻撃がなかったら、2 機が突っ込んでいなかったら、飛行機が兵器として使われていなかったら、私の判断も違ったものになっていたでしょう」と回答しています。

#### ペンタゴン兵士と消防士の衝突

Schwarz は避難を機に incident command organization を樹立することを考えました。彼はまず operation section を創設し、彼の部下の Randy Gray を長としてあてました。Schwarz と Gray は、現場近くに新しい operation section を設立しました。しかし、再び避難が必要になることもあるので、incident command post は相変わらず高速道路の下に設けたままでした。

戦術的責任者として Gray をたてたことにより、Schwarz はより戦略的ビジョンでものを考えられるようになりました。ところが、その直後のことです。Gray と他の消防士が Schwarz を現場で呼んでいます。難しい問題が発生したのです。何百ものペンタゴン兵士が仲間を探すため燃え盛る炎と不安定なビルの中を出入りしているのです。Gray らが兵士に外に出ているように頼んでも、言うことを聞きません。

Schwarz が現場に到着したとき、500 から 1000 人のペンタゴン職員が怪我をした職員などの救出にあたっていました。このような職員による救出作業は極めて危険を伴います。もう生存者は居ないと皆がみなすまで 10 日を要したわけですが、生存者の多くは最初の数分に自ら脱出したか、他の職員により救出されたものたちでした。結局、5 人のハイジャック犯人と 59 人の乗客を含めた 189 人がペンタゴン内部で死亡しました。それ以外に 106 人が中等から重症の傷害で救出されましたが、その後約 1/3 は病院で死亡しました。

消防士は、もちろん到着後すぐに救出活動を開始しましたが、忙しすぎてペンタゴン兵士にまで関与することができませんでした。彼らが一時避難して、再び被害地に戻ってはいよいよ本格的消火活動をはじめようというときに兵士の活動が邪魔になります。第一に兵士といえども燃え盛るビルの消火活動の訓練を受けていませんし、消防着や呼吸器もありません。兵士の一部は外科マスクを持っていましたが、これでは防護になりません。彼らは

単に右往左往しながら、身を危険に曝しているだけでした。

救助された人が、愛する人が中に残っていると判ると、再び中に入ってしまうことがあるので、これを制止しなくてはなりません。消防団が到着すると「皆さんご協力ありがとうございました。この場はお引き取りください。もしも居残っている場合、我々の方から事情聴取させていただきます。

**Schwarz** は現場から歩いて行ける距離に **Command Post** を設営し、状況を自分で確認しました。そしてアーリントン消防署の消防士一団をビルの入り口に配置し、誰も入れないようにしたのです。多くのペンタゴン職員はこの時点で外に避難していましたが、まだ一部は所在が不明でした。2人の軍将校がペンタゴンの中へ入ろうとして消防士と取っ組み合いの喧嘩になっていました。そのうちの1人、既に何度も中に入って救助活動をしていた **Ted Anderson** 中尉の後のインタビューの際の談話です。「私は消防士の1人の胸倉をつかんでこう言いました“君らはちゃんと君らの仕事をしているのは認める。しかし、これは最低線だ。俺は中に入る。君らはここで待つか、俺と一緒に来るかだ。時間がない”。他の消防士がきてむりやり我々を引き離しました。」。その後、3人の軍将校が来て、**Ted** は彼らに何が起きているか興奮しながらも話しました。更に将校の1人が **Schwarz** のところへきてこう交渉してきたのです。「私はここでの責任者だ。我々も救助活動を行う。ここに居た2人も既に内部に入って救助活動を行ってきた。彼らを先導させて、救助活動を行う」。これに対して **Schwarz** は議論を覆し、その将校も彼に意見を譲ったのでした。

後になって判ったことですが、両者は異なる訓練を受け、異なる組織文化で育ち、この事件を異なる視点で捉えていました。アーリントン消防署は、“救助者の命を危険に曝すことなく1人でも多くの人を救助する”ことをゴールとしていました。**Schwarz** は以下のようにあとで述べています。「私のコマンダーとしての責任はリスクを評価することであって、ヒーローを作ることではない。これはマスゲームではないのだから。。。」。一方、**Ted** が後にニュース報道で語ったところによると「もしも私の兄弟や仲間が戦場で怪我を負ったら決して彼をそこに置き去りにしてはならない。私が死んでも置き去りにしてはならない。」「あのときは激憤したけれど、あとで冷静に考えると **Schwarz** は正しい判断をしたと思う。彼らは私の命を救ってくれた。あの後中に入った消防士によれば、既に出口がみあたらない状況だったと聞いた。また、我々が運びだした犠牲者が最後で、その後中に入っても誰も救出できなかったと。。。」。

## Incident Command Organization の構築

ペンタゴン最初の2-3時間で、アーリントン消防署のコマンダー達は、国防総省(DOD)

のリーダー達と別の問題で摩擦を生じるようになっていました。ペンタゴンが火事であろうと、彼らは中に留まってオペレーションを続けているのです。その少し後、FBI は Schwarz を無視してそれまで Incident Command Post に入ってきていた価値ある諜報情報を引き上げてしまったのです。DOD も FBI もペンタゴンで活動していたわけですが、Schwarz 自身は現場で DOD、FBI、そしてアーリントン消防署の上層部が unified command team としてお互いに助け合いながら、この緊急時に対処すべきだと考えていました。

クラッシュ後の数時間、急に状況が変化しつつあるので、グループをどう組みなおすかなどじっくり考えている暇もありません。何百もの消防隊が各地から現場に流れるように集まってきたため、何千もの消防士、救護者があふれかえっています。加えて、レスキューチーム、エンジニア、健康と安全の視察官、100 以上の国や州、地域の機関やボランティア団体、営利団体なども多く居ます。

最初の 8 時間、Schwarz は Incidence Commander の責務において緊急対応組織を徐々にではありましたが構築していきました。一時避難した際、Operation section を作り、次に、1:00 頃でしたが、Operation section の 1 つのブランチであった Emergency Medical Service (EMS) をゆっくりと停止しました。傷患者は現場で治療を受けて帰宅したか、病院に運ばれ、ここしばらく新しい傷患者が運び出される気配もなかったからです。そこで、EMS はいざという時のために、消防士や他のボランティアが怪我をした際の手当てのために待機となりました。そこで、Schwarz は、EMS をアーリントン消防署の技術部副部長の John White の基に配属しなおしました。更に、John White の後に若い事務官を置き、John には Logistics Section を任せましたのです。

