

国土技術政策総合研究所資料

TECHNICAL NOTE of
National Institute for Land and Infrastructure Management

No.598

June 2010

ハリケーン・カトリーナ災害を契機とした 米国の危機管理体制の改編に関する調査

危機管理技術研究センター 水害研究室
伊藤弘之、小林肇、林照悟、榎村康史、飯野光則、
山岸陽介、大谷周、白井正孝、原口幸雄

The Study on the Improvement of the Emergency Management System
in the United States after Hurricane Katrina

Flood Disaster Prevention Division
Hiroyuki ITO, Hajime KOBAYASHI, Shogo HAYASHI,
Yasufumi ENOMURA, Mitsunori IINO, Yosuke YAMAGISHI,
Amane OOTANI, Masataka SHIRAI, Yukio HARAGUCHI

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, Transport and Tourism, Japan

ハリケーン・カトリーナ災害を契機とした米国の危機管理体制の改編に関する調査

伊藤弘之*、小林肇**、林照悟***、榎村康史****、飯野光則*****、山岸陽介*****、
大谷周*****、白井正孝*****、原口幸雄*****

The Study on the Improvement of the Emergency Management System in the United States after Hurricane Katrina

Hiroyuki ITO, Hajime KOBAYASHI, Shogo HAYASHI, Yasufumi ENOMURA,
Mitsunori IINO, Yosuke YAMAGISHI, Amane OOTANI,
Masataka SHIRAI, Yukio HARAGUCHI

概要

米国政府は、ハリケーン・カトリーナ災害で明らかになった問題を踏まえ、今日でも危機管理に関する組織の改編、指揮系統、権限の見直し、管理体制の向上に取り組んでいる。本資料は、米国の危機管理に関して、事象を契機とした制度や組織の変遷も踏まえ、ハリケーン・カトリーナ災害前後で改編された危機管理体制について調査したものである。

キーワード：ハリケーン・カトリーナ、米国、危機管理体制

Synopsis

The US government, based on finding the issues at the disaster event of Hurricane Katrina, has been reforming the organizational structure, reviewing the command system including its power, and improving the emergency management system today. It is studied on this report regarding the improving and changing contents in the emergency management system prior to and after Hurricane Katrina.

Key Words: Hurricane Katrina, United States, Emergency Management System

*	危機管理技術研究センター水害研究室	室長
**	危機管理技術研究センター水害研究室	主任研究官
***	危機管理技術研究センター水害研究室	部外研究員
****	危機管理技術研究センター水害研究室	元室長
*****	危機管理技術研究センター水害研究室	元主任研究官
*****	危機管理技術研究センター水害研究室	元研究官
*****	危機管理技術研究センター水害研究室	元交流研究員

目 次

1. はじめに	1
2. ハリケーン・カトリーナ災害前の米国の危機管理体制	3
2.1 米国危機管理体制の背景と経緯	3
2.1.1 連邦緊急事態管理庁（FEMA）の沿革	4
2.1.2 国土安全保障省（DHS）の設立	8
2.2 米国の災害法制度と対応プロセス	10
2.2.1 スタッフォード災害救助・緊急事態支援法	11
2.3 国家危機管理システム（NIMS）	13
2.3.1 事件司令システム（ICS）	15
2.3.2 国家危機管理システム（NIMS）	16
2.4 国家対応計画（NRP）	18
2.4.1 大災害発生時の危機管理プロセス	22
2.5 災害復旧・復興策	27
2.5.1 被災者個人・企業への支援	28
2.5.2 被災した州政府や地方自治体などへの支援	28
2.5.3 災害予防計画のための資金拠出	28
3. ハリケーン・カトリーナ災害で明らかとなった危機管理体制の問題点	30
3.1 連邦政府、議会などの調査報告	30
4. ハリケーン・カトリーナ災害後の主な取り組み	37
4.1 国家対応計画（NRP）の改定（2006 年）	38
4.1.1 国家対応計画（NRP）の見直し	38
4.1.2 課題と手順の改善	43
4.2 国家対応枠組み（NRF）の策定	45
4.2.1 国家対応枠組み（NRF）における改正点	45
4.2.2 課題と改正点の対応	50
4.3 国家危機管理システム（NIMS）の改定	57
4.3.1 準備（Preparedness）	57

4.3.2 資源管理 (Resource Management)	57
4.3.3 命令と管理 (Command and Management)	58
4.4 国家準備目標 (National Preparedness Goal)	58
4.4.1 国家準備目標 (National Preparedness Goal) の概要	58
4.4.2 国家準備目標 (National Preparedness Goal) の改正	61
5. 危機管理体制改定後の災害対応事例	62
5.1 熱帯低気圧エリン	62
5.1.1 一般情報	62
5.1.2 大統領宣言発令	62
5.2 ハリケーン・ハンベルト	63
5.2.1 一般情報	63
5.2.2 大規模災害宣言の発令要請の却下	63
5.3 2007 年カリフォルニア州南部山林火災	64
5.3.1 被害状況	64
5.3.2 対応状況	65
6. 危機管理体制改定前後の比較分析	69
6.1 2003 年と 2007 年の山林火災の類似点と相違点	69
6.2 ハリケーン・カトリーナの教訓を生かす対応	70
6.3 州と連邦の連携の強化	71
7. まとめ	72

【参考資料 1】ハリケーン・カトリーナ：連邦議会の各委員会によるヒアリング

【参考資料 2】カリフォルニア州の危機管理体制

【参考資料 3】欧州における危機管理体制

【参考資料 4】略語一覧

1. はじめに

米国における安全保障としての危機管理の組織体制は、2001年9月11日に発生した同時多発テロ事件を契機として大きく変わった。それまで危機管理について中心的な役割を果たしていた連邦緊急事態管理庁（FEMA）は、2002年11月の国土安全保障法（Homeland Security Act of 2002）の制定を経て、2003年1月に国土安全保障省（DHS）に統合された。これは、テロや災害対策に関わる連邦政府の8省庁・22機関の機能および組織を集約することにより、壊滅的被害をもたらす事件・災害すべての情報収集や分析・評価をより迅速かつ的確に行い、危機的状況に対して国家がより効率的かつ効果的に対応を図れるようにすることを目的とした再編であった。

2005年8月末、大規模なハリケーン・カトリーナの上陸により、米国南部は大きな被害を受けた。これは新体制が実際に試される初のケースであったが、その結果は、度重なる危機管理組織の統合や再編による指揮命令系統および行使権限の複雑化、危機対応の訓練不足などに起因する対応の不備が露呈するというものであった。そのため、米国政府はハリケーン・カトリーナによる災害で明らかになった問題を踏まえ、煩雑になった組織、指揮系統、各権限を見直し、危機管理体制の向上に取り組んでいる。本編では、米国の危機管理に関して、様々な災害を契機とした制度や組織の変遷も踏まえ、ハリケーン・カトリーナ災害前後に改編された危機管理体制について調査した結果を紹介する。

米国の危機管理体制が改編されるには、危機管理に関する様々な要因がある。米国における主要な危機管理体制の改編とその要因となった主な災害、法制度の制定の概要を表 1-1 に示す。

表 1-1 米国における危機管理体制の変遷の概要

年	法令・災害等	危機管理体制
1950 年 1951 年	災害救助法策定 市民防護法策定	
1972 年 1978 年	国内事前防衛庁再建計画策定	国内事前防衛庁 ¹ の設立
1979 年 1988 年 1989 年	ジミー・カーター大統領令 12127 号および 12148 号 スタフォード法施行 (ハリケーン・ユーゴ) (ローマ・プリータ地震)	各省庁の危機管理に関する組織、部署を連邦緊急事態管理庁 (FEMA) に統合 連邦緊急事態管理庁 (FEMA) の稚拙さが露呈、非難
1993 年 1999 年	会計検査院 (GAO) が連邦緊急事態管理庁 (FEMA) の組織改革を勧告 (ハリケーン・フロイド)	ウィット氏を連邦緊急事態管理庁 (FEMA) 長官に任命 連邦緊急事態管理庁 (FEMA) の対応に高い評価
2001 年 2002 年	(9.11 同時多発テロ事件) 国土安全保障法制定	連邦緊急事態管理庁 (FEMA) を国土安全保障省 (DHS) に統合
2003 年 2004 年	国土安全保障大統領令 5 号 (HSPD-5)	国家危機管理システム (NIMS) 策定 国家対応計画 (NRP) 策定
2005 年 2006 年 2007 年 2008 年	(ハリケーン・カトリナ)	国家対応計画 (NRP) の改定 国家危機管理システム (NIMS) の改定案 (ドラフト) 発表 国家対応枠組み (NRF) 策定 国家危機管理システム (NIMS) の改定

¹ 英語名は Defense Civil Preparedness Agency であり、国内事前防衛庁と訳す。FEMA の前身となる機関である。

2. ハリケーン・カトリナ災害前の米国の危機管理体制

2.1 米国危機管理体制の背景と経緯

水害等の自然災害に係る危機管理体制については、2001年9月の同時多発テロ事件を契機として組織が再編される以前から、連邦緊急事態管理庁（FEMA）を中心に、連邦政府の各危機管理関連機関、州政府および地方自治体の危機管理関連機関、ならびにボランティア団体などが、以前から連携を図っていた。

連邦緊急事態管理庁（FEMA）は、ワシントン D.C.に本部をおき、全米を10のエリアに区分した地区に第1地方局から第10地方局までが設けられている（図2-1参照）。組織は約2,600人以上の職員で構成され、その他にリザービスト・プログラム（Reservist Program）に基づいて災害援助員（Assistant Employee）を約4,000人確保しており、災害発生時には、関係27省庁、州政府および地方自治体の危機管理関連機関、軍隊、ならびに米国赤十字（ARC）などとの調整役として効率的かつ効果的な災害対応活動を展開していた²。

2001年9月の同時多発テロ事件を契機に各機関間の連携を強化する目的で、組織が再編され、2003年1月の国土安全保障省（DHS）の創設において、連邦緊急事態管理庁（FEMA）は国土安全保障省（DHS）内に統合された。但し、地方局の区分等については以前と変わっていない。

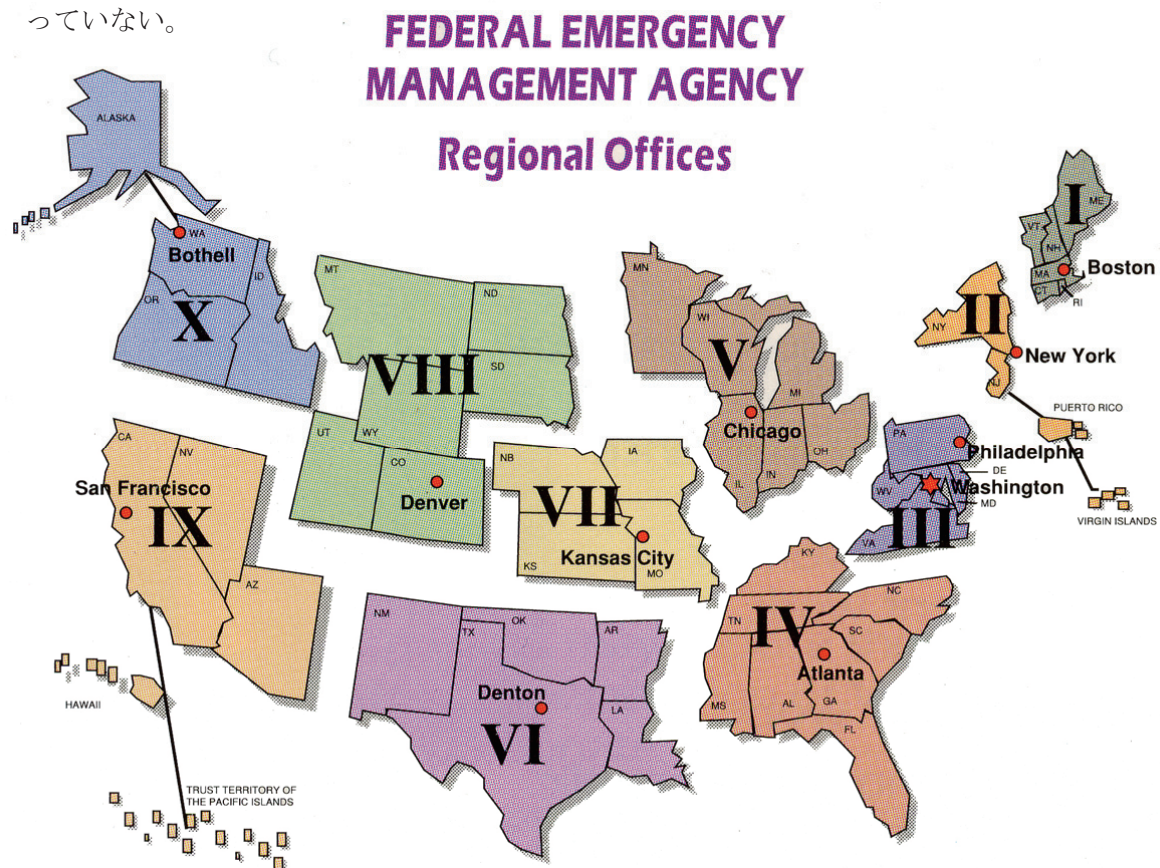


図 2-1 国土安全保障省(DHS)/連邦緊急事態管理庁(FEMA)地方局区分図(2008年4月時点)

² <http://www.fema.gov/about/> 2008年4月16日更新記録

2.1.1 連邦緊急事態管理庁（FEMA）の沿革

1972 年、連邦緊急事態管理庁（FEMA）の前身となる、危機管理の中心的役割を担う国内事前防衛庁（Defense Civil Preparedness Agency）が設立された。さらに、1978 年の再建計画（Reorganization Plan No. 3 of 1978）に基づき、1979 年 3 月のジミー・カーター大統領による大統領令（Executive Order）12127 号「連邦緊急事態管理庁（FEMA）」および 12148 号「連邦緊急事態管理（Federal Emergency Management）」の発令により、合理的な災害対応をする機関として、以下の 6 機関が統合され、連邦緊急事態管理庁（FEMA）が設立された。

- ・ 連邦保険局（Federal Insurance Administration）
- ・ 消防庁（National Fire Prevention and Control Administration）
- ・ 国家気象サービス・コミュニティ準備プログラム（National Weather Service Community Preparedness Program）
- ・ 連邦調達庁／連邦準備庁（Federal Preparedness Agency of the General Services Administration）
- ・ 住宅・都市開発省／連邦災害支援庁（Federal Disaster Assistance Administration activities from HUD）
- ・ 国防省／国内事前防衛庁（Defence Department's Defence Civil Preparedness Agency）

その当時の連邦レベルの危機管理は、核攻撃対策に重点が置かれ、核シェルターに関する情報の明示、食糧備蓄、および核攻撃の事前対策に関する国民への説明パンフレット作成を主な業務としていたため、国民から組織のあり方について批判を受けていた。その後、1989 年、ハリケーン・ユーゴ（Hurricane Hugo）およびローマ・プリータ地震（Loma Prieta earthquake）がたて続けに起きると、連邦緊急事態管理庁（FEMA）の対応の稚拙さが露呈し、激しく批判された。さらに、連邦緊急事態管理庁（FEMA）幹部の汚職事件などの報道が、より一層国民に対するイメージを落としたことなどから、連邦議会は連邦緊急事態管理庁（FEMA）を批判し、1993 年、会計検査院（GAO）は、連邦緊急事態管理庁（FEMA）に関する調査報告書をまとめ、大規模な組織改革を勧告することとなった。

