

1 連邦緊急事態管理庁の沿革と組織

1.1 FEMA 設立の経緯⁽¹⁾⁽²⁾

連邦緊急事態管理庁(Federal Emergency Management Agency、以下 FEMA)は 1979 年、カーター政権の行政改革の一環として、大統領令第 12127 号及び第 12148 号によって、以下の 10 の局、部門が統合されて成立した。

- 商務省に属していた国家消防局(National Fire Prevention and Control Administration)
- 住宅都市省に属していた国営洪水保険局(National Flood Insurance Administration)
- 大統領府に属していた緊急時放送システム(Emergency Broadcast System)
- 国防総省に属していた国防民間準備局(Defense Civil Preparedness Agency)
- 調達庁に属していた連邦準備局(Federal Preparedness Agency)
- 大統領府の科学技術政策課に属していた地震災害軽減部門(Earthquake Hazards Reduction)
- 陸軍・海軍・空軍省及び内務省に属していた重要戦略物質の貯蔵部門(Critical Materials Stock Piling)
- 大統領府に属していた連邦民間防衛局(Federal Civil Defense Administration)
- 大統領府に属していた民間防衛物資動員部門(Office of Civil Defense Mobilization)
- 大統領府に属していた、緊急事態準備部門(Office of Emergency Preparedness)

これらの個別の部門に加えて、災害救助法に関する総合的な権限が FEMA 長官に附与された。付加的に、流域管理委員会に出席する権限も他の省庁と並んで与えられた。これは、当時財政危機にあったアメリカ合衆国の状況を反映している。すなわち、行政改革によって、重複する部門の統合を図って効率を上げることが狙いとされていた。例えば、民間部門、とくに民間ボランティア団体との協力によって、連邦の負担が最小限になる災害対応が求められている(第 12148 号 2-2)。統合された局・部門の前身の名称から伺えるように、10 の内、消防、洪水、地震といった自然災害を担当する部局は 3 つであって、他の部局は全て核戦争を想定した民間防衛、Civil Defense の担当部署であった。すなわち、FEMA は厳しい冷戦の時代背景の下に生まれしてきたのである。また、その時々政権によって、自然災害と軍事的脅威の重視度合いが異なるが、定量的には明らかになっていない。例えば、会計検査院が 1980 年代の共和党政権期と 1993 年以降の民主党政権期の自然災害に関する FEMA の対応活動状況を比較して、民主党政権期の方が対応回数が多いとしているが、1980 年代は比較的自然災害が少なかった、あるいは FEMA 自体の組織としての成熟度がまだ不足していたとも解釈されうる。1992 年に FEMA の重点は核戦争への準備から自然災害に移った。この理由として、1992 年のハリケーン・アンドリューを境に政権が前ブッシュ政権からクリントン政権に変わったことも挙げられる。

1.2 FEMA の組織図⁽⁵⁾

FEMA の現在の組織図を図 1-1 に示す。FEMA は 9 課 1 室からなる長官官房と 7 本庁局と 10 地方局とからなる現業局の 2 層から構成されている。ここでは、業務内容が比較的参考になる現業局を取り上げることとする。

