

3 連邦対応計画

アメリカ合衆国の、連邦レベルでの、緊急事態に対応する計画としては主として以下の3つがある。

- 合衆国政府省間国内テロリズム作戦計画の概要(CONPLAN)
- 国家石油及び危険物質汚染緊急事態計画(National Oil and Hazardous Substances Pollution Contingency Planning)
- 連邦対応計画(Federal Response Plan)

CONPLAN はテロリズム対策を主眼とし、連邦捜査局(FBI)が司法省の下で主管する。国家石油及び危険物質汚染緊急事態計画 National Contingency Planning は、大量の化学物質の流出、拡散を対象とし、環境保護庁(EPA)が主管する。連邦対応計画はテロリズムを含むあらゆる種類の緊急事態、大災害を対象とし、FEMA 連邦緊急事態管理庁が主管する。この内、本資料では、自然災害を対象としている連邦対応計画を取り上げる。なお、本資料で「計画」という用語は plan の訳語であるが、原義として、実施要項、ガイドラインである。省庁間で合意された取り決めであって、覚え書きとしては、最上級レベルの長官(大臣にあたる)間の覚え書きである。アメリカ合衆国では、連邦法の実施要項は大統領令(Executive Order)として発令された場合に、最も拘束力を持つ。連邦対応計画の行政上の拘束力は、大統領令よりは一段弱い、運用上、これに従わない省庁はない。

3.1 連邦対応計画成立の経緯

国家石油及び危険物質汚染緊急事態計画と別の緊急事態対応計画を策定する試みは 1980 年のセントヘレンズ火山の噴火を受けて開始され、1987 年に破局的大地震に対する連邦対応計画(Federal Response Plan for Catastrophic Earthquakes)としてまとめられた。1989 年のハリケーン・ヒューゴとロマプリエタ地震によって、この計画の見直しが図られ、あらゆる種類の自然災害を含む計画として、同年中に自然災害に対する連邦対応計画(Federal Response Plan for Natural Hazards)として改訂された。この段階で、連邦対応計画をテロリズムにまで拡張することが極自然に検討され、1992 年 4 月に改訂版連邦対応計画としてまとめられた。ただし、連邦対応計画のテロリズムについての部分は 1995 年の 6 月まで大統領府の了承が遅れた。1992 年 8 月のハリケーン・アンドリューは連邦の危機管理体制に大きな衝撃を与え、この結果、FEMA の緊急事態対処の体制は大幅に拡充され、本庁の対応要員は 14 名から 106 名に増員された。しかし、連邦対応計画自体は 1992 年のハリケーン・アンドリューの後も追加事項を除いては、書き換えられていない。ハリケーン・アンドリューに際して同計画が円滑に機能しなかったのは、策定が同年 4 月と直前だったため、計画の周知が不徹底であったため、と分析されている。本章の以下は FEMA:Federal Response Plan, Executive Overview, April 1999 に基づく。ここでいう連邦対応計画とは 1999 年 4 月に、省庁間合意に基づいて協定が結ばれたものをいう。

3.2 連邦の資源が使用される条件 — 地方か国(連邦)か

連邦対応計画に記述されている連邦援助は大規模災害の際に州、地方自治体(郡、市町村)、ボランティア団体の資金源を補うために用いることができる。ほとんどの連邦援助は大統領が州知事の要請に基づいて宣言を出して初めて利用可能になる。

災害に対して備える第一義的な責任は地方自治体にあり、災害の際には住民が生活を再建するのを助けなくてはならない。ほとんどの災害は地方自治体レベルで対応しうるものである。州と連邦の資源が利用できる

るのは自治体の能力を超える災害が襲った場合のみである。地方自治体、州、そして連邦政府が組織立った計画と行動をすることによって災害への対応と復興が効果的に実施される。

連邦緊急事態管理庁(FEMA)は連邦災害援助を実施し、管理する責を負っている。FEMA の任務は以下の項目である。

- (1)災害時の生命及び財産の損失を減らすこと。
- (2)国の重要な社会資本をあらゆる災害ポテンシャルから防護すること
- (3)災害予防、準備、対応、そして復興に関する包括的な緊急事態対処のプログラムを推進し、支援すること。

この任務のために FEMA は連邦対応計画(Federal Response Plan)を策定し、災害もしくは緊急事態への連邦の対応を調整している。

連邦対応計画は州及び地方自治体の責務について厳格に規定している。この点は、根拠法であるスタッフオード法の規定も同様である。自然災害や緊急事態に際して、まず共助としての自治体レベルでの対応があり、狭い意味の公助である州、そして更に広い意味の公助である連邦レベルへと対応の段階が上がっていくようになっている。大規模な初動体制を可能にするには、この段階が上がるのが容易になるように危機管理体制が組み立てられていることが必要である。しかし、段階が上がるのが容易であるということは、それだけ公助に依存し易くなり、モラルハザードの問題が生じてくる。換言すれば、共助が充分になされない状態で、すぐに公金を投じた公助へと救済の形態が移行していくことになる。モラルハザードを防止するように様々な規制を設け、また災害申請の際の条件等を厳格にするのが一般的なやり方であるが、この手法では、小規模な災害時の非効率性は防げても、大規模な自然災害、あるいは緊急事態の際の対処に致命的な遅れが出ることもある。

加えて考慮しなくてはならないこととして、大規模な災害になるほど、必要な手続きが増えて、初動体制がますます遅れるということがある。つまり、初動を急がなくてはならない大規模なもの程、状況把握に手間取って、肝心な実働部隊の現地入り等の動きに遅れが出ることになる。もし当該災害、緊急事態が本当に重大なものであ

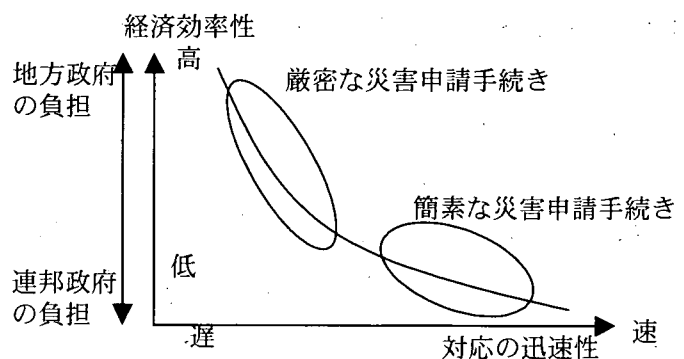


図-3.1 迅速性と効率性のトレードオフ

って、連邦の援助がいずれ必要になるのであれば、初動を早くする方が全体としての効率の向上になる。逆に、初動を遅らせることは、災害救済活動全般の効率を損なうのみならず、政府の対応そのものにも致命傷を与えかねない。

1992年のハリケーン・アンドリューの際に FEMA が直面した困難は正にこの点にあった。小規模災害と大規模災害の区別をすることなく、杓子定規に被害全ての状況報告や必要な援助の明確化、州政府分の負担の確約等を提出しなければ連邦の援助は出ないという対応をしたがために、初動体制、その後の復興過程を含めて、大きな混乱を招くことになった。詳しくは第4章で述べるが、FEMA がハリケーン・アンドリュー

を境に取った改善策は主として以下のようになる。

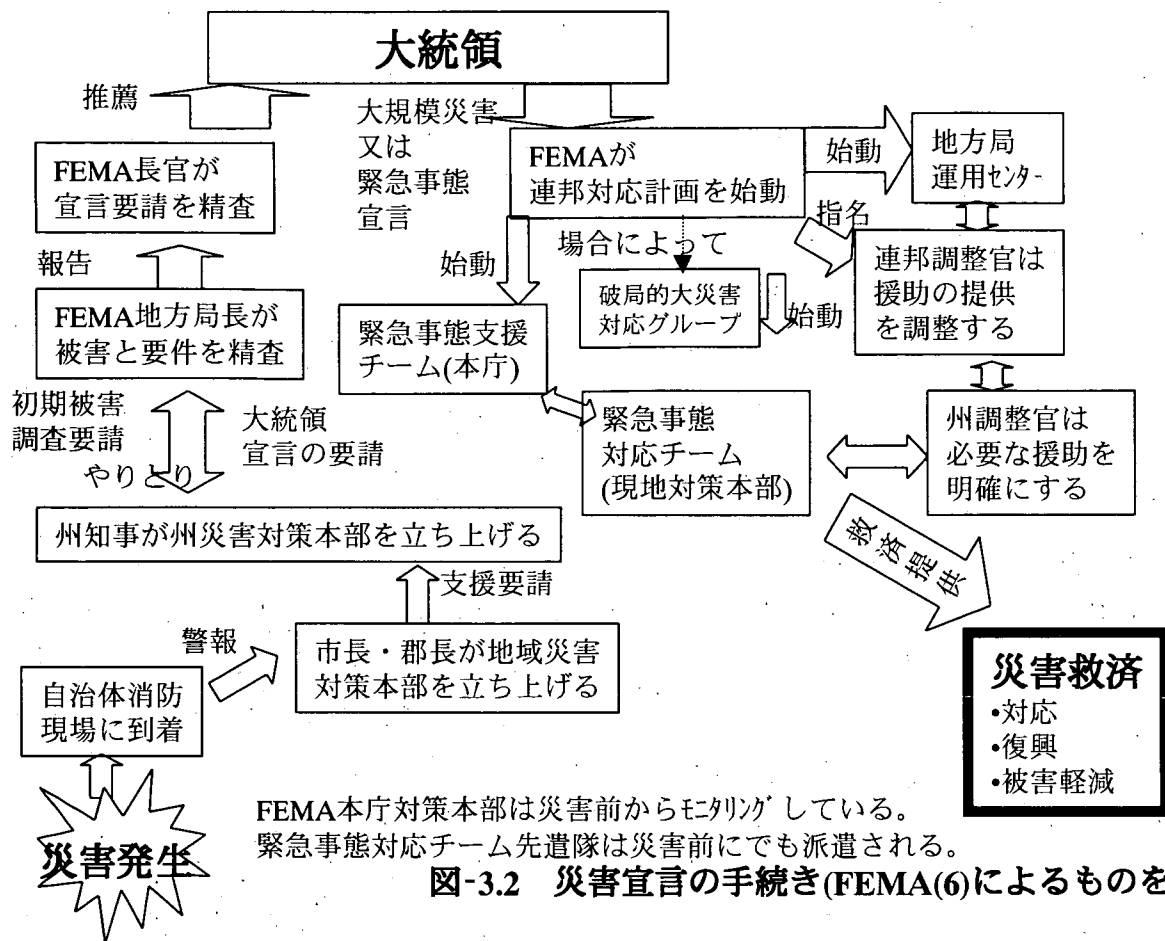
- 暫定的な手続きとして用いる簡易な援助要請も受け付けるようにしたこと。
- 大規模と思われる災害には事前に、或いは最初期から FEMA の担当官が状況把握に向かうこと。
- 普段から自治体、州の対応力をモニターしていくこと。
- 災害の被害度を想定できる精度の良いモデルを開発
- 連邦の援助を投入する基準となる指標の抽出

