

ISSN 1346-7328  
国総研資料第4号  
平成13年9月

# 国土技術政策総合研究所資料

TECHNICAL NOTE of  
National Institute for Land and Infrastructure Management

No.4

September 2001

## アメリカ合衆国における自然災害時の危機管理体制

危機管理技術研究センター砂防研究室  
中谷 洋明

Emergency Management System for Natural Disasters in the United States

Hiroaki Nakaya

国土交通省 国土技術政策総合研究所

National Institute for Land and Infrastructure Management,  
Ministry of Land, Infrastructure and Transport, Japan

## アメリカ合衆国における自然災害時の危機管理体制

砂防研究室 研究官 中谷洋明

### Emergency Management System for Natural Disasters in the United States

Erosion and Sediment Control Division  
Researcher Hiroaki Nakaya

#### 概要

アメリカ合衆国における自然災害時の危機管理体制を包括的に把握するため、連邦緊急事態管理庁本庁において、実務担当者への聞き取り調査を実施し、連邦緊急事態管理庁の組織構造、法的権限、災害時等の対応計画、運用規定、及び、運営上の課題等を取りまとめた。

また、1979年以降、特に1993年から2000年期を中心に、米国連邦政府の危機管理体制を整理した。

キーワード：危機管理体制、FEMA、防災

#### Synopsis

Extended interviews were conducted to emergency management practitioners in the headquarters of the Federal Emergency Management Agency to research the emergency management systems in the United States in a holistic fashion. Organizations, legal authorities, response plans, operational procedures, and operation-related problems, specifically those of the federal government from 1993 to 2000, are covered.

keywords: Emergency Management System, FEMA, Disaster Mitigation

## まえがき

連邦緊急事態管理庁(以下 FEMA)の危機管理について、主として内部での長期にわたる聞き取り調査、及び、公開可能な資料に基づいて、組織の機構、運用実態をとりまとめた。これには、大規模自然災害への即時対応についての機能が全て含まれている。本資料では災害地での FEMA の活動等、一般報道で知られる面には重点を置かず、内部で実務担当者がどのように機能しているか、という面に焦点を置いた。組織構造、法律面の分析、連邦対応計画、災害後報告(運用)の4章を主要な柱とした。

4つの主要な柱に加えて、FEMA に関して特に関心の高い、災害援助職員と情報調整室についても別個に分析した。災害援助職員は、制度として、FEMA の災害実務を支えるものであり、また、情報調整室は FEMA の目、耳として、効果的な情報集約を実施する部門である。

本報告書は FEMA で、或いは州政府の担当部門で 20 年以上災害対応に当たってきた方々約 50 名以上への、聞き取り調査に基づいている。これによって、インターネットのホームページなどには現れない、より深い、実際的な災害対応実務を調査した。

もとより、危機管理、緊急事態対処の方式、特に実務は国により異なるものであり、どの方式が理想的であるとは言えない。アメリカ合衆国の FEMA の方式とて数あるものの 1 つである。しかし、米国の大がかりな連邦レベルの危機管理がどう機能しているのかを知ることは、人口 1 億を越え、多様な国土事情を抱える日本の危機管理にとっても、益するところがあると考えられる。台風と地震に晒される地域を持っているという点で、日米両国は共通点を持っている。この 2 つの災害とともに晒され、かつ人口規模の大きい先進地域はこの両国のみである。災害を抱えながら、どのように国が運営されていくか、この点において、両国は相互に参考にすることが出来ると考えられる。

本資料は、主として 2000 年夏季に実施したワシントン D.C.にある FEMA 本庁での調査研究を基に作成した。この調査は、筆者が平成 11 年度人事院行政官長期在外研究員として米国に滞在した際に、FEMA の関係各部署のご厚意を得て実施したものである。また、帰国後も、資料の使用許諾など、大変お世話になった。ここに重ねて謝意を表す。また、行政官長期在外研究員制度の運営に当たられている各方面にも、改めて深く感謝申し上げます。

# 目 次

1	連邦緊急事態管理庁の沿革と組織	1
1.1	FEMA設立の経緯	1
1.2	FEMAの組織図	1
1.3	各局の概要	2
1.3.1	災害予防局	2
1.3.2	準備、訓練、及び演習局	2
1.3.3	対応及び復興局	3
1.3.4	連邦保険局	3
1.3.5	合衆国消防局	3
1.3.6	運用支援局	3
1.3.7	技術情報サービス局	4
1.3.8	地方局	4
1.4	予算及び人員の概要	4
1.4.1	対応及び復興	5
1.4.2	準備	5
1.4.3	消防及び訓練	5
1.4.4	運用支援	6
1.4.5	情報技術サービス	6
1.4.6	災害予防	6
1.4.7	政策及び地方局運用	6
1.4.8	官房費	6
1.4.9	災害救助基金	6
1.4.10	災害前の被害軽減のための基金	6
1.4.11	国営洪水保険基金	6
1.4.12	国営洪水被害軽減基金	6
1.4.13	洪水地図近代化基金	6
1.4.14	緊急事態用の食糧及び避難所	7
1.4.15	監察官	7
1.4.16	国営保険開発基金	7
1.5	まとめ	7
2	法律面の分析	8
2.1	連邦制、大統領制と危機管理の関係	8
2.2	ロバートT. スタッフォード災害救助及び救済法	8
2.2.1	概観	8
2.2.2	スタッフォード法の骨子	9
2.2.3	条文の解説	12
2.3	まとめ	15
3	連邦対応計画	17
3.1	連邦対応計画成立の経緯	17
3.2	連邦の資源が使用される条件-地方か国(連邦)か	17
3.3	連邦対応計画はどう始動されるか	19
3.4	連邦対応計画を構成する組織、機構	20
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	20
3.4.2	地方局運用センター	20
3.4.3	緊急事態対応チーム先遣隊	21
3.4.4	国家緊急事態対応チーム	21
3.4.5	災害現地本部	22
3.4.6	緊急事態対応チーム	22
3.4.7	緊急事態支援チーム	25
3.4.8	破局的大災害対応グループ	25
3.4.9	災害復興センター	26
3.4.10	その他のチーム、施設、対応能力	26
3.5	連邦対応計画に基づいて用いられるプログラム	27
3.6	機能別に責任分担がなされる連邦対応計画	27
3.7	個別の機能について	28
3.8	対応プロセス	30
3.9	まとめ	31

4	ハリケーン・アンドリューを契機にしたFEMAの改革	32
4.1	アメリカ公共行政学会提言の要約	32
4.1.1	要旨	32
4.1.2	緊急事態への対処に関わる継続的な問題	33
4.1.3	なぜ効果的な緊急事態対処システムが必要なのか	33
4.1.4	連邦の役割の強化	33
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	35
4.1.6	州と自治体の役割	35
4.1.7	議会の役割と責任	36
4.1.8	てこ入れとなる大会の必要性	37
4.2	解説	37
4.2.1	連邦の役割の強化	37
4.2.2	軍隊の役割	38
4.2.3	州と自治体の役割	38
4.2.4	議会の役割と責任	38
4.2.5	てこ入れとなる大会の必要性	38
4.3	FEMA監察官提言の要約	38
4.3.1	要旨抄訳	38
4.4	解説	41
4.5	まとめ	42
5	災害援助職員	43
5.1	制度確立の経緯	43
5.2	法的基礎	43
5.3	災害援助職員に対する要件	43
5.4	運用面での規則	44
5.5	運用面での問題点	45
5.6	級別の職務内容	45
5.6.1	A級：初級行政事務	45
5.6.2	B級：中級行政事務	45
5.6.3	C級：上級行政事務	45
5.6.4	D級：法務及び管理職	46
5.6.5	E級：正規職員への助言等の補佐	47
5.7	まとめ	47
6	FEMAの情報調整室	48
6.1	情報調整室の概要	48
6.2	国家緊急事態調整センター	49
6.3	FEMAの各プログラム担当部局	49
6.4	地方局運用センター	49
6.5	他省庁との関連	49
6.6	情報調整室の任務	49
6.7	日常業務	49
6.8	勤務形態	50
6.9	要求される技能	50
6.10	まとめ	50
7	まとめ	51
8	引用	53

## 図及び表

図-1.1	連邦緊急事態管理庁組織図	2
図-2.1	並列する指揮系統	8
図-3.1	迅速さと効率性のトレードオフ	18
図-3.2	災害宣言の手続き	20
図-3.3	地方局運用センター組織図	21
図-3.4	緊急事態対応チーム組織図	23
図-3.5	緊急事態対応チーム運用部門組織図	24
図-3.6	緊急事態支援チーム組織図	25
図-7.1	FEMA組織の沿革	51
表-1.1	各局の概要	5
表-2.1	緊急援助法制の日米比較	9
表-3.1	緊急事態支援機能担当省庁	30
表-5.1	災害援助職員の給与表	44

