

5 災害援助職員

5.1 制度確立の経緯

災害援助職員制度の目的は、FEMA の正職員と他の資源を補助することである。それによって、被災者に可能な限り最善のサービスを、財政的にも責任のある仕方で、提供することを目指している。

緊急事態への対処においては、対処要員の確保は死活問題である。FEMA にあっては、この問題は組織が出来てから 10 年経って、ハリケーン・ヒューゴとロムプリエタ大地震にほぼ同時に対応を迫られる中で、重要な課題として浮かび上がってきた。災害援助職員の制度自体は、1970 年代から住宅都市省が持っていたものであり、FEMA の設立と同時に移管されてきた制度である。災害や緊急事態は、組織が現在業務を行っているかどうかに関わらずに、発生し、対処すべき最優先の課題として位置づけられてくる。これに対して、通常の枠で与えられている定員だけで、対応するのは非常に困難であるし、災害が大規模になった場合、不可能である。

災害や緊急事態に関わる業務を広い意味で主務としている機関は多いが、専門化していない分だけ、「対処」そのものを主務としている機関は少ない。消防を除けば、原則的には災害や非常事態への対処を主務としている機関はないと言っても過言ではない。軍隊ですら、非常事態への対処は主務ではない。軍隊の主務は、国民への軍事的脅威を抑止、あるいは実力を持って排することである。

災害対処、対応を主務としている機関が少ないということ認識すると、現状の対処要員が、通常業務を一時停止して、現地に駆けつけて対処に当たっているという構図が見えてくる。1989 年の FEMA は正にそれであった。災害業務が優先順位の高い業務であることは、言うまでもない。しかし、行政機関が一時的とは言え機能を停止するということは、それ自体、別の困難さを引き起こす。この反省に立って、FEMA では 1990 年、1991 年、と検討が重ねられ、1992 年から現行の災害援助職員制度が確立された。この制度によって、例えば、1999 年のハリケーンフロイドの際には、約 1000 名の災害援助職員が 9 つの現地災害対策本部に派遣された。

5.2 法的基礎

スタッフォード法第 5149 節(b)で、連邦の各省庁は、災害対応を行うために、要員を一時的に確保することが認められている。この要員は、合衆国法第 5 編の給与、厚生規則の適用を受けないと明示されている。定員法の枠外で、競争に依らずに臨時に、あるいは現地で要員を調達できる枠組みは、臨機応変の要員確保を可能にすると同時に、災害の名の下に、容認しえない雇用関係を締結する圧力もかかりやすくする。そこで、第 5149 節の解釈は「災害対応を行うために」という条件を厳格に捉えるようになされている。言い換えれば、災害に特定され、スタッフォード法の下で必要かつ極めて重要な活動のみが、災害援助職員雇用の対象となりうる。省庁が「災害」の名目で通常業務の肩代わりを災害援助職員にさせることは、認められていない。

5.3 災害援助職員に対する要件

災害援助職員は、良く訓練され、動機付けがしっかりしており、適切な習熟度とそれに見合った給与を得るようにされている必要がある。これはつまり、起こりうる様々な災害に対応できなければならないという

ことである。連邦対応計画が広い範囲の災害を想定しているために、災害援助職員に求められる能力、習熟度も広いものになる。災害援助職員は、全国1地域に偏らずに、均等に配置されていなくてはならない。しかも、異なった地域でも十分に活動できるように、10の地方局のどこでも活動できるように、業務の仕方に習熟していなくてはならない。逆に、FEMAの10地方局は、業務の標準化を進めることにより、災害援助職員を受け入れる体制を整えておく必要がある。総合的な費用で見ると、災害援助職員は、同様の機能を正規の職員で確保する場合よりも、安価にすむことになる。

5.4 運用面での規則

FEMAの災害援助職員は、最長連続して2年間契約することができる。この期間中、災害時に呼び出しを受けて働き、実働時間に応じて、表-5.1に示す年給を時間で割った時間給に対応した給与を受けることになる。しかし、正規の職員と区別するため、2年間契約した後は、半年間、契約することができない。残業時間については、連邦調整官の承認したものについてのみ、支払われる。ただし、夜間特別給はない。週末、休日の出勤については、残業代扱いで支払われる。

表-5.1: 災害援助職員の給与表(年2087労働時間ベース)