大統領の災害宣言を余りに安易に出すことの危険性は FEMA では良く認識されている。それは共助と公助の区別の面、特に全体で支出できる資金面での制約が厳しく認識されていることが一方であり、FEMA の事務処理能力面での制約がもう一方にある。多数の小規模災害を扱っては、肝心の大規模災害に投入できる資源が消耗されてしまうということである。

3.3 連邦対応計画はどう始動されるか

連邦対応計画は、州及び地方自治体の対応と復興努力に加えて連邦政府が資源を動員し、また活動を行うための機構である。この計画は基本方針、計画の前提、そして災害対策の要綱を示している。連邦対応計画は、災害時の連邦の援助を提供するための枠組みの中で、この計画に参加している 27 の連邦各省庁の役割を明確にしている。これにはアメリカ赤十字も含まれる。

連邦対応計画は米国公法 42 U.S.C. 5121, et seq. によって改正されたスタッフォード法、及び各省庁の法的権限の実施を支援するものである。この計画は連邦援助を必要とする実際の災害に対して実施されるものであり、連邦援助は大規模災害、緊急事態、もしくは連邦援助を要することが見込まれる大災害が予期されていることを大統領が宣言することによってなされるものである。具体的な手続きの流れを以下に示す⁶⁾。



FEMA本庁対策本部は災害前からモニタリングしている。
緊急事態対応チーム先遣隊は災害前にも派遣される。

図-3.2 災害宣言の手続き(FEMA(6)によるものを改変)

3.4 連邦対応計画を構成する組織、機構(以下(3.5まで、及び3.7は6)に基づく)

3.4.1 国家緊急事態調整センター/移動式緊急事態対応支援運用センター

国家緊急事態調整センター(National Emergency Coordination Center (NECC))は災害または緊急事態に際してのFEMAの正式な情報発信源となる。この施設は、他の連邦省庁、FEMA地方局、マスメディア等を含む警戒情報、災害情報源を24時間モニターする能力を維持している。

FEMA各地方局は、移動式緊急事態対応(MERS)支援運用センター(MOC)によって支援される。それぞれの支援運用センターは24時間機能しており、事態をモニターするとともに、FEMAの地方局及び国家緊急事態調整センターに、関連する情報を提供している。

3.4.2 地方局運用センター

地方局運用センターは緊急事態対応チームが現地入りして連邦調整官が責任を掌握するまで連邦の対応活動を調整する。地方局運用センターは、一般にはFEMAの地方局において活動し、被災した州の緊急事態対応処部署及び連邦緊急事態支援チームとの通信を確保する。地方局運用センターは連邦の緊急事態対応チームの派遣を調整し、先遣隊(ERT-A)の現地派遣も調整する。これに加えて、地方局運用センターは被災情報を集約、評価し、緊急事態支援機能5(情報及び計画)の任務として状況報告を作成する。これらに基づいて、地方局運用センターは他省庁に対して、初期の任務依頼を行う。地方局運用センターは必要とされる対応の度合いに応じて、FEMAの地方局長によって始動される。地方局運用センターは地方局運用センター長によ

て指揮され、FEMA の職員と各省庁からの緊急事態支援機能の代表者、及び、軍への支援要請を調整する地方局緊急事態準備連絡担当官とからなる。地方局運用センターでの会計管理は会計担当官によって精査され、報告される。地方局運用センターの組織は以下の図-3.3 ようになる。

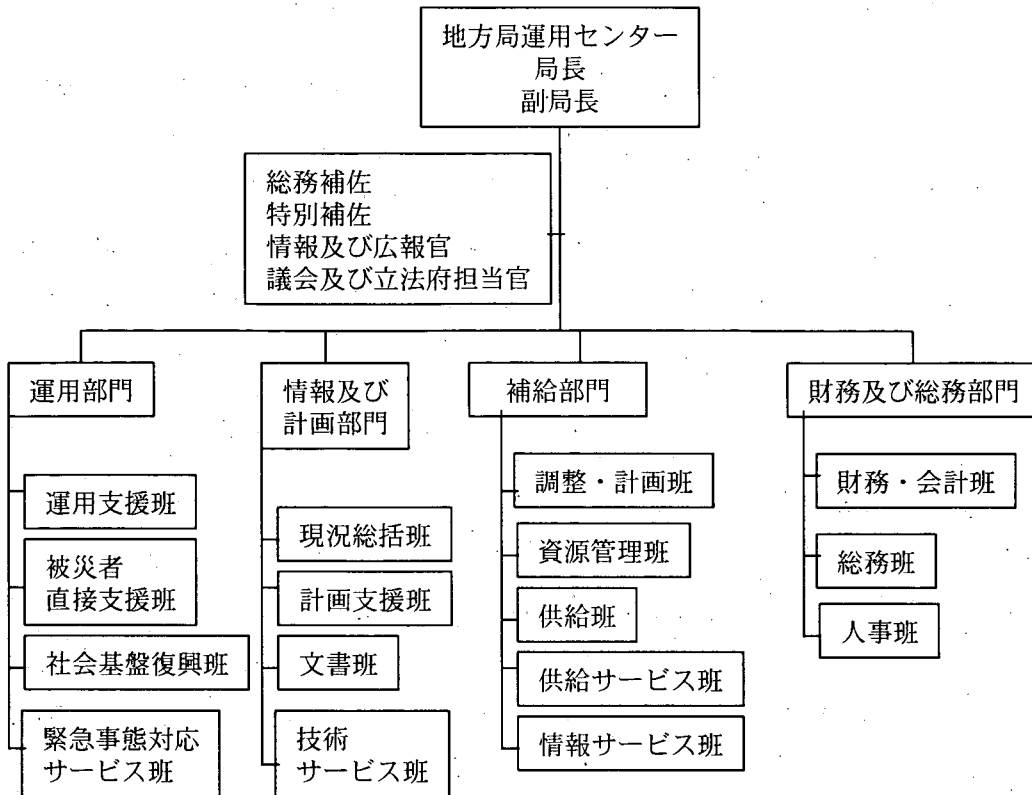


図-3.3 地方局運用センター組織図(FEMA(6)による)

3.4.3 緊急事態対応チーム先遣隊

緊急事態対応チーム先遣隊は災害現場に投入される最初の連邦チームである。このチームは FEMA からの課長補佐クラスのチームリーダーを筆頭に、FEMA のプログラムと支援職員及び選抜された緊急事態支援機能の主務省庁の代表者からなる。先遣隊、或いはその一部分は州緊急事態運用センターもしくはその他の場所に派遣されて、州と直接共働して災害の被害度について情報を収集し、州が必要とする連邦の支援を具体的に地方局運用センターに連絡する。先遣隊の他の要素(移動式緊急事態対応部隊の人員及び装備を含む)は被災地の直近に派遣されて現地との通信連絡を確保し、現地対策本部等の施設を設置して場所を明らかにし、運用を開始する。先遣隊は移動式緊急事態対応部隊及び現地災害対策本部の立地に適した場所を探し、承認する。

3.4.4 国家緊急事態対応チーム

破局的大災害または非常に注視される災害に関しては、FEMA の総力を結集する必要があるので、国家緊急事態対応チーム(ERT-N)が現地に派遣されうる。FEMA の長官が国家緊急事態対応チームの派遣の必要性を判断し、被災地及び他省庁との計画面での調整を図る。国家緊急事態対応チームの要員は FEMA 本庁、地

方局職員及び他の連邦省庁職員とからなる。3つの先遣隊が編成されており、それぞれのチームが3ヶ月おきに1ヶ月間担当になる。

3.4.5 災害現地本部

災害現地本部は、被災州における連邦の対応と復興活動を調整するための橋頭堡である。現地本部は必要に応じて24時間、もしくは連邦の活動を維持するのに足りるような時程で運用される。連邦調整官と州調整官は災害現地本部に、同席し、他の連邦の省庁、地方局の代表者、及び州と自治体の連絡員も可能であれば同じ場所で活動する。災害現地本部が使用可能になり次第、緊急事態対応チームの先遣隊、あるいは国家緊急事態対応チームが追加投入され、FEMA、及び他の連邦省庁の職員と合わせて、緊急事態対応チームが形成される。

3.4.6 緊急事態対応チーム

緊急事態対応チームは連邦調整官が連邦の災害業務を全般として調整するのを支援する、主要な省庁間グループである。緊急事態対応チームは災害現地本部にあって、州調整官が必要であると判断した緊急援助に対して、連邦の資源が利用可能になるように活動する。緊急事態対応チームの規模は、小さなものでは復旧活動を主として行うFEMAの地方局職員だけのものから、大きなものでは対応と復興活動を担当する、全ての緊急事態支援機能の主務省庁と補佐省庁の代表を合わせたものまでである。連邦調整官の補佐と4つの主要な部門(運用、情報及び計画、補給、及び総務)を含む緊急事態対応チームの組織構造を図-3.4に示す。