Logistics Section の役割として 10 日間活動できるように必要な物品や食料などを調達することです。これはチャレンジングな配置変えでした。なぜなら、消防署は日々の兵站学というものを手がけたことがなかったからです。John が点検したところ、既にバッテリーがかなり少なくなっていました。John は、フェアファックス郡の消防署が季節の logistics とそのチームを持っていることを思い出し、助けを求めました。翌日、フェアファックスの logistics の事務官がチームを伴って到着し、アーリントン消防署の人たちを、どのように組織を構築するかなどを手ほどきしたのでした。結局、187,941 の食事、100 のポータブルトイレ（1日2回取り替え）、支柱を作るため 12 のトラック分の材料、何千ガロンものジーゼルとガソリンなどが運び込まれました。

アーリントンの Incident Command organization は、バージニア州で特異なノウハウをもつ消防署を招いて重要なリーダーの役割を与えました。後の分析で高く評価された点です。

例えば、11日午前遅くなって Schwartz はラウドン郡の消防署署長の Jack Brown がアーリントン消防署がペンタゴンで出払っている間の補填に当たってくれているのを知りました。Schwarz と Brown は長い間の友人で、お互いに尊敬し合っていました。Schwarz が彼の到着を聞くや否や、Brown に Incidence Command Planning Section のチーフとして参加するよう頼んだのです。その後、Schwarz は、ラウドン消防署に Brown の planning section とアドバイザー (incident support team) との間の連携(liaison)を受け持ってもらいながら、Urban Search and Rescue team (USAR)の出動を要請しようと考えたのです。

USAR は FEMA おかかえの訓練された消防士、救命士、建築士、62人からなる特殊チームで、国や世界を超えて困難な救出活動にあたります。FEMA が事件現場に USAR を展開する際、様々な専門職から成る Incident Support Team (IST)を Incidence Commander が USAR を有効活用できるように派遣します。FEMA は Schwarz のもとに、4つの USAR と1つの IST を派遣してきました。IST は Incident Command Post に在って Incident Commander を補佐しますが、Schwarz としては、彼と USAR チーム間のコミュニケーションをお願いしたかったのです。しかし、Brown はかつてフェアファックスの USAR に属したこともあり、USAR の操縦にも慣れており、IST との間を連携するのに最適と思われました。その結果、Incident Command Planning Chief のポストが空いてしまい、Schwarz はフェアファックス消防署署長の Tom Owen に頼むことにしました。また、フェアファックス郡の警察より申し出があり、今使っているアーリントン警察署の command vehicle と比べてより高性能の電信システムを搭載しているものを使えることになりました。

後のジョージ・ワシントン大学の研究では、「自分の持っているものを優先的に使うより、このように使えるものは借りてでも使うオープンなやり方が功を奏した」として Schwarz や Plaugher のやり方を高く評価しています。

## Unified Command への移行

9月11日午後になると迅速かつ的確な判断が求められるにもかかわらず、Schwarz はその速度が遅くなってきたことに気づきました。「これからまさに、熟考されたマネジメントが必要とされるだろう。今日中には、1人の Incidence Commander から Unified Command team に切り替えるべきである」。消防に関してなら Schwarz の意見が通りますが、他組織を含めて意見が割れたときなどチームのリーダーとして強力な権限をもって意思決定していかななくてはなりません。そのためには、関係の深い組織の意思決定者らが1つのチームとしてまとまる必要があります。どの組織を巻き込むかは Schwarz 次第でし

た。

共通の目的のもと危険な仕事をするという点で重要なのは DOD と FBI でした。DOD 代表としてはワシントン地区の軍の司令官である James Jackson 将軍：彼にはペンタゴンの緊急対応部門との連携を持ってもらいます。Christopher Combs は FBI ワシントン・フィールド事務所から地域の消防署に連携官として派遣されていましたが、Schwarz は彼を FBI 代表として選びました。さらに、Schwarz はアーリントン郡警察署署長の Ed Flynn も巻き込みました。アーリントン郡では、火災の際、警察は消防に対して外回り補助に回る取り決めがありました。警察の役割は、周辺の交通整理、現場に居る要人などに対する狙撃阻止、ペンタゴン入り口のガード、訪問者や物品搬入の際の誘導と的確な場所への誘致などでした。

そこで、Schwarz は、Unified Command team を Jackson, Combs, Flynn, 彼自身の 4 人とししました。更に、Schwarz は FEMA から 2 人を加えました：1 人は FEMA から派遣された USAR の Incident support team (IST)の長であり、もう 1 人は FEMA ワシントン支部長でした。

ICS に FEMA の事務官を入れることは通常ありません。しかし、Schwarz はあえてこれを行いうまくいったのでした。FEMA は長い間かけて、「我々は地域の緊急対応にとってかわるものではなく、支援するものである」と説得してきました。それが証拠に、USAR team は地域の operation chief の管理のもとに動きます。同様に、FEMA の上層部が現場に来たとしても、その役割は incidence commander に助言することであって、取って代わることはありません。地域の緊急対応をする組織にとってこれは非常に繊細な問題です。過去、地域から、FEMA はこのようなポリシーを掲げながらも地域の組織をないがしろにするという不平があがることもありました。そのため、多くの地域組織は、国の事務官とともに事件を管理することをことさら嫌う傾向にあったのです。

Schwarz は、ペンタゴン緊急対応に際し、2 人の FEMA 事務官に異なった役割を期待していました。FEMA IST は調査救助において優れており、火が消えたあとは、この活動が中心となるからです。Schwarz と Gray は 12 日の午前中までにはほぼ消火活動も終了するとみていましたし、人の捜索は 10 日間は続くだろうとみていました。更に IST 自体小さいながらも成熟した ICS でしたから。そのため、実際には USAR 自体地域の緊急対策チームの力なしにも何でもできる力量をもっていました。このように IST 自体の独立した力量のため、なかなか地域の ICD に溶け込み難い性格を有していました。そこで、FEMA は内部議論の末、IST の長は Incident Commander のアドバイザーに徹することとしたのです。しかし、Schwarz は Unified command team の状況と対処の戦略的方法について