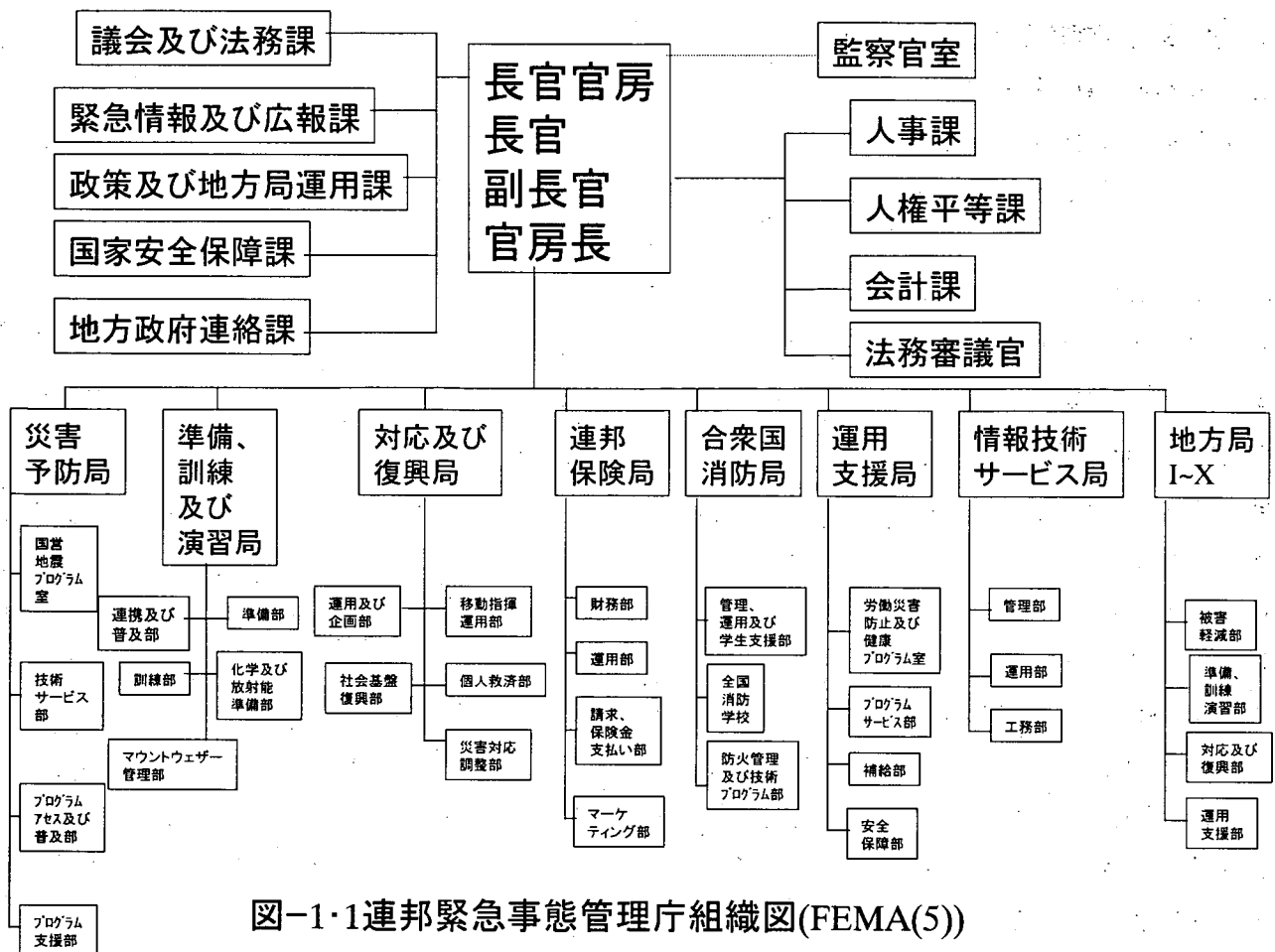


図-1・1連邦緊急事態管理庁組織図(FEMA(5))

13 各局の概要

13.1 災害予防局(Mitigation Directorate)

災害予防局は1993年に当時のJames Lee Witt長官の肝いりで、発災前の被害軽減のために設立された新しい局であり、歴史の浅いFEMAにあっても他局との関係で若干弱い立場に置かれている。FEMAは元来が核戦争後の被災状況に対処するように設立されているので、災害対応という場合に、事後対応のことを念頭に置いていた。しかしながら、自然災害を対象に加えてからは、予防、事前の災害予防が重要な意味を持つようになったため、1993年以降は災害予防(Mitigation)に力を入れてきており、この点は政権交代後のJoe Allbaugh長官も路線を継続する旨を表明している。FEMAの自然災害予防を目指したプログラム(後述)には、法的根拠と財政的根拠が不足している。2000年夏季に、災害対策のFEMAの基本法であるスタッフォード法(後述)に災害予防のための条項が若干加えられたが、全面的に災害予防を推進するための裏付けが、充分あるとは言い難い。従って、FEMAの自然災害からの災害予防プログラムは、研究の推進と啓蒙活動が主である。警戒避難のための警察権限や建築基準施行の規制権限を市町村や郡が持っているなど、地方行政下部組織が持つ権限の大きいアメリカ合衆国にあつては、連邦政府が強力に防災事業を推進するという事は、想定しづらいことであるので、このような形式を取っていると理解できる。

13.2 準備、訓練、及び演習局(Preparedness, Training, and Exercise Directorate)

準備、訓練、及び演習局はFEMAが伝統的に持っていた、核戦争後の被災状況下での被害を最小限にとどめるためのプログラムを統括している。すなわち、核シェルターのプログラムや化学兵器からの防護方策

等に関するプログラムは準備、訓練、及び演習局の管轄になる。この局は現業局であるとは言っても、扱っている内容から安全保障上の考慮が払われるところであり、警備も非常に固いと言って良い。FEMA が全国の緊急事態対応官に実施する教育、訓練プログラムの開発、実施は準備、訓練、及び演習局が担当して、企画立案、実行しているので、アメリカ全土の緊急事態対応官に対しての影響力は非常に強い局であると言える。FEMA の衛星教育テレビ番組の作成も準備、訓練、演習局の担当である。