1993 年 4 月、クリントン政権が誕生し、クリントン氏のアーカンソー州知事時代に州政府緊急事態サービス局長（Director of the Arkansas Office of Emergency Services）を務めていたジェームス・リー・ウィット（James Lee Witt）氏が、豊富な危機管理の経験を評価され、連邦緊急事態管理庁（FEMA）新長官に抜擢された。長官は、早速、4 つの基本方針と 2 つの優先事項を打ち出し、連邦緊急事態管理庁（FEMA）の組織改革を始めた。

基本方針

- ・ 経験豊富な人材を採用し、第一線で活躍する職員からの提案を受け入れる体制をとるなど、連邦緊急事態管理庁（FEMA）内部の改革
- ・ 災害管理の権限を個々の州に与え、各州の行う災害管理の基本方針の策定、および広域災害時に限る災害対応活動など、連邦政府機関としての役割の明確化
- ・ 災害時に、他の連邦政府機関、各州および地方政府の危機管理関連機関、ならびに NGO などの民間団体との緊密な連携を保つ戦略的パートナーシップの確立
- ・ 災害に対する国民の意識を高め、コミュニティに重点を置いた災害対応計画を実施することを通じて、災害の影響を軽減し、災害の危機に直面した場合の米国社会の対応力向上を目的とした事前対策の重視

優先事項

- ・ 連邦緊急事態管理庁（FEMA）の国民に対するイメージアップを図る PR（広報）活動
- ・ 連邦緊急事態管理庁（FEMA）内部の連絡および指揮系統を緊密にするコミュニケーションシステムの確立

以上の方針に基づき、迅速で効率的かつ決断力のある行動、官僚主義的な規則の簡略化、および災害事前対策の強化などが連邦議会から評価され、連邦政府資金を確保するだけでなく、連邦緊急事態管理庁（FEMA）職員の士気を高揚させることにも成功した。連邦緊急事態管理庁（FEMA）が、危機管理活動を効率的かつ効果的に行うために実施した主な具体的施策として、以下の3つが挙げられる。

- ・ コミュニケーション計画
- ・ プロジェクト・インパクト（Project Impact）
- ・ 連邦対応計画（FRP）

(1) コミュニケーション計画

コミュニケーション計画は、「リカバリー・チャンネル（Recovery Channel）」（テレビ放送）、「ザ・リカバリー・タイムズ（The Recovery Times）」（多国語新聞）、「リカバリー・ラジオ・ネットワーク（Recovery Radio Network）」（ラジオ放送）、「FEMA ラジオ・ネットワーク（FRN）」（ラジオ放送）、「国家緊急事態管理情報システム（NEMIS）」という災害時の情報伝達システムなどを通じて、連邦緊急事態管理庁（FEMA）の国民に対するイメージアップや災害に対する国民の意識を高めることを目的とした計画であった。また、広報活動として、1995年に実施された「カバー・アメリカ（Cover America）」として知られる広報キャンペーンを筆頭に、広告宣伝活動も行われ、さらに、連邦緊急事態管理庁（FEMA）はホームページを立ち上げ、インターネットを通じて広く情報提供を行っていた（<http://www.fema.gov>）。

(2) プロジェクト・インパクト

プロジェクト・インパクト (Project Impact) は、災害により生じる危機的状況を緩和するために開始された長期計画で、コミュニティレベルの災害事前活動を通じて、将来における損害を最小限に抑えることを目的としていた。この計画は、コミュニティの一員として積極的に災害に備えるよう国民全員の意識を高め、パートナーシップの原理に基づき、「地域防災」を導くための計画であった。

当初、「プロジェクト・インパクト (Project Impact)：災害に強いコミュニティづくり」は、直接各都市が行っていたため、州政府と各都市との調整がうまく図られていなかったが、連邦緊急事態管理庁 (FEMA) により、州知事と市町村長間の協調関係が改善された結果、連邦緊急事態管理庁 (FEMA)、州政府、地方政府の相互の協力関係が深まり、「プロジェクト・インパクト (Project Impact)」を促進することができた。この計画は地域住民の権限拡大に重点を置いたこともあり、報道機関はもとより地域住民に認められ、連邦緊急事態管理庁 (FEMA) は取締機関というよりも支援機関として国民に浸透し、災害に強いコミュニティが形成されていった。連邦議会も「プロジェクト・インパクト (Project Impact)」の成果に満足しており、「プロジェクト・インパクト (Project Impact)」の目標は多様であり、「プロジェクト・インパクト (Project Impact)」は、地域住民のライフスタイル、商慣習、コミュニティ間の相互作用の改善にも寄与した。

(3) 連邦対応計画 (FRP)

連邦対応計画 (FRP) は、ロバート・スタフォード災害救助・緊急事態支援法 (The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act、以後「スタフォード法」と記述) に基づいて、連邦政府の関与を必要とする大規模な自然あるいは人的災害、緊急事態時に連邦政府が実施すべき具体的な危機管理に関する行動指針を記述したものである。連邦緊急事態管理庁 (FEMA) は、各連邦政府機関との役割について、12種類に分類した緊急支援機能 (ESF) を定め、効率的かつ効果的な危機管理活動が行えるよう関係機関間の連携を図った (表 2-1 参照)。また、この計画は、各関連機関同士が、パートナーシップの原理に基づき、コミュニケーションを改善する役割も果たした。

表 2-1 連邦対応計画（FRP）における緊急支援機能（ESF）一覧

P: 主担当機関 (ESFの調整を担当)

S: 支援機関 (主担当機関を支援)

ESF	1 輸 送	2 通 信	3 グ土木事業およびエンジニアリン	4 消 防	5 緊 急 事 態 管 理	6 配被災者保護・緊急支援・住宅手 材・人サービス	7 資 源 支 援	8 衛 生 お よ び 医 療 サ ー ビ ス	9 都 市 部 に お け る 捜 索 お よ び 救 助	10 石 油 お よ び 危 険 物 に 関 す る 対 応	11 農 業 お よ び 天 然 資 源	12 エ ネ ル ギ ー
政府機関												
農務省(USDA)	S	S	S	P	S	S	S	S	S	S	P	S
商務省(DOC)		S	S	S	S		S			S		
国防総省(DOD)	S	S	P	S	S	S	S	S	S	S	S	S
教育省(DOED)					S							
エネルギー省(DOE)					S		S	S		S		P
保健福祉省(HHS)					S	S		P	S	S	S	
住宅都市開発省(HUD)						S						
内務省(DOI)		S	S	S	S					S		S
司法省(DOJ)					S			S	S	S		
労働省(DOL)			S				S		S	S		
国務省(DOS)	S									S		S
運輸省(DOT)	P				S		S	S		S		S
財務省(TREAS)	S				S		S					
復員軍人省(VA)			S			S	S	S				
国際開発庁(AID)								S	S			
米国赤十字(ARC)					S	P		S			S	
環境保護庁(EPA)			S	S	S			S		P	S	
連邦通信委員会(FCC)		S										
連邦緊急事態管理庁(FEMA)	S	S		S	P	S	S	S	P		S	
一般調達局(GSA)		S			S	S	P	S			S	
航空宇宙局(NASA)					S		S		S			
国家通信システム(NCS)					S		S		S			
原子力規制委員会(NRC)		P			S		S	S				
人事管理庁(OPM)							S			S		S
中小企業庁(SBA)					S							
テネシー川流域開発公社(TVA)	S		S									S
米国郵政公社(US Postal Service)	S					S		S				

連邦対応計画 (FRP): Figure 4 "Emergency Support Function Designation Matrix" (1999.6.3更新)

2.1.2 国土安全保障省（DHS）の設立

1980年代後半から連邦緊急事態管理庁（FEMA）は、国民への危機管理意識を高める周知活動の組織づくりや、連邦・地方政府の効率的かつ効果的な危機管理体制づくりを支援してきた。その結果、連邦緊急事態管理庁（FEMA）は、1999年のハリケーン・フロイドによる災害対応で特に高い評価を受けていたが、2001年のクリントン政権からブッシュ政権への政権交代により連邦緊急事態管理庁（FEMA）も再編され、長官、幹部が異動となった。代わりに就任した上層部は危機管理経験が少なく、予算も削減され、災害発生時に大統領の代理として救援活動の指揮をとる権限が長官から剥奪されるなど、危機管理の主管組織としての役割を果たす連邦緊急事態管理庁（FEMA）の機能は弱体化していた。

2001年9月11日の同時多発テロ事件以降、主要な連邦省庁の一部は、テロや災害などの壊滅的被害をもたらす事象に対して連邦機関がより効率よく機能するよう、大がかりな組織再編を行った。2002年6月、ブッシュ大統領が最初にその設立を提唱し、連邦議会の議員とブッシュ政権との間で長期にわたる議論を重ねた後、2002年11月に約17万人を擁する国土安全保障省(DHS)に再編され、2003年に国土安全保障省（DHS）が正式に創設された。初代国土安全保障省（DHS）長官には、元ペンシルベニア州国土安全保障局長のトム・リッジ（Tom Ridge）氏が大統領から指名された。

(1) 国土安全保障省（DHS）の責務

国土安全保障省（DHS）は、以下の責務からわかる通り、国家安全保障に主眼を置くテロ対策に特化した組織編成となっていた。

- ・ 米国内のテロ行為に対する予防
- ・ テロに対する脆弱性の軽減、可能な限りの被害の抑制、テロによる被害からの復旧援助
- ・ 国土安全保障省（DHS）に移管された各組織の機能の継続（自然現象による危機および人為的危機に際して中心となって行動し、連邦政府の対応計画を策定するなど）
- ・ 国家安全保障へ資金を融通することによって米国経済への影響を最小にする施策の準備
- ・ 不法な麻薬密売とテロとの繋がりの方断

(2) 国土安全保障省（DHS）における連邦緊急事態管理庁（FEMA）の役割と責務

クリントン政権時代には、当時の連邦緊急事態管理庁（FEMA）長官ジェームス・リー・ウィット（James Lee Witt）氏が連邦緊急事態管理庁（FEMA）の改革を行い、市民への認知度を高めるとともに大きな成果を挙げていたが、ブッシュ政権に代わると、機能の効率化を図るための部署の統合が行われた。その後さらに、同時多発テロ事件以降の国土安全保障省（DHS）の設立や、その改編に伴う新しい連邦緊急事態管理庁（FEMA）の再編など、大きな組織の変化が起こっており、2010年現在でもなお流動的である。

2002年に制定された国土安全保障法（Homeland Security Act of 2002）では、連邦緊急事態管理庁（FEMA）の役割および機能は以下のように記述されている。

タイトル 5 緊急事態準備・対応局（EP&R）

セクション 503 機能の委譲

第 XV 章の規定に従い、以下の組織の機能、要員、資産、任務を国土安全保障省（DHS）長官に委譲する。

- (1) 連邦緊急事態管理庁（FEMA）（関連する同長官の機能を含む）

セクション 507 連邦緊急事態管理庁（FEMA）の役割

(a) 総論

連邦緊急事態管理庁（FEMA）の機能には以下が含まれる。

- (1) ロバート・スタフォード災害救助・緊急事態支援法に規定された全ての機能および権限（米国法典第42編第5121条以下参照）
- (2) 危機を基準とする、以下に関する総合的な緊急事態に関する管理プログラムを基に国民を指導、支援し、人命および資産の損傷軽減およびあらゆる災害からの国土保全のために使命を遂行する。
 - (A) 災害およびその影響が人命、資産に及ぼす長期的危険の軽減あるいは危険を解消するための持続的措置
 - (B) 災害への効果的準備、被害の抑制、対応および復旧を目的とする緊急事態管理専門家養成計画の立案
 - (C) 緊急事態に対応するための機器および補充品の配備、被害防止のための事前避難、被災者への食料・水・避難所・医療の提供ならびに緊要な公共サービスの再開を通じた人命救助および資産保護のための緊急事態対応活動
 - (D) 個人・企業・政府が自力で活動し、正常な生活に戻り、将来の災害に備えられるようにするための地域社会の再建による復興
 - (E) 被害軽減、計画、対応、復旧活動の調整による効率向上

2.2 米国の災害法制度と対応プロセス

危機管理に関する法制度は、1950 年災害救助法 (Disaster Relief Act of 1950) および 1951 年市民防護法 (Civil Defence Act of 1951) により体系化が図られた。災害救助法 (Disaster Relief Act) は、災害が発生する度に毎年のように修正が加えられ、1974 年の大改正によりほぼ現在の形態となり、大統領宣言³ (Presidential Declaration) に係わるプロセスが明確に位置づけられた。その後さらに改変が加えられ、1988 年にロバート・スタフォード災害救助・緊急事態支援法: 合衆国憲法第 42 編第 68 章第 5121 条 (The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, as amended, 42 U.S.C. 5121, et seq.) が施行された。

このスタフォード災害救助・緊急事態支援法や、大統領令 12148 号「連邦緊急事態管理 (Federal Emergency Management)」、大統領令 12656 号「緊急事態準備の責任分担 (Assignment of Emergency Preparedness Responsibilities)」に基づいて連邦対応計画 (FRP) が策定され、連邦政府における各危機管理関連機関の役割が明確に位置づけられた。さらに各州においては、それぞれ州法で危機管理に関連する法令を制定のうえ、各州の社会事情、文化、気象条件などに合わせた危機管理対応の計画が定められている。ただし、2010 年現在、州政府や地方自治体の中には、危機管理関連法または危機管理対応の計画を整備中のところもある。

米国危機管理の基本法であるスタフォード法は、大災害あるいは緊急事態の際には、連邦政府が州政府および地方自治体に対して人命救助、一般市民の健康・安全・財産保護、および地域社会の復旧に関する支援を効果的に行わなければならないことを具体的に定めている。また、「大規模災害」「緊急事態」などの危機管理に関連する用語について明確に定義のうえ、緊急時の通信・輸送から資金貸し付け、公共住宅、保険に至るまでの広範囲にわたる活動および計画について規定している。

2003 年 1 月の国土安全保障省 (DHS) 創設後、同年 2 月 28 日にブッシュ大統領は国土安全保障大統領令 5 号 (HSPD-5) に署名し、テロリストの攻撃を含む国家安全保障に関する指揮系統や権限などの見直しを行い、連邦政府の対応を調整する法を整備するよう国土安全保障省 (DHS) 長官に指示した。これに基づいて国家危機管理システム (NIMS) が構築されるとともに、2004 年 12 月には、連邦対応計画 (FRP) のテロ対策を強調した、より洗練された形で国家対応計画 (NRP) が策定された。

なお、この国土安全保障大統領令 5 号 (HSPD-5) は、国内の危機管理を統合し、国土安全保障省 (DHS) 長官の管理下におくことを戦略的意図とし、国土安全保障省 (DHS) 長官に対して国家対応計画 (NRP) を策定するとともに、国家危機管理システム (NIMS) を構築し、これらを運用することを課していた。