定期的に IST 長の助言を聞いたかったのです。FEMA 本部の事務官を入れたのには別の意味がありました。通常、Incident Commander 緊急のため専門家や専門装備を配置するためには国の許可を必要とします。その際、コマンダーはまず地域役所にお願ひし、さらに州、そして国へと伝わります。そして最終的に FEMA の権限のもと認められるといった仕組みです。そのため、認可がおりにるまでに 8-12 時間かかります。しかし、FEMA の本部代表がそこに居れば、その手間を 8-12 分で終了できるのです。

「現場で諸々必要となるわけですが、私はどこかに頼みに行く必要もなく、FEMA の人に“これが必要なんだけど”と頼むと、彼は“よっしゃ、じゃあ州に電話しておくよ。心配要らないよ。」で済んでしまいました。

事実、必要なものに対してはすぐに認可がおりました。官僚的な部分が全く撤廃されたのです。FEMA は決して、我々のところに来る前に州政府に相談しろとは言いませんでしたし、州政府も FEMA に直接頼む前にまず我々に相談して欲しいとも言いませんでした。

FEMA 本部は Schwarz を別の方法でも助けてくれました。彼らは大規模災害の経験が豊富です。例えば、消防ではあまり消防士の食料などを考慮しませんが、彼らは、その点の配慮もぬかりありません。赤十字のボランティアが近くの食品店で歩きながら食べれるような食品を仕入れてきてくれました。24 時間以上活動が続くような場合、食事をとれるバーが必要だ。活動が長期化する場合、スタッフの食事のことも念頭に置かなくてはなりません。

#### 6 : 00PM 全体会議

次の問題として、Unified Command にどのようにシフトするかが問題でした。理論的には、簡単です。ICS の発案者は、Unified Command に組み込まれる組織は、既に Incident Commander と密な連携をとっている、そうでなくとも、Incident Command Post に連携係りを置いてコンタクトをとっている、これらの組織は Incident Commander と敵対することはなく、むしろ目指すところを先取りしているべきであると示唆しています。常に共通も目的を認識するために、Schwarz は全体会議を開催する必要があると考えました。また、Schwarz はペンタゴンにかけつけた多くの人たちは ICS をよく理解していないため、その存在にも気づいていないと感じていました。その結果、現場にかけつけても staging area に報告するか、連携官 (liaison officer) のチェックを受けることもなかったのです。そのため、多くを ICS に組み込めずにいました。

Schwarz は現場での全体会議を開催することとしました。1 : 15、ペンタゴン内の警察長



である **John Jester** にペンタゴン内の会議場を 6 : 00 に借りれないか頼みました。彼は、国防総省内および他部門にも広くそのことを伝えてくれました。

午後 6 : 00、100 人以上が **Schwarz** の話を聞くために集まりました。「皆最初の 8 時間よくやってくれた。我々はもう 8 日間、ここでがんばらなくてはならないだろう。そのために現状にマネジメント構造では無理がある。そこで、これからどうするかを皆に説明したい。

**Schwarz** は ICS がどのようなもので、自分が誰で、何故これを指揮する権限があるかを説明しました。更に、**Unified Command** が何であるか、そして我々はこのコマンド方式にシフトしようとしていること、**Unified Command** に誰が入るかについても話しました。最終的に **Unified Command** には、**Jackson** 将軍、**Flynn** 警察署長らは代理をたてましたが、後は予定通りとなりました。

#### オペレーション様式

通常 ICS は 24 時間現場付近の **Incident Command Post** に留まります。**Schwarz** は他のコマンドーに受け入れられないだろうと思ったので、**Unified Command team** 会議を 4 時間毎に開催するので、各組織の代表は簡単な現状報告をして欲しい。そして、皆で協力して何を成すべきかを討論しよう。というものでした。

この会議は 2 つの点で効果的でした。1 つは、会議のとき以外の時間、各人は現場で指揮をとれたということです。そこで、自分の直接の部下と携帯電話やラジオなどでコミュニケーションをとることができました。もう 1 つは、定期的会議により、ある情報収集や課題克服に時間制限を設ける結果となったことです。皆、銃をつきつけられている思いでやっていたようです。

#### 救難作業に従事する

9 月 11 日夜になって救助隊は、いよいよ崩壊したビルの下の生存者の救出にあたらなくてはならなくなりました。誰かが生きている可能性は決して高くはありませんでしたが、崩壊したコンクリートのはざまにとらわれているとしたらこのあたりという場所がありました。しかし、救助活動を行うものにとっても危険を伴います。なぜなら崩れたコンクリートが不安定なために、崩れ落ちる可能性も大きかったからです。彼らは **Wrecking ball** を使って生存者の存在を確認しようとしていました。皆が暗礁に乗り上げていたとき、**FEMA** が機械を使って採掘できる稀有の職人を連れてきました。遠くまで届くアームを持つ機械

で、コンクリートをつかんで外に出すことができます。これは大幅に状況を打開することができます。これは消防士から T-REX というニックネームまでもらいました。

## Plaugher 署長の役割

Schwarz が様々なプレイヤーを巻き込んで効果的作業のためのシステムを構築する間、Plaugher は別の役回りをしていました。Schwarz に対してはアドバイザーとして、政府系機関に対してはアーリントン消防署がどのような役割を演じているかを説明してくれていました。Plaugher はペンタゴンでの救命消火活動を含む状況をメディアを通じて報告されていないことに気づきました。1997年に Federal Response Plan に補足されたテロ時の対応では、FBI が Joint Operation Center の隣に Joint Information Center を設立することになっていました。JIC はテロの情報とこれに対する国の方針を正しく伝えるために政府系機関によってメディアに説明されることになっています。

FBI は DOD のプレスオフィスとテロが同時多発的に発生したことを配慮して、ペンタゴンの状況だけを伝える JIC を設立しないこととしました。その代わりに、DOD のプレスオフィスは大忙しでした。彼らの発表は、ペンタゴンの穴の状況だけを語ればよいわけではなく、国が重大な攻撃を受けていることを伝えなくてはなりません。特にペンシルバニアで墜落した飛行機を含めると 3 箇所の攻撃を受けたわけで、全ての旅客機の飛行を停止しており、空軍が国の上空を先回しながら守っている状況でした。