号	級	A	B	C	D	E
1		\$18,351	\$23,080	\$34,970	\$50,711	\$60,304
2		\$19,601	\$25,724	\$38,512	\$54,092	\$64,322
3		\$21,315	\$28,591	\$42,312	\$57,471	\$68,344

災害援助職員には金銭的なインセンティブがあり、1災害での業務に対して、\$500ドルまで、特別褒賞がある。金銭的な褒賞だけでなく、災害援助職員は、連邦調整官をトップとする、厳格な業務成績評価の下にいる。これによって、災害援助職員としての任務の継続から、将来の昇進までが決定される。現地災害対策本部1つ1つに、独立した人事考査があることは、連邦調整官の権限を強める働きがある。普段は共に仕事をしない人間同士が、被災者を助けるという共通の目的で集まるとは言え、運用上の困難さは察して余りある。評価制度によって、災害対策本部内での秩序に一定の方向性が与えられている。

災害援助職員は、登録地から派遣先の災害現地対策本部までの往復旅費の支給を受けることができる。ただし、現地採用の臨時職員についてはこの限りでない。旅費の算定に当たっては、災害時であって、通常時の考え方を適用するのが困難であることから、移動に要した時間に対する時間給を考慮に入れて、旅費としている。簡易な業務については、被災地で、或いは被災者の中から働ける人を現地直接採用していくことによって、旅費出費の節減が図られている。しかし、訓練なしで業務に当たることは出来ないから、訓練するための災害援助職員とマニュアルも準備されている。

災害援助職員は、採用後最初の2年の内に研修を受け、修了しなくてはならない。訓練を十分に実施することは理想的であるが、現実には採用と同時に冊子を何冊か渡されて読むだけ、というケースも多いようである。FEMAの教育訓練費の支出の中で、災害援助職員の訓練費は余り充分とは言えない。寧ろ、各種の実務経験のある人を採用して、後は現地任せ、というのが実状である。

災害対応が45日を越える場合には、連邦調整官は、ローテーションを組むことにより、連続した長時間業務がないようにする。5.5でも述べるが、災害援助職員の業務は過酷である。就業時間も定まっていないし、

残業に関する制限がある訳でもない。週休に関する規則もないので、45日までは、完全に連続して働くことがある。

5.5 運用面での問題点

被災地での安全性の確保等は常に課題である。破局的な大災害が起きた後では、寝場所も、食事の確保も自らしなくてはならない。空調はもとより、衛生的な現地対策本部や宿泊場所を確保するのも、通常は不可能である。例えば、大型のハリケーンが町ごと破壊していった後では、宿泊場所等は、遠隔地にしか確保できないため、災害現地対策本部と宿舎の往復だけでもかなりの負担となる。被災家屋の被害状況を把握する等の業務に当たる場合、万が一の事故等に際しての補償制度が問題になるが、この問題は解決されているとは言い難い。被災地では、通常の保険制度によるカバーは原則としてないので、交通事故一つにしても、国が補償しなければ誰も補償しないということがあり得る。

連邦軍の予備役に着いているものが、本務である軍役での号俸よりも高い号俸を災害援助職員として受けることは出来ない。予備役制度を利用して、社会の多くの人が複数の雇用契約を結んでいるアメリカ合衆国ならではの事情である。類似の問題として、災害時に、機能していない、あるいは、機能を一時的に停止できる州政府の部門の人員が、連邦の災害援助職員として働けるか、と言う問題がある。これについては、当該職員の州政府からの給与支払いを一時的に停止することによって、賃金の二重支払い・受け取りを回避している。

5.6 級別の職務内容

級別の職務名は以下の通りである。名称のみから職務内容が分かりづらいものについては、説明を付した。

5.6.1 A級：初級行政事務

タイピスト、データ打ち込み員、配達員、配信盤スイッチ係

5.6.2 B級：中級行政事務

ケースワーカー、小切手発券システム管理員、小切手検査員、通信連絡技術員、自治体連絡・広報技術員、コンピューター技術員、個人救済プログラム技術員、データ打ち込み技術員、文書管理技術員、ホットライン質問相談員、現金払い担当係、仮設住宅サービス技術員、プログラム補助員(個人救済)、プログラム補助員(公共事業)、プログラム補助員(事務)、秘書(臨機の対応)