1.3.3 対応及び復興局(Response and Recovery Directorate)

対応及び復興局は色々と名称を変えつつも、FEMA の最大の局であって、配分される予算も最も多い。FEMA が年間獲得する予算\$26 億ドルの内、\$20 億ドルは対応及び復興局が支出している。通常、日本で理解されている FEMA の機能といったものは、全てこの局が掌握していると言っても過言ではない。主な業務としては、常時からの情報収集と、大統領府を含む関係各方面への災害状況報告(ブリーフィング)、災害対応準備、大統領の災害もしくは緊急事態宣言に関する調書等の作成、整理、社会基盤復興補助金交付プログラムの運営、個人への災害救済金交付プログラムの運営、各地方局運用の移動式現地対策本部車両の運用、災害報告書の作成、災害救助資金の会計管理、等がある。他省庁からの出向者(Liaison Officer と呼ばれる)が若干名見られるのが、対応及び復興局の特徴であり、特に国防総省(連邦)は複数名の担当官を FEMA に常駐させている。軍にとって不合理な状況判断、特に任務依頼をされることのないように図っている。FEMA 本庁内で優先順位が高い業務は、この対応及び復興局の業務である。これは常に、差し迫った災害を対象としていることが理由である。

1.3.4 連邦保険局(Federal Insurance Administration)

連邦保険局の局長は FEMA の長官と並んで、法律に明記された指定職であって、同じく政治任用される他の局長と比べると、法的には若干上に立つ局長である。これは、連邦保険局自体が、1 つには、国営洪水保険という単一の保険としてはアメリカ合衆国内で最大の保険を管轄していること、もう 1 つには保険上の困難は、訴訟業務、或いは他の行政主体との交渉を必要としていることによる。保険業界との接触も多く、実力者の局長を擁していることが多い。対外的にも政治色の強い局であると同時に、保険料収入を管轄しているため、FEMA 内では唯一職員の人件費を自前で、すなわち、税金によらずに賄っている局である。洪水に関する調査費等を災害予防局に対して提供もしている。

1.3.5 合衆国消防局(United States Fire Administration)

合衆国消防局はアメリカ全土の消防に関する規制を扱っているが、現業部門は持っていない。消防行政は各自治体が主体的に実施する業務であるので、連邦レベルの役割は、使用資機材の標準化や一定の訓練レベルの確保にとどまっている。合衆国消防局の特長は、全国消防学校を通して、教育・訓練面で広い範囲の消防士に影響を与えている。ただし、法的権限、財務基盤とも、FEMA の他局との関わりが希薄であるため、緊急事態への対処を行う部門から見ると、専ら消防政策の大枠のみを扱っていると言われている。都市部の消防が各自治体の管轄であって、合衆国消防局の指導を受けるのに対して、広大な森林や農業地帯で発生する林野火災は農務省の下にある林野庁の管轄であることにも注意が必要である。

1.3.6 運用支援局(Operations Support Directorate)

運用支援局は災害対応時の補給を確保するのが任務である。対応及び復興局を資機材等で支えているのは、

運用支援局である。FEMA 内では、運用支援局の重要性は良く認識されていて、通常、州あるいは連邦での災害対応、緊急事態対応の経験の長いベテランが局長をすることが多い。これは、変化する災害現場からの要請に、速やかに、また、的確に応えるために、特に、現場業務に精通した説明能力の高い人材が求められるためである。連邦議会の各委員会から承認を取り付けるだけでなく、数力所の災害に同時に対応している場合で、資機材の不足、或いは調達が現地の連邦調整官の希望に添えない場合には、事情を的確に連邦調整官に伝える役目を果たす。

13.7 技術情報サービス局(Technology and Information Service Directorate)

技術情報サービス局はFEMA の保持しているコンピューターシステムを管理している。これには、FEMA のサーバーや、基本的な通信設備といった、ハードウェアのみではなく、各種のソフトウェアも含まれる。FEMA の外向けのホームページはもちろん、内部向けのイントラネットに掲載される情報の管理も含まれる。例えば、国家緊急事態管理情報システム(National Emergency Management Information System)には過去 10 年に遡って各災害ごとの請求、支払い記録が入力されており、FEMA 内部ではどの地域に通算でどれだけの予算が充当されたか、等も迅速に集計することができる。現在課題となっているのは、連邦保険局が所持している、過去の膨大な保険金支払いデータであるが、保険業界特有のシステムと FEMA の共通仕様のシステムとの違いから、若干データの変換に手間取っている。この部門は、FEMA の中でも業務委託が進んでいる分野であり、実際にコンピューターを維持管理しているのは、通常 3 年契約で本庁内に一室を与えられているシステム・エンジニアリング会社である。