そのため、DOD はペンタゴンの緊急対応の状況などの情報を集めたり、それを報告する余裕などありませんでした。そのため、報道各局は、不確実な情報を集めながら伝えているのが状況でした。我々がこのギャップを埋めなければならないだろうと Plaugher は考えました。アメリカ国民はTVに釘付けになっていても、ニューヨーク以外の情報を知らない。事態は回復しつつあることを伝えるべきだ。国民は地方自治体ががんばっていることを知れば、責任者の顔を見れば勇気付けられるだろう。

最初のプレスカンファレンスの後、Plaugher が新しい情報を示し、アーリントン郡のマネジャーが詳細を語るパターンが定着しました。

Plaugher は政府高官がペンタゴンを来訪した際もエスコート役をかってでました。大統領、副大統領、内閣事務官、上院議員、下院議員、州や郡の指導的人物など 100 人以上の要人がペンタゴンの緊急対応の状況をまるで巡礼者のように視察しにきたのでした。

## 連邦政府の役人の統合

翌日の終わりまでには、様々な機関が出揃いましたが、他の大規模災害と比較して、その協力体制は極めて効果的に生まれ、かつ組織間に平等に与えられた権限を特徴としていました。最初の2日間、アーリントン消防署はDOD, FBI, EPAの3機関と衝突しながらもその目指す方向性と適切な計画案を模索していきました。どの場合の成功も、アーリントン消防署のリーダーシップにより、両者が歩み寄りながらも納得できる方法が模索されたからに他なりません。

アーリントン消防署、国防総省：どちらがペンタゴンの責任者なんだ？

何もなければアーリントン消防署とDODとの間に良好な関係など生じるはずもなかったでしょう。しかし、アメリカ本土が攻撃されて警戒レベルが突然最高レベルに引き上げられたため、DODもアーリントン消防署が急遽かけつけてくれて、消火救助活動をおこなってくれたことに喜びました。それでも、最初の日にはDODのリーダーはまだ何ができて何ができないかなど話し合うことに抵抗を示していました。

National Military Command Center を継続せよ

アメリカン航空77便がペンタゴンに突っ込んだとき、ビルに居たほとんど全ての人々が避難しました。しかし、ラムズフェルド国務長官はビルの安全なところに居るスタッフに対して、「National Military Command Center: NMCC : “Primary Nerve Center”とも呼ばれる；を継続せよ」との指令がでます。NMCCは核兵器の権限をもつところや世界の情報をもつセクション、兵器システム、ミサイル警報システムなど、極めて重要なコミュニケーションをするための場所であったので、このような状況下で機能を停止するわけにはいかなかったのです。

NMCCでは300人が働いていましたが、幸い直接被害にはあっていません。しかし、火の手のすぐそばに位置していました。アーリントン消防署に言わせれば、火災が広がっている状況で、仕事を継続するなど無謀極まりないことです。PlaugherがNMCCが避難していなと判ると、DODの代表と激論を交わしました。「あなたのビルは燃えているんだ！NMCCから早く避難しなさい。」「いや、我々は避難しない」Plaugherはいくつかの理由を挙げながら、避難を勧告しました。例えば、一酸化炭素中毒になると正確に判断ができなくなるといった点です。それでもDODのリーダーは頑として譲りません。このリーダー達はF-15戦闘機などに指令をだすのです。Plaugherは思い直して、しばらくはNMCCがここに留まることを黙認しました。

結局、アーリントン消防署は、NMCC に対して、25 セットの呼吸用具と炭酸ガスモニター機を渡しました。Plaugher は「あとは自分たちの安全性については自分で責任を」と言い残しました。

そうは言いながらも、アーリントン消防署は次の 2-3 時間ソフトな対応をとりました。9 月 11 日午前の遅い時間になって NMCC のスタッフの一人が「煙が入ってきた、一酸化炭素レベルも温度上がっている」と心配そうに Operation Section に電話をかけてきました。こうなるとスタッフだけではなく、コンピュータにも悪影響を及ぼしかねません。この状況から炎が間近にせまっていることが想像されます。そこで Operation Chief の Gray はホースをかついだ消防 2 隊をビルの中に投入しました。彼らは、必要に応じて炎から NMCC を守るつもりでした。しかし、運よくその必要もありませんでした。単に NMCC の換気システムに問題があり、火災を起こしているところから空気を引いていたのです。換気の部品を変えることにより問題は一機に解決されました。

9 月 11 日午後、アーリントン消防署と DOD の間で 2 回目の論争がありました。ラムズフェルト長官は、9 月 12 日もペンタゴンを運営するよう指示をだしました。しかも、屋根は燃え続け、多くの死体が残っている中です。13 日のワシントン・ポストでは、“テロ攻撃はペンタゴンの膝にも及ばなかった” という強気の姿勢が示されました。

Plaugher は、ジェスチャーだけでも気丈を保つことが重要であると理解しました。それでも説得を続けました。火災の際の安全性を考えると、屋根が燃えていて、そこに水がかけられている状態で、仕事を継続することはよくありません。更に、熱によって危険な毒物が揮発して換気口から入ってこない保障もありません。結局、何千もの人がペンタゴンで働く場所を確保するために対応していたのです。

Plaugher はどちらが勝つという問題ではないと思いました。しかし、DOD は少なくとも空気のモニターを受け入れたわけで、このストレス下での交渉は、ペンタゴン内部警察長の John Jester によるところが大でした。Jester と Plaugher は昔からの友達で過去にも共に訓練を受けたこともあり、お互い強い信頼関係を持っていました。

機密を要するもの

アーリントン消防署と国防総省間の 3 つ目の摩擦は 2 日目に発生しました。クラッシュのあった部位は、Navy Operation Center, National Guard and Army Reserve であり、そこで働いていた人は、その場所に入って書類などを回収しはじめました。これらの書類は国の安全、機密性の高い予算ドキュメントなどでした。