³ 大統領宣言 (Presidential Declaration) には、長期的な連邦支援を機能させるための大規模災害宣言 (Major Disaster Declaration) とそれ以外の緊急性を要する支援を機能させるための緊急事態宣言 (Emergency Declaration) がある。また、州からの連邦支援要請により、大統領に同意され始めて効力を持つ連邦災害宣言 (Federal Disaster Declaration) がある。この他、ハリケーン・カトリナ災害後、2008 年の国家対応枠組み (NRF) への改正において廃止されたが、大統領に災害支援を要請するプロセスを省き、即座に連邦支援を開始するために、国土安全保障省 (DHS) 長官による国家重大事態 (Incident of National Significant) 宣言があった。

2.2.1 スタッフォード災害救助・緊急事態支援法

(1) 概要

米国における危機管理に関する法制度とその対応計画は、スタッフォード法（The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, as amended 42 U.S.C. 5121 et seq）および連邦対応計画（FRP）に基づいている。各州においては、それぞれ州法で危機管理に関連する法令を制定した上、各州の社会事情、文化、気象条件などに合わせた危機管理対応の計画が定められている。

1988 年施行のスタッフォード災害救助・緊急事態支援法は、州および地方自治体に対する連邦災害支援を決定する主要な法律である。その発効以来、歴代大統領の政権は、それぞれの目的に応じてスタッフォード法を更新し、改正してきた。同法は、大災害あるいは緊急事態に襲われた際、連邦政府が州政府および地方自治体に対して、人命救助、一般市民の健康・安全・財産保護、および地域社会の復旧に関する支援を効果的に行わなければならないことを定めている。

(2) スタッフォード法における連邦支援関連条項

1) 歳出予算の承認

歳出予算の承認については、第Ⅳ-B 節「歳出予算の承認および資金の移転（5197e 条）」に明記されている。以下にその全文を示す。

{626} 5197e. 歳出予算の承認及び資金の移転

(a) 歳出予算の承認

ここに本節の規定を施行する上で必要となる総額を充当することを承認する。

(b) 移転の権限

本節の目的のために提供される資金は、行政管理予算局局長の認可を得た上で、本節の目的のいずれかのために、本節を施行する際の支援の対象に指定される機関または民間の非営利団体に分配または移転することができる。そのような分配または移転は、その分配または移転の実施後 30 日以内に、議会に完全な詳細書をもって、その都度報告しなければならない。

2) 個人および世帯への給付金制度

第Ⅳ節「個人および世帯への給付金制度（5178 条）」の支援項目の給付原則、費用負担、限度額などは、2000 年 10 月 30 日の改正で「セクション 408 個人および世帯への連邦支援」という項目で整理されたが、以前からの内容と大きく変わっていない。

セクション 408 個人および世帯への連邦支援

(a) 原則

支援の提供—本条に基づき、大統領は、州知事と協議のうえ、大災害による直接の結果としての支出等の必要性を抱える被災州の個人および世帯に対し、その個人および世帯が、それらの支出および必要性に他の手段によって対処することができない場合、財政支援を与えるとともに、必要に応じてサービスを提供することができるものとする。

(f) 州の役割

(1) その他の必要性に対処するための財政支援

(A) 州に対する補助—(g)項により、州知事は、(e)項に基づいて州の個人および世帯に対して財政支援を与えるため、大統領からの補助金を要請することができるものとする。

(B) 管理費用—(A)項によって補助を受けた州は、(e)項に基づく州の個人および世帯に対する財政支援における管理費用として、補助金の 5%を超える金額を使用してはならない。

(g) 費用分担

(1) 連邦の負担—下記(2)項の規定にない限り、本条に基づいて支給される財政支援における連邦の負担を 100%とする。

(2) その他の必要性に対処するための連邦支援—(e)項に基づいて支給される財政支援については、

(A) 連邦の負担を 75 パーセントとする。

(B) 連邦が負担しない分については、州の利用可能な財源から支払うものとする。

(h) 最大援助額

(1) 原則—個人または世帯が本条に基づいて受ける財政支援は、大災害 1 件につき 25,000 ドルを超えてはならない。

(2) 上限額の調整—本条に基づいて設定される上限額(1)は、労働省が公表する都市部消費者物価指数における変化を反映させるため、年毎に調整するものとする。

* (b) 住宅支援、(c) 住宅支援の種類、(d) 住宅支援の期間・状況、(e) 必要な対応措置への財政支援の詳細については省略。

2.3 国家危機管理システム（NIMS）

米国の災害対応・復旧時における特徴的な意志決定システムとして、各危機管理関連組織は、事件司令システム（ICS）等を活用し、大災害時の指揮系統および責任分担を明確にすることによって、円滑な意志決定システムを確立してきた。国家危機管理システム（NIMS）の基本を構成する事件司令システム（ICS）は、もともと 1970 年代にカリフォルニア州で「南カリフォルニア火災対応システム（FIREScope）」として開発された消防の大火災対応指揮系統システムを、連邦緊急事態管理庁（FEMA）が全米向けに改良し、危機管理対応指揮系統システムとして採用したものである（図 2-2 参照）。事件司令システム（ICS）に関する連邦、州、地方自治体の危機管理に関わる職員への指導は、現在、連邦緊急事態管理庁（FEMA）危機管理研究所（EMI）によって行われている。

現在全米で採用されている国家危機管理システム（NIMS）は、カリフォルニア州における標準化危機管理システム（SEMS）が参考となって構築されたものである。カリフォルニア州では、1991 年 10 月の Oakland-East Bay Hills 火災を契機に、州全体の危機管理組織の円滑な連携を図る緊急事態対応の標準化システムの作成必要性が認識され、ペトリス議員立法 1841、州緊急事態対応法（California Emergency Services Act）が制定され、標準化危機管理システム（SEMS）が、正式にカリフォルニア州法（California Government Code）セクション 8607 に記述された。

標準化危機管理システム（SEMS）は、州危機管理局（OES）、消防、警察、救急・救助、各郡・市の担当官等のすべての危機管理担当者が共通の言語を用いて事件司令システム（ICS）を基本とする効率的かつ効果的な災害対応・復旧活動にあたることを目標としているもので、特に相互のコミュニケーションを円滑に行うことに重点を置いており、以下の 4 つの項目から構成されている。

- ① 事件司令システム（ICS）
- ② 組織間調整（Inter-Agency Coordination）
- ③ カリフォルニア州相互援助協定（State's Master Mutual Aid Agreement）
- ④ オペレーショナル・エリア・ストラクチャー（Operational Area Structure）

なお、事件司令システム（ICS）は、その精度の高さを理由として、国家危機管理システム（NIMS）の開発以前から全米の危機管理組織により参考にされていた。

国家危機管理システム（NIMS）は、米国内で発生するあらゆる緊急事態に対して、連邦政府や州政府、地方自治体、民間企業、NGO などが効率的かつ効果的に対応できるように構築された危機管理の枠組みあるいは雛形（テンプレート）であり、「柔軟性」と「標準化」の適正なバランスを重視している。

その内容は、教義、概念、原則、用語と組織的プロセスからなり、事件司令システム（ICS）を基本として、全ての行政レベルが協働して効果的な危機管理を可能にすることを目的としており、以下の 6 つの項目で構成されている。

- ① 司令・管理 (Command and Management)
 - ・ 事件司令システム (ICS)
 - ・ 複数機関調整システム
 - ・ 広報システム
- ② 準備 (Preparedness)
 - ・ 計画
 - ・ トレーニング
 - ・ 演習
 - ・ 資格と証明
 - ・ 資材調達
 - ・ 相互援助
 - ・ 広報管理
- ③ 資源管理 (Resource Management)
- ④ コミュニケーション・情報管理 (Communications and Information Management)
 - ・ 危機管理コミュニケーション
 - ・ 情報管理
- ⑤ 支援技術 (Supporting Technologies)
- ⑥ 国家危機管理システム (NIMS) のメンテナンス (Ongoing Management and Maintenance)