## 1 連邦緊急事態管理庁の沿革と組織

### 1.1 FEMA 設立の経緯<sup>(1)(2)</sup>

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<sup>(3)</sup>

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。

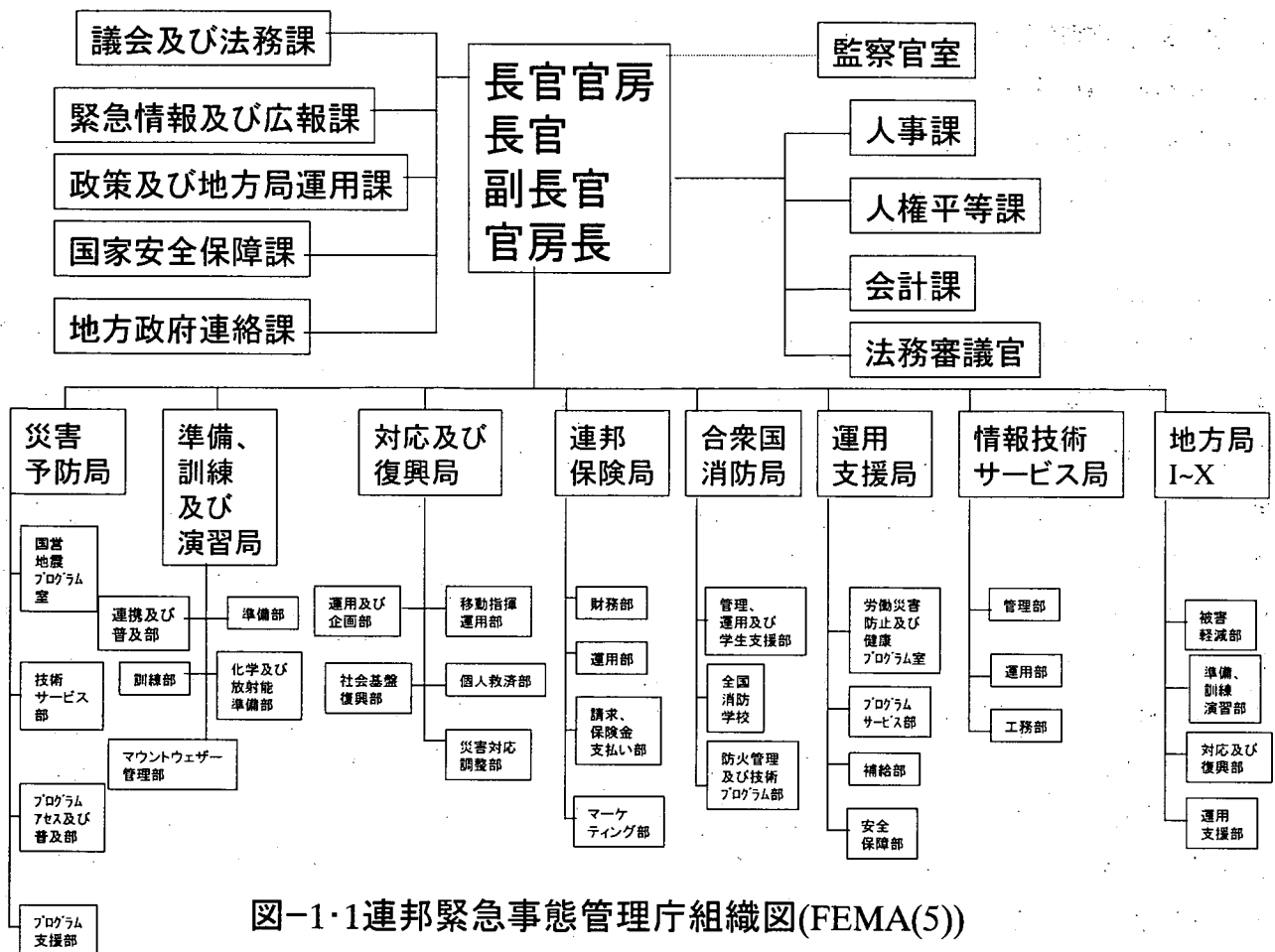


図-1・1連邦緊急事態管理庁組織図(FEMA(5))

### 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っては、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<sup>3)</sup>

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。

## 2 法律面の分析

### 2.1 連邦制、大統領制と危機管理の関係

法律面から見て、一国の危機管理体制は憲法構造によって規定される。これはアメリカ合衆国でも同様である。従って、アメリカ合衆国の危機管理体制、自然災害、緊急事態に対処する体制を理解するためには、合衆国憲法の骨組みを、理解しなくてはならない。アメリカ合衆国は連邦制国家であるから、中央政府である、連邦政府の権限と州政府の権限が並立することになる。合衆国憲法修正第10条に記されているように、「憲法によって合衆国に委譲されていないか、憲法によって州に委譲することが禁じられていない権限は各州のもの、あるいは人民のものである」からである。この所謂「州権」を理解することがアメリカ合衆国の危機管理、緊急事態対処を理解する出発点となる。戦争と異なり、自然災害や国内の争乱等は合衆国憲法に規定が無いので、自然災害への対処は州の権限であり、責任となる訳である。連邦制は「地方分権」或いは「地方自治」とは異なる。州知事は州兵(National Guard)を擁し、自分たちの州を守り、緊急事態に際しては、自己の権限において決定し、行動しなくてはならない。

同時に、アメリカ合衆国は大統領制の国であるから、連邦政府内での大統領の権限は絶対的なものである。合衆国憲法第2条1節と3節にあるように、行政権つまり連邦政府の執行面での権限と責任は大統領が負っている。しかし、大統領の権限は連邦政府の範囲を超えるものではない。ニューディール政策以降、アメリカ合衆国における連邦政府の役割の比重が増したため、各種補助事業面、プログラム面での州政府の連邦政府への従属度が高くなり、従って大統領の権限の範囲は拡張された。しかし、危機管理、緊急事態への対処面においてはやはり州政府、特に州知事が初めに来る。

これは、例えば災害現場で、州政府の職員は州知事の指示命令のみで動き、大統領、あるいは大統領の代理となる連邦政府の指揮系統には入らないということに現れる。すなわち、連邦政府内の指揮系統は大統領を頂点として、一元化されているが、州政府内でも州知事を頂点として、一元化されている(図-2.1)。

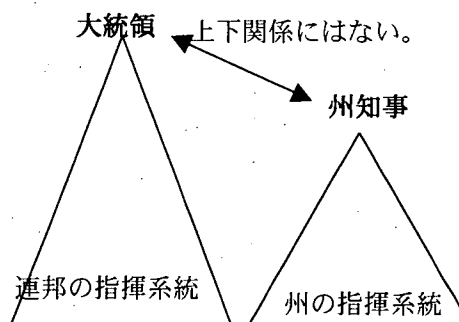


図-2.1 並列する指揮系統

## 2.2 ロバート T. スタッフォード災害救助及び救済法

### 2.2.1 概観

合衆国憲法で大統領が行政執行権を掌握する旨が述べられているものの、憲法の規定のみでは抽象的な権限にとどまる。危機管理のための、大統領の具体的な行政執行権については「ロバート T. スタッフォード災害援助及び緊急事態救済法」(以下スタッフォード法)に述べられているので、この法律の特性、成立の経緯を以下にまとめる。

スタッフォード法は緊急事態、大規模災害を定義した上でそのような事態の際に大統領が取る手続きと始動できるプログラムを記した法である。災害対策、特に災害時の緊急援助、復興に関わるプログラムの全てがスタッフォード法に記述されている訳ではないが、スタッフォード法は連邦の資源を動員するに当たっての手続きを定めており、最も根幹的な法律である。スタッフォード法は災害前後の比較的短い期間を対象に制定された法律であるため、公共施設の災害復旧等は主眼ではない。連邦の施設の復旧については述べられ

ているが、ガレキの撤去、仮設住宅、失業対策、個人及び家族への給付金、食料切符、危機カウンセリング、通信、公共交通等、被災者への援助に重点が置かれている。日本の災害対策基本法から計画面を取り除き、災害救助法の要素を強くすると、スタッフォード法に近くなる。米国連邦政府の全省庁の緊急援助業務はスタッフォード法によって包括的に扱われるのに対し、日本の国の緊急援助業務は1つの法律では包含されない。また、米国の災害本部は各省庁の実務担当者から構成されるが、日本では大臣から構成される点も大きな違いである(表-2.1)。換言すれば、米国の体制の方が、意志決定の場から最前線での実施主体までの組織階層の数が少ない。