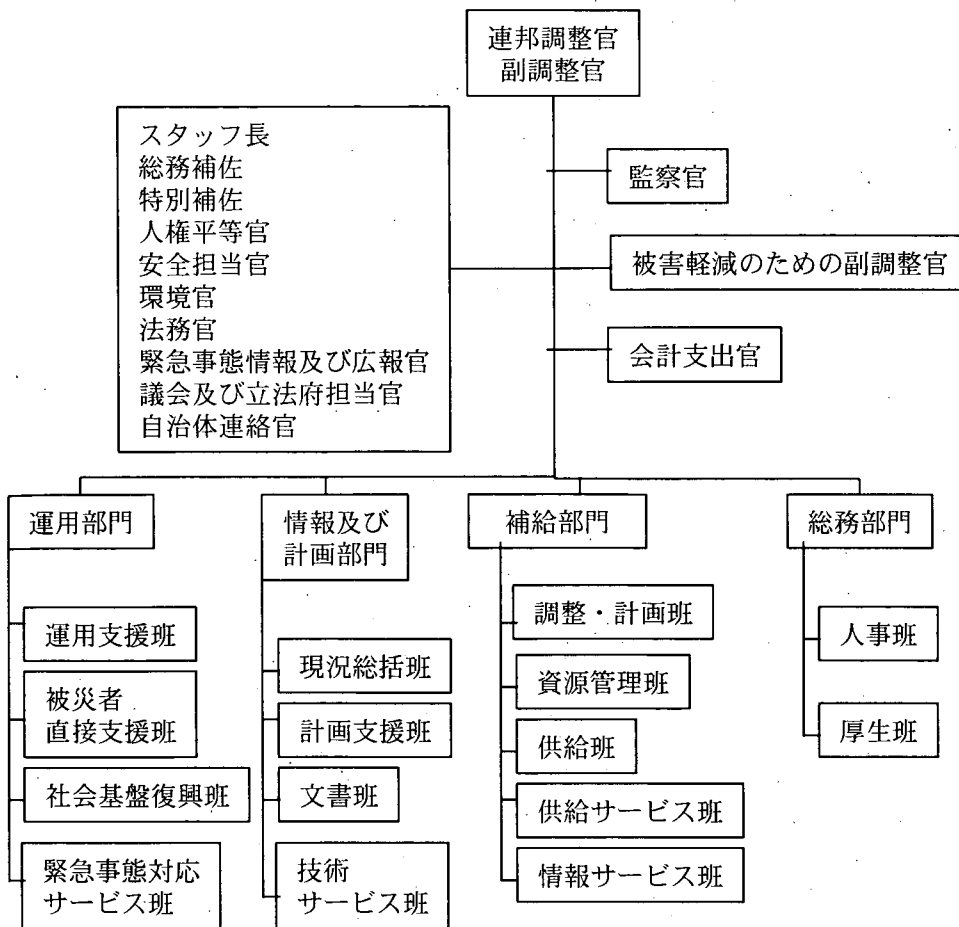


図-3.4：緊急事態対応チーム組織図(FEMA(6)による)

(1)連邦調整官の補佐

1)直接連邦調整官を補佐する職員としては、副連邦調整官、或いは、災害予防担当副連邦調整官、そして様々な組織面、機能面での補助をする職員がいる。例えば、人権平等担当官、安全担当官、環境官、法務官、緊急事態情報及び広報官、議会及び立法府担当官、自治体連絡官、監察官、及び会計支出官。

2)これに加えて、軍調整官が連邦調整官と緊密に共働し、軍からの支援を調整する。これには定められた代表が当たることもある。

(2)運用部門

1)この部門は連邦援助の提供の調整と様々な緊急事態チームの監督をする。直接的な支援の内容としては、他省庁への任務依頼の調整、活動状況の把握、軍との調整、及び移動式緊急事態対応支援がある。

2)この部門は活動の対象別に4つの班からなり、それぞれの活動に必要な範囲で、各班が上記の支援内容を実施する。運用支援(現地指揮)、被災者への直接救済提供、社会基盤復興支援、及び緊急事態支援である。

図に示されているように、12の緊急事態支援機能は、幾つかの復旧プログラムと共に、4つの班の下に機能別にまとめられ、調整のとれた仕方で、災害の生存者と被災州に支援が齟齬なく提供されるように図られている。

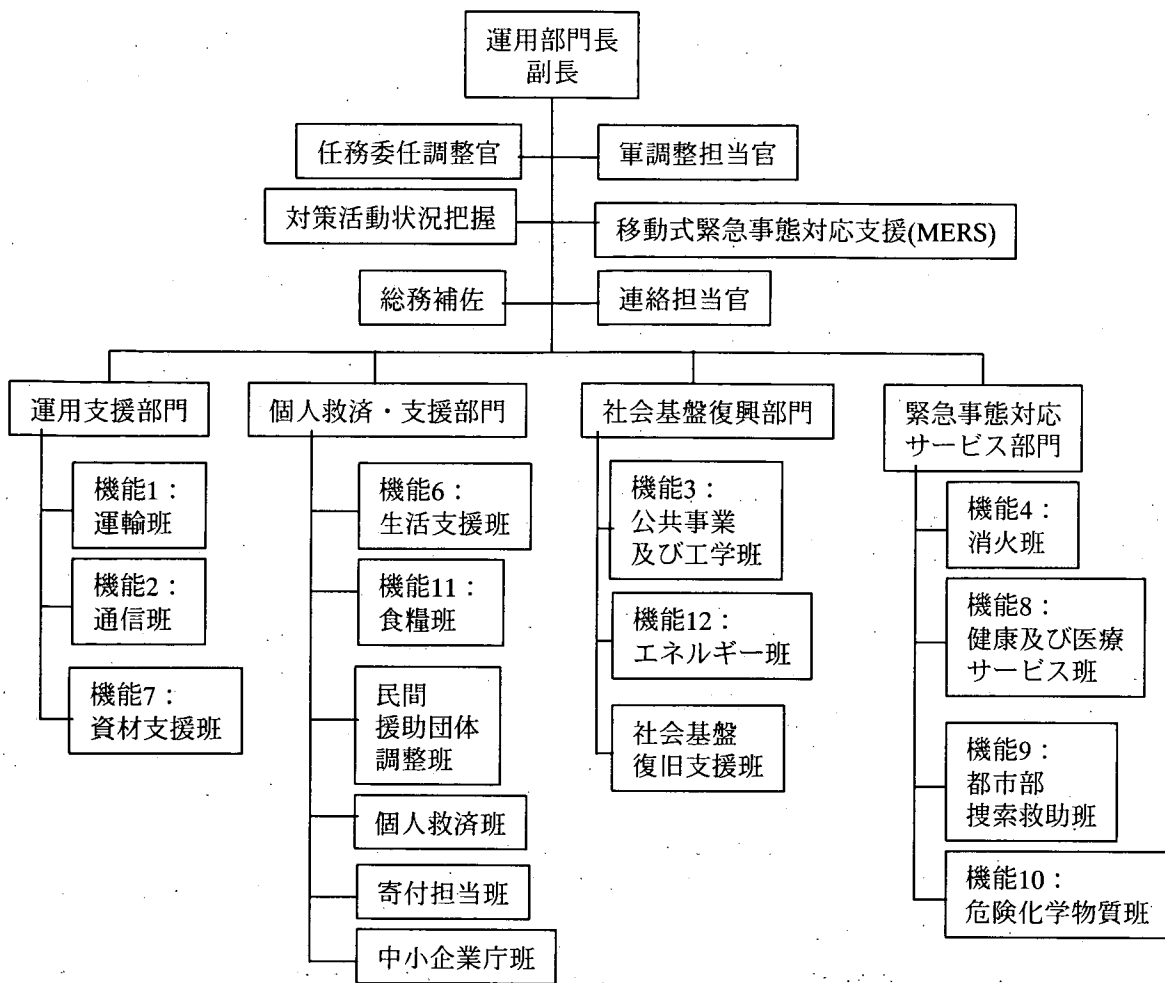


図-3.5 緊急事態対応チーム運用部門組織(FEMA(6)による)

(3)情報及び計画部門

この部門は2つの大きな任務を持っている。1つは、現地での災害対応業務と本庁での計画(段取り)と意思決定を支援するために、災害対応の状況に関する情報を収集、処理、分析、周知することである。もう1つは、現地での災害対応の短期及び、長期的な見通し、計画の調整を図ることである。

(4)補給部門(補給部門)

この部門は補給業務を計画、組織化し、指示する。これには、資機材と備品の管理(物品管理)、物品購入、資機材、備品、サービスを災害現地対策本部を初めとする他の災害現場に提供すること、利用可能な資源の状況を把握すること、使用可能な施設の場所の確保、設置、配置、建物の管理、そして一般の施設運用などがある。これに加えて、輸送の調整、運搬車両の管理、情報と技術システムサービス、郵便物の管理や複製等の行政的サービス、及び各種案内サービスがある。

(5)総務部門

この部門は人事管理の機能と職員への厚生サービスを行う。人事管理の機能はFEMAの職員の所在地の確認、及び災害援助職員の派遣状況把握、現地での人員調達、賃金請求書の作成、受け払い簿の管理がある。

職員への厚生サービスとしては、緊急事態対応チームの職員への衛生面、安全面での支援、医療機関を利用できるようにすること、及び、職員、施設、そして備品に対する安全を確保することがある。

3.4.7 緊急事態支援チーム

緊急事態支援チームは省庁間グループであって、現地において、地方局運用センター、緊急事態対応チーム先遣隊、及び緊急事態対応チームの対応活動の調整・支援を実施する。緊急事態支援チームはワシントンD.C.にあるFEMAの緊急事態情報及び調整センターで活動する。緊急事態支援チームは初期対応資機材、災害現地対策本部用具、災害情報システム収納済みのソフトウェアパッケージ、及びその他の対応要員が現地で必要とする備品の発送に関する調整と状況把握に責任を持つ。緊急事態支援チームは、本庁レベルで、連邦の災害対応の進行状況、見通しについて中心的な情報源となる。緊急事態支援チームは緊急事態対応チームから送られてくる方針面及び資機材を支援するに当たって生じてくる対立を解決するように試みる。緊急事態支援チームが対立を解消出来ない場合には、問題点は破局的災害対応グループに回される。緊急事態支援チームはまた、同時に発生しているいくつかの州での災害対応活動間での資源配分をめぐる調整を行う。緊急事態支援機能の主務官庁は緊急事態支援チームに人員を派遣するか、或いは、自省庁の災害対応センターから対応支援活動を調整するか、のいずれかの策を講ずる。緊急事態支援チームの組織構造は図-3.6に示される。緊急事態支援チームの組織は緊急事態対応チームのものに類似しているが同一ではない。