2.3.1 事件司令システム（ICS）

国家危機管理システム（NIMS）を構成する事件司令システム（ICS）は、計画部、オペレーション部、後方支援部、財務・管理部の4つの部署から構成される。

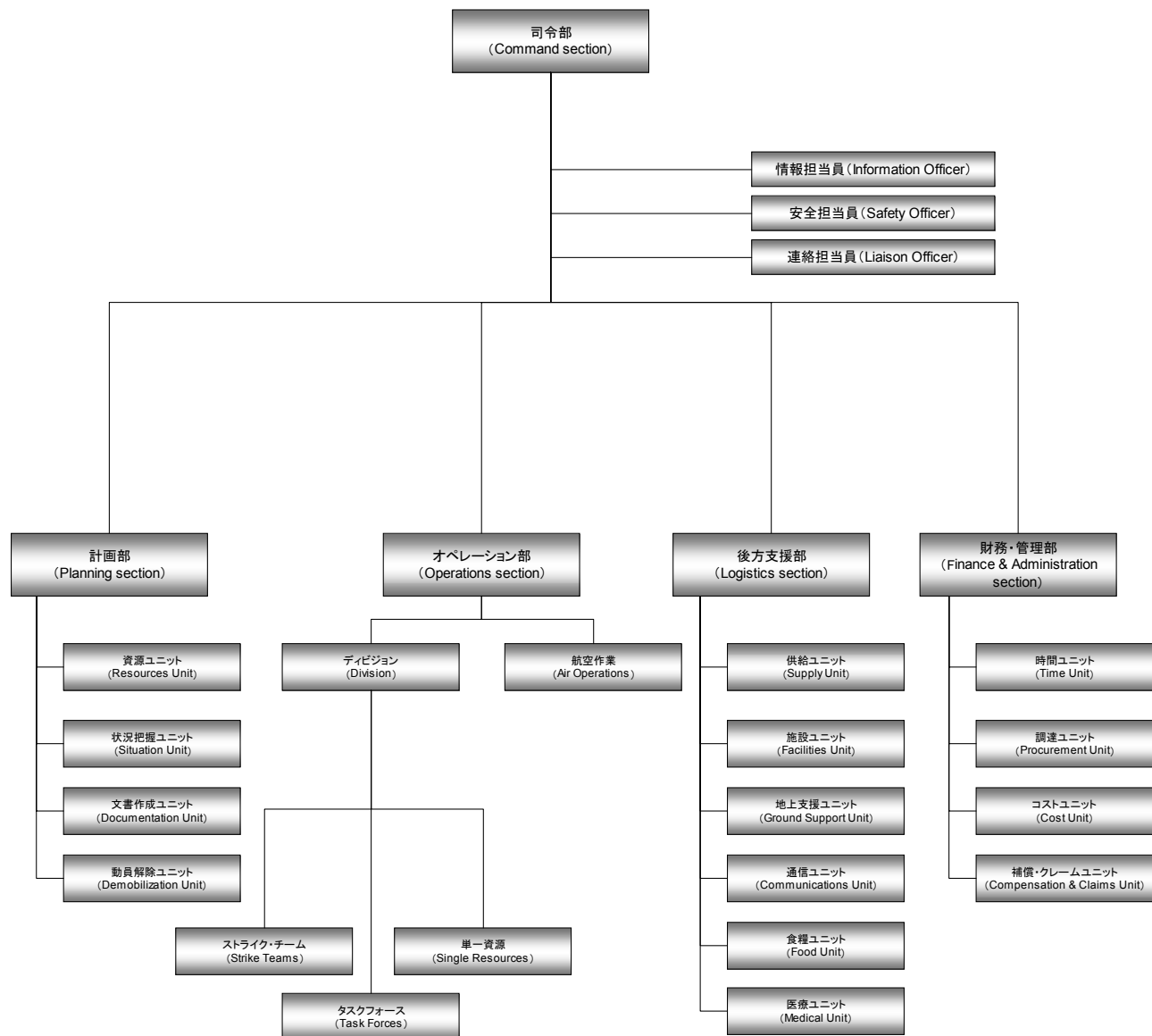


図 2-2 事件司令システム（ICS）（2004 年 12 月時点）

2.3.2 国家危機管理システム（NIMS）

国家危機管理システム（NIMS）の枠組みは、図 2-3～図 2-5 に示す 3 つの枠組みに区分される。

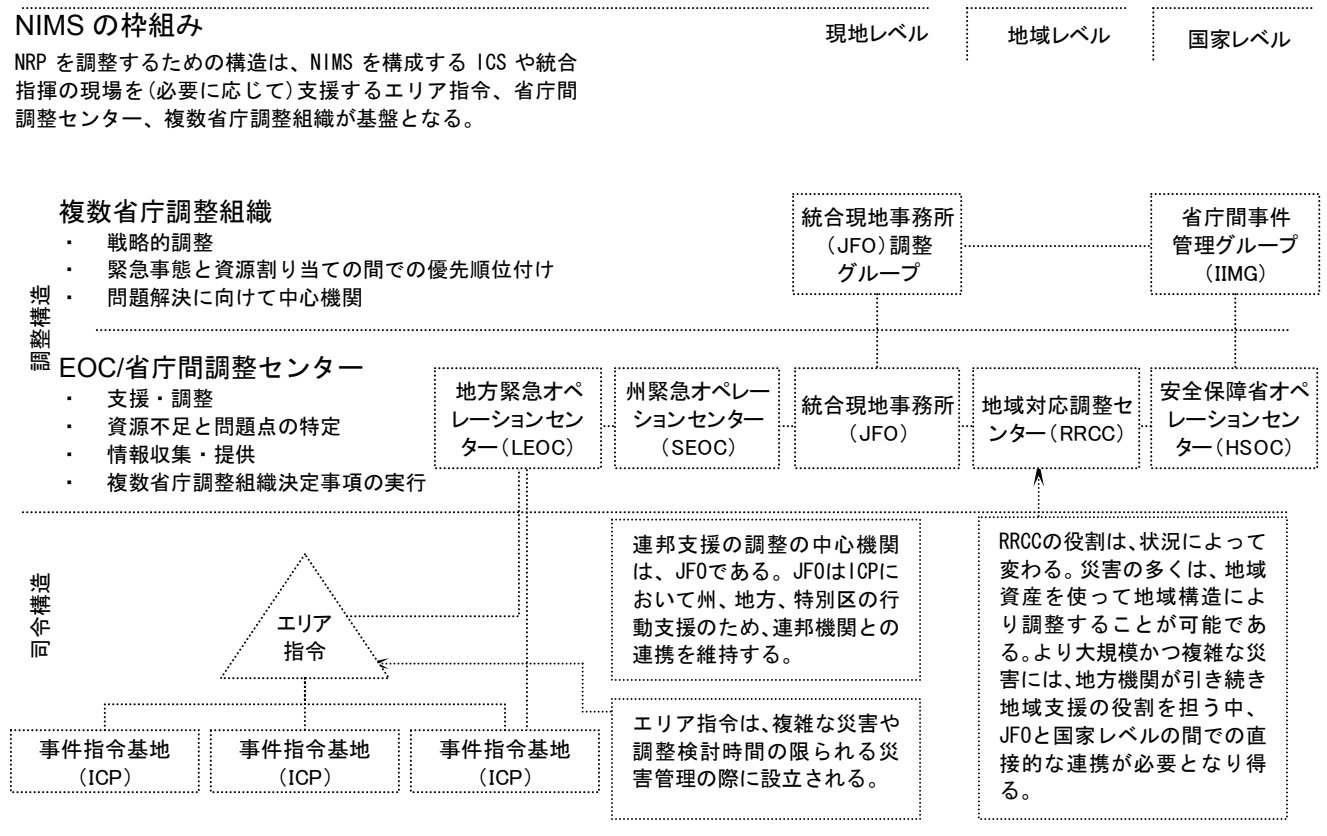


図 2-3 国家対応計画（NRP）調整構造（標準）（2004 年 12 月時点）

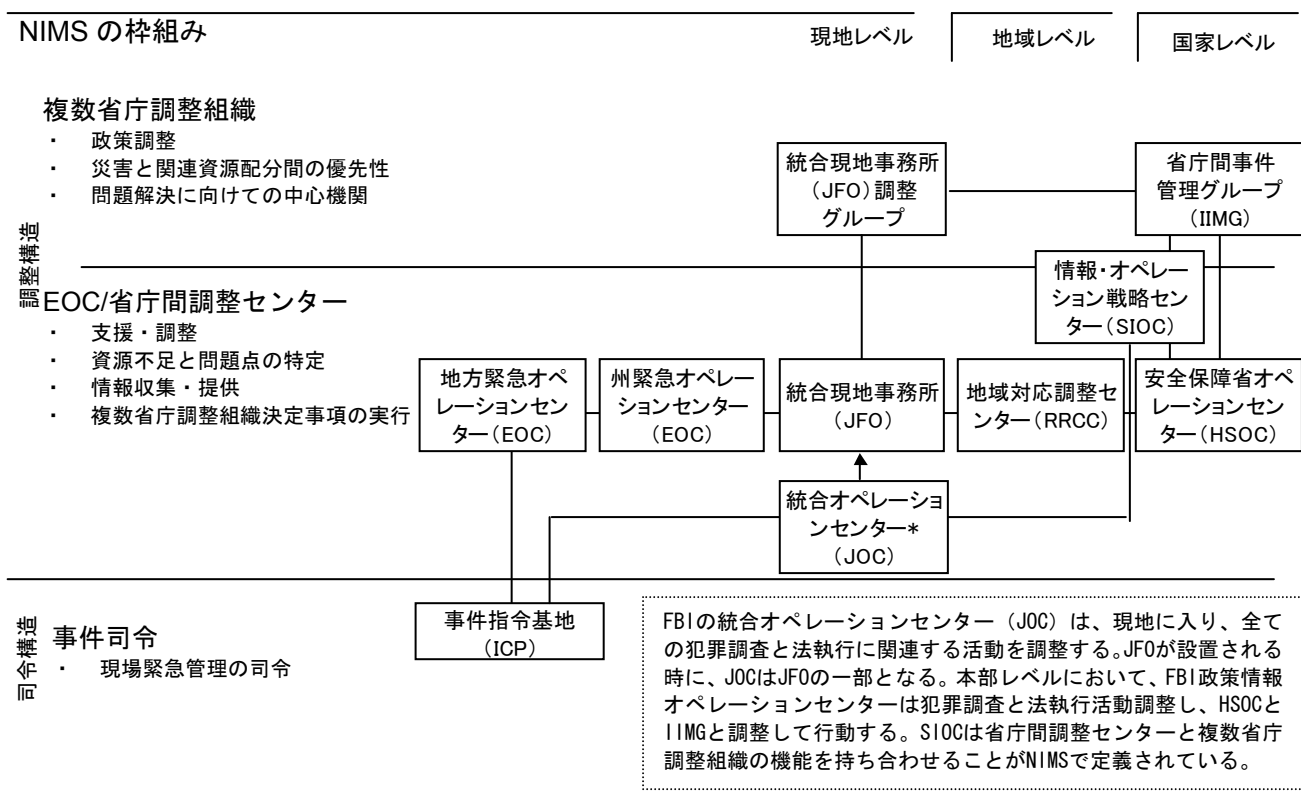


図 2-4 国家対応計画 (NRP) 調整構造 (テロ事件) (2004 年 12 月時点)

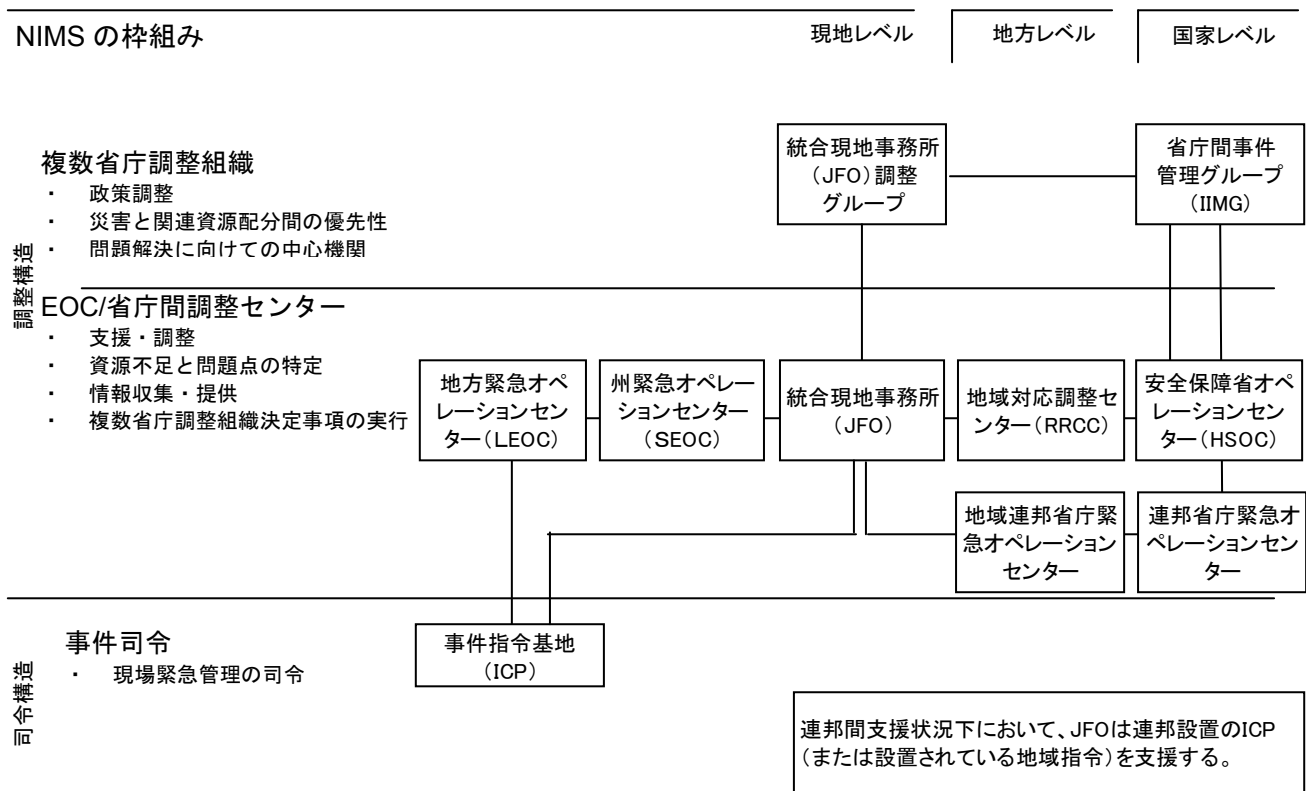


図 2-5 国家対応計画 (NRP) 調整構造 (連邦間支援) (2004 年 12 月時点)

2.4 国家対応計画（NRP）

国家対応計画（NRP）は、国土安全保障大統領令 5 号（HSPD-5）に基づいて、2004 年 12 月に策定された。この計画は、国内におけるテロ攻撃や自然災害、その他のあらゆる緊急事態を対象とした連邦政府の危機管理活動を統一することを目的とし、国土安全保障省（DHS）長官の権限、役割および責任、ならびに連邦政府や州政府、地方自治体、NGO、民間セクターの調整体系・プロセスに関する指針の他、用語集（全国共通で使用）や各分野における支援内容などを示しており、国家危機管理システム（NIMS）の上位計画として位置づけられていた。その本編の構成内容は以下の通りであった⁴。また、これらのうち緊急支援機能（ESF）の詳細について表 2-2 および表 2-3 に示す。

- ① 基本計画（Base Plan）：オペレーションの概念、調整構造、役割および責任、定義など
- ② 付属文書（Appendixes）：用語集、略語、権限および国家機関間計画（National Interagency Plans）の概要
- ③ 緊急支援機能補遺（Emergency Support Function Annexes）：緊急事態時に最も必要とされる機能に関する能力および資源（輸送、消火活動、救命救急など）
- ④ 支援補遺（Support Annexes）：共通プロセスおよび特定の行政要求事項についての記述（広報、財務管理、労働者の安全および保健など）
- ⑤ 緊急事態補遺（Incident Annexes）：特定の緊急事態に対し核となる手順、役割および責任の概要（生物・核・サイバーのテロ、危険物質の流出など）

この国家対応計画（NRP）は、連邦対応計画（FRP）がベースとなっており、連邦政府の各危機管理関連機関は、国土安全保障省（DHS）の調整のもと、州政府および地方自治体の危機管理活動に対して連携のとれた支援を行う趣旨の協定を締結していた。これによって、米国の危機管理では、国土安全保障省（DHS）を中心とした協力体制が確立されていた。

その他、国家対応計画（NRP）に統合された主な計画は以下の通りであった⁵。

- ・ 暫定国家対応計画（INRP）
- ・ 連邦放射線緊急時対応計画（FRERP）
- ・ 国家不測事態対応計画（NCP）
- ・ 米国政府国内テロ作戦構想計画（CONPLAN）

ベースとなった連邦対応計画（FRP）と国家対応計画（NRP）との主な相違点としては、国家対応計画（NRP）では、テロ対策が強調されたことのほかに、従来のスタッフワード法に基づいた災害発生時から対応までのプロセスに加え、そのプロセスを踏むことが

⁴ Fact Sheet: National Response Plan, June 2005.

⁵ National Hazards Observer, July 2004.

できない状況下において、大統領に災害支援を要請するプロセスを省き、スタフォード法に基づくことなく、国土安全保障省 (DHS) 長官の権限 (この際、大統領宣言 (Presidential Declaration) は不要) で「国家重大事態 (Incident of National Significance) ⁶」を宣言し、連邦支援を開始することができた点があった。

しかし、この国家対応計画 (NRP) については、関係省庁の各部局でその認識が共有されていないことが指摘されていただけでなく、同時多発テロ事件発生以降、テロ対応を中心とした国家安全保障に焦点が当てられ、従来の自然災害に対する危機管理はなおざりにされ、連邦政府や州政府、地方自治体などの間の情報共有、指揮命令系統などの連携がうまく機能していないと言われたことから、国家対応計画 (NRP) の中での役割を示す緊急支援機能 (ESF) が 2004 年までに改正されていた。

⁶ 「国家重大事態 (Incident of National Significance) (2004 年 12 月時点)」の定義は、P24 を参照

表 2-2 国家対応計画（NRP）緊急支援機能（ESF）の体系（1/2）（2004 年 12 月時点）

ESF #	緊急支援機能（ESF）および 適用範囲の概要	緊急支援機能 （ESF）コーディネーター	主担当機関	支援機関
1	輸送 —官民の輸送支援に対する要請の手続きおよび全体調整；交通インフラの損害査定；代替輸送の調整；交通インフラの復旧の調整	運輸省（DOT）	運輸省（DOT）	USDA, DOC, DOD, DOE, DHS, DOI, DOJ, DOS, GSA, USPS
2	通信 —必要とされる臨時の「国家安全保障／緊急事態準備（NS/EP）テレコミュニケーション」の提供および電気通信設備の復旧	国土安全保障省（DHS）／情報分析・インフラ保護局（IAIP）／国家通信システム（NCS）	国土安全保障省（DHS）／情報分析・インフラ保護局（IAIP）／国家通信システム（NCS）	USDA, DOC, DOD, DHS, DOI, GSA, FCC
3	土木事業およびエンジニアリング —事件発生前後の公共土木施設およびインフラの鑑定；人命救助・生活支援サービスに対する緊急契約支援の実施；損傷インフラの応急修理；緊急事態準備・対応局（EP&R）/連邦緊急事態管理庁（FEMA）の「公共支援助成金プログラム（PAGP）」をはじめとする復旧プログラムの実施	国防総省（DOD）／米国防軍工兵隊（USACE）	国防総省（DOD）／米国防軍工兵隊（USACE）／国土安全保障省（DHS）／緊急事態準備・対応局（EP&R）	USDA, DOC, DOD, DOE, HHS, DHS, DOI, DOL, DOT, VA, EPA, GSA, NRC, TVA, ARC
4	消防 —国有地における火事の発見および消火；地方部および都市部において消防活動に従事する州・地方・部族の各機関に対する人員、機材、供給品の提供	農務省（USDA）／森林局（USFS）	農務省（USDA）／森林局（USFS）	DOC, DOD, DHS, DOI, EPA
5	緊急事態管理 —事件発生前の予防段階における情報の流れの促進；複数の省庁による計画の促進および事件対応の調整	国土安全保障省（DHS）／緊急事態準備・対応局（EP&R）／連邦緊急事態管理庁（FEMA）	国土安全保障省（DHS）／緊急事態準備・対応局（EP&R）／連邦緊急事態管理庁（FEMA）	USDA, DOC, DOD, DOED, DOE, HHS, DHS, HUD, DOI, DOJ, DOL, DOS, DOT, DTR, VA, EPA, FCC, OPM, SBA, TVA, USPS, ARC
6	被災者保護・緊急支援・住宅手配・人材サービス —避難所や食糧などの医療を除く被災者支援保護サービスの提供；被災者の長・短期の住宅需要への対応；カウンセリングや特殊ニーズの識別など、被災者に関連した復旧の取り組みの提供	国土安全保障省（DHS）／緊急事態準備・対応局（EP&R）／連邦緊急事態管理庁（FEMA）	国土安全保障省（DHS）／緊急事態準備・対応局（EP&R）／連邦緊急事態管理庁（FEMA）および米国赤十字（ARC）	USDA, DOD, HHS, DHS, HUD, DOI, DOJ, DOL, DOT, DTR, VA, GSA, OPM, SBA, SSA, USPS, 全米地域サービス公社, 全米災害救援ボランティア機構