表-2.1 緊急援助法制の日米比較

比較項目	日本	米国	備考
法の適用開始	内閣総理大臣が非常災害対策本部を設置	大統領が災害宣言を発令	平成7年以後日本でも総理大臣が閣議に諮らずに設置できるようになった。
対策本部員	大臣	各省庁の担当者	米国の対策本部は実務委員からなる。
災害応急対策に係る国の法律の種類	8*	1	米国の連邦援助法はスタッフォード法に集約されている。
法に基づく援助の実施主体	国・都道府県・市町村	連邦政府・市町村・州に加えて民間援助団体	国の災害援助職員が現地で援助に当たる点、NGOが連邦の援助を受ける点等、米国の方が重層的。
国の費用負担割合	80%~90%	大統領宣言されたものについて75%以上	米国は単一の負担率である。
国の災害援助の財務負担主体	法律を管轄する各省庁	FEMA	米国は単独の庁が負担する。
法律と防災計画の関係	防災計画が法律(災害対策基本法)の中で規定されている。	防災計画は省庁間の覚書	米国の計画は形式面が弱い、計画実施手順等の完成度は高い。
実施されるプログラムの内容	衣食住・医療・埋葬	衣食住・給付金・雇用・カウンセリング	類似している。

\*災害対策基本法、海上保安庁法、消防法、消防組織法、水防法、自衛隊法、災害救助法、日本赤十字社法

公共工事、災害復興面での連邦政府の役割は19世紀から始められたが、アメリカ合衆国が連邦政府による直接救済を含む災害対応、緊急事態対応を本格的に開始したのは、1947年の余剰資産災害法(Surplus Property Disaster Act)以降のことである。もちろん、連邦議会は1905年、1910年のアメリカ赤十字との協定を通じて被災者への直接救済を試みてきたが、赤十字は地方自治体からの寄付金で活動を実施していたから、財政的な責任は連邦政府にはなかった。1947年余剰資産災害法とは第二次世界大戦後、大量の余剰軍事物資を抱えたアメリカ軍がこれらの物資を適正に、効果的に処分するために、被災地に優先的に無償、あるいは非常な廉価で、生活物資となりうる軍事物資を供与あるいは譲渡するための法律であった。

1950年に災害救済法(合衆国公法81-875)が施行され、被災者救済のプログラムは住宅融資庁の所管をへて1953年から連邦民間防衛局が、従来余剰資産災害法で扱っていた被災地、被災者への直接の物資援助を合わせる形で引き受けることとなった。災害救済法は1969年、米国公法91-79によって拡張され、個人への直接所得補償が含まれるようになった。この後、1974年の改正(米国公法93-228)を経て1988年に現行のスタッフォード法が施行された。スタッフォード法、あるいはその前身である災害救済法は補助率75%以上を連邦政府が負担するとしている。逆に言えば、州政府、地方自治体は4分の1以下の負担で災害、緊急事態の対応を実施することができる。

## 2.2.2 スタッフォード法の骨子

スタッフォード法の内、緊急事態、大規模災害の定義、連邦及び州の調整官に関する規定、連邦政府への経費の償還、緊急事態対応に関する法的責任の免除、大統領宣言等の主要な手続きの箇所について以下に訳出した<sup>(4)</sup>。

#### ロバート T. スタッフォード災害援助及び緊急事態救済法(部分訳)

合衆国法令集

第 42 編 公衆衛生及び福利

第 68 章：災害救済

第 1 副章

第 5122 節 定義

(1) 緊急事態： 「緊急事態」とは、人命を救助し、財産、公衆衛生および安全を保護し、またはいずれかの合衆国内地域での破局的な大災害の脅威を軽減、もしくは回避するような州および地方自治体の活動と能力を補完するために、大統領の判断により、連邦の援助が必要となるあらゆる状況を指す。

(2) 大規模災害： 「大規模災害」とは、合衆国内のいずれかの地域での天災（ハリケーン、竜巻、暴風雨、高潮、高波、潮汐、津波、地震、火山の爆発、地滑り、土石流、豪雪、または旱魃を含む）、または理由のいかんを問わず、火災、洪水、もしくは爆発であって、大統領が、その深刻さ、および規模において相当な損害を引き起こすと判断するものであって、それらが引き起こす損害、損失、困難または苦痛を軽減するため、州、地方自治体および災害救済組織の活動と利用可能な資源を補完するため、本章により大規模災害救済をとる必要があるものをいう。

第 5143 節 調整官

(a) 連邦調整官の任命

大統領は、大規模災害または緊急事態発生の大統領宣言を発した直後に、被災地で任にあたる連邦調整官を任命しなくてはならない。

(b) 連邦調整官の機能

本章の目的を達成するため、連邦調整官は、被災地内において、

(1) 最も緊急に必要とされる救援活動の種類的第一段階の把握をしなくてはならない。

(2) 自身が必要と見なす現地対策本部を、大統領に与えられた権限内で設置しなくてはならない。

(3) 連邦調整官の指導または指揮下で活動することに同意する州および地方自治体、米国赤十字、救世軍、メノナイト災害サービス、その他の災害救援組織における救済活動を調整しなくてはならない。ただし、本章の規定は、1905年1月5日付法律(33 Stat. 599)「36. U.S.C.1」以降の法律および当該法律の変更により米国赤十字の職責をいかなる意味においても制限するものではない。

(4) 大統領が連邦調整官に委任した権限内で、また本章の規定に沿って、与えられた救援を速やかに実施するために、民間人および公務員が受けるべき援助をするための措置を、連邦調整官は自らの判断によって取らなくてはならない。

### (c) 州調整官

大統領が本章に基づく援助を必要と判断した場合には、大統領は、州および地方自治体の災害救済活動を連邦の災害救済活動と調整するため、州調整官の任命を被災州の知事に要請しなくてはならない。

### 第5144節 緊急事態援助チーム

大統領は、大災害または緊急事態が発生した地域で活躍する連邦の人員による緊急事態支援チームを設立しなくてはならない。この緊急事態支援チームは、本章で規定する連邦調整官の職務遂行を支援するものとする。大統領の要請がある場合、大統領決定に従い、連邦機関の長は、緊急事態支援チームの機能を遂行するに必要、または有用と考える自らの指揮下にある者を、予算措置の有無に拘わらず、緊急事態支援チームの臨時任務に派遣することを命ずる権限を有する。ただし、当該派遣者の先任権、給与または雇用上の地位の喪失を伴うことはない。

### 第5147節 連邦機関への費用償還

連邦機関は、本章に基づく支出に対し、本章の目的のために予算を取り分けられた基金から費用の償還を受けることができる。本章の規定により提供したサービスまたは物品の対価として連邦機関に示達される支出は、かかるサービスまたは物品のために支出可能であった費目に充当される。

### 第5148節 連邦政府の法的責任の免除

連邦政府は、本章の規定の実施にあたり連邦機関または連邦職員がその裁量に基づく機能または義務を履行し、または履行しなかったことに基づく訴訟には責任を負わない。



## 第4副章 大規模災害救済プログラム

### 第5170節 宣言の手続き

大統領が大規模災害発生を宣言するには、被災州の知事の要請が前提となる。この要請には、当該災害の深刻さと規模において被災州または被災自治体による効率的な対応能力を超え、連邦の援助が必要であるとの認定を必要とする。かかる要請の一部として、また本章に基づく大災害救援の前提条件として、知事は州法および州の緊急事態対応計画の直接的な実施に基づく対応策をとらなくてはならない。知事は、当該災害の被害の軽減に投入してきた、またそれに投入すべき州および地方自治体の資源の性質と量についての情報を提供し、かつ当該災害に対し、州および地方自治体が負担する義務と支出が本章による負担（そのうち州の負担は相当の部分を含めなくてはならない。）の条件に適合することを証明しなくてはならない。本条による知事の請求に基づき、大統領は本章に基づき、大規模災害もしくは緊急事態が存することを宣言する。

### 第5170a節 一般的連邦援助

大規模災害発生にあたっては、大統領は、

- (1) あらゆる連邦機関に対し、予算措置の有無に関わらず、州と地方自治体の救済活動を支援するように、連邦法(要員、装備、消耗品、および管理サービス、技術サービスならびに助言サービスを含む)によって定められた権限および資源を利用するように命ずることが出来る。
- (2) 連邦機関、民間組織、ならびに州および地方自治体が提供するあらゆる災害救済援助(ボランティアによる救済援助を含む)を調整する事が出来る。
- (3) 被災州および地方自治体に次のような技術支援および助言を提供することができる。
  - (A) 自治体の必須なサービスを行うこと。
  - (B) 危険及びその可能性について警告すること。
  - (C) 公衆衛生および安全に関する情報およびその提供、配布。
  - (D) 保健衛生および安全対策を行うこと。
  - (E) 公衆衛生と安全に対する急迫した脅威への対処、管理および軽減。
- (4) 医薬品、食糧、その他消耗品、及び緊急的な救済を提供、配布するに際し州および地方自治体を補佐することができる。

## 2.2.3 条文の解説

### 第5122節

アメリカ合衆国の法律に共通する特徴として、状況、基準の判断が究極的には大統領、あるいは大統領の指名した担当官に委ねられていることがある。状況判断が大統領個人の判断に委ねられているということは、万一事後、あるいは状況が推移する中で、その判断について批判あるいは疑義が国民から生じた場合、責任者である大統領が、その判断が妥当であると述べることになる。国民によって、Electoral College 選挙代表、を経て選出された大統領の判断ということで最終的には決着する。このことはアメリカ合衆国の、大規模災害時、あるいは緊急事態における統治機構の根幹が代表制民主主義に基づく人治であることを示している。手続きの公正性については民主主義に基づく法治によって担保されているが、緊急事態が発生した際の迅速性については、この人治的側面が重要な役割を果たしている。ただし、大統領制が迅速なる危機管理の必要十分条件であるとまでは言えない。大統領が制度として多くの情報収集分析機関に支えられていることに、十分な注意が払われなくてはならない。