このような目的を達成するために、アーリントン消防署は、彼ら事務官が安全に目的の場所に到達できるようにしてやらなくてはなりません。更に、機密情報保全という観点から、FBI の代表もエビデンスが盗まれないかどうかみるため、エスコートチームに加わる必要がありました。厄介な仕事になるのは明らかで、Schwarz は緊急のものだけに限るよう指示しました。しかし、アーリントンも FBI も緊急かどうかの判断ができません。

この問題に対して Unified Command team は FBI の Joint Operation Center と協力して折衷案をだしました。Joint Operation Center (JOC) は、それぞれの要求を評価する特別なチームを作るというものです。このチームの 1 人は、アーリントン消防署の連携官であり、オフィスまで行って帰ることに安全性に関する情報を提供します。もしも安全であれば、残りのチームは書類の内容が、今行動を起こす価値があるかを検討します。もしも価値があるとみなされれば、Incident Command staff がスケジュールを組みます。

後のジョージ・ワシントン大学の調査は、Jackson 将軍の行動について高く評価しています。Schwarz が 9 月 11 日午後 6 時に全体会議をもったとき、Jackson 将軍は「全面的に支援する」と伝えています。その証拠に、Jackson 将軍は毎日 500-700 人の兵士と装備品を Incident Commander のもとに届けています。逆に、将軍は軍の他のリーダーに消火救助作業の状況を伝えつつも、アーリントン消防署が事態を收拾しつつあることも賞賛をもって伝言しています。

アーリントン消防署と FBI : 誰が 2 つのタイヤのハブなのか？

9 月 11 日、アーリントン消防署と FBI との関係は極めて良好な形でスタートしました。Schwartz がペンタゴンが到着してまもなく、特殊エージェントの Christophaer Combs も消防署と FBI の National Capital Response Squad の連携役として到着しました。元ニューヨークの消防隊員だった Combs は FBI の消防局連携官を買って出たのでした。Combs を通して、Schwartz はペンタゴンが攻撃を受ける前から FBI と信頼関係を構築していました。

Combs は初期 3 時間は Incident Command Post にあつて、Schwartz に対して詳細かつタイミングよく諜報による情報を伝えました。例えば、Combs は Schwartz の傍に居て、ユナイテッド航空 93 便がハイジャックされワシントン DC に向かっているときも、時々刻々と変化する状況、“ペンタゴンまであと何分” という形で伝えました。

クラッシュの数分後、FBI Evidence Recovery Team がペンタゴンに到着したときも、

**Schwartz** はアーリントン消防署の 1 人を彼らの専門連絡官として付け、消火救助活動の現状と地図を含めた現場情報を説明させています。

この手の相互協調は前向きですが、元来 **FBI** が地方警察や消防などが不仲であることを考えるとかえって逆効果ではないかと **Schwarz** と **Combs** は思っていました。

午後 1 時、それまでアーリントン消防署と **FBI** はうまくいっていたのですが、急に雲行きが怪しくなってきました。**FBI** の現場コマンダーは **Combs** を自分の専属アドバイザーに指名し、2 人は **FBI** の **command center** をよりスペースがあるという理由からバージニア州警察兵舎に移したのです。しかし、**FBI** は **Combs** が抜けた穴を補填する要員を誰も **Incident Command Post** に派遣しませんでした。

空前のテロ攻撃の日、うわさが飛び交い、**Schwartz** が信頼できる諜報情報を得られないことは大きな痛手でした。

**FBI** が去ってからすぐ問題が発生しました。午後 2 時、**Schwartz** はロナルド・レーガン空港のコントロール・タワーから未確認飛行機がそちらに向かっているというのです。**Schwartz** は全ての旅客機の飛行が現在禁止されていることを知っていたので、空港のコントロール・タワーの情報は信頼できると思いました。飛行機がどこにあるか判らなかったので、再び現場で作業にあたっているスタッフを高速の下に緊急で避難させました。しかし、ペンタゴン内で作業している消防士を避難させたことは裏目にでました。避難の間に、ペンタゴン内の火災が既に消火した場所に再度広がってしまったのです。また、消防士にとって、暑くてかさばる消防着のまま何百ヤードも走り、かなり消耗してしまいました。しばらくして、これは誤解であることが判明しました。**Schwartz** は、とても疲れてしまいました。そして、何とか **Unified Command team** を立ち上げ、**Combs** を **FBI** 代表として巻き込もうと強く思ったのです。

その間、**FBI** は **Joint Operation Center (JOC)** を立ち上げることに終始していました。**JOC** は 1997 年の **Terrorism Incident Annex to the Federal Response Plan** の一部として考案されました。かつて、**JOC** は予定内のものに対して適応されたことはありましたが、緊急事態で設置されたことはありませんでした。**JOC** の使命は、対テロ活動の一環として、国、州、地域機関の代表をまとめることです。**Schwartz** は 1 年前くらいから **FBI** による **JOC** の簡潔な状況説明に参加しましたが、**JOC** がどのように運営され、どのように **ICS** と連携するのか全く理解できませんでした。**Schwartz** は **ICS** と **JOC** は独立して運営されるべきで、しかしながら、両者間に質の高い連携が必要と感じていました。よって、この点で、**FBI** 連携官は、**Incident Command Post** に居るべきで、逆にアーリントン消防署の連携官

が JOC に参加するのがよいでしょう。ただ、FBI が JOC をスタートするにあたって、Schwartz の考えていたものとは全く別のものだったのです。

FBI にとって、JOC はペンタゴン攻撃およびワシントン・エリアに新たに発生する事態に対処する全ての政府系機関のセンターとして機能するものです。更に、FBI は Schwartz に JOC に参加するよう求めてきたのです。JOC Command team は、現場の緊急事態を収拾することではありません。そのため、Schwartz が JOC に参加するとなると、Incident Command Post ではなく、現場から 2 マイルも離れた場所に後退しなくてはなりません。

Schwartz は、現場を重要視しつつも、FBI との協力体制を重んじ、後退して JOC に参加することにしました。しかし、参加してすぐに「これでは全然機能しない」と思ったのです。