表 2-3 国家対応計画（NRP）－緊急支援機能（ESF）の体系（2/2）（2004 年 12 月時点）

ESF #	緊急支援機能（ESF）および適用範囲の概要	緊急支援機能（ESF）コーディネーター	主担当機関	支援機関
7	資源支援 －緊急救援物資、施設空間、オフィス機器、事務用品、電気通信、契約サービス、輸送サービス（ESF #1との連携により）、セキュリティ・サービス、即時対応活動の支援人員の提供	一般調達局（GSA）	一般調達局（GSA）	USDA, DOC, DOD, DOE, DHS, DOL, DOT, VA, NASA, NCS, OPM
8	衛生および医療サービス －被災者の公衆衛生および医療に対するニーズの特定と対応に関する補助的支援の提供	保健福祉省（HHS）	保健福祉省（HHS）	USDA, DOD, DOE, DHS, DOI, DOJ, DOL, DOS, DOT, VA, EPA, GSA, USAID, USPS, ARC
9	都市部における捜索および救助 －州・地方・人命救助に係る支援を提供するために「国家都市部捜索・救援対応システム（National Urban Search & Rescue Response System）」の構成部門を配備する	国土安全保障省（DHS）／緊急事態準備・対応局（EP&R）／連邦緊急事態管理庁（FEMA）	国土安全保障省（DHS）／緊急事態準備・対応局（EP&R）／連邦緊急事態管理庁（FEMA）	USDA, DOC, DOD, DOE, HHS, DOJ, DOL, DOT, NASA, USAID
10	石油および危険物に関する対応 －「国家石油・危険物質汚染危機管理計画（National Oil and Hazardous Substances Pollution Contingency Plan）」による危険物質特有の対応機構の設置	環境保護庁（EPA）	環境保護庁（EPA）および国土安全保障省（DHS）／沿岸警備隊（USCG）	USDA, DOC, DOD, DOE, HHS, DHS, DOI, DOJ, DOL, DOS, DOT, GSA, NRC
11	農業および天然資源 －食糧支援の提供；感染力が強く、経済に壊滅的打撃を及ぼす動物疾病・動物原性感染症・病虫害の発生の抑制と根絶／食品の安全および食糧安全保障の確保；自然資源・文化財・歴史的資産の保護	農務省（USDA）	農務省（USDA）および内務省（DOI）	USDA, DOC, DOD, DOE, HHS, DHS, DOI, DOJ, DOS, DOL, DOT, EPA, GSA, USPS, ARC
12	エネルギー －エネルギー・システムの障害に関する情報の収集・評価・共有および被災地におけるエネルギー・システムの機能停止による影響の評価；エネルギー復旧プロセスに関する情報の提供	エネルギー省（DOE）	エネルギー省（DOE）	USDA, DOC, DOD, DHS, DOI, DOL, DOS, DOT, EPA, NRC, TVA
13	公共の安全および保安 －支援復旧活動をしている被災者と重要インフラの保護、緊急事態管理計画（EOP）と技術支援、テクノロジーサポート、公共の安全の提供；州および地方の資源では対処できず、大規模な支援が必要な場合に作動する	国土安全保障省（DHS）および司法省（DOJ）	国土安全保障省（DHS）および司法省（DOJ）	USDA, DOC, DOD, DOE, DHS, DOI, DOJ, VA, EPA, NASA, SSA, USPS
14	長期的地域再生および被害緩和 －長期的な地域社会の復旧および被害緩和のための州および地方の当局に対する支援；事象が大規模または壊滅的であり、長期かつ重大な影響に対処するために連邦支援を必要とする場合に作動する可能性が高い。	国土安全保障省（DHS）／緊急事態準備・対応局（EP&R）／連邦緊急事態管理庁（FEMA）	農務省（USDA）、商務省（DOC）、国土安全保障省（DHS）／緊急事態準備・対応局（EP&R）／連邦緊急事態管理庁（FEMA）、住宅都市開発省（HUD）、財務省（TREAS）、中小企業庁（SBA）	DOC, DOD, DOE, HHS, DHS, DOI, DOL, DOT, EPA, TVA, ARC
15	対外広報 －政府、メディア、民間セクター、地元市民など、さまざまな受け手に対する対外的な情報提供	国土安全保障省（DHS）	国土安全保障省（DHS）／緊急事態準備・対応局（EP&R）／連邦緊急事態管理庁（FEMA）	全機関

2.4.1 大災害発生時の危機管理プロセス

大災害発生時の危機管理プロセスについては、大統領宣言（Presidential Declaration）後に連邦政府の支援を開始する「①スタフォード法に基づく危機管理プロセス」に加え、大統領宣言（Presidential Declaration）を必要とせず、国土安全保障省（DHS）長官の権限によって連邦政府の支援を開始できる「②スタフォード法適用外の状況における危機管理プロセス」が採用できるようになっていた。

(1) スタフォード法に基づく危機管理プロセス

大災害が発生した際には、基本的に地方自治体が対応責任を担うが、地方自治体自らが対応しきれないと判断した場合は、地方自治体の首長が州知事に支援要請を行うことになっている。さらに、州政府においても人材、物資、および資金などで対応しきれないと判断された場合、州知事は国土安全保障省オペレーションセンター（HSOC）に連邦政府の支援を要請し、被害の評価後、国土安全保障省（DHS）長官を経て大統領に報告があり、必要に応じて大統領による大規模災害宣言（Major Disaster Declaration）あるいは緊急事態宣言（Emergency Declaration）が発令されることとなっている（図 2-6 参照）。

大統領宣言（Presidential Declaration）が発令されると、国土安全保障省（DHS）が国家危機管理システム（NIMS）に従い危機管理体制を構築する。国土安全保障省（DHS）長官は、まず連邦緊急事態管理庁（FEMA）長官を主席連邦管理官（PFO）に任命し（FEMA 長官以外を任命することも可能）、連邦緊急事態管理庁（FEMA）が中心となって緊急支援機能（ESF）を発動し、緊急事態の対応について全体の調整機関として活動を始める。

ここでの連邦政府の役割は、人材、物資、および資金などに関する調整を行うことであり、実際の現場で作業をすることではない。当然のことながら、情報収集や調整のためにスタッフが現地に派遣されることはあるが、大統領宣言（Presidential Declaration）後に連邦政府が活動を開始したとしても、各地域における災害対応の決定権は地方自治体にあり、それを州政府および連邦緊急事態管理庁（FEMA）を中心とした連邦政府が支援するというシステムが成り立っている。具体的な連邦政府の支援については、米軍に対するヘリコプターやトラックの調達要請、避難に有効な情報、物資や資金の提供などが挙げられる。

また、連邦緊急事態管理庁（FEMA）地方局は、大統領宣言（Presidential Declaration）後に地域対応調整センター（RRCC）を地方局内部に開設し、対応チームを約 3 時間で集め、情報収集と緊急事態対応の調整を行う。州緊急オペレーションセンター（SEOC）へも職員を派遣する場合があります、その際は、地域対応調整センター（RRCC）と緊急オペレーションセンター（EOC）の間で密接な連絡を取り合って調整業務を担う。一方、被災地の緊急オペレーションセンター（EOC）に連邦政府から派遣される緊急対応チーム（ERT）は、被災地に統合現地事務所（JFO）を開設する。この統合現地事務所（JFO）

が完全に機能するまでは、地域対応調整センター（RRCC）がワシントン D.C.の連邦緊急事態管理庁（FEMA）本部と連絡を取りながら調整業務を担うが、その後は、統合現地事務所（JFO）が調整業務の役割を受け継ぎ、地域対応調整センター（RRCC）は閉鎖され、この段階で本格的な災害復旧活動が開始される。統合現地事務所（JFO）における具体的な作業は、関係機関との調整や資金提供に係わる書類作成が大半を占める。

※大統領宣言（Presidential Declaration）（2004 年 12 月時点）

国家対応計画（NRP）は、スタフォード災害救助・緊急事態支援法および準拠規則の条項に基づき、大統領宣言（Presidential Declaration）に関する手順を以下の通り規定している。

- ・ 緊急事態に対する有効な対応が州政府および被災地の地方自治体の総能力を超えると州知事が判断する場合、州知事は大統領に対し大規模災害宣言（Major Disaster Declaration）または緊急事態宣言（Emergency Declaration）を要請することができる。
- ・ 被害がスタフォード災害救助・緊急事態支援法による援助を妥当とするに十分な重大性と規模であることを示す連邦政府－州政府－地方自治体の予備被害査定（PDA）結果に基づき、大統領は大規模災害宣言（Major Disaster Declaration）または緊急事態宣言（Emergency Declaration）を発令することができる。
- ・ 急激または明らかに壊滅的な災害においては、予備被害査定（PDA）プロセスを必要とせず、大統領は大規模災害宣言（Major Disaster Declaration）または緊急事態宣言（Emergency Declaration）を発令することができる。

(2) スタフォード法適用外の状況における危機管理プロセス

対応能力をはるかに超える重大事件が突発的に発生、あるいは発生する可能性がある判断した場合、地方自治体の首長あるいは州知事は、国土安全保障省オペレーションセンター（HSOC）に連邦政府の支援を要請し、被害（予測）の評価後、必要に応じて国土安全保障省（DHS）長官が国家重大事態（Incident of National Significance）を宣言し、ただちに連邦資源調整官（FRC）を指名する。国土安全保障省（DHS）長官が宣言する国家重大事態（Incident of National Significance）のもとでは、大統領宣言（Presidential Declaration）の発令を必要とせず、連邦政府の支援を開始できることとなっていた（図 2-7 参照）。

国家重大事態（Incident of National Significance）が宣言されると、国土安全保障省（DHS）が国家対応計画（NRP）の実施に移る。なお、スタフォード法適用外の危機管理プロセスに関する法的根拠および予算措置については、米国の危機管理関連省庁が国家対応計画（NRP）において別途締結している覚書「スタフォード法適用外の国家重大事態（Incident of National Significance）における相互支援」（ただし、この条項は連

邦政府機関にのみ適用)の内容についても他の協定事項同様に合意しており、円滑に対応できるよう取り決めていた。ただし、大統領が連邦政府機関を動かし、予算を確保するには議会承認を経ることが必要とされていた⁷。

※国家重大事態(Incident of National Significance) (2004 年 12 月時点)

国家重大事態 (Incident of National Significance) とは、連邦政府全体に影響を与え、州政府あるいは地方自治体の権限や資源を圧倒する、重要な調整を必要とする激甚災害をいい、「人命救助および損害の最小化、長期的なコミュニティの復旧および軽減活動を提供するため、連邦政府、州政府、地方自治体、先住民族政府、NGO、民間部門組織の適切な協力による調整的かつ有効な対応を要する現実または潜在的重大事態」であり、以下の i)~iii)の基準のいずれかに該当する場合、iv)の手続きがとられる(「国土安全保障省(DHS)の緊急事態管理および対応ー主要な代表的問題点の要約」より)。

- i) 連邦機関または省庁が国土安全保障省(DHS)長官の支援を要請している。
- ii) 次の事態に対し州政府および地方自治体の資源では対応不能であり、連邦支援を要請している。
 - ・ スタッフォード法において規定される大規模災害または緊急事態
 - ・ 州政府、地方自治体、地先住民、民間が通常利用可能な資源を瞬時に超えてしまう緊急事態として定義される壊滅的事態
- iii) 2 つ以上の連邦機関が緊急事態の対応に実質的に関与している。
- iv) 国土安全保障省(DHS)長官が大統領から国内の緊急事態管理に対し責任をとることを命令される。

⁷ National Response Plan, December 2004, p.iii, p.7, p.94, Financial Management Support Annex.

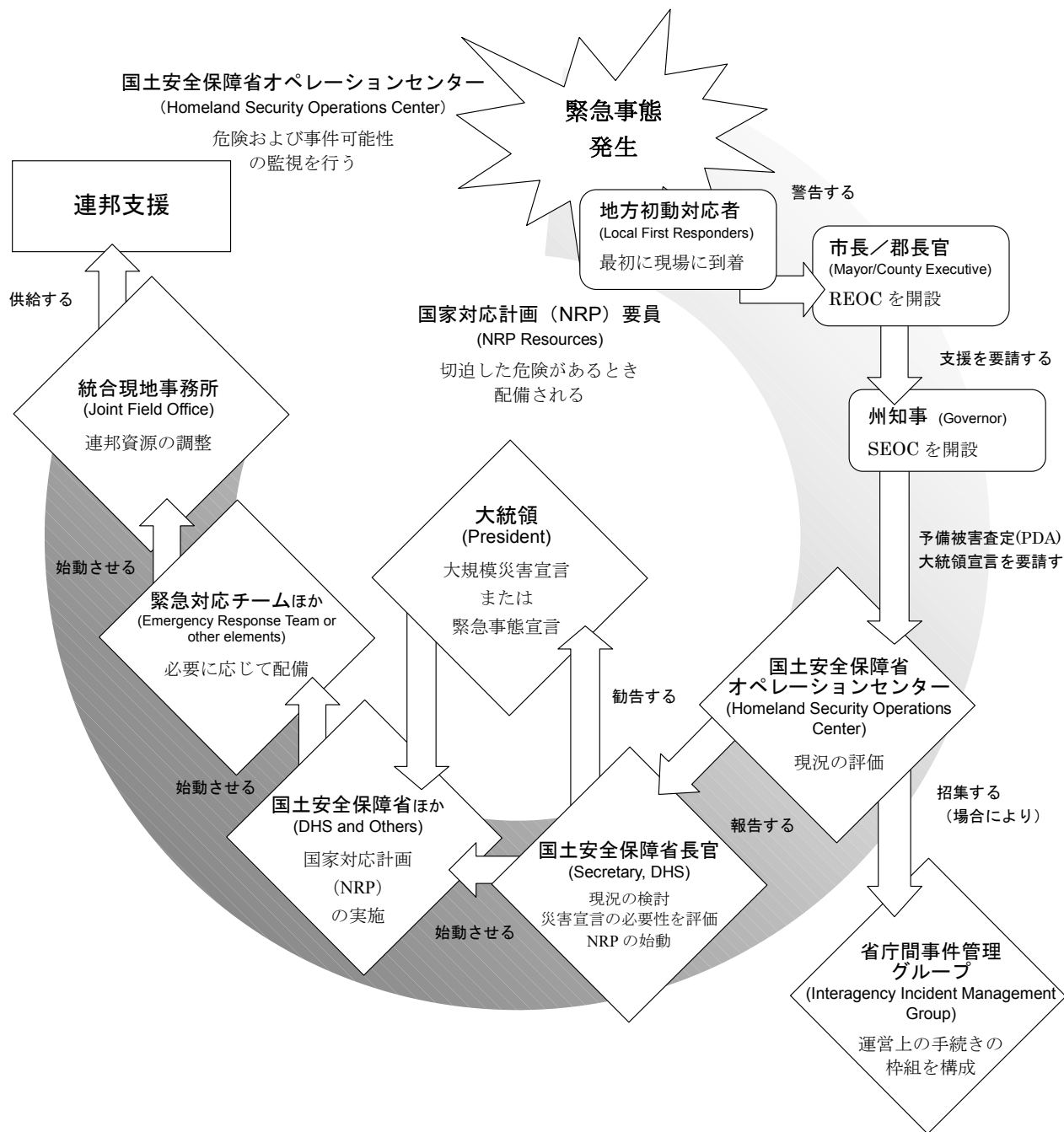


図 2-6 スタフォード法に基づく危機管理プロセス (2004 年 12 月時点)