#### 第 5143 節

coordination の訳を「調整」として、「統括」としていないのには若干説明が必要である。これは、緊急事態対応、大規模災害対応にあたって、連邦及び州の調整官は災害救助、救済活動をコントロールしてはいないからである。緊急事態、大規模災害に当たっては、対応は必然的に多数の組織を横断するものになり、また活動の種類、範囲も膨大なものになるため、一握りの人間が全てを把握して判断をするということは不可能である。多数の組織が混在する組織横断的な活動である緊急事態対応、特に大規模自然災害への対応に当たってはコントロールするよりも調整することが重要になる。すなわち、各関係省庁、機関が被災者の困難を除くという共通の目的のために、日頃から準備された緊急事態時の手続きに則って活動していなくてはならない。この、実活動が行われることを担保するのは、連邦調整官ではなく、連邦対応計画である。各関係省庁が、後述の連邦対応計画を遵守しているのである。連邦調整官は、各活動がぶつかった際に、仕切をするのが役割であって、活動を行うように促すことは主務ではない。具体個別の機能については後述する連邦対応計画で述べるが、ここでは調整型情報処理、意思決定について、若干考察を加える。

第 5143 節(4)に見られるように連邦調整官には大統領の権限が委譲されている。これは、一般的に大統領に指名された連邦職員全てに当てはまることであるが、当該任務に限定して、大統領の果たすべき職務の執行権を代行することになる。連邦調整官はこの点において、連邦の諸機関を調整する権限を持つことになる。しかしながら、アメリカ合衆国の危機管理体制では、災害現場で、連邦調整官が他の省庁の反対を押し切って指示するということが、一般的ではない。これは、法的に見れば可能であるが、現地にあっては、調整官は、各省庁、被災者、関係各機関の利害を理解して、大多数が納得できる判断をする。対立が生じやすいのは寧ろ現地対策本部と FEMA 本庁に設置される本庁対策本部との間である。これは、情報の集約度、被災者との距離等に違いがあるからであると考えられる(いわゆる「温度差」)。この局面では、連邦調整官が大統領の権限を代行していることが働いて、現地対策本部の声が、ワシントンの本庁も含めた全体の意思決定に、比較的良く反映される。連邦調整官が現地対策本部を代表していることは、現地対策本部での調整に当たってはプラスに働いていると考えられる。

危機管理体制を作るに際しては、情報、意思決定をどの程度集中させるかということが議論されなくては

ならない。この点、例えば、敵の戦闘意志の粉碎を目指す軍事行動にあつては、情報を集中管理し、作戦計画のような機密を保持し、戦力を集中することによって敵軍の正面から敵の意思が存在する心臓部を叩く、という点で、明確に情報が一元管理されなくてはならない。軍事行動は統一が肝心であるから、射撃の開始、突撃等、戦力の一挙大量投入によって、事態を決着させる。しかし、民事では、事情を異にする。被災者の救済サービスは例えば集中ではなく分散によって効率が向上すると考えられる。通信網の輻輳や輸送路の混雑は例えば集中すべきでないものが集中しているケースに当たる。緊急事態、大規模災害時の課題はこれらの諸活動が効率良く行われるように、調整を図ることである。

調整を図るために情報が収集、分析され意思決定者に伝達されなくてはならないことは論を待たない。しかし、これは情報の一元管理とは異なる課題である。自然災害時にあつては、多くの諸機関が活動するため意思決定は多元化されている。従って連邦対応計画でもあるいは緊急事態支援チームでも情報の共有化をまず課題としている。必要な情報が入ってこないことは軍事、民事を問わず意思決定者の直面する難点である。情報の収集、分析は意思決定支援システムの課題となるが、この課題については、アメリカ合衆国にあつては、技術的側面から検討が重要視されている。意思決定支援システムの不備は、意思決定システムを集中化することによって解決されない。意思決定の科学の発達も含めて、意思決定支援システムは軍用システムを転用することによって改良されているものが多い。

民事でも被害者が多数に上ることが見込まれるために非常に困難になる意思決定が存在する。例えば警戒避難、特にハリケーンや洪水、津波といった類のものである。スタッフォード法は第 5148 節で災害救済活動における連邦政府の法的責任を除外している。この点は州レベルの該当する法律を見ても比較的似通っていて、緊急事態にあつては、政府の責務は最善を尽くして災害の犠牲者を出さないようにすることである。災害の完全な封じ込めに成功しなかったとしても、その法的責任は初めから明確に否定している。と言っても意思決定の困難さが減るわけではない。しかしながら、警戒避難は、戦場での突撃と異なって、同時に一斉に実施する必要は無い。災害を引き起こす原因となるハリケーンや火山などの、危険度に関する情報の分析と、共有こそが重要であるとされている。情報収集、分析、共有の不備に対して意思決定の一元化は処方箋にはならない。

#### 第 5144 節

Emergency Support Team 連邦緊急事態支援チームは州及び地方自治体の災害救済活動を支援する連邦調整官を補佐する。通常、FEMA 長官が大統領命を受けて、FEMA 内部、場合によっては他省庁の上級ポストの職にある者を、連邦調整官に指名する。自然災害への対応は多くの省庁にまたがる業務であるため、現地での確かな判断をするためには各省庁のプログラム等に通じた担当者が必要となる。大統領の要請は、大統領府の下にある FEMA が内容を具体化する。緊急事態に際しては、FEMA があらかじめ各省庁に諮って決めておいた人員を緊急事態支援チームとして派遣するように要請している。

#### 第 5147 節

連邦各機関への費用償還は Disaster Relief Funds 災害救助基金からなされる。費用償還の片務性には注意を

要する。大統領が、FEMA を通じて、各省庁に任務を要請する際には、「予算措置の有無に拘わらず」と記されているように、当該任務に対する予算措置を講じなくとも、要請し、業務を課すことは、理論的には可能である。しかし、実態としては省庁間の信義に則って FEMA が災害の予算委員会に図って獲得した災害補正予算が、災害救助基金を経て各省庁に払い戻される。緊急事態に当たっては、各省庁は当面利用可能な予算を流用して、必要に応じて支出する。支出した後に払い戻しを受ける際に、緊急事態のために使用した費目に限定して、払い戻される。これによって、予算執行上の齟齬がないようにしている。

#### 第 5148 節

緊急事態及び大規模災害への対応に当たっては、多くの不確定要素を斟酌しながら意思決定がなされていく。危機管理上の意思決定は被害の局限等、結果を考慮した判断をするのが特徴である。危機管理の性質上、結果を管理することは、通常の意味では出来ない。従って、意思決定の結果に対する責任を負わせられることは、意思決定者にとって不合理な負担となる。加えて、この意思決定に伴う法的責任がどこに存するのかによって、意思決定そのものが大きく影響する。災害救済の法的責任を政府が掌握しないということは、逆に言えば、国民、あるいは被災者が責任を持つということである。これは、自然災害等に対して、完全に自助努力を要求している訳ではない。アメリカ合衆国の政府は緊急時における国民の安全に責任は持たないが、最善を尽くして国民の信頼に反しないように努力する。国民の代理として可能な限りの災害救済サービスは提供するが、その結果についてまで責任を負えない旨を述べているのである。この条項 1 つで訴訟の可能性を完全に打ち消せる訳ではないが、災害救済の実務に当たる担当官にとっては、結果の如何に拘わらず最善を尽くすという態度を貫き易いという利点はある。

#### 第 5170 節

大統領が大規模災害宣言を発するには、被災州が自分の動員できる資源を十分に動員していなくてはならない。これには明確な数値基準はないが、当該州の予算の執行状況等が総合的に勘案される。ただし、予算の執行状況、或いは州側の負担部分についての情報を被災時、緊急事態にとりまとめることは非現実的であるので、特に大災害や緊急の場合には、事前に定められた手続きに沿って、柔軟な運用が図られるように 1993 年以来、運用上の手続きが変更されている。これは運用上の変更であるので、時の政権、特に、FEMA 長官の方針によって変更されうる部分である。

#### 第 5170a 節

救済活動の種類について述べられている。スタッフォード法の中で、緊急に用いられる災害救助のプログラムを記述している。連邦の支出によって、被災者に比較的きめ細かいサービスが提供され得るのが特徴である。

### 23 まとめ

スタッフォード法あるいはアメリカ合衆国の危機管理体制全般について言えることは、1950 年災害救済法以来、アメリカの危機管理体制は常に核戦争の脅威の下で発達してきたということである。このため、自然