しかしながら、2000 年夏季に行われた入札の結果、契約会社が変更になった時の事情を見ると、前の契約会社がコンピューター等のシステムの多くを変更していたため、次の会社に対応に手間取り、FEMA 内部から非常に多くの苦情が挙げられていた。

13.8 地方局(Regional Office)

地方局は全米で 10 局あり、常時、担当州の緊急事態管理計画や被災時の災害予防プログラムの策定状況等を調査検討している。地方局運用センターと呼ばれる、災害の際の連邦政府最初の対策本部が設立されるのは地方局であるので、連邦政府の対応が早い、遅いかも地方局の職員の対応で決まる。地方局自体は、人件費と旅費を与えられる以外、予算を持っていない。しかし、被災州からの大統領宣言の要請を最初に受けるのは、地方局長であるため、法的権限は大きい。地方局長は政治任用職である。FEMA が、地方局を通じて、人事交流、あるいは人事交換を各州と行い、それがひいては、厚みのある連邦の緊急事態対応へとつながっていることは、注目に値する。各地方局は移動式災害対応支援部隊と移動式対策本部を持っている。この機能は、日本で見られる、災害対策支援車(災対車)の機能を強化したものと見ることが出来る。移動式対策本部は 24 時間、本庁対策本部と情報交換が出来る。

14 予算及び人員の概要³⁾

予算及び人員の概要を各局別にまとめたものを表-1.1 に示す。

表-1.1 各局の概要(2000年度)

局名	主な業務	局長	人員*	予算**(万ドル)
災害予防局	被害軽減のための技術開発・支援	上院承認	305	12,600
準備、訓練、及び演習局	核戦争、テロへの体制構築、教育訓練全般	上院承認	245	3,500
対応及び復興局	災害時の緊急対応及び復興プログラム運営	長官指名	542	5,800***
連邦保険局	国営洪水保険の運営	上院承認(法定)	54	****
合衆国消防局	消防基準の策定、消防士の教育	上院承認	111	4,500
運用支援局	災害対応の後方支援	上院承認	158	3,300
技術情報サービス局	情報システムの運用	上院承認	249	4,400
地方局	個別災害への対応、情報収集	上院承認	832	-

*パートタイムの職員及び、要求人員を含む。

**人件費以外の予算額

***災害救済基金の27億ドルを含まない。

****保険料収入は、予算外

FEMA の予算の特異性は、Disaster Relief Fund 災害救助基金の運用にある。この基金は支払い期限が特定されない。1つの災害ごとに1つの予算科目を構成する。これは、年限のない予算科目であって、毎年、それぞれの災害の度に、FEMA が議会の担当委員会に提出する概算要求に基づいて充当される。この基金に対する会計検査は当該災害復興が終了した時点で一括して行われる。FEMA の年間約 26 億ドルの歳出の内、約 20 億ドル、或いは4分の3をこの基金が占める。一般に、アメリカ合衆国の会計法では、当該年度内に支出負担行為を行えば良い。支払いについては、年度内に行わなくてはならないという制限がない。これは、例えば、FEMA が業務委託している調査関係業務の場合明らかであって、満足のいく成果が得られるまで、業務は完了させられない。アメリカ合衆国の財政法の特徴に加えて、災害関係の歳出に関する説明責任が比較的緩いことが、FEMA の業務運営に大きな影響を与えている。以下に、予算要求の内訳を、2000 年度の資料に基づいて記述する。なお、人員名は実効人員名であり、例えば、一週間に 20 時間働くパートタイムの人員等は、0.5 人として数えられている。各プログラムが要求している予算には人件費は含まれていない。人件費は、給与等の歳出として、別途要求されている。小タイトルは FEMA の各部局名及び、FEMA が運用している基金名に対応している。

1.4.1 対応及び復興

5800 万ドル及び 542 名：コスト効率を上げ、顧客の満足するサービスを提供できるようにする。これには、自然災害に対する準備のみならず、対テロリズムのプログラム、そして、移動式緊急事態対応システムの更新が含まれる。

1.4.2 準備

3500 万ドル及び 245 名：地方自治体、州政府との連携を図るために、各種教育訓練プログラムの充実を図る。これには、他国との連携も含まれる。

1.4.3 消防及び訓練

4500 万ドル及び 111 名：火災予防に特化しているが、アメリカ全土の消防教育の水準の向上を図るとともに、老朽化してきた全国緊急事態訓練センターの建て替えを含む。この要求は FEMA 長官が召集した Blue