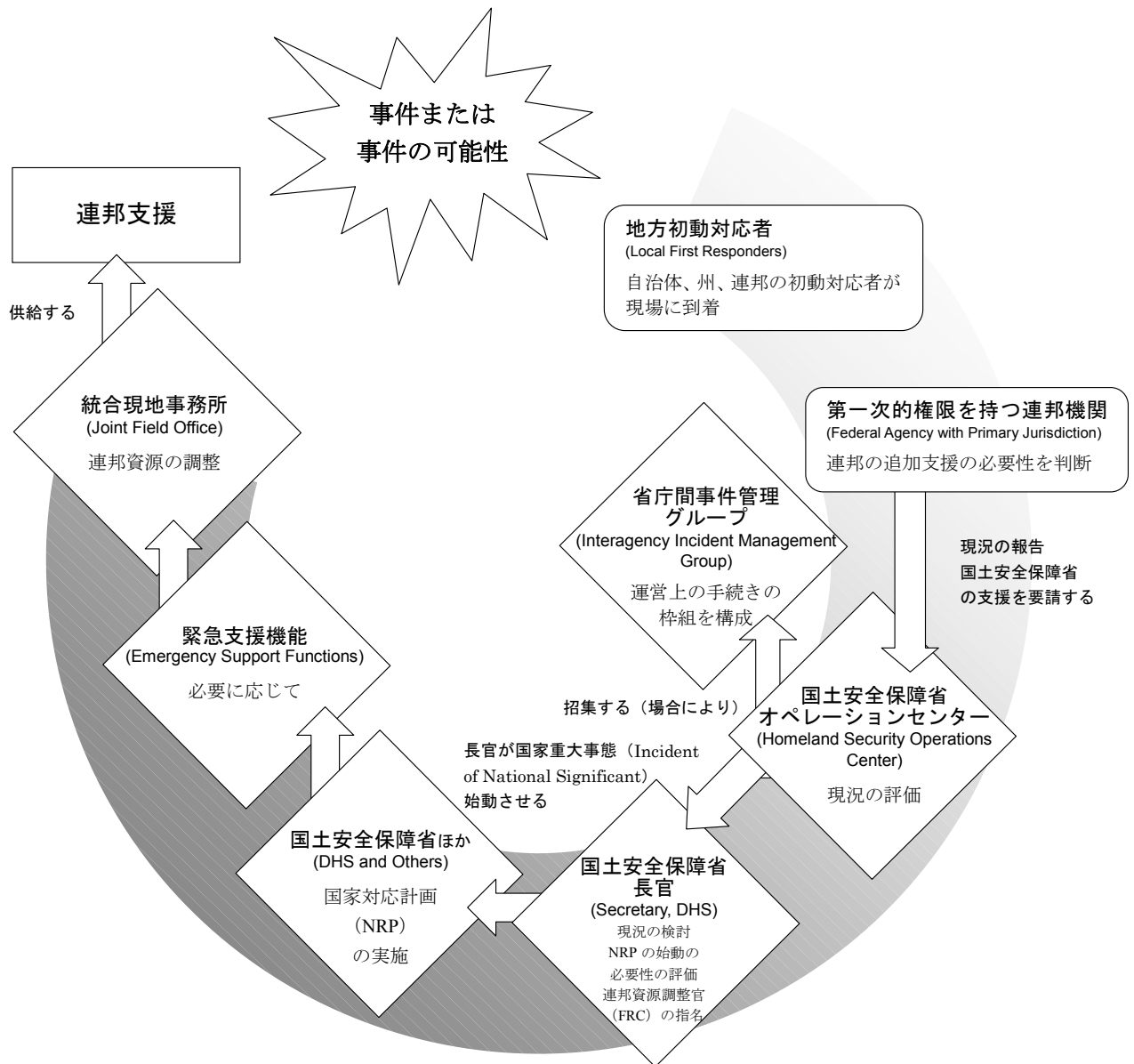


図 2-7 スタフォード法適用外の状況における危機管理プロセス（2004 年 12 月時点）

2.5 災害復旧・復興策

米国における復旧・復興制度については、スタフォード災害救助・緊急事態支援法に基づいて、国家対応計画（NRP）緊急支援機能（ESF）#14－「長期的地域再生および被害緩和」に明記されている。そこには、連邦緊急事態管理庁（FEMA）を全体の調整機関とする関係省庁の役割をはじめ、長期的地域社会復興（LTCR）を目的として、災害によって被害を受けた地域社会に対し、連邦政府や州政府、自治体、ボランティア団体や民間企業などの資源（人材、物資、資金、情報など）を適切に配分し、長期に渡って被災者の生活再建や被災企業の再建を支援し、地域社会を復興させることが謳われている。

具体的には、組織体制、事前の復旧・復興計画の立案（被害評価、復旧・復興項目の優先順位の設定（アンケート調査、ワークショップなど）、適切な資源の配分方法など）、復旧・復興に係る費用の分担方法（例えば、破堤した堤防（連邦政府の所管以外）の復旧については連邦政府の陸軍工兵隊（USACE）が 80%、州政府が 20%を負担）などが明記されており、主務官庁として以下の関係省庁が挙げられている。

- ・ 農務省（USDA）
- ・ 商務省（DOC）
- ・ 国土安全保障省（DHS）／連邦緊急事態管理庁（FEMA）
- ・ 住宅都市開発省（HUD）
- ・ 財務省（TREAS）
- ・ 中小企業庁（SBA）

災害が発生した際（ハリケーンや洪水などの場合には事前の準備も含む）には、国家対応計画（NRP）緊急支援機能（ESF）#14－「長期的地域再生および被害緩和」に基づいて、その災害に応じた復旧・復興計画が組み立てられ、復旧・復興支援策がとられる。復旧・復興支援策は、以下の 3 つに大きく分類される。

① 被災者個人・企業への支援

- ・ 仮設住宅の整備
- ・ 被災者個人への補助金拠出、低利融資の実施、税金減免措置（住宅復旧、生活再建支援など）
- ・ 求職活動支援
- ・ 被災企業への低利融資の実施、税金の減免措置（事業の再開など）

② 被災した州政府や地方自治体などへの支援

- ・ 堤防、道路、橋梁、上下水道、地下鉄、その他公共施設の復旧整備費等に関する資金援助（補助金、政府資金融資）

③ 災害予防（被害軽減）計画への資金拠出

- ・ 州政府や自治体が行う危機軽減補助金プログラム（HMGP）に対するファンドへの資金拠出

2.5.1 被災者個人・企業への支援

被災者個人や被災企業への支援は、連邦緊急事態管理庁（FEMA）が中心となって、補助金の拠出や低利融資の実施、税金減免措置、仮設住宅の整備、求職活動の支援などを行っている。補助金については、住宅の修復や生活再建、事業の再開などに関して、洪水保険等の保険適用対象外の部分について査定を行い、これをもとに支給額が決定されている。また、低利融資についても同様の方法で査定が行われ、連邦政府の助成のもと、中小企業庁（SBA）が災害ローンプログラムを実施している。具体的には、各企業に対しては 150 万ドルを上限に、被災者個人に対しては 20 万ドル（住宅の修復）もしくは 4 万ドル（家財の修復）を上限に融資を実施している。

ハリケーン・カトリーナの被災者支援は、個人被災者（世帯）から約 171 万件（2006 年 12 月 15 日現在）の支援申請があり、これに対して連邦政府は総計 6,270 百万ドル（1 件当たり平均約 3,658 ドル）の資金を拠出した（2006 年 12 月 15 日現在）。また、中小企業庁（SBA）災害ローンプログラムに基づいて実施した融資額は、10,400 百万ドルを超えた。2005 年のハリケーン・カトリーナによる災害に関して、主要被災 3 州の個人被災者に対する拠出金の内訳は以下の通りである。

表 2-4 個人被災者に対する拠出金の内訳

（単位：百万ドル）

	住宅再建支援	その他
ルイジアナ州	3,390	1,460
ミシシッピ州	846	411
アラバマ州	90	38

2.5.2 被災した州政府や地方自治体などへの支援

被災した州政府や地方自治体などへの支援については、公共支援助成金プログラム（PAGP）のもと、公共施設やインフラの復旧整備費に関して連邦緊急事態管理庁（FEMA）から資金（補助金、政府資金融資）が提供される。これはスタフォード災害救助・緊急事態支援法および国家対応計画（NRP）の規定に基づくものであり、原則的に連邦政府が 75%、州政府が 25%を負担することが定められている。

2.5.3 災害予防計画のための資金拠出

長期的な地域社会の復興を目指す上では、単なる復旧・復興計画ではなく、将来的な災害リスクを軽減する災害予防（被害軽減）の考え方を導入すべきであることから、以下のような災害予防（被害軽減）策と併せた事前に災害を軽減する災害予防計画が実行されている。

- ・ 国家洪水保険制度（NFIP）
- ・ 洪水ハザードマップ（FHM）
- ・ 洪水予防支援（FMA）プロジェクト
- ・ 危機軽減補助金プログラム（HMGP）
- ・ バイアウト・プログラム（土地・建物買収計画） など

連邦緊急事態管理庁（FEMA）は、2000 年 10 月 10 日に大統領の署名を受けた 2000 年災害軽減法（Disaster Mitigation Act of 2000／Public Law 106-390）に基づき、災害予防（被害軽減）、災害対応（救助）、復旧の一連の危機管理プロセスに関する綿密な計画を 2004 年 11 月までに策定するよう州政府および地方自治体に促していた。特に同法第 322 章では、災害予防計画および危機軽減補助金プログラム（HMGP）の策定を義務付け、適切な災害予防計画（連邦政府の承認が必要）を策定した州政府に対して連邦政府からの危機軽減補助金プログラム（HMGP）予算の配分を増額することなどが定められていた。これは、連邦政府からの助成金をより効率的に使わせることを目的としたもので、上記の期限までに災害予防計画を策定しない州政府や地方自治体には連邦政府からの災害援助金が交付されない規定を定めるなど、連邦緊急事態管理庁（FEMA）は、州政府や地方自治体に対して強く計画遂行の促進を要請していた。

2000 年災害軽減法（Disaster Mitigation Act of 2000／Public Law 106-390）第 322 章の実施において、州政府は以下を行う責任がある。

- ・ 標準的（または詳細）な州の災害予防計画を作成し、連邦政府に提出する。
- ・ 3 年ごとに州の災害予防計画の見直しを行って更新する。
- ・ 地方自治体に対して技術支援・指導を行い、危機軽減補助金プログラム（HMGP）に基づく助成金の申請および災害予防計画作成を支援する。
- ・ 州政府が監督州としての指定を受け、連邦政府から災害予防計画の承認を受けた上で各地方自治体の災害予防計画を検証し、承認する。

同法の狙いは、以上の共同作業を通じて州政府と地方自治体当局間の協力関係を緊密にすることにもある。州政府および地方自治体向けの災害予防計画策定・資金援助基準については、連邦緊急事態管理庁（FEMA）が暫定的な「最終規則」を作成し、2002 年 2 月 26 日付「連邦公報（44 CFR Parts 201 および 206）」で公表しており、連邦政府から拠出された災害援助金の 15%を危機軽減補助金プログラム（HMGP）に使うことが義務付けられている。

3. ハリケーン・カトリーナ災害で明らかとなった危機管理体制の問題点

3.1 連邦政府、議会などの調査報告

ハリケーン・カトリーナによる壊滅的な災害の経験を経て、政府・議会等の様々な機関が大規模な災害に対する準備・対応に関する課題をとりまとめている。ここでは、それらの課題を整理し、さらにハリケーン・カトリーナ災害を契機に、あるいはそれと前後して、水害を代表とする自然災害に対する米国の危機管理施策・体制等にどのような変化が生じているのか、などの視点で状況を整理した。

まず、連邦政府や議会においてとりまとめられた表 3-1 の 3 つの報告書をもとに、そこで指摘されている課題・問題、提言・提案について整理した。

表 3-1 ハリケーン・カトリーナに関する調査報告書

No.	報告書名	発行期間	特徴
①	「ハリケーン・カトリーナへの連邦政府の対応：教訓」 THE FEDERAL RESPONSE TO HURRICANE KATRINA LESSONS LEARNED	ホワイトハウス 2006 年 2 月	大統領補佐官が総括責任者となって作成した。 個人名を出しての責任追及はない。 連邦政府内部の諸機関、連邦政府と地方政府間の連携について指摘。
②	「決断力の欠如」、ハリケーン・カトリーナへの準備・対応に関する調査報告 A FAILURE OF INITIATIVE: Final Report of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina	米国下院議会 2006 年 2 月	大統領の責任を追及すべきとする民主党議員は途中でボイコットし、残った共和党議員によりとりまとめられた報告書。 大統領への責任追及が弱い代わりに、国土安全保障省（DHS）長官や連邦緊急事態管理庁（FEMA）長官の責任を厳しく追及している。
③	「ハリケーン・カトリーナ：国はまだ準備不足」、上院国土安全保障・政務委員会特別報告 HURRICANE KATRINA: A NATION STILL UNPREPARED Special Report of the Senate Homeland Security and Governmental Affairs Committee	米国上院議会 2006 年 5 月	上記 2 つの調査を統合し、党派を超えた調査報告書になっている。 政府の各省庁（特に国土安全保障省（DHS））の大規模災害に対応しうる組織構造への改編が必要であると指摘している。

各報告書で指摘された課題や提案を整理のうえ、表 3-2 に示す。ここで、表の“分類”は、「①ハリケーン・カトリーナへの連邦政府の対応・教訓」の目次構成をもとにした。さらに、表中の“問題・課題”、“提言・提案”の最後に付けた丸数字は、上記の各報告書の番号を示す。

表 3-2 ハリケーン・カトリーナ災害での問題・課題とそれに対する提言・提案

分 類	問題・課題	提言・提案
1. 準備態勢	- 国家対応計画（NRP）は、連邦、州および地方の多くの職員にとって比較的不慣れなものであった（①）。 - 国家対応計画（NRP）では、連邦資源は州および地方からの要請があった場合にのみ対応に組み込めることと規定されていた（②）。	- 連邦政府は、既存計画の見直し、州や地方を含めた機能的かつ実用的な組織の維持、およびあらゆる事前対応活動に対する責任を明確にする手順を確立するために、国土安全保障に係る関係者と連携すべき（①、③）。 - すべての災害に備え、対応する新しい、総合的な危機管理組織として国家準備対応局（NPPRA）を国土安全保障省（DHS）内部に設置すべき（③）。
2. 軍隊	- 軍はきわめて重要な役割を果たしたが、国土安全保障省（DHS）と国防総省（DOD）、州間での調整が効果的でなかった（①、②）。 - 常勤部隊と予備役である州兵は指揮系統が統一されておらず、それぞれ独自の配備体制をとった（①）。	- 国土安全保障省（DHS）および国防総省（DOD）は、国防総省（DOD）が連邦対応を支援する場合や、国防総省（DOD）が連邦対応を指揮するような特殊な事態について、合同で計画を策定すべき（①、③）。 - 災害対応活動において、予備役である州兵と常勤部隊の合同部隊が一体となって活動できるよう、国土安全保障の計画の見直し、部隊編成の見直しなどを進めるべき（①）。
3. 通信	- 通信基盤が大規模に破壊され、十分な代替手段・計画も無かったため、対応活動・指揮管制および状況認識が損なわれた（②）。 - 複数の通信網（例えば、ルイジアナ州警察とニューオーリンズ市警察）が接続できていなかったため、機関間での調整・意思疎通が阻害された（②）。 - 連邦・州および地方の各政府に、緊急活動部隊の需要を満たすための通信の相互運用性（インターオペラビリティ）を高めるための包括的な戦略がなかった（①）。	- 通信に関連した現行の法令、政策、計画、および戦略を見直すべき（①、③）。 - この見直しの結論に基づく、通信の運用性および相互運用性を支援する国家非常時通信戦略を策定すべき（①）。 - 連邦政府は、災害に強い衛星携帯電話の購入を推進する（③）。
4. 輸送・避難	- 連邦緊急事態管理庁（FEMA）の物資調達・輸送システムは、大量かつ継続的な物資の供給に対応できなかった（①、②）。 - 連邦緊急事態管理庁（FEMA）は、一度発送した物資の状況を追跡することができなかった（物資の状況をリアルタイムで追跡できるシステムがなかった）（①、②）。	- 公的部門と民間部門の両方の資源を活用することにより、州および地方のロジスティクス体制を補い、必要であれば交換する大規模なロジスティクス活動を行う能力を開発（①）。 - 災害により州政府および地方自治体が壊滅あるいは無能力となった場合、他の行政機関の当該部門と調整し、集団避難