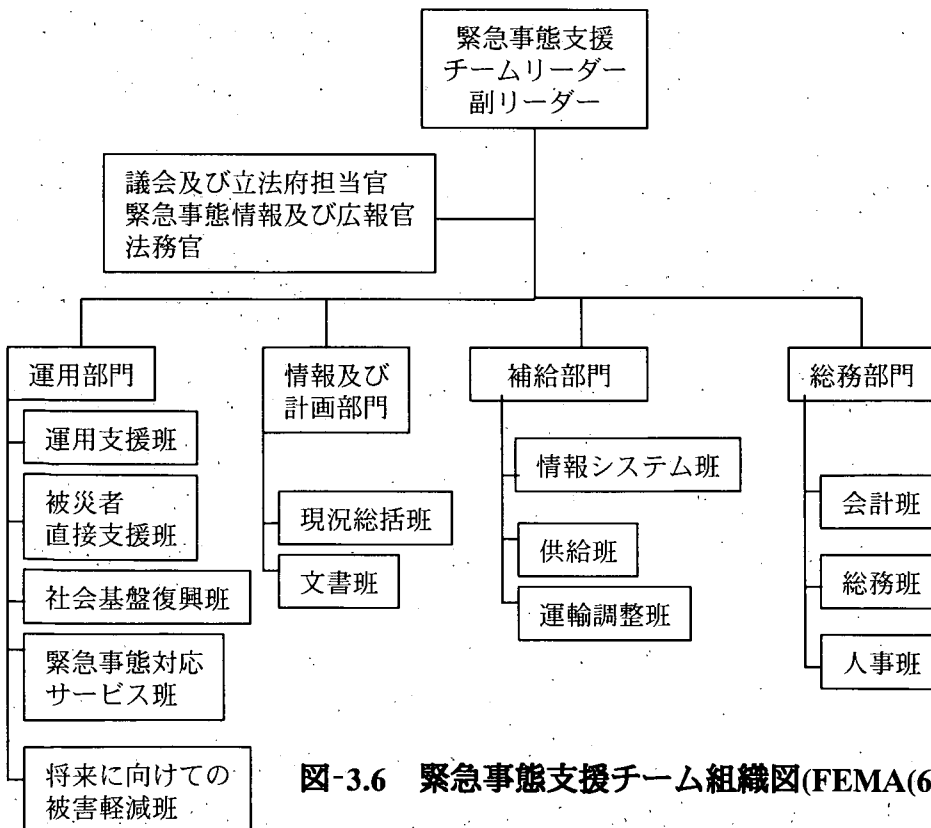


図-3.6 緊急事態支援チーム組織図(FEMA(6)による)

3.4.8 破局的災害対応グループ

破局的災害対応グループは連邦対応計画に署名している全ての省庁の代表者からなり、連邦調整官や緊

急事態支援機能の対応活動から上がってくる災害対応の調整と活動に関する連邦レベルでの指導と指針を提供する。破局的大災害対応グループの担当官は所属する省庁を代表して国家政策レベルでの発言をする権限が与えられている。災害中には、破局的大災害対応グループは必要に応じて、FEMA 本庁に召集され、緊急事態支援チームが必要な支援を提供する。

3.4.9 災害復興センター

災害復興センターは、被災者個人が、様々な連邦、州、及び自治体の部局、また民間の援助団体からの災害復旧援助プログラムに関する情報を得ることが出来る場所であって、一カ所に集約されている。カウンセリングや助言を提供する為の訓練を受けた職員が常駐している。通例は、支援申請を無料電話サービスでの登録センターに行ってから、災害復興センターを訪れるようになっている。つまり、災害復興センターでは直接の申請者は受け付けない。しかしながら、災害復興センターは中小企業庁の災害ローン申請様式を記入するために、一般の家族の方や業務を営まれる方のためのワークショップの開催は実施する。将来の災害予防を考慮した復旧や建て替えの方法のみを扱うセンターは、復興情報センターと呼ばれる。復興情報センターは定まった場所、もしくは移動式の場所に設置される。

3.4.10 その他のチーム、施設、対応能力

- (1) 災害対応を支援するための特殊・専門的なチームの投入も可能であって、例えば被害度調査チーム、災害医療支援チーム、寄付物資、寄付金調整チーム、都市部捜索救助部隊、都市部捜索救助部隊の支援チーム、及び災害予防方策検討チームがある。
- (2) 施設管理を支援する措置が実施される地点としては、集合地点、呼び出しセンター、装備地点、出発地点、到着地点がある。
- (3) 連邦の災害対応システム全般に貢献する様々な、調整機構、対応ツール、及び情報システムとしては以下のようなものがある。
 - ① 発災からの時間別、派遣部隊、物資リスト：被災地に迅速かつ組織的に連邦の対応要員、装備、及び重要な救援物資を搬送するために用いられる意思決定支援ツール
 - ② 輸送調整センター：緊急事態支援機能1の1要素であって、FEMA 本庁あるいは、必要に応じて現地で、輸送能力の獲得と輸送に関する支援要請の明確化を実施する。支援要請がなされてから実際に道路が使用可能になるまでの過程を明確にする。
 - ③ 迅速対応情報システム：大量破壊兵器を用いたテロリスト攻撃の際に被害を局限化するための支援を行う。連邦の対応能力に応じて、連邦、州、自治体の緊急事態担当官に、インターネット上でのデータベースと関連リンクを通じて提供するシステムである。この情報は各州、FEMA 地方局、及び主要な連邦の省庁に、保護されたインターネットのサイトを通じて、直接利用可能である。自治体の担当官は省略版のインターネットサイトには直接、州の対応する部局のイントラネットについては間接的に、アクセスすることができる。これに加えて緊急事態対応担当者間で利用可能な情報として、大量破壊兵器の特質と対処策、利用可能な連邦の余剰資機材、化学物質、生物物質、及び核物質に関する直通問い合わせ回線と問い合わせる

べき図書館リストなどがある。

3.5 連邦対応計画に基づいて用いられるプログラム

迅速な救済をするために提供される援助の種類としては以下のようなものがある。

- ① 初期対応に必要な資源、これには被災者に対する食糧、水、そして非常用発電機の提供が含まれる
- ② 土砂及びガレキの撤去、重要交通路の確保、ライフラインの復旧、そして避難所及び食糧の確保といった社会資本の機能の確保と被災者の住居等の確保
- ③ 迅速な被害アセス、緊急時通信網の展開、医療援助と支援、都市部での搜索活動の実施、緊急電力復旧、災害現場対応、現地自治体への広報のための特別チームの派遣

自治体が平常状態への回復し将来の損害を減らすことを助けるための、他の援助としては以下のようなものがある。

- ① 被害家屋と個人資産を修理、建て替えるためのローンと補助金
- ② 道路及び公共建築物の修理、建て替えるための補助金、これには具体的なハード、ソフトの被害ポテンシャル削減措置を考慮する
- ③ 将来の被害を削減するための災害予防の事業を調べ、実施するための技術的援助
- ④ 被災者カウンセリング、税の減免、法務サービス、そして職業安定といった他の援助

3.6 機能別に責任分担がなされる連邦対応計画

連邦対応計画は機能に基づいた枠組みをとっている。これは、州が必要とする可能性の高い、直接的な連邦援助の種類に応じて、12の緊急事態支援機能(Emergency Support Function (ESF))に区分したものである。各機能は権限、資源、対処能力に基づいて選ばれた1つの主務官庁によって統轄される。連邦の対応援助は幾つか、または全ての緊急事態支援機能を必要に応じて用いることによって提供される。連邦の緊急事態支援機能の担当官庁は州レベルの担当部局との調整を図る。

災害対応の計画面や実務面を災害の種類で分けるか、機能別で分けるか、はアメリカ合衆国においても長く議論されてきた。例えば、前述した国家石油及び危険物質汚染緊急事態計画は原油流出や化学物質の汚染といった特定の災害を対象として、災害の種類別に作られた計画であった。また、連邦対応計画の前身の、「破局的大地震に対する連邦対応計画」も大地震を対象として、災害の種類別に作られた計画であった。これらが機能別の現在の連邦対応計画に編成し直された契機としては1989年のハリケーン・アンドリューとロムブリエタ地震がある。しかしながら、背景として1970年前後から幾つかの州が既にそれぞれの州レベルでの対応計画を機能別に編成し直していたことがある。この形態と経験が連邦レベルの計画にも反映されたとも言える。実際問題として、大きな現業部門を持つ省庁は縦割りに、機能別に編成されている。従って、防災・危機管理の時だけ、対象とする災害別に対応計画を組むには、相当強力な調整機能を持った部門が必要になるということがある。防災・危機管理は普段は主流でない業務であるから、災害発生時だけ強力な指導を発揮する、というようなことを期待するのは不可能である。特定の機能に限定した情報網や各種事業面でのバックアップ体制は現業官庁の方がはるかに充実しているから、現業官庁の強味を十分に引き出すには、

機能別の災害対応計画が望ましいということになった。これによって、調整役を務める FEMA の負担は軽くなった。例えば、輸送機能を確保するよう、運輸省に要請すれば良くなった訳である。従来災害別に何を、どのように実施するかまで調整役が判断を試みていた分野についても、一括しての要請が可能になった。詳しい事情に通じた個別の現業官庁に資金を充当して目的を達成してもらうように要請するのが最も効率的であるという考え方である。この機能別方式の背景には、個別の機能面での効率優先という考え方がある。連邦の各省庁は「調整」という名の介入をあまり好まないのも、アメリカ合衆国ではこの方式の方が定着したのではないかという解釈もできる。例えば、道路復旧を最優先に考えている運輸省と通信の復旧を最優先に考えている国家通信施設局等が現地で衝突するケースは十分に考えられる。このような場合の事前調整をどうするかは難しい問題である。本庁で調整を必要とする箇所を事前に抽出できるかという技術的な課題も出てくる。現地でも本庁でも困難な問題である。現地に十分な裁量を与えることが出来て、情報の共有化が進められれば、現地レベルで調整可能であると考えられる。FEMA という比較的小さな組織でもアメリカ合衆国という大国の自然災害及び緊急事態対処を一部なりともできるのはこの機能別の対応計画に負うところが大きい。

3.7 個別の機能について

1つ1つの緊急事態支援機能は主務省庁によってその機能が発揮されるように統括される(表-3.1)。補佐する省庁としてあらかじめ定められた省庁は主務省庁の要請に応えなくてはならない。

緊急事態支援機能 1: 運輸

運輸省

対応任務を遂行するために連邦省庁、州及び地方自治体、そしてボランティア団体が要する運輸機能を支援する。

緊急事態支援機能 2: 通信

国家通信施設局

連邦、州、自治体の任務遂行に当たって、連邦の通信支援の提供を確保する。

緊急事態支援機能 3: 公共事業及び工学

合衆国工兵隊、国防総省

技術的助言、評価、サービス、建設マネジメントのための契約、工事検査、上下水道の応急復旧、飲料水及び氷、非常用電力、そして用地を提供することによって州政府が人命救助、人命保護、災害予防、復興活動を実施するのを支援する。