災害等を対象として危機管理体制を発達させた国々とは異なって、突発的かつ全面的に特定の、あるいは米国全土に亘る、広範囲な社会機能の破壊が起きることを前提として法律と危機管理体制が作られている。これは例えば、FEMAの前身である大統領府緊急事態準備局(Executive Office of the President, Office of Emergency Preparedness)が Continuity of Government「政府の存続」を任務としていたことから容易に伺い知れる。FEMAも1992年の時点で国家準備局(National Preparedness Directorate)、今日でも準備、訓練、及び演習局(Preparedness, Training & Exercise Directorate)を持っているように、核戦争に対する国家的安全保障の任務は縮小したもの、無くなった訳ではない。核戦争を想定して、危機管理体制作りをしてきたために、連邦政府がきめ細かく各種の生活上の必要に応えるようにプログラムが組まれている。しかし、全面的核戦争は一度も起きていないため、壊滅的な被害が実際に起きた場合に、これらのプログラムがどのように始動されるかについてのチェックがなされていなかった。1992年の冷戦終結、そしてブッシュ政権からクリントン政権への移行期に起きたハリケーン・アンドリューはFEMAのプログラムの始動面での問題点を明らかにした。このハリケーン・アンドリューがFEMAの組織と運営面に与えた影響は後述するが、スタッフォード法が、一部の災害軽減の条項を除いては、改正されずに来ていることには注意が必要である。すなわち、連邦政府の危機管理、緊急事態対処の根本法である法律の文言自体が手付かずなまま、計画と運営面の改善によってFEMAは、1993年以降、1993年ミシシッピー川の大洪水や1994年ノースリッジ地震を乗り切ってきたのである。1992年に同じ法律の下でFEMAの対応は不十分であるとして、極めて厳しい批判を被っていることを考えると、スタッフォード法の枠組みの中での機動的な運用が、大規模災害への対応を成功に導いたと考えられる。

スタッフォード法は、各種の状況判断が大統領によってなされる旨を一貫して述べている(例えば5122節)。則ち、法律構造として、意思決定権限の一元化が見て取れる。意思決定の面についても法律より運用面に着目すべきである。例えば、現代の大統領制が、制度としての大統領制になっており、500人を越えるホワイトハウス、大統領府の職員と例えば自然災害対応ではFEMAの職員数百名以上を一度に動員して情報を収集、分析した上で、意思決定がなされている。運用面で大統領の意思決定が十分に支援されている。やみくもに法的権限の集中を図っても、意思決定権限者を補佐する機能が十分に整えられなければ、質の良い意思決定はなされない。大統領に権限が集中しているため、法的な手続きが見やすく、その単純さが迅速な意思決定を可能にしているかのごとく目に映るが、実の所は、強い運用部門が迅速な意思決定を主要因である。被害度、被災履歴、州の財務状況等を明確に整理して初めてFEMAの長官もはっきりと大統領に進言できるのであり、大統領も強い政治的意志を示すことが出来るのである。

### 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ォ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

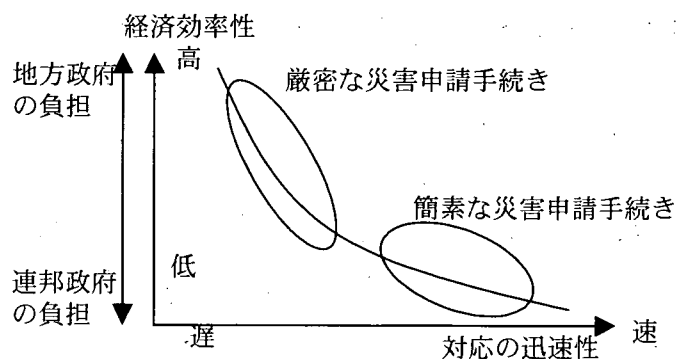


図-3.1 迅速性と効率性のトレードオフ

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

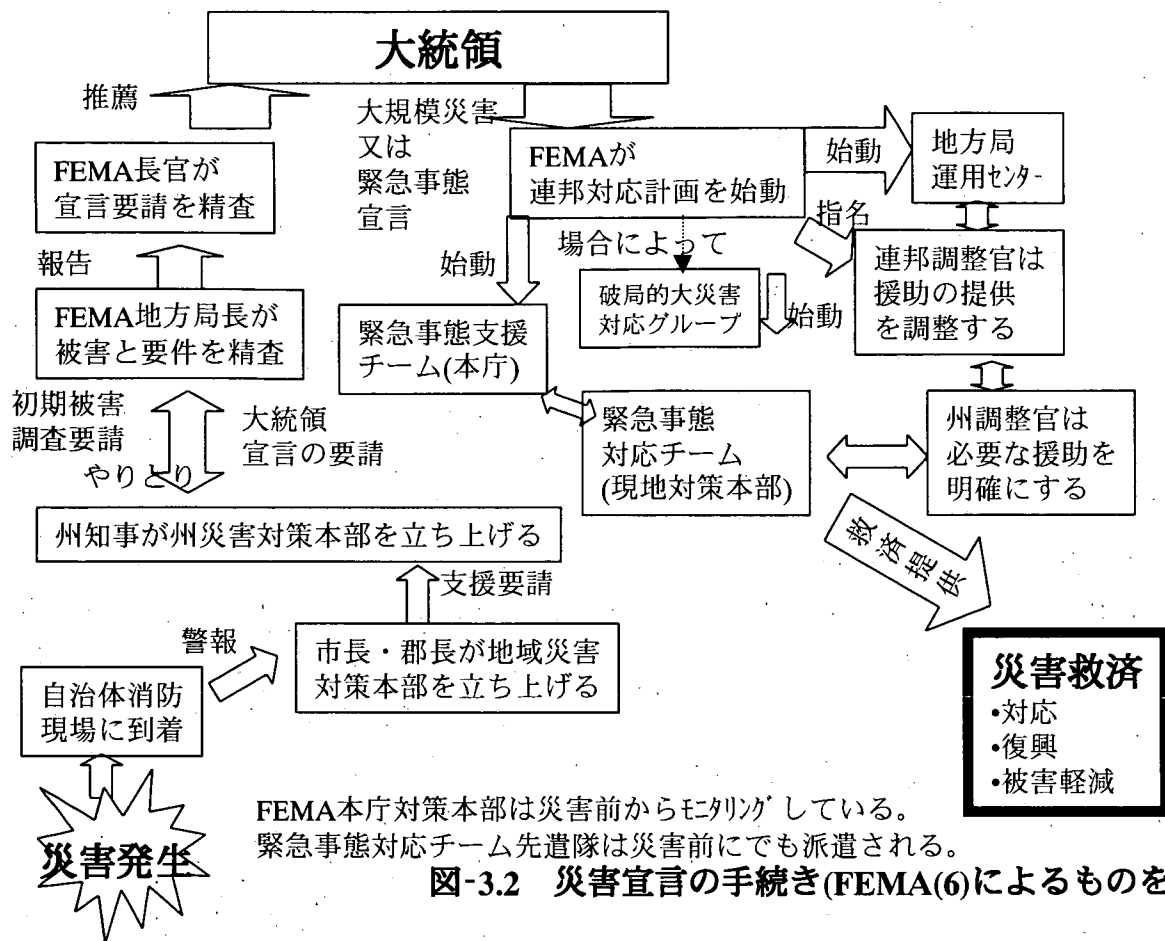
大統領の災害宣言を余りに安易に出すことの危険性は FEMA では良く認識されている。それは共助と公助の区別の面、特に全体で支出できる資金面での制約が厳しく認識されていることが一方であり、FEMA の事務処理能力面での制約がもう一方にある。多数の小規模災害を扱っては、肝心の大規模災害に投入できる資源が消耗されてしまうということである。