分 類	問題・課題	提言・提案
4.輸送・避難	被災地域の避難計画には、避難経路、意思疎通、輸送資材、輸送プロセス、避難者の受け入れ先などの事項が明確に定められていなかった(②)。	- 活動を指揮できるように準備(①)。 - 国土安全保障省(DHS)は、州・自治体に対して避難計画の作成、研修、訓練を支援する(③)。
5.捜索・救難	救助活動には、沿岸警備隊(USCG)、連邦緊急事態管理庁(FEMA)の都市捜索・救助(US&R)チームや国防総省(DOD)の部隊が活動したが、捜索救助活動のための一元化された命令系統が欠如していた。そのため、同じ地域に複数の救助チームが派遣されたり、救助された人を何処に連れて行くかの正式な指示が無かった(①)。	- 災害対応における連邦捜索救助資源の有効な統合を図るための、現行の政策および手順の機関関係の見直し(①)。 - 捜索・救難に関係する部局は、様々な災害を想定して総合的な捜索・救難計画を作成する(③)。 - 作成した計画は、現場での訓練に反映させる(③)。
6.安全	- 被災地における法秩序の崩壊と広報の欠如が市民の暴動につながった(②)。 - 警察が治安維持に注力したため、救助を遅らせる結果となった(①)。	緊急時の州および地方の法執行および刑事司法制度に対する連邦支援責任を審査し、その後、有効な連邦法執行対応を図る運用計画、手順、および政策を構築すべき(①)。
7.公衆衛生・医療支援	- 連邦緊急事態管理庁(FEMA)が事前配置した供給品では不足し、追加の物資が必要となった(①)。 - 連邦政府が提供する公衆衛生・医療サービスの確認・支払いの手続きの煩雑さが対応の遅れを招き、時には最も必要な場所への人員・資機材の到着が遅れた(①)。	- 被災前後の公衆衛生および医療支援を提供する連邦支援体制を強化(①)。 - 公衆衛生資源の司令管制の改善、入念な計画の策定、配備可能な運用資源へのさらなる投資、ならびに相互運用可能な電子保健記録(EHR)を広範囲で利用できる構想を推進する(①)。
8.福祉	連邦政府の福祉事業提供システムは、大量の被災者が極限の脅威を受けているにもかかわらず、サービスを受けるためには、複雑なプロセスを順に追うことを強いていたため、十分な即応性が現れなかった(①)。	- 被災者が容易かつ均一に連邦および州の援助を受けることができるように、災害時に福祉サービスを提供する、堅牢かつ包括的な統合されたシステムを開発(①)。 - 特にこのシステムに関して求められるのは、受益者重視の視点に立ち、一度で諸手続きを済ませられる容易かつ有効な制度を設計することである(①)。
9.被災者保護・住宅供給	- 連邦緊急事態管理庁(FEMA)は自ら立案した大型客船およびトレーラハウスへの収容に固執したが、避難民の需要に供給が一致しないことが多かった(①)。 - 大規模な住宅供給問題に対して専門的な知識を有し、全国各州の公共住宅機関との関係を持っている住宅都市開発省(HUD)は、連邦緊急事態管理庁(FEMA)の住宅供給活動に対して、活動の後半に入るまでほとんど関与していなかった(①)。	既成の連邦中核能力およびあらゆる利用可能な資源を利用し、住宅都市開発省(HUD)は、住宅ストックを有する他の行政機関の部門と調整して、避難者の仮設住宅および恒久住宅のための統合された計画を策定し、強化された能力を開発すべき(①)。

分 類	問題・課題	提言・提案
10. 広 報 活動	- 合同情報センター等の広報組織に十分な資源が供給されフル稼働するまで、数週間を要した。その間、正確な情報や通信手段がなく、広報官はメディアおよび住民に対して最新の情報を流すことができなかった (①)。 - 政府に広報戦略が欠如していたうえ、メディアが暴力を過剰に報道したため、社会不安が募った (②)。	- 大規模災害の事前、期間中、および事後における、米国民への情報提供、指導、および安全保障の向上をはかるための、統合された広報計画の策定 (①)。 - 危機に際して、横断的な機関間で調整された広報チームを配置する計画と、それを運用する能力の確立 (①)。
11. 重 要 インフラ および影 響評価	- 国家対応計画 (NRP) では、重要インフラの保護および復旧を、輸送、通信、土木事業およびエンジニアリング、農業および天然資源、エネルギーの 5 つの緊急支援機能 (ESF) の中で規定しているが、重要インフラの保護および復旧は応急対応・復旧の全般にわたって重要であるため、事実上全ての緊急支援機能 (ESF) の間で調整しなければならない (主責任部署が無かった) (①)。 - 保護すべき重要インフラの優先順位付けなどが示された暫定国家インフラ防護計画 (Interim NIPP) の中に実施支援計画が示されていない (①)。	- 国土安全保障省 (DHS) は、民間部門と協力して作業をおこない、重要インフラに対する災害の影響を迅速に評価できるようにするために、国家対応計画 (NRP) の修正および暫定国家インフラ防護計画 (Interim NIPP) の最終決定を行うべき (①)。 - 国土安全保障省 (DHS) は、国家対応計画 (NRP) の修正の中で、インフラ支援機関 (国家管制センター) の設立、インフラ連絡担当者の役割・責任の強化を行うべき (①)。
12. 環 境 危険およ び残骸処 理	- 環境に影響を及ぼす危険物の調査結果は正確であったが、迅速性に欠けていた。また、この情報を応急対応部隊や地域の住民に伝達するための計画が無かった (①)。 - ハリケーン・カトリーナによって生じた残骸は 1 億 1800 万立方ヤードに達したが、わずか 5 ヶ月で 7100 万立方ヤードの残骸が除去された。しかしながら、民地からの残骸除去では、煩雑な規則が活動を阻害した (①)。	- 災害環境における活動あるいは避難後の帰宅が安全か否かを判定するために、連邦政府が環境データを迅速に収集し、入手可能な最も正確な情報を公衆および緊急要員に対して提供する能力を向上させる取組みを監督すべき (①)。 - さらに、州および地方の国土安全保障提携者と協働し、災害時および災害後の瓦礫除去に対する統合された取組みの計画および調整を行うべき (①)。
13. 国 外 からの支 援	- 国外からの支援を有効に利用 (支援の優先順位付け、進行中の対応に組み入れる仕組み) するための計画が無かった (①)。 - 外国人の安否に関する情報を各国に知らせる仕組みが無かった。国家対応計画 (NRP) でも考慮していなかった (①)。	- 国務省 (DOS) は、国土安全保障省 (DHS) と調整し、海外援助の管理に関する政策、計画、ならびに手順の見直しおよび修正を行うべき (①)。 - この見直しにより、被災外国人に関する照会の取扱いに関する責任および手順を明確にするべき (①)。
14.NGO	政府は、支援の需要とボランティア組織の能力との組み合わせに失敗することが多かった (①)。	ボランティアおよび NGO の貢献を広範囲の国家活動に統合するよう図るべき (①)。

分 類	問題・課題	提言・提案
14.NGO	また、需要に対して適当なボランティア組織を組み合わせた場合でさえ、被災地への輸送や現地でのオペレーションの準備が不足していた (①)。	- この統合は、今後の災害に先立ち、州および地方レベルで実現されることが好ましい (①)。 - 特に、州政府および地方自治体は、計画立案における NGO の採用、各団体の職員の認定、および合同対応に参加するために必要な資源支援の提供を行わなければならない (①)。
15.訓練、演習および教訓	ハリケーン・カトリーナへの対応において、現場レベルの緊急指揮担当者の突発事件に対するマネジメント能力、計画立案の能力などが欠如していることが露呈した (①)。	- 連邦政府、州政府、および地方自治体の全体を通じた、包括的な制度および共通の支援方法によって関連付けられた訓練、演習、および教訓学習制度に対する具体的な要件を確立すべき (①、③)。 - 訓練および演習の評価は、明確かつ一貫した業績測定に基づいて行われるべき (①)。 - 国土安全保障の活動任務を負うすべての連邦および州主体に対して、教訓学習能力を持つよう要求するべきであり、国土安全保障省 (DHS) は、これらの主体すべてが学んだ教訓に応じて是正措置の適時実施に責任を負うよう図るべき (①)。
16. 国土安全保障専門家の育成および教育	連邦、州、地方の多くの職員は、国家対応計画 (NRP)、国家危機管理システム (NIMS) および地方の対応計画に対する基本的な理解を欠いていた (①、②)。	- 連邦、州、および地方の職員、ならびに民間部門、NGO に加えて、宗教団体、および地域社会団体の緊急事態管理者を含めた、国の国土安全保障要員の専門能力開発および教育を行う包括的な計画を策定するべき (①)。 - この計画により、連邦関係機関、州、地方、および民間による「合同」チームを育成するべき (①)。
17. 市民および地域社会の準備態勢	- 各家庭が電力や水道水が無くても自宅で3日間生き延びられる資源を備えていれば、人命に係わる緊急を要する救命活動には、優先して政府の応急活動資源 (人員を含む) を投じることができる (①)。 - 各家庭が自前の準備態勢を用意していれば、ほぼ確実に外部の非常用資源への需要を減らすことが出来る (①)。	連邦政府は、州、地方、NGO、および民間部門と協働し、市民および地域社会の事前対応の推進ならびに強化を行うために、各機関が各々に作成している事前対応計画を、全国的運動として推進すべき。この運動は、米国民の心に訴えかけ、傑出した国家的人物の推薦および支持を盛り込み、あらゆる危険の災害事前対応に対する個人および地域社会の責任の重要性に焦点をあて、米国民のあらゆる面に適用される

分 類	問題・課題	提言・提案
17. 市民 および地 域社会の 準備態勢		有意義かつ包括的な教育、訓練、および演習の機会を提供するとともに、子ども、病人、障害者、および高齢者などの災害時に自立しにくい人に特化した事前対応計画を確立した形で発展させるべき（①）。
18. 被 害 軽減対策 （ハード 対策とソ フ ト 対 策）	・ 堤防の運用および維持管理の責任が分散していた（②）。 ・ 堤防の点検制度が十分でなかったことが、堤防修繕の遅れを招いた原因であった（②）。	・ 陸軍工兵隊（USACE）は、ルイジアナ州や地元の堤防組合⁸などと協力して、ハリケーン等に対応する総合的な緊急事態管理計画（EOP）を作成するべき（③）。 ・ 州は、堤防組合が適宜訓練を行っているか、堤防が基準を満たしているかを確認する（③）。 ・ 国土安全保障省（DHS）は、陸軍工兵隊（USACE）等の協力を得て、氾濫原の脆弱性や洪水防御レベル、洪水保険なども含めたソフト対策について効果の評価を行うこと（③）。

⁸ 州法で定められた堤防の管理組織。日常の堤防管理、人材育成、機器操作の訓練を行なう。

4. ハリケーン・カトリーナ災害後の主な取り組み

米国の危機管理体制は、2001 年同時多発テロ事件以降、大きく変わっていった。同時多発テロ事件以前の自然災害に対する危機管理体制は、大統領と連邦緊急事態管理庁（FEMA）長官、および他省庁との連携が容易であったが、情報共有と緊密な連携を目的として設立された国土安全保障省（DHS）が目指した危機管理の一元化は、現実的には、システムに携わる関係者の増加や、指揮命令系統の複雑化により、官僚的で順応の効かない組織体制をもたらした。

この状況を改善するため、危機管理対応の計画は段階的なレビューを経て改定され、連邦政府、州、地方自治体から NGO、民間セクターなどまでの幅広い階層を対象としつつ、それまでの危機管理の課題に対処できるものとなった。

以下は、ハリケーン・カトリーナにおける対応についてなされた様々な提言・提案を受けて現在取り組まれている主な事項である。

（連邦政府）

- ・ 国家対応計画（NRP）の改定（2006 年 1 月に「国家計画レビュー（Nationwide Plan Review）」を発表）
- ・ 国家危機管理システム（NIMS）の改定（国家対応計画（NRP）の改定と併せて検討、2007 年 2 月に改定案を発表）
- ・ 米国運輸省が、メキシコ湾岸地域の 5 州と州内の自治体のハリケーン避難計画を点検（2006 年 1 月）
- ・ メキシコ湾岸地域の経済復興を支援するための湾岸特区法（Gulf Opportunity Zone Act）を制定（2005 年 12 月）
- ・ 陸軍工兵隊（USACE）が 2007 年 12 月までに新たな洪水防御計画を策定し、その計画にそって 2010 年までに事業を実施すると発表（2006 年 5 月）
- ・ 国家対応枠組み（NRF）の策定（2008 年 1 月）

（州政府）

- ・ 連邦政府の資金をもとに被災者に対して住宅再建のための支援を実施。住宅の再建資金として最高 15 万ドルを交付（ミシシッピ州は 2006 年 3 月に支援計画を策定）

（ニューオリンズ市）

- ・ カトリーナの教訓を最大限取り入れた新たな避難計画を策定（2006 年）
- ・ 洪水被害に強い建物への取り組み（住宅再建時の床高規制）（2006 年）
- ・ ニューオリンズ市の復興計画案を発表（2007 年 1 月末）

4.1 国家対応計画（NRP）の改定（2006 年）

2006 年 5 月の国家対応計画（NRP）の一部改定においては、ハリケーン・カトリーナにおいて連邦政府が迅速な行動をとれなかったことの反省を踏まえて、甚大な被害が予見できる場合、州政府からの要請がなくても連邦の判断によって国家重大事態（Incident of National Significance）を宣言し、災害に対して迅速に対応出来る連邦の関係部隊を事前に被災地に派遣することができるよう明文化した（プッシュシステムの確立）。

また、大統領、連邦議会は、国家全体の激甚な災害に対応する計画を見直すことを決定した（国土安全保障省 2006 年度米国陸上交通長期法「DHS FY 2006 Appropriations Act and the Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act: A Legacy for Users (SAFETEA-LU)」が成立）。

以下は、改定に至るまでの見直しの経緯、具体的な改定事項、および改定後の報道の反応である。

4.1.1 国家対応計画（NRP）の見直し

ハリケーン・カトリーナ（2005 年 8 月）およびハリケーン・リタ（2005 年 9 月）による災害をきっかけに、米国大統領および連邦議会は、国全体の激甚な災害に対応する計画を見直すことを決定した。これを受け、国土安全保障省（DHS）は、運輸省（DOT）および国防総省（DOD）の協力により、「国家計画レビュー（Nationwide Plan Review）」を発表した。「国家計画レビュー（Nationwide Plan Review）」は 2 つのフェーズに分かれており、第 1 フェーズでは各州政府や地方自治体などが、それぞれの緊急事態管理計画（EOP）が激甚災害に対応しているかどうかについて自己評価を行った。第 2 フェーズでは約半年の間に 77 人の危機管理責任者が、全ての州政府および 75 の都市を訪問して、これらの各州政府や地方自治体などの自己評価について分析を行った（具体的には、1,086 人の危機管理担当者からヒアリング調査を行い、2,757 もの緊急事態管理計画（EOP）等をレビューした）。結論として、この「国家計画レビュー（Nationwide Plan Review）」では、米国全体の激甚な災害に対応する計画は系統立っておらず、国の計画策定システムと一貫性がないことが指摘された。具体的な指摘事項は以下の通りである⁹。

【56 の州政府（海外領土含む）および 75 の都市】

- i) 各州政府や地方自治体の緊急事態管理計画（EOP）の大半は、国家対応計画（NRP）に定義された激甚災害に十分に対応できていない。
- ii) 州政府および都市は、確実な災害準備策の一環としてなされるべき適切に連携のとれた計画策定を行っていない。
- iii) 州政府および都市の危機管理に関する基本計画の被害想定は、激甚災害に対応していない。
- iv) 州政府および都市の危機管理に関する基本計画が、対応業務および政府機能の継続に適切に対応していない。

⁹ Nationwide Plan Review Phase 2 Report, U.S. Department of Homeland Security in cooperation with the U.S. Department of Transportation, June 16, 2006.