Ribbon パネルの報告に基づいている。

1.4.4 運用支援

3300 万ドル及び 158 名：FEMA の緊急事態対応業務を支援するために、各種の補給活動の予算を要求する。これには、老朽化した地方局の局舎等の建て替えも含まれる。

1.4.5 情報技術サービス

4400 万ドル及び 249 名：FEMA 内部の情報網、及び電話通信関連施設の強化に当てられる。FEMA のホームページなどの維持費は、この予算科目ではなく、前述した災害救助基金から出ている。

1.4.6 災害予防

1 億 2600 万ドル及び 305 名(ただし、内 9700 万ドル及び 201 名は洪水保険からの収入で賄われる別の基金より充当)：HAZUS 被災度判定のプログラムは災害予防の予算科目から支出される。また、洪水氾濫地図の作成、更新、デジタル化もこの予算科目から行われる。この他に、全国のダムの安全を評価するプログラムや、連邦の研究助成を受けている大学で、災害危険度の高い地域にある大学を防護するプログラムもある。

1.4.7 政策及び地方局運用

150 万ドル及び 97 名：FEMA 全体の戦略計画、地方局ごとの運用の仕方の調整に用いられる。ここから 1 割ほどが、FEMA 地方局レベルでのプログラムに当てられる。

1.4.8 官房費

1 億 9000 万ドル及び 360 名：官房の運用費及び、災害発生に関わらず州の緊急事態管理部門に支出される補助金を含む。これによって、州から連邦への大統領宣言の要請過程をより効率的にする。この他、テロリズム発生時の対応方針・計画の策定も行う。

1.4.9 災害救助基金

27 億ドル：年度当初の予算として、FEMA は過去 5 年の平均実施計画額を計上することが多い。しかし、災害救助基金は発災するまで承認されることはない。ただし、災害救助基金での計上が元々認められている通常費、例えば、限定付きの州政府への補助金プログラムなどは計上されることがある。

1.4.10 災害前の災害予防のための基金

3000 万ドル：地方自治体への補助金であって、民間企業と自治体との連携を強化する目的で使用される。

1.4.11 国営洪水保険基金

洪水被害の削減に必要なプログラムを運営するために使用される。この基金の収入は税収ではなくて、保険料と、被保険者からの徴収料であり、FEMA の洪水関係のプログラムを運営している人員の人件費はこの基金から賄われる。

1.4.12 国営洪水災害予防基金

1200 万ドル：国営洪水保険基金から移転される資金を用いて、洪水の被害が発生する前に、危険地域にある家屋を移転することによって、保険金の支払額の削減に資する。

1.4.13 洪水地図近代化基金

500 万ドル：老朽化した洪水地図を更新するための基金。

1.4.14 緊急事態用の食糧及び避難所

2500 万ドル：被災者救済に参加する民間援助団体への補助金プログラムであって、食糧の買い付け及び保管、避難所の維持等に使われる。

1.4.15 監察官

800 万ドル及び 80 名：監察官室が法に定められた通り、独立し、客観的な監察業務を遂行できるように要求される。これにはプロジェクトインパクトや各種テロリズム対策プログラム、全国災害予防戦略等が含まれる。

1.4.16 国営保険開発基金

これは連邦犯罪保険プログラムを州及び民間に移行するために設けられた基金であって、これまでに基金に計上された予算の内、償還不能のものの免除を求めるものである。

15 まとめ

大がかりな緊急事態管理の諸機能を持つことは、アメリカ合衆国であっても困難である。また、緊急事態への対処はその性質上多くの機関の協力を必要とする。従って、FEMA も多種多様ながらも少数の人材によって運営されざるを得ない。FEMA も十分な機能を持っているとは言えないが、本格的な緊急事態への対処を編成するために、FEMA の機能は参考になる。

FEMA の予算要求・執行上の問題点としては、過去の経緯の故に、予算科目が統合出来ないことがある。災害救済基金は所謂補正予算の事業費に当たるものであり、1 つの基金として統合されている。この災害救済基金によって、FEMA は比較的裁量余地のある資金を豊富に持っている。しかし、FEMA の業務の更なる改善の為に、災害救済基金以外の通常費の調査費の統合を求める声が多い。調査費目が細切れであるため、重点的な予算配分が妨げられているという認識である。1979 年の行政改革から 20 年以上経った現在でも、組織としての一体的運用を妨げる要員として細切れの予算費目がある。大災害時の対応の迅速性を確保するためにも、行政改革に伴って組織の血液である予算の仕組みを充分整理する必要がある。