緊急事態支援機能 4: 消火

林野庁、農務省

大規模災害もしくは緊急事態に伴って、もしくは同時に発生する原野、農村部、都市部での火災を検知し、鎮圧する。

緊急事態支援機能 5: 情報及び計画

連邦緊急事態管理庁

潜在的、または実際の災害、緊急事態に関する情報を収集、分析、処理、及び伝達することによって、連邦政府による当該州への援助の提供を円滑にする。

緊急事態支援機能 6: 生活支援

アメリカ赤十字

避難所、食糧、緊急的医療対処、及び大量の緊急事態援助物資の配分をすることによって、州政府、地方自治体が被災者の生活上の必要を支援する連邦援助を調整する。

緊急事態支援機能 7: 資材支援

調達庁

災害対策を支援する装備、物資、人材の調達を調整する。

緊急事態支援機能 8: 健康及び医療サービス

厚生省

公衆衛生及び医療ケアの必要に応じて、州及び地方自治体の資金、資材を補完する調整された連邦援助を提供する。

緊急事態支援機能 9: 都市部での捜索救助

連邦緊急事態管理庁

全国都市部捜索救助対応システムを始動し、州政府及び地方自治体に特殊な救命援助を提供する。これには崩壊した建築物の中に閉じこめられた被災者の発見、救出、及び初期医療の提供が含まれる。

緊急事態支援機能 10: 危険化学物質

環境保護庁

危険な化学物質が流出、放出された場合、またはその危険性がある場合に、州政府及び地方自治体に連邦の支援を提供する。

緊急事態支援機能 11: 食糧

食品栄養局

連邦の対応を必要とする被災地域への食糧援助を確保し、輸送を図る。また、災害食糧切符(食糧の配給券)

の発券を実施する。

緊急事態支援機能 12: エネルギー

エネルギー省

連邦の援助を必要とする大規模災害後の国のエネルギーシステムの復旧を助け、復旧の優先順位の設定及び非常用燃料と電力の供給を図るために連邦、州の関係省庁と調整をする。

これら 12 の緊急事態支援機能の分担を総括したものが以下の表-3.1 のようになる。

表-3.1 緊急事態支援機能担当省(FEMA(6)による)

番号	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
省庁	機能	運輸	通信	公共事業及び工学	消火	情報及び計画	生活支援	資材支援	健康及び医療サービス	都市部での捜索救助	危険化学物質	食糧	エネルギー
合衆国農務省	補佐	補佐	補佐	主務	補佐	補佐	補佐	補佐	補佐	補佐	補佐	主務	補佐
商務省		補佐	補佐	補佐	補佐	補佐	補佐	補佐			補佐		
国防総省	補佐	補佐	主務	補佐	補佐	補佐	補佐	補佐	補佐	補佐	補佐	補佐	補佐
教育省					補佐								
エネルギー省					補佐		補佐	補佐			補佐		主務
厚生省			補佐		補佐		補佐		主務	補佐	補佐	補佐	
住宅都市省						補佐							
内務省		補佐	補佐	補佐	補佐						補佐		補佐
司法省					補佐				補佐		補佐		
労働省			補佐					補佐		補佐	補佐		
国務省	補佐										補佐		補佐
運輸省	主務				補佐			補佐	補佐		補佐		補佐
財務省	補佐				補佐			補佐			補佐		補佐
退役軍人庁			補佐				補佐	補佐	補佐				
国際開発庁									補佐	補佐			
アメリカ赤十字					補佐	主務			補佐			補佐	
環境保全庁			補佐	補佐	補佐				補佐		主務	補佐	
連邦通信委員会		補佐											
連邦緊急事態管理庁	補佐	補佐		補佐	主務	補佐	補佐	補佐	補佐	主務		補佐	
調達庁	補佐	補佐			補佐	補佐	主務	補佐	補佐			補佐	
国家航空宇宙局					補佐		補佐	補佐		補佐			
国家通信施設局		主務			補佐		補佐	補佐					補佐
原子力規制委員会					補佐						補佐		補佐
人事管理庁							補佐						
中小企業庁					補佐								
テネシー川開発公社	補佐			補佐									補佐
郵政省	補佐						補佐		補佐				

主務: 主務省庁、当該緊急事態支援機能を調整する責任がある。
補佐: 補佐する省庁、主務省庁を支援する責任がある。

3.8 対応プロセス

災害発生時には地方自治体(市若しくは郡)と州の対応要員は大規模災害に対処するための各種ボランティア団体と密に協力する。市長もしくは郡長はその地方の災害対策本部を設置する。地方自治体の長からの要請を受けて州知事は州の現地対策本部を設置し、緊急事態宣言もしくは災害宣言を発令する。これに伴い、州の緊急事態対応計画が発動し、被害の判定が開始される。

州政府が、効果的な対応は自治体及び州の能力を超える、と初期の段階から判断する場合には、州は FEMA の地方局に対して、初期の限定的な被害の判定(PDAs)に同行するように要請することが出来る。この判定によって集められたデータは、大統領の災害宣言の過程で、被害の打撃度と大きさ、必要な援助の種類を決定するために用いられ、災害の規模が地方自治体と州政府の対応能力を超えることが記録に残される。

初期被害判定チームが調査を終えた段階で、州知事は連邦災害援助を申請するかどうかを決定する。要請をするには、州政府は、法によって定められた具体的な情報を提供し、州分の費用負担を充足することを保証しなくてはならない。州知事による連邦災害援助の要請は大統領宛に記述され、該当する FEMA の地方局

長宛に提出される。地方局長は要請書を精査の上、FEMA の長官に推薦を行う。FEMA 長官の推薦はさらに大統領に伝達される。

大統領が当該州に対する連邦援助の必要を認めると、正式に大規模災害宣言が出される。これによって、連邦の各省庁は連邦対応計画に沿って州の支援要請に応え、連邦災害援助の過程が開始される。緊急事態支援機能を選択的に運用することによって、連邦対応計画による柔軟かつ迅速な連邦の対応が実施される。

3.9 まとめ

連邦緊急事態管理庁の対策本部は FEMA 公式の対応部署となる。本庁の対策本部は 24 時間あらゆる情報をモニターする能力を保持している。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。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。

場合によっては、災害発生前であっても緊急事態支援機能の幾つか、或いは全て、を担当する連邦職員が動員される。災害対応チーム先遣隊は FEMA の職員と緊急事態支援機能の各省庁担当職員とからなる連邦のチームであり、現地で最初に対応し、状況の判定と対応活動の開始する。

大規模災害が起きた場合(もしくは予見出来る場合には発災以前でも)、FEMA の地方局にあっては局対策本部が FEMA 地方局長によって設置される。局対策本部は、初期の段階での連邦の対応を調整する結節点となる。大統領が災害宣言を発令すると、対応と復興活動を支援するために、被災地の近くに災害現地対策本部が設置される。連邦調整官が大統領によって指名され、調整に責任を持つ。この指名権限は FEMA 長官に委任されている。連邦調整官は、必要に応じて現地対策本部の設置の監督、最も緊急に必要とされる対策の検討、州の必要に応えるための州調整官との交渉、連邦の対応及び復興活動の調整、を行う。連邦省庁合同災害対応チームが、連邦調整官を補佐するために活動を開始し、連邦の災害対策を全体として調整する。州調整官は州知事によって指名され、連邦政府と共同での災害対応、復旧活動を調整する。調整活動には必要な活動、資機材の把握、具体的には充足されていない分野の活動と資機材の把握、と変化する支援要請への対応が含まれる。州と合同で実施する他の対応と復興活動についても調整する。

災害が破局的であって、FEMA の総力を動員する必要がある場合には、例えばハリケーン・アンドリューのように、大規模な災害に際しては、FEMA の本庁から国家非常対応チームと呼ばれるチームを派遣し、FEMA の使用可能な手だてを調整する。

連邦の対応に含まれる他の要素としては緊急事態支援チーム、破局的災害対応グループがある。緊急事態支援チームは省庁合同グループであって、FEMA 本庁にある FEMA 国家省庁合同緊急事態対策本部において、調整と対策支援を実施する。

破局的災害対応グループは連邦対応計画に署名した関係各省庁の代表者からなるグループで、国家レベルの政策支援会議として活動する。

連邦対応計画に参加しているのは以下の省庁である。

農務省、商務省、国防総省、教育省、エネルギー省、厚生省、住宅都市開発省、内務省、司法省、労働省、国務省、運輸省、財務省、退役軍人省、国際開発庁、アメリカ赤十字、環境保護庁、連邦通信委員会、連邦

緊急事態管理庁、調達庁、国家航空宇宙局、国家通信施設局、原子力規制委員会、人事庁、中小企業局、テネシー川流域開発公社、郵政省

4 ハリケーン・アンドリューを契機にした FEMA の改革

ハリケーン・アンドリューの反省に基づいて、自然災害への対応をしていた FEMA の2局、国家準備局と州・自治体プログラム及び支援局は再編され、自然災害の組織運用については、対応及び復興局に統合された。冷戦時代にあつては、FEMA の主要な任務は核の脅威への対応と自然災害への対応という性質の異なる2つであった。軍事的脅威への対応は、安全保障上の考慮から、情報の管理、特に機密の保持が極めて重要になる。このことが結果として、核の脅威への対応を主務としていた国家準備局と、FEMA 他部局との情報の共有を阻害する結果となっていた。1993年にFEMAが再編されるに当たって、国家準備局は事実上分離・縮小された。安全保障を担当する部局は依然として残されている。しかし、FEMAの業務の大半は自然災害への対応へと舵を切り直された。冷戦時代に2つ持っていた業務を1つに絞り、組織内の風通しを良くしたこと、これが1993年以降のFEMAの最大の特徴である。1つの災害が、大統領選を経て、災害対応部局をかくも劇的に変化させたのである。ここでは、まず、1993年に議会に提出された、全国公共行政学会編「破局的大災害を扱う(Coping with Catastrophe)」の提言を解説し、提出後8年たった現在、提言がどのように扱われてきたか、を検討する。その後、FEMAの監察官が1993年に提出した監察報告の提言を見る。これによって、外部の審議会が検討したものと、FEMA内部の事情をより深く見たものとの比較ができる。