### 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<sup>6)</sup>。





### 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。

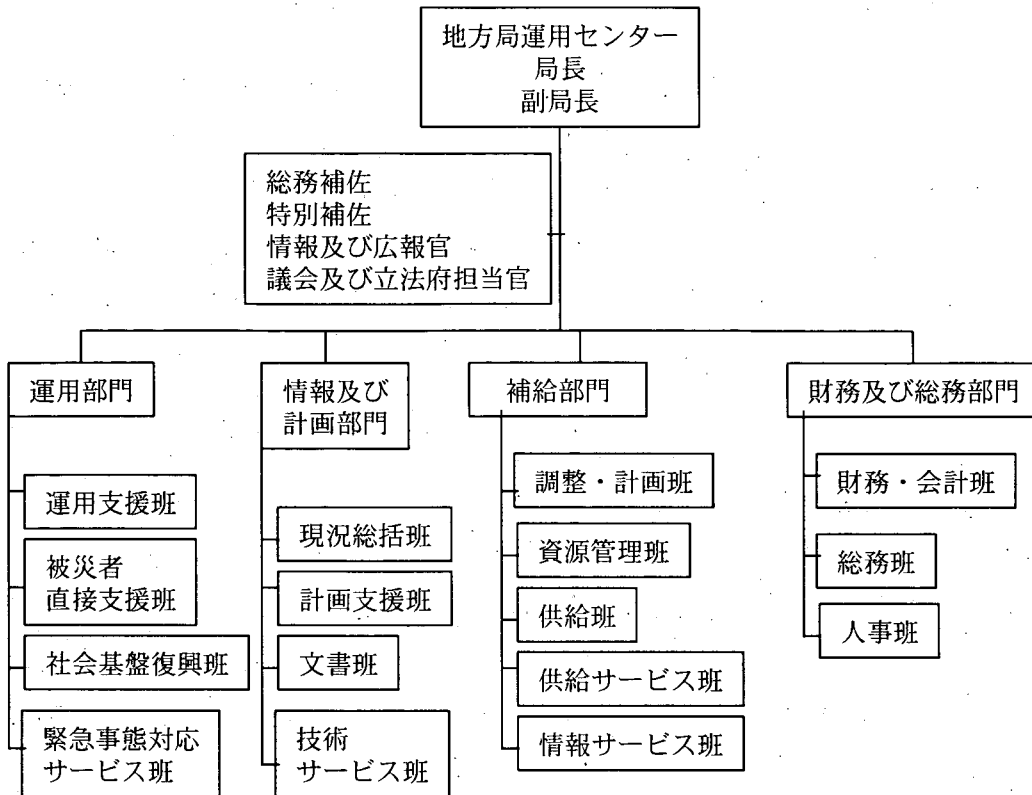


図-3.3 地方局運用センター組織図(FEMA(6)による)

### 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

破局的な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ため、国家緊急事態対応チーム(ERT-N)が現地に派遣される。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。

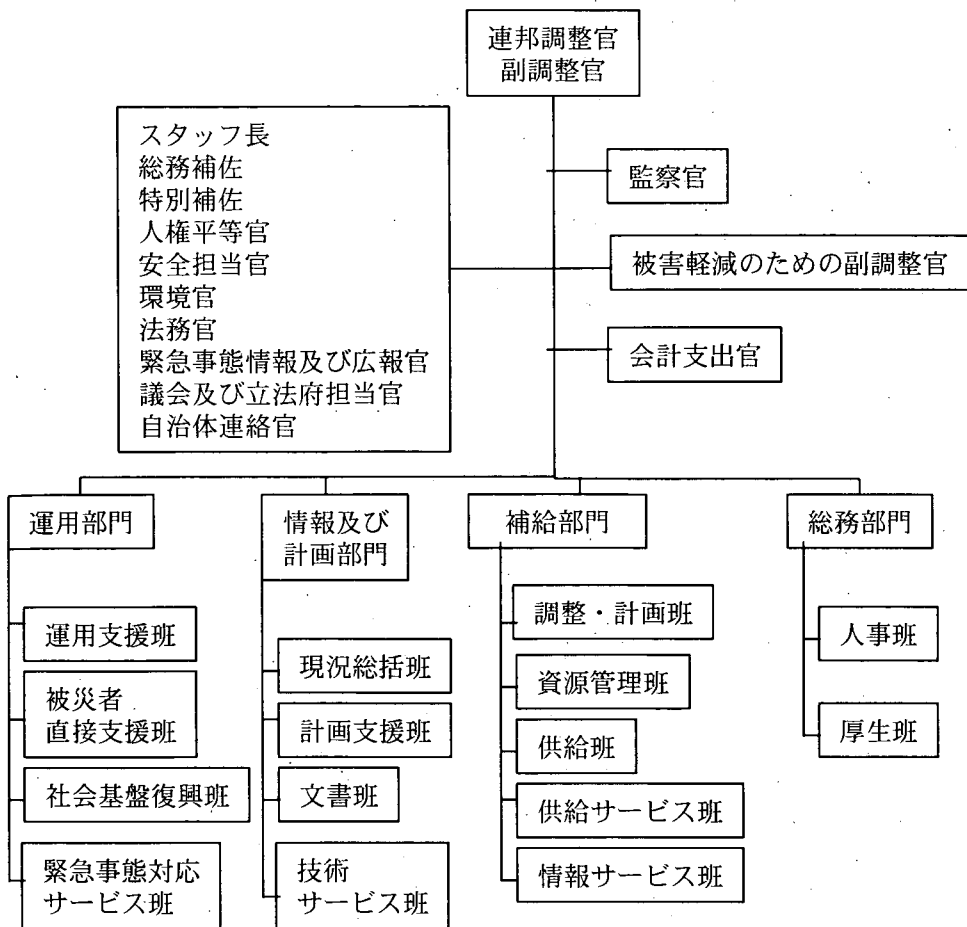


図-3.4：緊急事態対応チーム組織図(FEMA(6)による)

#### (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、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。

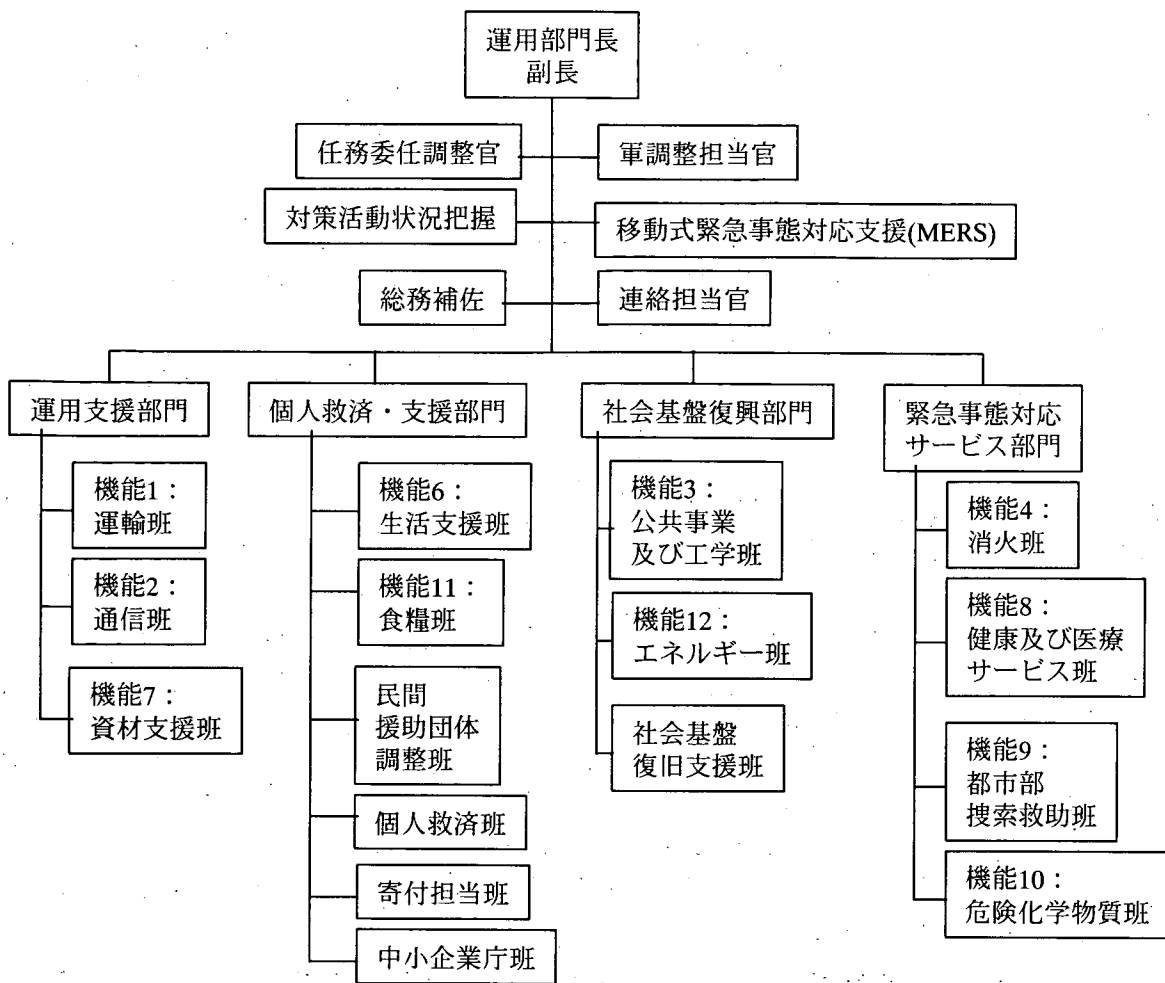


図-3.5 緊急事態対応チーム運用部門組織(FEMA(6)による)

(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も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。