第一に、場所が現場から遠すぎます。また、Unified Command team の何人かは Schwartz に対して、4 時間毎に会議に参加することはできないと通告しています。更に、Schwartz は記者会見を開催する責任がありましたが、JOC Command team に参加して得られる情報は、彼による記者会見には役に立ちません。例えば、JOC team はバージニア州の検死官の公聴会を 9 月 12 日朝に開催しています。法律に従って、彼女の部署は、ペンタゴンに残っている死体を検死しなくてはなりません。この場合、FBI にとって検死は重要な案件です。バージニア州の検死官は反対したわけではありませんが、国の検事が州の検事に依頼書を送る必要があると主張したのです。Schwartz は後にこう語っています。「全く合理的で、このような会話が必要なことは十分理解できる。しかし、私がそこに居る必要はないだろう？私とは全く関係ない話なのだから。。。」。

24 時間後、Schwartz は、JOC を去り、再び Incident Command Post を立て直すことを決意します。「私は、ここ以外の場所で Unified Command team を作る、FBI から私と共にペンタゴンに来れるものを指名して欲しい」。JOC は Schwartz と話し合い、彼を現場に帰すことを了承しました。さらに FBI から Combs を派遣し、逆にアーリントン消防署から White を送ることで決着したのです。

ペンタゴンの現場において、アーリントン消防署と FBI は極めて協力的な関係を築くことに成功しました。9 月 12 日午後までには、ペンタゴンの火災はほぼ消し止められました。そして、消防士、捜索救援チーム、FBI evidence team はペンタゴンの中で一緒に活動したのです。テロリストによるケニアとタンザニアのアメリカ大使館爆破事件で FEMA USAR とともに働いた際に FBI が開発した協力方法を採用しました。例えば、消防士か救急隊がエビデンスを発見し、周囲に人が多数居るとき、黄色い旗でその場所を示します。火災が

だいぶ落ち着いてきたあとは、それぞれの役割に徹しました。しかし、これも協力関係の1つです。

後の分析で、アーリントン消防署の柔軟性が高い評価を受けています。何故なら、通常であれば、**FBI Evidence Recovery Team** は消火・救助活動が終了するまで外で待っていないくはなりません。

アーリントン消防署と環境保護局（EPA）：誰が何をもって安全と宣言するのか？

飛行機が60年前に建設され最近修復されたビルに突っ込んで火災を起こしたら、様々な危険物質が空中や水中に漏れ出します。クラッシュの直後より、地域の **Environmental Protection Agency (EPA)** はペンタゴンにおいて、様々な検査を行える検査官を派遣し、消防士・救助士、ペンタゴンに残って仕事を続ける職員、近隣の住人の安全を確保するため24時間体勢で稼動していました。

ペンタゴンにあって、このような仕事に従事するのはEPAだけではありませんでした。20以上の環境あるいは健康安全関連団体が、国、州、郡のレベルでペンタゴンを訪れ作業をしていました。当然、かなりの重複があります。しかし、安全性の評価においては必ずしも一致した見解ではありませんでした。これも **Schwartz** と彼の **Safety officer** である **Capt. Robert Swarthout** の頭痛の種でした。「同じものを測定していて、12の異なる測定法で12の異なる結果がでてしまう」。Swarthout は、これらのグループを1つにまとめ、環境作業がより協調してくれるよう、ICS内に新たなセクションを設けました。そのセクションの業務は、緊急対応中のペンタゴンにおける単一で包括的な安全プランを開発することです。このプランは **Incident Action Plan** に統合され、**Unified Command team** により承認されました。

**Schwartz** は EPA に対して対処法を単純にして欲しいとリクエストしました。ペンタゴン内の作業員に対して、EPA は呼吸器と **Tyvek** スーツの着用が必要であると結論付けました。

我々消防士は特殊な環境下で呼吸器を装着します。一端、有機溶媒が揮発して危険ではなくなるとき、我々は呼吸器を外します。しかし、シリコンやアスベストがまだあるようならやはり呼吸器を使います。

しかし、**Schwartz** は全ての作業員がいつも **Tyvek** スーツを着用するのはちょっと。。。とっていました。時期は9月であり、スーツを着て暑ければ、長時間働けない。**Schwartz** がそう EPA に言うと、「では作業時間を短く」という回答が帰ってきました。それは。。。



Schwartz は EPA に対してこう言いました。「あなた方は、この先 3 ヶ月ここに居て危険物除去作業を行なうような感覚でものを言っていないですか？そうではないんです。我々は、まだここに生存者が居ると思って作業をしているんです。あなた方と同じやり方ではできません。」。

EPA は、これは短期的な問題だけではないと主張。もしも Tyvek スーツを着用して、仕事シフトの際、着替えて帰宅しなければ、自宅や車、他の場所に危険なものを持ち帰ってしまうこととなります。アーリントン消防署は既にこれらに対する対策も講じていました。仕事のシフトの際、作業者は除染テントに行き、そこで衣服をランドリー用のボックスに脱ぎ捨て、シャワーを浴び、自宅からもってきたキレイな衣服に着替える。洗濯は通常の洗濯屋に依頼。

EPA は完全に納得したわけではなかったが、このアイディアで一応の決着をみました。

#### 現場の安全性

9 月 11 日午後までに、およそ 3000 人がペンタゴンを訪れました。政府関係者や慈善団体が中心でしたが、ボランティア、記念品泥棒、野次馬なども多々きていました。アーリントン郡警察は全ての車両の入場を拒否していましたが、緊急対応に関する車両は入れてやらなくてはなりません。

最初の 1-2 日、誰がどこに所属するか判らず、誰を現場に入れ、誰を入れないか難儀しました。皆、身分証をチラッと見せるだけなので、その正当性が担保されません。

当日、ペンタゴン ID を持つ人は大勢居ました。そう、それは何を意味するか？あるいは彼らは建設業界の ID を持っていることもありました。あるいは、誰も聞いたことの無いようなあやしげなエージェンシーの ID も。事故後しばらくしてから、要人が多数訪れましたが、その際には、どこの誰だか判らない人々をむりやり押しつける必要があります。

一方、人の命がかかっているときに、ロープを張ってこれを妨害したい人も居ないでしょう。しかし、今回の事件の本質がテロであったことを考えると、この野次馬の中にテロリストが適当に変装して紛れ込まない保障はないのです。Schwartz はこの脆い点に気付き、対策を練ったのでした。