4.1 アメリカ公共行政学会提言の要約⁹⁾

4.1.1 要旨

1992年8月24日にハリケーン・アンドリュー(以下アンドリュー)がフロリダ州デード郡の南部に上陸した。当初、アメリカ全体としては、最も人口の稠密なマイアミ地域が被災しなかったということで、安堵感が広がったのであるが、時がたつに従って、みな、25万人にも及ぶ人々が大災害に遭ったのだということに認識するようになった。

フロリダを横切った後で、アンドリューはルイジアナ南部に再上陸し、更なる災害を引き起こした。嵐が去った後で、アンドリューがアメリカで最も高くついた自然災害となるであろうことは、明らかであった。また、連邦の対応が、特にフロリダ南部において、不十分であることが次第に明確になった。この災害の犠牲者の喫緊な必要、またこのような災害の際に一般の人が必要とした、実行力ある政府が活動していたとは言い難い。

議会の指示に応じて、アメリカ公共行政学会の審議会が合衆国における大規模自然災害に、迅速かつ効果的に対応するための連邦、州、及び地方自治体政府の能力に関する調査研究を実施した。

この審議会は、災害対応システム全体のシステムの検討、分析によって我々にしか出来ない特別な貢献をなし得るものと考えている。これには、連邦、州、及び地方自治体といった全てのレベルの政府に加えて、民間企業や民間非営利団体、そして個人まで含まれる。加えて、この審議会は、自然災害への対応を他の緊急事態対処の機能、例えば災害予防、準備、対応、及び復興、から切り離して議論することは出来ないと考えた。以下に、この審議会の観察、結論及び勧告を提示する。

4.12 緊急事態への対処に関わる継続的な問題

緊急事態への対処に関してはその強さと継続性に関して特異な問題点がある。これらの問題点が継続的になって直されない原因は、根本的には人間性にあり、また、長期計画に対するアメリカ人の態度、大統領府内での力関係、そしてアメリカの政治過程における近視眼性がある。緊急事態や災害は滅多に起こりそうにないとか、誰か別のの人に起こるであろうとか、または誰か別の人が見ている間に起きるであろうとかいって見過ごされがちである。

アメリカ人は長期計画や長期に亘る訓練を大切にしてきたように見受けられない。軍事面においては、海外の脅威から市民を守るために、長期的な視点の必要性を受け入れるようになったように思われるが、国内で起こりうる災害から市民を守るために、斯くの如き視点が必要であるということは未だに良く理解されてはいないようである。結果として、緊急事態に対処する部門は一般的に資金不足で計画、訓練、そして演習が充分になされていない。しかし、これらの部門が効率良く機能することは、軍事機構と同様に極めて重要である。

緊急事態への対処には、公的部門も民間部門も含めて、広範囲にわたる組織と活動の調整を要する。緊急時には誰もその必要を認めるが、実の所、誰も「調整される」ことを望んではいないし、このことばが何を意味するのかも明らかではない。法的権限が法律上の政治的権限に転化されるのは、容易なことではない。緊急事態に対処する部門が単なる法的権限しか与えられておらず、誰もその「調整」が機能しているとは思わない。法的な権限は必要条件ではあるが、現実調整力を発揮するには不十分な条件である。

加えて、緊急事態への対処に関しては、緊急事態や災害が実際に発生するまで、何の政治的支持団体もない。緊急事態への対処に責任を持っている極少数の人員や部門を除けば、一般の人には存在すら気づかれない。支持団体なしでは、公的機関としての効率的な活動はもちろん、存続すら危ぶまれる。

4.13 なぜ効果的な緊急事態対処システムが必要なのか

合衆国は毎年、大小含めて、数え切れないほどの災害に遭っている。この国は良く組織化された、効果的な緊急事態への対処のシステムを持つ必要がある。しかし、本審議会は合衆国がそのようなシステムを持っていないと判断した。政府の全てのレベルに加えて、民間企業、非営利団体も関与してくるのが緊急事態である。アンドリューの後では、公私を問わず、落ち度なく任務を遂行できた団体はほとんどなかった。災害の後で被災者が経験した広汎な住居移転と悲惨への悲憤慷慨は、共有されなくてはならない。

4.14 連邦の役割の強化

国家レベルでは大統領と多くの連邦省庁に、被災者への援助を提供する責任がある。海外での危機に関しては、国家安全保障会議が大統領のために政策を調整するが、これに対応する国内の調整機能は存在しない。大統領は破局的な大災害に際して連邦の対応が適時、効果的で、良く調整がとれているようにするために、国内用の危機モニタリング部門を持つべきである。

連邦緊急事態管理庁(FEMA)は1979年に新しい、統合された仕方での緊急事態への対処を実施するために作られたが、14年たった今、FEMAが達成するようにと定められた目的の内で達成されたものは、ほとんどない。

現在のところ、FEMA は治療できるかどうかの瀬戸際にある患者のようなものである。大統領と議会は FEMA を処置するか、死なせるかを決断しなくてはならない。また、注目が FEMA ばかりに行きがちであるが、今回のアンドリューは災害と破局的な出来事に対応する緊急事態への対処に関わる全ての部門の刷新に良い機会である。

この審議会は、小規模な独立した行政庁が連邦の大規模災害対応を調整できると結論する。これには、様々の緊急事態対処機能の統合も含まれる。しかし、これはあくまでも、大統領府と議会在、この小規模な行政庁を活発な組織にすべく大胆な一歩を踏み出した場合のみである。FEMA は議会と大統領府からほとんど無視され続けてきた。法的権限は各種の法律に断片化されているし、予算は不規則、そして過去の大統領に指名された玉石混淆の政治任用職が FEMA を弱体化してきた。端的に言って、FEMA は、未だ建てられざりし組織なのである。

大統領、議会、そして強力で有能な FEMA の指導者によって、FEMA、もしくはその後継となる組織が評価されうる政府機関となって、他の連邦の省庁や州・地方自治体政府を調整し、引っ張るのに、必要な条件を作り出すことができる。このために必要な条件とは：

- (1)長官及び副長官クラスの政治任用職を減らすこと、そして有能で経験のある人材を育成し、局長クラスに、実務畑から昇進した人間を就かせること。
- (2)ホワイトハウス(大統領府)に国内危機モニタリング部門を設け、大統領との距離を詰め、支援してもらうこと。
- (3)FEMA の各部署が、共通の目的、ビジョン、価値を持ち、1つの組織として機能するように統合を図ること、これには上級職を統合的に育成すること、及び効果的な業務管理が含まれる。
- (4)FEMA を引っ張る指導力を構築するように、構造と戦略、及び業務管理システムを発達させること。
- (5)あらゆる種類の緊急事態と災害に関して、統合的な災害予防、準備、対応、復興がなしうるように、新たな法的権限を与えること。
- (6)破局的な規模のものを含んで、あらゆる種類の災害に対して、時宜にかなった効果的な対応がなされるように、合同評価委員会を設置し、対応の評価を行うこと。
- (7)機能する本庁と現地対策本部の関係の構築

上記の(3)に関しては、FEMA が内部の意志疎通と調整を上手く行えないことは継続的な問題である。これは国家準備局の統括する国家安全保障緊急事態準備プログラムに関する機密の制約によって、さらに悪化させられている。この問題は 1.安全保障上のチェックを減らし、機密分類の段階を下げること、2.いくつかのプログラムを管理する責任と人員を国防総省に移管すること、3.国家準備局の持っている資機材を国内の緊急事態への対応に組み入れるようにすること、4.安全保障の予算科目の下にある FEMA の幾つかのプログラムを他の科目に移すように検討すること、によって相当程度改善されよう。

これらの条件を満たすために、近い将来ある程度の追加支出が必要とされるかもしれないが、本審議会は この支出が、長期的には、効率とプログラムの効果を改善し、コストを下げることになると思ふ。現下の政府全体の予算の緊縮さを考えると、FEMA は今使える物を効率的に、最善に使う必要がある。

もし、適当な期間の後に、これらの改革が不可能であるということであれば、大統領はもっと大胆な方策

をとる必要がある。例えば、(1)FEMA を解体して、各部署を元々あった省庁に戻すか、あるいは、他の省庁に移管すること、(2)大部分の機能をどこか1つの連邦の省庁に移管すること、などが考えられる。

もし FEMA が廃止されるとなると、大統領府の小さな担当課が連邦の対応を調整しなくてはならないということになる。しかし、元来、これが不可能であるがために FEMA が作られたのであるから、この選択肢は、他のどの選択肢も取れない場合にのみ、ありうる考えである。他のどの省庁も緊急事態への対処機能を持つのに適していないし、他の省庁は他の省庁で、優先すべきことがあり、また別の問題を抱えている。また、FEMA の廃止には法律の改正が必要であるから、議会にも強力に働きかける必要が出て来る。

4.1.5 軍隊の役割と連邦政府が最初に対応することの問題点

本審議会は、災害対応機能を国防総省に移管することを推奨しない。現下の時代は、国家安全保障から、包括的に、あらゆる災害を念頭において、国内の緊急事態対応へと、重点を変えるべき時である。緊急事態対応を軍事的な任務の日常任務に含めることは、連邦軍の平時の役割に関する大きな課題を更に複雑にする。連邦軍の第一義的な任務は、戦争に備え、また、必要であれば戦うことである。

本審議会は、連邦軍が、アンドリュウも含めて多くの大規模災害に際して、貴重な能力を繰り返し実証してきたことを、良く認識している。しかし、連邦軍は国内の破局的な大災害に際しては、文民の権限者によって、必要であれば速やかに、指揮を執られるべきである。この問題は、文民の権限者が連邦軍の能力を必要とし、また、連邦軍しか提供できないような、比較的希な場合に、速やかに支援を要請できるように、手続きを改善することによって解決されるべきである。

また、連邦政府が国の「119番」になって最初の対応をするべきでもない。この国の憲法構造は、連邦主義の価値に立って、根本的に底辺が重い構造になっている。確かに、連邦政府の役割は過去2世紀に亘って拡張されてきたが、アメリカの統治構造は、一般に、合衆国憲法によって各州に与えられた広汎かつ一般的な警察力に依っているのが実態であり、この権限がさらに、州憲法によって、各自治体政府に附与されている。毎年数万件ある緊急事態の内、大半は、災害も含めて、州政府と自治体政府によって対応されている。この、階層的災害対応システムは連邦主義を修正しなくとも改良することができる。