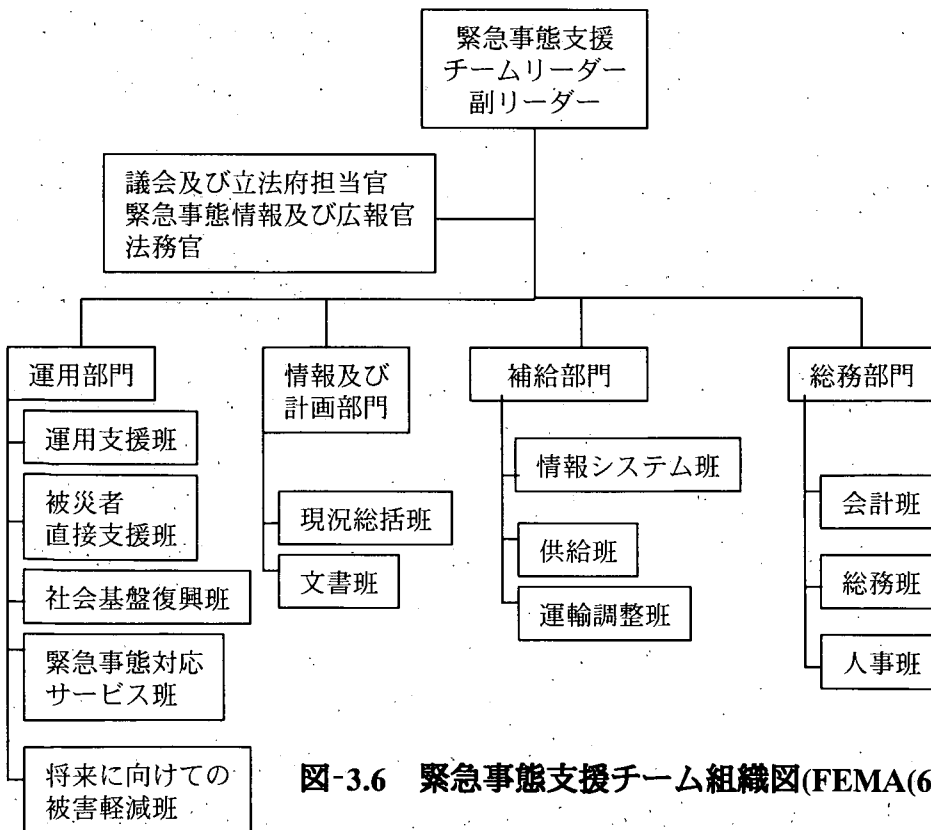


図-3.6 緊急事態支援チーム組織図(FEMA(6)による)

### 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 の地方局にあつては局対策本部が 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。

災害が破局的であつて、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つて、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<sup>9)</sup>

###### 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 は議会で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、復興がなされるように、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、アンドリュース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。災害後にもこうし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、または議会に任せられる、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つては、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される見込みである。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。

## 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つて、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つて、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。

## 6 FEMAの情報調整室<sup>8)</sup>

### 6.1 情報調整室の概要

緊急事態、災害に対応するためには情報が重要である。しかし、報告、収集された情報が即、役立つ訳ではない。情報は選別して、重要度を付けなくてはならない。これが、FEMAにあっては情報調整室の作成する日報に集約される。また、一方で、活字からなる日報と、口頭での報告とで伝わり方が違うことから、2つの仕方を組み合わせることが必要である。この組み合わせとして、Briefing、手持ち資料に基づいた口頭での簡略な説明、そして、質疑がある。これが幹部会の場でなされることから、災害情報の集約的解釈がなされ、幹部間での情報の共有がなされる。FEMAの情報への感度は、以下の体系的な方策によって維持されていると言える。

1. 国家緊急事態調整センターはあらゆる情報を洩れなく収集する。
2. FEMA本庁の情報調整室は情報を集約して、日報にまとめる。
3. 情報は口頭で報告され、質疑によって詳細まで確認される。
4. 質疑は局レベルの幹部会でなされるので、多角的に分析される。

FEMAにあっては、情報の収集と集約は物理的に分離されている。これは、2つの機能がやや趣を異にすることを考慮している。つまり、収集段階では全ての情報を洩れなく集めなくてはならないが、集約段階では、逆に取捨選択、捨てなくてはならないからである。情報を活字という冷たいメディアで取る場合には、見落としが出てくる。また、個人で、例えば個室で読んだり聞いたりしてもやはり見落としが出てくる。これを口頭で、幹部会という集団で聞くことで、様々な疑問が新たに喚起されてくることは明らかである。全ての情報について、口頭で報告することは時間的に不可能である。しかし、集約した上であれば、5分程度での説明を聞くことは、充分可能であるし、また効果的な理解共有であると考えられる。

情報調整室は対応及び復興局の運用及び企画部の被害度調査及び分析課(Assessment and Analysis、以下、調査分析課)に属しており、調査分析課長に対して報告をし、指示を受ける。その任務は主として4つある。

1. 潜在的、または進行中、または最近あった災害について情報を提供すること。
2. 特別報告及び説明を準備すること。
3. 枢要な幹部の運用上の決定に必要な情報を提供すること。
4. FEMA本庁にあって、災害対応状況に関する最新情報源としての情報室を維持すること。

情報調整室はFEMA本庁中二階にあって、朝5:30から夕方6:00まで稼働している。情報調整室は4人の成員からなり、1人の担当官(Action Officer)が指揮をとる。情報調整室は、国家緊急事態調整センター、移動式緊急事態対応支援部隊、移動式緊急事態対応支援運用センター、地方局運用センター、災害現地対策本部、FEMAの各担当部局と連絡を取りながら情報を収集していく。

情報調整室は地理情報システム、国営気象サービス、各種リモートセンシング情報源からの情報を、コンピューターのネットワークを通じて、報告書にまとめ、掲示し、配布する。配布される地図情報としては、地理情報、人口統計情報、ハリケーン等の予測若しくは、実際の経路、被害予測モデル、被害度判定、及びその他の情報がある。情報調整室のスタッフは日程に応じて、あるいは要請に応じて、会議での状況報告を行う。

## 6.2 国家緊急事態調整センター

国家緊急事態調整センターはコンピューターネットワークを通じて、或いはFaxを通じて、その掌握する全ての災害現地対策本部、地方局運用センターからの状況、運用報告を整理した上で、情報調整室に送付する。情報調整室は日々の「状況報告」その他の適当な報告を国家緊急事態調整センターに送付する。

## 6.3 FEMAの各プログラム担当部局

情報調整室はFEMAの各担当部局に問い合わせて、災害に関する技術的専門性、情報の内容についての正確さを保つようにする。

## 6.4 地方局運用センター

災害発生が予測される場合、或いは、大統領宣言が発せられる前の段階では、地方局運用センターから、定期的に国家緊急事態調整センターに報告がなされ、この情報が本庁の情報調整室に届けられる。同様に、災害現地対策本部からの情報も国家緊急事態調整センターを経由した上で情報調整室に上がってくる。移動式緊急事態対応支援運用センターからも地方局の判断で情報が上げられることがある。情報調整室は、リモートセンシングデータに関する地方局運用センターや災害現地対策本部からの要請を調整する。

## 6.5 他省庁との関連

災害や事態の種類、規模に応じて、状況報告を行うに当たって、他省庁の専門的支援を受ける。追加情報を依頼するかどうかは、場合によって異なる。

## 6.6 情報調整室の任務

災害の程度や規模が高まって、通常の情報調整室の陣容では対応し切れなくなった場合には、調査分析課から、または、緊急事態支援チームの情報及び計画部門から増援を受ける。情報調整室の提出する報告、或いは業務には以下のようなものがある。

1. 日々の状況報告
2. 状況の簡潔な説明(Briefing)
3. 大統領府へのメモ
4. 単発的な報告
5. 幹部が説明するための資料

これに加えて、状況の掲示板作り、その維持、また災害状況の地図の掲示等もある。情報調整室の活動レベルは3つに分けられている。すなわち、4人体制で業務をするレベル1、複数の州にまたがって災害が起きそうであるとか、災害が大規模である時には、調査分析課から増援されるレベル2、そして、複数の地方局にまたがった災害になった場合には、さらに緊急事態支援チームや本庁運用部からも増援されるレベル3となる。情報調整室の任務はFEMAの地理情報システムに依拠している。

## 6.7 日常業務

日報は毎朝8:15にFEMA本庁対応及び復興局運用部長に提出の上、説明されなくてはならない。このための情報は朝6時前後までに情報調整室にFEMAの他の情報源から送られてくる。情報が来ていない場合には、情報調整室は情報源に問い合わせて、取得しなくてはならない。月曜日、水曜日、木曜日の朝9時には対応及び復興局の幹部会議にて、発生しそうな災害、新規の災害、或いは進行中の災害についての関連情報

が、資料に基づいて、簡潔に説明される(Briefing)。これによって、本庁での対応に当たる幹部は全て、災害について問題になりそうな点を把握することになる。情報調整室が作成する「状況報告」はカラー写真入り、地図付きの見やすく、理解しやすいものであって、FEMA のイントラネット上に掲示される。FEMA の職員はこれを見て、対応すべき災害、また本庁としての課題を知ることになる。情報調整室では、殆どのテレビニュースを流しており、その日の遅くに起こるような災害についても神経を尖らせている。インターネットの災害情報のサイトについても全て見た上で状況報告にまとめていく。