既に関係者ではない人々を多数現場に入れてしまっていたのですが、今のところ平穏無事

に過ぎてきたわけですから、飛行機クラッシュから 24 時間経った今からでも遅くはありません。**Schwartz** は、「ペンタゴン通行用の新しいバッジを作り、入り口提示させる」というのはどうだろうとアーリントン警察と FBI に相談をもちかけました。警察のバンの中から誰かがリストバンドを大量に発見してきました。まずは、これを使った原始的な方法からはじめたのです。しかし、シークレットサービスははじめて 2 日目には現場ですぐに ID カードを作れる機械をもってきてくれました。FBI によるこのシステム下では、それぞれの入場者は身分証明を提示し、入場理由を問われます。FBI はバッジを発行した人全員のリストを保持することができました。

しかし、問題が発生しました。このバッジをもらうために長い行列ができてしまったのです。**Schwartz** は部下からそのことを聞くと、自ら確かめに行きました。そして、並んでいる人たちに問いかけました。「あなたは誰で、何のためにここに来たのですか？」ちゃんと答えられなければ、お引取り願いました。**Schwartz** のよりわけの基準は、帰属する組織の任務として来たのか？それとも個人で来たのか？です。20 マイルも離れたところから消防士がボランティアとして来ていました。「車にはいろんな装備品を積んできたぜ」。**Schwartz** はそのような気持ちはうれしく思いましたが、もしも彼に現場で何かあれば、**Schwartz** の責任になるわけで、それはごめんだと思いました。

**Schwartz** 個人の努力で列は多少短くなりましたが、FBI はあまり気にしていません。そして大体片付いたところで FBI が **Schwartz** のところにやってきて、「良いニュースと悪いニュースがあるよ。良いニュースは皆バッジをもらった。悪いニュースは新たに 8000 のバッジを発行した」。**Schwartz** は「苦労してやったけど、何も安全が確保されなかったということか？」とあきれて笑い出してしまいました。

将来、より厳格で洗練された方法が必要になるでしょう。運転免許証も 1 つのアイデアですが、テロリストを区別することはできません。とりあえず、**Schwartz** は FBI と協力して、この認証システムをもう少し改良することにしました。

## 報道陣

ペンタゴンのテロ攻撃の情報がまたたくまに周辺に広がり、アーリントン郡だけではなく、北バージニア地区の消防署が応援に駆けつけてくれました。その結果、9 月 11 日の午後には、数百台の消防車、はしご車、救急車と 2000 人近くの消防士が消火活動をしていました。彼らは現場に到着するや否や、ペンタゴンの前に車をとめると、自分たちのホースをもって一目散に炎に向かって突進していったのです。

コマンドを効果的にするために、Schwartz は、誰がどこにいるかを把握している必要がありました。その情報を ICS の **Operation Chief** のコントロール下に置くこととしました。また、どのような装備品があるかも把握することによって、更にどのような装備が必要かをリクエストできます。よって、クラッシュ後の 2 時間で、在庫目録を作ることにしました。そこで、2 人の消防士にペンタゴンの周囲をジョギングさせ、誰が居て、どのような装備品があるかリストを作らせました。

通常であれば、**Incident Commander** はこれをやる必要はありません。理論上、**Incident Commander** は緊急配車係りに消防活動に足りない物品・装備をリストアップさせ、これらを貸し出せる最寄の消防署に緊急配車係りが連絡する仕組みになっていました。しかし、この事例では、早く現場に駆けつけることを優先して、現場のリクエストを聞く間もなく自己判断で諸々の装備品を持ってきていたのです。そして、通常は消防隊が到着すると **Operation staging** にて申告します。

しかし、ペンタゴンのように火災の程度がひどいと、皆それどころではなくなってしまう。特に初期においては、**Operation staging** でチェックせずに素通りでした。それはそれでやむを得ない、あるいは推奨されることです。一分一秒を争う人命救助が何よりも優先されるわけですから。。。

それでもいくつかの消防署は初期より実直に対応してくれました。クラッシュの数分後、アーリントン消防署の緊急配車係りはフェアファックス郡とアレクサンドリア郡に 1 アーム: 消防車 4 台、はしご車 2 台、レスキュー部隊 1 つ、救急隊 4 つ、司令官(**command officer**) の出動をそれぞれに対して要請しています。彼らは、ペンタゴンにかけつけても **staging area** に留まり指示を待ちました。本来のルール通り行ったのです。

また、ペンタゴンに緊急配車係りから要請されたわけではないが自己判断でかけつけた消防隊は、初日の適当なタイミングで **Incident Command Post** に報告しにきていました。ワシントン空港から未確認飛行機の誤報が流れ、皆を避難させたのを利用して、Schwartz は消防士を一同に集め、ICS の一部隊としてこれからはやってもらいますと宣言したのです。

ワシントン DC の消防署はアーリントン郡の ICS について非難し続けていました。アーリントン消防署の配車係りはフェアファックスとアレクサンドリア郡だけではなく、ワシントン DC 消防署にも 1 アームの出動を依頼していたのです。ところが、ワシントン DC は気を利かせすぎて、近隣の消防署にも依頼して 3 アームを派遣してきました。3 アーム目がメリーランドの Greenville 消防署だったわけですが、Schwartz が彼らと会ったとき、「何で君らが来ているんだ？」と尋ねたところ、「3 番目の arm として来ました」との回答。「は

て、2番目の arm さえも依頼した覚えはないが。。。」。これは Greenville 消防署の問題ではなく、ワシントン DC のリーダーの問題でした。

初期の危機的状況を脱した後も、各地から救援に来た消防隊の command level officer は Operation Section と協調しようとはしませんでした。事実、ワシントン DC は勝手にペンタゴン脇に Command Post を作っていました。Schwartz はあとからこれを知ったのですが、実際大きな障害にはなっていなかっただろうと述べています。

Plaugher も Schwartz と同意見でしたが、我々の Command & Control を全く無視していると怒っていました。

後にあるコンサルティング会社は大きな事件の際、ICSに参加しないものは、勝手にさせればよいと言います。Plaugher も基本的には同意見ですが、ペンタゴンの場合現実的ではありませんでした。400,000 feet<sup>2</sup>も燃えていて猫の手も借りたいときに、自分勝手だからといって消防活動に加わらせないわけにはいきません。