関係する軍事及び民事省庁を含んだ、連邦-州-自治体合同緊急事態対応チームを訓練して、発災後速やかに現地入りし、損害を判定するとともに、救命活動を実施するようにすべきである。彼らが、大統領と被災州の知事に対策を提示するであろう。チームの人員は、定期的に演習を共にし、FEMA の現有する移動式通信伝達システムを使用するようにする。政府の各機関が合同で意思決定をし、破局的な大災害直後の最初の対応に伴う費用を連邦政府が全て見ることによって、被災者の救命等の必要に対する迅速で、十分な対応がとられるであろう。

4.1.6 州と自治体の役割

州政府と自治体政府は小規模ないし中規模の災害に、自力で適切に対処できなくてはならない。加えて、大統領の災害宣言と連邦の介入があった場合に、合同チームに参加できるだけの機能を備えていなくてはならない。州と自治体のレベルでは、緊急事態への対処には以下のような問題点がある。

- (1)測定されうる明確な目的の欠如、不十分な物的、人的資源、納税者の無関心、公的な取り組みの欠如。
- (2)起こる確率は低いが、潜在的には大災害となりうる事態に対して、関心が低く、支援もないこと。
- (3)建築基準の施行と土地利用計画に関する、地方レベルでの抵抗：この2つは、災害軽減方策として、また、良質の災害復興に当たって、最も重要な要素である。
- (4)意思決定がばらばらであって、政府関係に捻れがあること：例えば、アンドリューの襲来以前から、デード郡の独立市と郡政府の関係は貧弱であったし、郡政府と州政府との関係も貧弱であった。災害後にもこういった関係は改善されなかったため、対応と復興活動に支障を来した。
- (5)一貫しない連邦の支援と関与。
- (6)緊急事態対処に関する知識と能力の欠如。
- (7)緊急事態対処への取り組みが不足しており、予算も不充分であったこと。

連邦政府は、州政府と自治体政府の緊急事態対処がよく機能し、一貫した取り組みとなるように、さらに努力する必要がある。特に、破局的な災害に遭う危険性のあるところに力を注ぐ必要がある。考えられる方策としては、州政府と自治体政府の能力向上、努力と良い成果が評価されるように、戦略的な財務面でのインセンティブの使用、訓練と教育の改善、研究と応用の増加、そして人事交流の促進と相互防災協定の促進である。

4.1.7 議会の役割と責任

議会は、自然災害に対する緊急事態対処のあり方と連邦対応の方針を定める上で、中心的な役割を担う。しかしながら、議会の委員会が細切れに分割されているために、どの委員会も1つ1つの機能を全体的な枠組みの中で捉えることが出来ていない。議会の委員会が多くにまたがるために、例えば、地震や放射能災害といった特定の災害ごとに、FEMA も組織内ではばらばらに活動することになっている。加えて、FEMA と議会との関係は不必要に時間がかかり過ぎ、複雑で、円滑にっていない。

結果として、FEMA は法的権限を統合するための法律を提案することを躊躇してきた。幾つかの法律が緊急事態対処のプログラムに関わるが、競合したり、重複が見られるものもある。そのために、つぎはぎ状の法的権限が、時には矛盾したり、時代遅れの要綱になってしまい、緊急事態対処機能の統合を阻害し、自然災害への連邦対応を遅延させたり、必要以上に複雑化していると、判断される。

緊急事態対処と FEMA はあまりにも多くの議会の委員会に監督されている。どの委員会もまとまった連邦の政策を考え、実施することに利益を持たないし、全体的な視野を持っていない。あまりにも政治的基盤に気を取られ過ぎているがために、災害後の大きな行政需要への対応は賞賛に値するものの、コストとサービスのバランスを保つのが極めて難しくなっている。

本審議会は議会が、連邦の対応の短所ばかりに気を取られないで、FEMA の機能を改善すること、また、国内の各統治単位間の協力に基づいた、国家的緊急事態対処システムを発達させることに配慮すべきであると信ずる。FEMA もしくは、その後継となる行政庁は、より統合された法的基礎、予算面での柔軟性、そして、効率的な組織と全国的な緊急事態対処システムへの継続的な支援を必要とする。

4.1.8 てこ入れとなる大会の必要性

本審議会は国の緊急事態対処システムを強化するための多くの提言をしてきた。本報告書に記述された規模の変化を引き起こすには、強い継続的な大統領府と議会の関心と支援が必要である。我が国の経済、社会上的問題、そして政治的リーダーを当面拘束するであろう外交政策上の課題を考えると、州政府がこの国の緊急事態へ準備し、対応するか、また誰が費用を負担するか等について、新しい合意に到達するには、注目を集める大がかりな大会が必要であると信ずる。

このような大会としては、大統領もしくは、知事らの緊急事態対処に関する会議、大統領と知事らの間のサミット、または議会に任ぜられる、あるいは大統領に指名される国家レベルでの委員会などが挙げられる。大胆な行動がなければ、自然災害への政府の対応の遅延、またその質に関するアメリカの不満は終わることがないであろう。

(抄訳終)

4.2 解説

「破局的大災害を扱う」は、アメリカ公共行政学会の出した報告書の中でも1つの金字塔であって、行政学的な見地から、いわば大上段に振りかぶった議論をしている。この点、審議会としてのアメリカ公共行政学会は、行政学的な、また、組織論的な分析を試みている。ここでは、この審議会提言がどの程度容れられたかを考察してみる。

4.2.1 連邦の役割の強化(4.2.1に対応して)

大統領府が国内用の危機モニタリング部門を持つべきであるという提言は、完全には容れられていない。20名程度が大統領府で任務に当たっているが、スタッフの数に限りがあるため、情報収集を自ら行うことはしていない。FEMAの法的権限は相変わらず断片的であり、予算も不規則である。しかし、政治任用職には、1993年からは大統領の州知事時代からの側近であるJames Lee Witt長官を初め、実務経験のある人が、2001年、共和党政権に変わってからも大統領の州知事時代からの側近であるJoe Allbaugh長官等、州政府からの叩き上げの人材が登用されている。特に、1993年から1997年まで長官官房で政策及び地方課長を、1997年から現在まで、対応及び復興局長を務めているLacy E. Suiterのように、州政府で長く緊急事態の現場にあった人材がFEMA上層部で政策決定を行ったことは、1990年代のFEMAの運営を語る上で落とすことが出来ない。

合同評価委員会の設置はならなかったが、FEMAは内部に、災害後報告(After Action Report)というデータベースを作りつつあり、毎回の災害で出た反省を系統的に次回の災害に活かすシステムを構築している。

1993年以降、国家準備局として、核戦争の脅威に備えていた部局は事実上解体され、自然災害の対処に掛かる部門は、州及び地方プログラム支援局と合併され、新たに対応及び復興局が設立された。核の脅威やテロリズムを担当する部門は、全国の緊急事態対処の担当官を教育、訓練する部門とともに、準備、訓練及び演習局として再編された。これによって、FEMAの主な任務は自然災害の脅威から国民を守ることになった。

4.2.2 軍隊の役割(4.1.5に対応して)

自然災害時の軍隊の役割を過度に大きくしないことについては、理論的に文民統制の必要性から説かれて

いるが、実際的な理由は、国防総省が緊急事態に、限られた財源と人間を割くことに消極的であるためのものである。連邦軍、特に陸軍の予備役のローテーションはかなりきつくなっており、災害には効率的に対処できないと考えられている。海外派兵がいつあるか分からない状態で、数個師団を災害の現地派遣という本務以外の任務に当てることは、しづらいようである。しかしながら、州兵については、本審議会報告では述べられていない。州兵は州政府のなすべき対応の主要な実力部隊として欠くことが出来ない。予備役制度が普及しているアメリカ合衆国ならではの面がある。つまり、普段別の仕事をしている人たちも含めて、一度災害となると、州兵の服を着て、災害復旧などに当たっているのである。

合同緊急事態対応チームに関する提案については、発災後速やかに現地入りするように、FEMA が中心となって、対応チームが作られている。これには、本庁、地方局、そして、移動式災害対策部隊を含む各種の後方支援も含まれる。

4.2.3 州と自治体の役割(4.1.6 に対応して)

州と自治体が政府として機能しているか、ということはアメリカ合衆国の連邦制 200 年の課題であるし、これからも課題であり続けると思われる。FEMA もプロジェクトインパクト等で、特に災害の多い地方自治体に、狙いを絞って州政府を通さずに、直接補助金を渡して、行政の体質改善などを図ろうと試みてきたが、必ずしも評価は定まらない。現在のところ、FEMA が、或いは連邦政府が、関与できるのは、初期の州政府、連邦政府合同の対応を迅速にしていく等に限定される。

4.2.4 議会の役割と責任(4.1.7 に対応して)

議会の委員会はまとめられなかった。FEMA の議会対応「国会対策」は未だに極めて複雑である。政治的に実力のある長官を擁していることで、かろうじて、議会との絆を保っているといっても過言ではない。

4.2.5 てこ入れとなる大会の必要性(4.1.8 に対応して)

大会は開かれなかった。その代わり、本報告書の発刊直後にミシシッピ川の大洪水があったので、翌年のノースリッジ地震と合わせて、緊急事態への対処システムは 3 年間続けて、大きな注目を集め続けた。このことによって、緊急事態対処のための「政策の窓」が開き続けたとも言える。

4.3 FEMA 監察官提言の要約

FEMA のご厚意により、承諾を得て、FEMA 監察官報告の要約部分を抄訳する。この報告書は FEMA の監察官がアンドリューの後、1993 年に提出した FEMA の災害対処プログラム：ハリケーン・アンドリュー後の任務遂行評価(FEMA's Disaster Management Program: A Performance Audit After Hurricane Andrew)というものである。これによって、プログラムレベルで、FEMA の実務担当者がアンドリューからどう学んだかを検討する。初めに、要旨を抄訳し、後にその内容について解説を加える。

4.3.1 要旨抄訳

FEMA はハリケーン・ヒューゴとロマブリエタ地震の後で連邦対応計画を策定したことについて十分な評価を受けるべきである。連邦対応計画はハリケーン・アンドリューに対する数多くの連邦機関の対応に枠組みを与えた。しかしながら、アンドリューは、斯くの如く大規模な災害に対処するには、連邦対応計画に相当程度の変更を加えなくてはならないことを示した。特に、大規模な援助が最も必要とされたにも関わらず、対応が遅れた最初の数日について、改善が必要である。幾つかの改善点については、1991 年 5 月付けで出さ