## 6.8 勤務形態

情報調整室の勤務時間は早朝から夕方、通常職員の定時よりも遅くまでに及ぶため、週単位のローテーションを組んで、1人1週間4日働く形態をとっている。

## 6.9 要求される技能

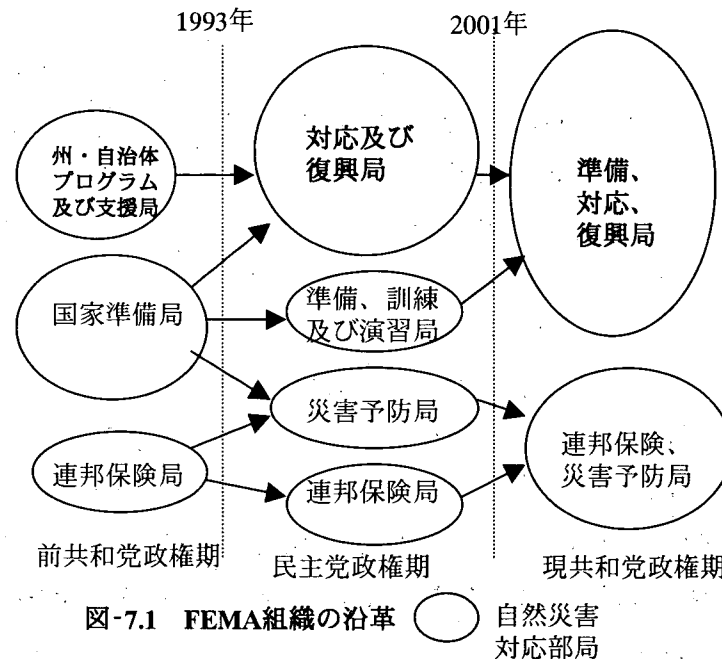
- ・ **日報編集者(Managing Editor)** : 記事、グラフ、地図の割り付け、その日の活動の優先順位付け、必要に応じて記事書き。
- ・ **図化担当者(Cartographer)** : 地理情報システムによる地図を描くこと、インターネットから地図を取り寄せること、ハリケーンの経路図を作成すること、衛星からの天気図を入手すること。
- ・ **説明者(Briefer)** : 日報を説明するための控えメモの作成、運用部長への説明、調査分析課長への説明、対応及び復興局幹部会での説明、特別報告の説明。
- ・ **記事作成員(Reporter/Writer#1 and #2)2人** : 情報源の徹底的な確認、記事についての詳細情報の入手、記事の執筆及び編集者への提出、地図の描画、記事用写真の入手、グラフの描画、必要な情報をインターネットから取り出すこと。
- ・ **担当官(Action Officer)** : 各情報源との調整を図る。常に最新の報告書、地図、グラフに更新されているようにする。調査分析課の担当と図って、幹部用情報取り出しシステムに入れておくべき情報を選別する。緊急事態支援チームが始動する前に、気象学やその他の災害関連の特殊技能のある人を確保する。

## 6.10 まとめ

災害についての包括的で集約された情報は極めて重要である。しかしながら、緊急事態になればなる程、事実と憶測がないまぜになって、状況の把握が混乱する。この混乱を防ぐには、事態の推移を専ら追い続ける班・人員が必要である。FEMA 本庁で集約に当たるのは極少数の4人であるが、国家緊急事態調整センターでは150名前後がこの任務に当たっている。現地で一次情報を収集している人員を含めれば、この人数は更に増える。対応要員ではなく、専ら情報の収集、分析、集約にこれだけ多くの人員を当てているところに、戦略としてFEMA が情報を重視していることが現れている。

## 7 まとめ

1993年から2000年までのアメリカ合衆国連邦政府は民主党政権によって指導されてきた。2001年1月からは共和党政権によって指導されている。調査期間が2000年夏季であったため、本資料では、前共和党政権期から民主党政権期までのFEMAを主として対象としてきた。そこで、1993年を境になされた機構改革に焦点をあて、FEMAが自然災害を主務とした、開かれた機関に生まれ変わったことを述べた(図-7.1)。FEMAの緊急事態及び自然災害への対処を支える法律、連邦対応計画、またハリケーンアンドリューの際の反省点を見ることによって、FEMAの運用状況の課題を概観した。



FEMAの根拠法であるスタッフード法が比較的強い法規であることが、機能する計画を策定する際に大きな役割を果たしていると考えられる。しかし、連邦対応計画は連邦レベルの計画であって、州政府が、或いは民間援助団体が、第一線に対処に当たっている状況での、いわば支援に当たる連邦政府の活動計画の総括的計画であることには注意すべきである。つまり、混乱の中で緊急事態への対処に当たる諸機関に追加として、FEMA的な機能を加えることは効果があるが、FEMAのような機関は既存の諸機関に取って代わるものではない、ということである。

ハリケーンアンドリュー後の反省点を考察することによって、自然災害対応、緊急事態対処を実施するための組織の改善点が具体的に明らかになった。初動時に州政府からの支援要請を待ち続けることは、連邦政府にとって益とならない、という点が重要な点であった。このために、財政的な関与、負担とは別に、初期の情報収集局面からの連邦政府の積極的な関与が推進されたのである。

また、特筆すべきFEMAの機能として、災害援助職員の制度、また、情報調整室の機能についても述べた。災害援助職員は緊急事態対処を一線を支える、貴重な事務面での戦力である。また、情報調整室を設置することによって、要員150名を越える国家緊急事態調整センターで収集された情報が、実際にどのように集約されていくか、についても概観できた。混乱した大量の情報は、価値がない。情報集約過程については、



継続的に分析と検討を重ねる必要がある。

核戦争と自然災害という二重目的を持っていた機関が自然災害一本に絞った経緯を辿ることが出来た。しかしながら、2001年6月時点で、FEMAの新長官であるJoe Allbaughは、災害援助への連邦負担率の下限を50%まで引き下げることがを提唱するとともに、組織的には準備、訓練、及び演習局と対応及び復興局を合併して準備、対応及び復興局とすること、また、災害予防局と連邦保険局を合併して連邦保険、災害予防局とすることを方針として打ち出している。

本資料で概観してきた通り、新長官の方針は前の共和党政権期に見られた組織形態である。この点から、現在の共和党政権下でのFEMAが、次第に安全保障官庁としての色を強め、自然災害への人材、資源の配分を減らしていく可能性も否定できない。アメリカ合衆国は大統領制の国であるから、政権交代に伴って、行政組織が大きく変更され、また運用も変更されることは希ではない。しかし、FEMAの各種プログラムや運用面が整備されたのは1993年以降であるので、災害対応の方式が全面的に変更されるとは考えにくい。特に、連邦政府の予算は議会の予算委員会毎に定められているので、行政府の方針で全てが一朝一夕に変わるということはないと思われる。

1990年代のFEMAに見られたように、安全保障用に組み立てられた堅牢なシステムを、自然災害等の民生的緊急事態に振り替えた時、自然災害への組織的対応は長足の進歩を遂げた。この原因としては、冷戦の終結が民主党政権への移行と重なったことが挙げられる。技術的にも、組織的にも、自然災害の緊急事態管理面で、1990年代のFEMAには学ぶべき点は多々ある。また、自然災害を主務としていたため、組織的にも開かれていて、学ぶ機会も多くあった。安全保障官庁の色合いが濃くなるにつれて、このような調査の機会を持つことも次第に困難になることが予想される。その意味で、本資料は1990年代の開かれたFEMAの記録として、価値があると考えられる。

## 8 引用文献

### FEMA 資料

1. [www.fema.gov/library/eo12127.html](http://www.fema.gov/library/eo12127.html) (Executive Order 12127)
2. [www.fema.gov/library/eo12148.html](http://www.fema.gov/library/eo12148.html) (Executive Order 12148)
3. [www.fema.gov/budget/bg00feat.html](http://www.fema.gov/budget/bg00feat.html) (FEMA Budget summary 2000)
4. Stafford Act
5. FEMA Organizational Chart
6. Federal Response Plan and its Executive Overview
7. FEMA IG, FEMA's Disaster Management Program: A Performance Audit After Hurricane Andrew, H-01-93, January 1993(Page 1-5).
8. FEMA Information Coordination Unit overview pamphlet.
  
9. National Academy of Public Administration. "COPING WITH CATASTROPHE: Building an Emergency Management System to Meet People's Needs in Natural and Manmade Disasters" Washington D.C. 1993.
  
10. Peterson, Val. "Federal Assistance" 1957 Annals, Disaster and Disaster Relief, edited by Smith DeWitt., American Academy of Political and Social Science, Philadelphia PA, 1957.

.....  
© 国土技術政策総合研究所資料  
**TECHNICAL NOTE of NILIM**  
No. 4                      2001.9

編集・発行 国土技術政策総合研究所  
(住所) 茨城県つくば市 旭一番地

.....  
本資料の転載・複製の問い合わせは (0298-64-2211, ext.3211)