## 反動

自分たちの判断で現場に駆けつけ、ICS と連携をもたずに活動した消防隊を Freelancer とか Cowboy と呼び、あとで問題視されました。例えば、freelance の消防隊は管理能力に劣っていました。ペンタゴンのダメージを受けたエリアは大きく、熱く、入り組んでいたため、また、消防士は通常より 2-3 倍長いホースを使わなくてはならなかったため、消防士は仲間とはぐれ見失われることもありました。

Plaugher はこう批判します。「ペンタゴン内部で、仲間を見失ってウロウロする多くの消防士に出会った。このように自分勝手に行動するべきではない。彼らはシステム全体の高潔を危うくする。もしも、火災内部で酸欠になれば、トラブルに巻き込まれば、彼らに人と時間をかけながら救出しなくてはならない。」

更に、ペンタゴンが 2 回目の攻撃を受けたり、ビルが倒壊したとき、Operation Section は何人がどこに居るか判らなければ、救助できる可能性を下げてしまうことになります。

Schwartz は述懐する「みんなダンスを踊りに行きたいんだ。みんなが何か良いことをしたいと思う気持ちはよく判る。しかし、ペンタゴンに集まった人数や装備は、ペンタゴンを消火するのに十分以上集まった。」

アーリントン消防署は事故苦しみをかかえました。特に初期にペンタゴンに行き、多数の死傷者を見た人は少なくとも 1 年は心的葛藤をかかえていました。しかし、あとから現場に入ったものも、我々の仲間が命をかけて仕事をしているのという焦燥感があり、あとあとまで悪い勘定が残りました。

## 感情

仕事熱心な消防士と ICS の間でも問題はありました。12 時間の仕事の後、消防士は帰宅するべきですが、これを超えて皆働いてしまうのです。バスを使って強制的に駐車場まで追いやるのですが、自分の車にのってまた現場に帰ってきてしまうのです。そして、次の 12 時間も働いてしまう。彼らはあきらめたくないのです。

**Schwartz:** 彼らには本当に敬服するよ。彼らのプロとしての心意気、少しでもそこに長く居て貢献したいという気持ち。しかし、それを管理する側からすると、彼らの健康と安全についてもバランスをもって考えなくてはならない。

アシスタント・チーフなどは、2 日半家に帰らないばかりか休憩すらしていなかった。私は **Incident Commander** をどう休ませるかについても検討するべきだと思う。例えば、最初の 4-6 時間働いたあとは帰宅させ、翌日まではでてこないようにさせるなど。。でも、私はそのようなルールには従ったかどうか。。

## 成功への要件

ペンタゴンでのアーリントン消防署の活躍は成功であったと宣言できます。完全ではないが、他の大規模災害と比較して、少なくとも平均以上でした。ペンタゴンが攻撃されたとき、アーリントン消防署の準備状況はかなりできあがっていました。少なくともレスポンスの中で死傷者がでなかった点、火災が比較的早期に消された点、ビル崩壊の可能性が察知され早期より注意が払われた点、さまざまな組織からの専門家が協力的に働いた点などが挙げられます。

## その背景要因として

アーリントン消防署と北バージニア州の ICS に対する相互理解があり、既に個々の事例に対して ICS を双方で協力しながらやっていたこと。ワシントン DC 地区の管轄数は必ずしも多くなかったこと、アーリントン消防署と他の国、州、郡レベルの組織の信頼関係が事前より存在したことが挙げられます。

## 訓練、訓練、訓練

**Schwartz:** Incident Command を長くやってきましたが、我々は日々の中にこの方法を取り入れてきました。そうでないと、大きな災害時に ICS を動かすことはできません。

コマンダーはややもすると現場の消防士と一緒に動いてしまいますが、これは戦術です。コマンダーは一步高いレベルにあって、遠くを見渡しながらか戦略を練れなくてはなりません。また、柔軟性もコマンダーに求められます。事実、Schwartz はいくつもの新しいアイデアを示し、実行にうつしました。彼は、他の消防署のものをリーダーの位置につけましたし、FEMA からの事務官を Unified Command team に加えましたし、その team を会議以外のときは分散させましたし、働くものの健康と安全を考える部署を設置しましたし、Incidence Command Post を JOC とは独立した形で堅持しました。

**Schwartz:** 今回の Incident Commander としての感想：このような経験に前もって備えることはできないよ。でも、このような事件を Incident Commander として乗り切るには経験が必要だ。

## 大きく数少ない管轄区

**Flynn** はこのように付け加えました。「他の大きな市とは違い、ワシントン DC の外側の管轄区は比較的大きく数少ない管轄区となっていました。そして、彼らは予算も十分もっていた。ワシントン DC 周辺 15 km はせいぜい 15 の管轄区ですが、ボストンでは 75 にまで至ります。今回、ワシントン周辺で発生したことは不幸中の幸いだったかもしれません。

## 信頼関係

事前より関連機関の信頼関係が構築されてきたことが、今回の成功につながったことは Schwartz, Plaugher, Flynn 3 人の共通見解です。それぞれの強み弱みを知っており、尊敬や友情で結ばれていることが重要です。

**Flynn:** 我々は毎回正しい決断を下せるわけではない。そこで、“私が代わりにこれをしましょう。でも、これをすると、このような事態に陥るかもしれません” といってくれる人が必要なのです。ただ何もやらずに、あとから“だから言ったでしょ” という人は要りません。危機的状況にあってもフランクにものを言える間柄がとても重要です。あとで信頼関係に傷がつくといけないからと考える程度の信頼関係では不十分です。

アーリントン消防署は何年もかけて、近隣の消防署や関係機関とこのような信頼関係を構築してきました。

更に、Plaugher は 1995 年 3 月東京地下鉄サリン事件の事後調査にテロ対策室の一員としてあたっていました。US Public Health Service や他のエージェンシーとともにアーリントン消防署は、化学生物剤対応の国の最初の terrorism response team を構築してきたのです。彼は、そのときは気付かなかったが、今思うと、計画の内容自体というよりは、そこで重要な人間関係を構築できたことが成功につながったと確信しています。