れたヒューゴとロマプリエタ地震に関する FEMA 自身の報告書で提起されている。1991 年の報告書では、州や地方自治体の能力を超える破局的な大災害については、連邦政府が主要な対処を行うことを提唱していた。FEMA 当局は、1991 年報告にあった重要な問題について、組織としてフォローするのに失敗した。

最も重要な教訓は、州からの特定の援助要請が来るのを待つ代わりに、連邦各機関が即座の行動を起こせるように、法的権限を明確にし、拡張する必要があるということである。1991 年に FEMA の担当者たちは連邦の権限を拡張すべく法案を検討したが、提案の議会への提出が承認されなくなった段階で、引き下がってしまった。連邦対応計画及び、連邦各省庁の南フロリダでの支援が弱かったことは、第一義的には、直近の問題と向き合うための権限が充分には与えられていないという認識を理由とするのである。過去数年間の内に、FEMA は破局的な大災害に際して敏速に行動するための自身の能力を含む基本的な問題に関して、法的権限を明確にしておくべきであった。この問題の故に、例えばアンドリューのように、多くの州と自治体が連邦援助をどうやって得ることが出来るのか分からず、被災者の苦痛を増幅した。

法的権限に関する問題が未解決のままでは、FEMA の担当官達は次の破局的な大災害時にもアンドリューと同じように対処し、被災者の喫緊の必要に応えるのがまたも遅くなるであろうことは疑いない。次のハリケーンの季節まで 6 ヶ月しかないことに充分留意して、連邦対応を改良するべく発見と推奨をする。以下に重要な項目を示す。

(1)FEMA の担当官たちは様子見の姿勢をとった。

連邦対応計画は資源の動員と事前の集積のための構造を提示している。この構造は、法的に認められている連邦の最初の任務は被害アセスメントである、という FEMA 職員の信念を反映している。この認識の故に、ハリケーン・アンドリューの警報が出ていた数日間、FEMA は余り熱心には、人員、装備、そして物資を被災地に即刻搬送出来るように準備することをしなかったのである。

提言：警報期間中に連邦の資機材を動員すること。FEMA は、大災害に対して、前もって警報が出た場合に、予め決めておいた物資を動員する計画を策定するとともに、法的権限を本格的に追求すべきである。

(2)時宜にかなった被害アセスメントがなされなかった。

連邦対応計画は、被害アセスメントを地方、州、連邦の合同の任務であると定めている。そして、連邦の責任は FEMA が保持している。フロリダ州においては、対応の必要性を明確にし、連邦の資源を配置するために早い段階での被害アセスメントが必要であったが、なされなかった。

提言：迅速な被害アセスメント方法を準備すること。FEMA は被害判定にかかる自身の専門性を他の連邦省庁の技術的資源と、例えば国家航空宇宙局のものと、組み合わせて、あらゆる種類の災害に対して、接近情報が出次第、即時の発動が出来るようなシステムを作り上げるべきである。

(3)FEMA は具体の援助要請がなされるまで待ちの姿勢であった。

FEMA の職員は、州政府によって具体的に要請されるまでは、直接の連邦援助を発動する法的権限がないと信じていた。

提言：連邦の権限に関するあいまいさを除くこと。

FEMA は、定められた規模以上の大規模災害にあっては、連邦による必要性アセスメントに基づいて、緊急援助を提供できるように、必要な法的権限を追求すべきである。限定された期間にわたって、連邦が充分な

負担をする旨についても述べる必要がある。

(4)費用負担の問題も連邦の対応を遅らせた。

ほとんどの災害において、FEMA は少なくとも 75%の緊急援助を支払い、公共施設の復旧を実施する。たとえ 25%以下であるにせよ、この潜在的な州側の負担の故に、FEMA の担当官は連邦援助が具体的に州側から要請されるまで、援助の提供を躊躇せざるを得ない。

提言：費用の分担率について、事前に合意を作ること。

FEMA は連邦政府が一方向的に援助の必要性を決定するような、被災直後の期間に限って、法定の費用負担の計算式を変更するように、大統領府の同意を取り付けるべきである。

(5)他の連邦の省庁も FEMA から任務を与えられるのを待っていた。

連邦対応計画は、計画が始動され次第、参画している連邦省庁が、予め定められている任務を果たすように求めている。連邦対応計画の付録に財務に関する矛盾した規定があり、各省庁は FEMA の連邦調整官から具体的な任務を割り当てられるまで、待機することを要求している。

提言：他の省庁が即座に行動を起こすことが出来るように図る。

FEMA は、支出確認がとれていない任務についても、大災害時には、FEMA からの支出を保証した上で、支援省庁を含んで他の省庁が即刻行動するように要請できるよう、連邦対応計画を更新するため、大統領府からの是認を求めるべきである。

(6)複数の機関による食糧・毛布等の援助は、上手く調整されていなかった。

被災者に生活のための援助を提供するに当たって、責任の所在が断片的であったため、混乱と手戻りが生じた。責任が、アメリカ赤十字、国防総省、農務省、そして、多くの他の省庁や機関に分有されていた。連邦対応計画は赤十字がこの機能の調整を図るように述べているが、フロリダの幾つかの地域では、赤十字の指導が軽んぜられていた。

提言：生活のための援助を提供する任務を再構築すること。

FEMA は食糧、水、避難所、氷に関する責任を 1つの機能的なグループに合体させ、責任と権限を与えるべきである。アンドリューの場合に明らかになったように、中小災害のように赤十字に全く依存してしまうという方式では、大災害には対処できないのである。

(7)被災者が情報源から絶たれた。

FEMA は、アンドリューの犠牲者に、本格的に情報を伝達するための方法をほとんど持っていなかった。電力が殆ど使用不能になって、印刷媒体も使えないということでは、被災者に連邦から援助が提供可能と言っても、伝え切れていなかった。

提言：大災害に当たっては、公共情報システムを整備すべきである。非常に大規模な災害にあっては、現行とは異なる方法を計画し、色々な被災者とやりとりできるように適切な設備を配すべきである。

(8)被災者は色々な種類の援助プログラムで混乱した。

被災者に対して、余りにも多くのサービスと復旧プログラムが用意されていたため、理解が困難であり、災害援助職員も説明しきれなかった。

提言：被災者への援助プログラムの複雑さを解消すべきである。

FEMA は、1991 年 5 月に大統領府に提出されたのと同様の法案改正を提案する必要がある。そして、災害援助プログラムを単純化するために、現在の法的権限を用いる必要がある。

(9)行政事務的な面での支援システムが不十分であった。

FEMA の災害対応と復興活動が上手くいかなかった理由は、ほとんどの場合、大規模な救済活動を運用するに足る行政事務的な支援システムがなかったためである。これには例えば、基金の会計、備品、物品の管理、人員の運用、OA 化、衛星運用に掛かる補給面での支援、そして、担当官への適時の報告である。災害直後に、斯くの如き行政事務支援の必要を充たすために、間に合わせのシステムを作らなくてはならず、並々ならぬ時間と労力がつき込まれた。

提言：行政事務支援システムを作り、改良する必要がある。

FEMA は大規模災害時に即応できる効果的な行政事務支援システムを設立する必要がある。

4.4 解説

アメリカ公共行政学会の審議会報告に比べて、より、実務面、計画面での問題を多く扱っているのが FEMA の監察官報告の特徴であると言える。その重点は、如何に早く連邦の援助を大規模災害に投入するかに置かれている。費用の分担率の問題点や、行政実務面での問題点など、指摘されている点は多岐にわたる。この提言は内部の監察官が出したこともあって、比較的現実的な提案が多い。まず背景に法律があり、その枠組みの中で、FEMA の職員たちが裁量を発揮して解決出来る範囲がある。本報告書では、法律の枠組みを変えることは意図されておらず、如何にして運用面での改善を図るか、に注意が注がれている。従って、新しい法律作業などの劇的な提案は少ない代わりに、覚え書きや、運用面で改善出来る提言が多い。多少の紆余曲折はあるが、現在の FEMA の運用は、この報告書に沿っている面が多い。つまり、この報告書の見解は、比較的良く FEMA の職員に共有されていると言って良い。提言 1~9 は民主党政権時に全て実現された。しかし、第 4 提言は、共和党政権によって覆られる見込みである。つまり、連邦の分担率は下げられる方向にある。

興味深い点は、この提言に一貫して流れる緊急事態対処の捉え方である。仕組みの分析もさることながら、行政事務支援不足のことが提起されている。緊急事態対処の表に立つ対応要員達だけではなく、支援、補給を重視しているところに、アメリカ的発想があると考えられる。つまり、1 班を現場に出すその背後で、3-4 班が後方で支援している、と言うことである。これは、アメリカが豊かであるとか、人材が有り余っているということでは全然ない。逆に、現地対策本部などは、多くの業務が比較的少数の人間に集中している。例えば、1 人の人間が 1 つの省庁を代表している、ということが多々見られた。1 人 1 人に与えられている裁量は確かに大きい。限られた人材をどう配置するか、ということで、前衛と後衛の配分を崩さないことが、効率的な対応を進める上で重要である。すなわち、動員可能な人間を全て前衛に回してしまえば、支援する者がいなくなって、効率が上がらない。最大限の効率を発揮する体制を作った後に、その体制で処理仕切れない事態は発生しないとするか、解決できないと割り切るかである。FEMA での緊急事態対処の体制は、機能を発揮できる限界に対する自覚に基づいている。前衛と後衛の比の問題は、軍事的な経験から来ているものが多い。

災害の際の各種補助金プログラムは多々ある。これを整理して運用していくのは至難の技である。これが

出来なかったために、ハリケーン・アンドリューの際の FEMA は「災害官庁ではなく、官庁の災害だ」と揶揄された。今日でもこの問題は解決されていない。この問題は連邦の省庁の数が、或いは課の数が減らない限り、残る課題であろう。しかしながら、災害時に使えるメニューに関する整理は、非常に良くなっている。

4.5 まとめ

2つの報告書の検討によって、ハリケーン・アンドリューのような大災害に対して FEMA がどう対処したか、また、その際の教訓が何であったかを概観した。現在の FEMA の方式を成立させるために、組織論、計画論、また、運用論上、多大な検討が必要であったことが分かる。これらの報告書の特長は、防災・危機管理行政の組織内部に立ち入った提言を行っていることである。内部の担当者の忌憚のない意見が反映されている点で価値が大きい。外部からの批判としての検討もあるが、内部を精査することによって行政組織の改善を提示する、という姿勢には学ぶべき点も多い。