5.6.3 C級：上級行政事務

監査員：プログラムの運用が法規に則っているかを確認する。

支払い管理員：会計上の支払い金額が正確であることを確認する。

通信連絡専門員：災害現地対策本部の通信施設の設置、維持管理に責任を持つ。

議会对策専門員：高いレベルの会議にあって、FEMAのプログラム運営状態について、議員及びそのスタッフに連絡する責任を持つ。

犯罪捜査員：被災地での犯罪捜査の代行をする。

災害援助センター専門員：災害援助申し込みセンターにあって、センターの活動の調整を行う。

文書管理専門員：災害援助申し込みに関する文書の書式、手続きを定め、技術員の監督を行う。

技術者：通常の簡略型被災度調査を行う。被害調査報告に責任を持つ。技術教育、経験を要する。

ホットライン調整員：ホットラインの相談員の監督を行う。

情報管理専門員：ファイルの管理、報告書の作成、他省庁との調整に責任を持つ。

被害度調査確認員：技術者によってなされた被害度調査とプログラムの要件の適合度を調査する。

仮設住宅サービス専門員：仮設住宅サービス技術員の指導をし、設置場所を定める。

ネットワーク専門員：コンピューターの設定、特にLAN、各種コンピューターの問題を解決する。

自治体連絡・広報専門員：自治体との連絡会議、州や自治体担当官との渉外に責任を持つ。

公共事業復旧検査員：技術教育を受けていなくてもできる建物検査等を実施する。

プログラム専門員(個人救済)：FEMAの個人救済プログラムの指導要領を徹底する。

プログラム専門員(災害予防)：FEMAの災害予防プログラムが実施されるように図る。

プログラム専門員：行政事務全般、受託業者との交渉を行う。

広報専門員：広報室を災害対策本部内に設置し、運営する。

報告専門員：会議に出席して、議事録を作成し、連邦調整官報告を発行する。

上級ケースワーカー：ケースワーカーを監督し、訓練を施す。

民間援助団体調整員：民間援助団体の救済活動を調整するとともに、各団体の前でFEMAを代表して連邦政府の方針を説明し、援助から洩れる人がいないように配慮する。

5.6.4 D級：法務及び管理職

弁護士：現地で発生してくる法律問題を解決する。

主任会計官：災害補助金の監査を行う。

自治体連絡・広報官：自治体連絡・広報員を監督すると共に、収集された情報に基づいて、自治体に対して流すべき情報などを連邦調整官と相談する。

議会担当官：議会对策員を指導すると共に、特に連邦議員及びそのスタッフへの説明を行う。

災害援助センター調整官：災害援助センターの設置、運営に責任を持つ。

プログラム担当補佐官(個人救済、災害予防、公共事業復旧、支援)：担当員の指導、調整、優先順位づけ、労務管理を行う。

広報官：第一義的な対外説明を行う。

報告担当官：報告専門員の指導と監督を行う。

対応管理官：国防総省を支援して、都市搜索救助活動が円滑に行われるように図る。都市搜索救助活動の評価も行う。

上級犯罪捜査官：犯罪捜査員を指導するとともに、報告書の整理、裁判での証言に責任を持つ。

上級公共事業復旧技術者：公共土木施設復旧に際して、技術者を指導し、各種技術基準、また、財政的補助の基準が守られていることを確認する。

上級公共事業復旧審査官：公共事業復旧に当たって、申請自治体が審査基準に適合しているかどうかの精査を行う。

人材資源管理官：災害援助職員が円滑に活動できるように、人事厚生の業務を行うと共に、士気と精神衛生が保たれるようにする。

5.6.5 E級：正規職員への助言等の補佐

監査管理官：非常に込み入った場合の監査を実施する。

渉外担当官：連邦調整官から委託されて、あらゆる種類の渉外を実施する。

プログラム補佐官：正職員の各プログラム担当官が不在の際に、責任を持つと共に、担当官がいる時には補佐する。

上級法務官：困難な法律業務を行う。

5.7 まとめ

被災地の報道に登場する FEMA の服を着た人々はほとんど災害援助職員である。臨時職員とはいえ、対外的に被災者と直接やりとりするのは災害援助職員である。災害時には多種多様なサービスが要求される。これに正規の職員が効率良く対応するのは困難である。しかしながら、被災者へのサービスを全面的に非政府機関(NGO)に頼っていたのでは、危機管理、緊急事態への対処で最も肝要なプレゼンスを示すことができない。FEMA は災害援助職員に FEMA のシャツと帽子を着せることで、被災地での連邦政府のプレゼンスを示している。