- v) 州政府および都市の「指揮統制付属書 (Direction and Control Annex)」において最も共通している点は、明確に定義された指揮命令系統が欠如していることである。
- vi) 多くの州政府および都市では、全ての対応要素間における通信のための体系と手順を改善する必要がある。
- vii) 機能付属書 (Functional Annex) が、特殊な対応を必要とする被災者に適切に対処していない。
- viii) 州政府は、避難所運営において管理・監督責任を担う特定の行政機関を指定すべきである。
- ix) 緊急措置を要求する警報が、関係機関や政府関係者、一般市民などに対して適切に伝達されていない。
- x) 緊急事態発生時に、的確かつ有用な情報を、適切に一般市民に伝達する能力を強化すべきである。
- xi) 避難計画に重大な欠陥があることは深刻な問題である。
- xii) 多数の避難者に対する受け入れ態勢と対応能力が十分でない。
- xiii) 緊急事態発生時もしくは災害発生時においては、患者を追跡する能力は限られる。また、州外での医療活動に関する免許に制限がある。
- xiv) 資源管理が緊急事態管理計画 (EOP) における「急所 (Achilles heel)」であるが、州政府および都市の「資源管理付属書 (Resource Management Annex)」には、資源に関する詳細事項 (手法、組織、プロセス) が適切に記載されていない。
- xv) 州政府および都市の危機管理に関する計画においては、資源の必要条件、在庫品目、過不足などについて明確に定義すべきである。

【連邦政府】

- i) 連邦政府における危機管理に関する計画策定プロセス・ツールおよび技術などを、「計画および市民準備能力を強化するための国家準備目標における優先事項 (National Preparedness Goal's National Priority to Strengthen Planning and Citizen Preparedness Capabilities)」に沿って、激甚な災害の計画策定に対する国全体での共通のアプローチを基に開発すべきである。
- ii) 連邦政府の危機管理に関する計画の改定は、国土安全保障に関する他の重要な計画と完全に統合させて行うべきである。
- iii) 国家対応計画 (NRP) のもとに連邦政府関係省庁との連携方法を示した、州政府および地方自治体向けの明確な計画策定指針を開発すべきである。
- iv) 連邦政府の技術支援は、州政府および都市が「国家計画レビュー (Nationwide Plan Review)」に定義された特定の問題に対処できるために行われるべきである。
- v) 「国家準備目標 (National Preparedness Goals)」に定義された重要な項目や目標となる能力、関連するパフォーマンス基準を、危機管理に関する計画策定における共通言語とすべきである。
- vi) 激甚災害に関する計画の想定および規模は、「国家計画シナリオ (NPS)」に示さ

れたように定義されるべきである。

- vii) 現在の災害準備データは、計画策定者がアクセスできるようにすべきである。
- viii) 地方における危機管理に関する計画策定能力やプロセス、資源を、「地域間協力の拡大、計画および市民準備能力を強化するための国家優先事項（National Preparedness Goal's National Priority to Expand Regional Collaboration and Strengthen Planning and Citizen Preparedness Capabilities）」に従って強化すべきである。
- ix) 連邦政府と NGO 間の連携を、「地域間協力を拡大するための国家準備目標における優先事項（National Preparedness Goal's National Priority to Expand Regional Collaboration）」に従って、全てのレベルで強化すべきである。
- x) 連邦政府は、「特殊ニーズ（special needs）」について一貫性のある定義づけを行うべきである。
- xi) 連邦政府は、州政府および地方自治体が、危機管理に関する計画に障害者に関連する避難行動の分析を反映できるよう、指針を作成するべきである。
- xii) 連邦政府、州政府および地方自治体は、緊急事態発生時において障害者を含む被災者の効率的な移動手段を調整するために、民間機関と連携すべきである。
- xiii) 市民に対する日常的な災害予防、緊急時の情報提供、緊急事態時や平常時の広報について、「計画および市民準備能力を強化するための国家準備目標における優先事項（National Preparedness Goal's National Priority to Strengthen Planning and Citizen Preparedness Capabilities）」に合わせて改善すべきである。
- xiv) 連邦政府、州政府および地方自治体は、予備の人員の確保のため、NGO からの要員受け入れを促進する措置を講じるべきである。
- xv) 連邦政府は、共通の国土安全保障計画システムを構築するにあたって必要なリーダーシップを発揮し、その原則、方針、指針、基準、資源を提供するべきである。
- xvi) 国土安全保障計画策定組織にとって理想的な技術やツール、基本設計概念を特定し、「計画および市民準備能力を強化するための国家準備目標における優先事項（National Preparedness Goal's National Priority to Strengthen Planning and Citizen Preparedness Capabilities）」に含めるべきである。
- xvii) 激甚災害のリスクと危険がもたらしうる被害に関する包括的な国の指針を策定し、リスクマネジメントおよび対応計画を推進させるべきである。
- xviii) 国土安全保障計画策定者向けの教育・訓練や専門家養成プログラムの開発を「計画および市民準備能力を強化するための国家準備目標における優先事項（National Preparedness Goal's National Priority to Strengthen Planning and Citizen Preparedness Capabilities）」に含めるべきである。
- xix) 共同計画や優秀な計画を奨励し、財源やプロジェクトは、計画や計画付属書における特定の任務や能力を通じた準備対応に関連付けられるべきである。
- xx) 連邦政府、州政府および地方自治体は、計画策定、訓練・演習の開発と実施プロセスに対する障害者や障害者対応専門家の参加を増やすべきである。
- xxi) 連邦政府は、市民向け緊急情報を含む緊急時の通信について、障害者が利用でき

る様式とする範囲を明確にするため、技術的支援を行うべきである。この支援は、テレビ等による緊急時の告知および指示、避難所の案内、政府や民間の支援に対する申請や申請様式など、あらゆる局面でのコミュニケーションに関して提供されるべきである。

- xxii) 国の危機管理に関する計画の運用状況は、国土安全保障大統領指令第 8 号「国家準備策」(HSPD-8) によって義務付けられている、国の準備対応に関する大統領への年次報告における中核部分とされるべきである。
- xxiii) 緊急事態管理計画 (EOP) は、資源の配分、説明責任、準備対応評価の焦点となるべきである。
- xxiv) 「国家準備目標 (National Preparedness Goal)」を支えるための実施管理の枠組みでは、以下の能力が測定されるべきである。
 - ・ 危機管理に関する複数の計画が実施される場合、重複する任務や能力に基づいて複数の管轄区域と関係機関を統合する能力
 - ・ 業務停止や環境被害、重要資源の損失の際しての危機管理継続能力

『国家対応計画 (NRP)』(まとめ)

- ・ 地域レベル、全国レベルのどちらの災害においても、その活動支援拠点として災害に応じた多様な統合現地事務所 (JFO) が設置されることを明確化。
- ・ 主席連邦管理官 (PFO) と連邦調整官 (FCO) の役割と責任を明確にするとともに、(複数の州に影響を与えるハリケーン災害などの) 非常に複雑、あるいは地理的に広範囲に広がる災害(テロを除く)が発生した場合に、主席連邦管理官 (PFO) と連邦調整官 (FCO) を兼務することができる (必要に応じて、主席連邦管理官代理 (Deputy PFO) と連邦調整官代理 (Deputy FCO) の指名も可能) ことを明記。
- ・ 統合タスクフォース (JTF) が設置されると、その指揮命令系統は、現場のニーズに即して災害対応活動の調整を確実に行うため、統合現地事務所 (JFO) の主席連邦管理官 (PFO) によって統制されることを明記。
- ・ 緊急支援機能 (ESF) を統合現地事務所 (JFO) の各セクション (機能) と統合させる (独立した機能とはしない) ことを明記。
- ・ 国土安全保障会議 (HSC) 国内準備グループ (DRG) の組織構造、ならびに国家対応計画 (NRP) 関連機関に対応する国内準備グループ (DRG) の役割と責任を明文化。
- ・ 破局的事件補遺 (CIA) の目的とする範囲を拡大するとともに、予見できない災害 (事故) への対応の手続きと連邦政府の資源 (財産) を災害前に配備する許可プロセス (予見できる災害への対応の手続き) を明確に差別化。
- ・ 政府高官や NGO、民間企業のリーダーに対するクイックリファレンスとして、国家対応計画 (NRP) の補足説明を追加。
- ・ 国土安全保障省オペレーションセンター (HSOC) に代わる国家オペレーションセンター (NOC) の設置を明記するとともに、連邦政府の危機管理担当責任者である国土安全保障省 (DHS) 長官の上級諮問機関 (かつ裁定機関) として、省庁間事件管理グループ (IIMG) を再構築化。

- ・ 国家対応計画（NRP）の調整・報告メカニズムに柔軟性を持たせることなどにより、国家対応計画（NRP）の適用性に関して明確化（以下に詳細を示す）。
 - ・ 緊急支援機能（ESF） #13－「公共の安全および保安」の共同調整担当および主担当から国土安全保障省（DHS）をはずし、単独の調整担当および主担当として司法省（DOJ）を指定。
 - ・ 緊急支援機能（ESF） #14－「長期的地域再生および被害緩和」に基づく国土安全保障省（DHS）予防（Mitigation）計画を修正するとともに、2005年4月に国家対応計画（NRP）が施行されてから位置づけられた統合現地事務所（JFO）のオペレーションセクションを再構築。

4.1.2 課題と手順の改善

ハリケーン・カトリーナにおける課題としては、国土安全保障省（DHS）が、ハリケーン・カトリーナが米国に上陸した際、時間的余裕を持って生じる洪水は、破局的事件補遺（CIA）の対象にならないと予測し、カトリーナを破局的事件（Catastrophic Incident）として認定しなかったことにある。ハリケーン・カトリーナは、2004年に国家対応計画（NRP）が策定されて以来、国家重大事態（Incident of National Significance）宣言の初の発動のケースとなったが、国家対応計画（NRP）の条文は、その宣言の実施の必要についても明確でないなど、不明な点がいろいろ確認された。

ハリケーン・カトリーナの対応については、破局的事件補遺（CIA）が発動されなかったため、連邦政府の現地部隊は要請に基づく行動が基本であったが、州との間の連絡が容易につかなかった状況から、それぞれの自主的判断で行動せざるを得なかった。破局的事件補遺（CIA）では、国の部隊は被災地近くの拠点に待機し、被災州からの要請を受けて被災地内で行動を開始する方法を採っていたため、条項を発動できたとしても被災地内行動の迅速化には課題があった。

国家対応計画（NRP）は、州政府等からの要請に基づき行動する「プルシステム」での活動を基本としているが、このような大勢の人命や資産が脅かされるような場合、破局的事件補遺（CIA）を発動して、先行的かつ主動的に活動を行えるよう、事前要請の有無を問わずに連邦政府の関係部隊を被災地内に事前展開して、迅速な主導的災害対応活動ができることを明確にし、「プッシュシステム」を採れるよう改善された。

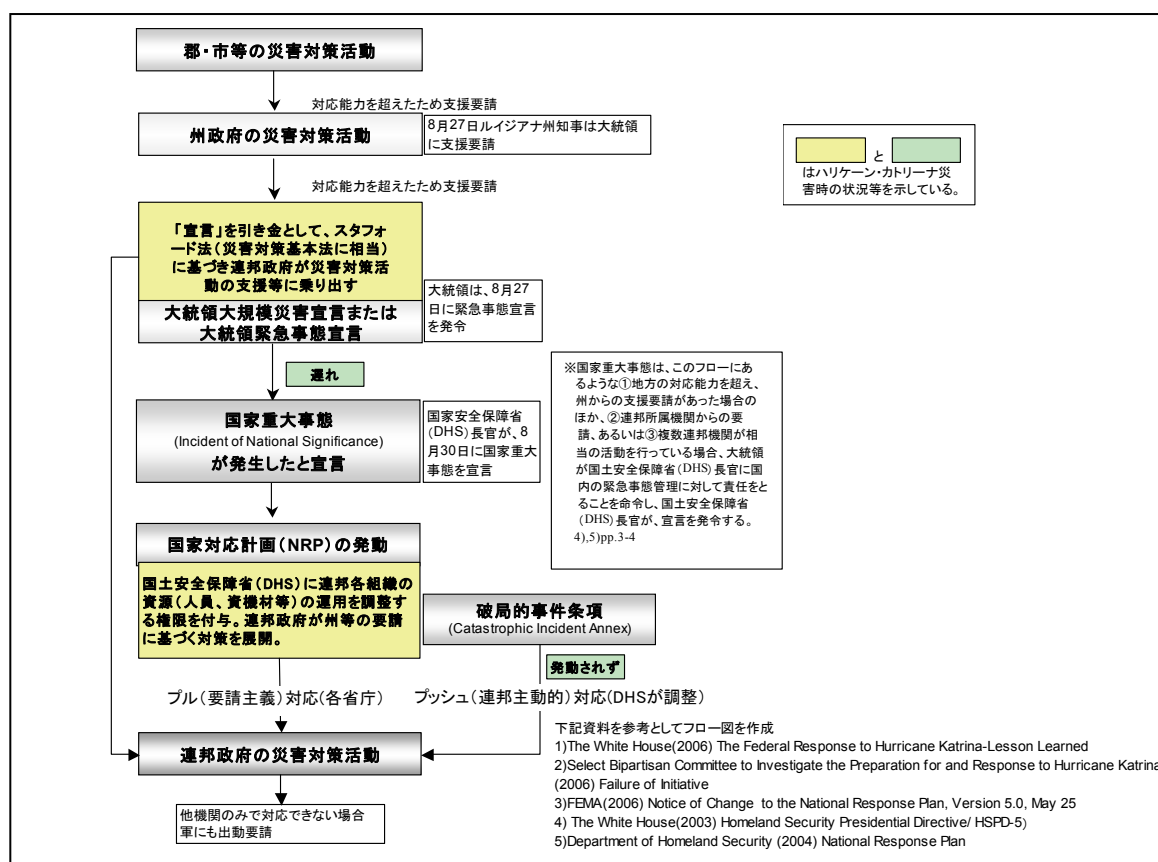


図 4-1 連邦政府の災害対策活動の開始に至る流れ（2005 年 8,9 月時点）

国家対応計画・破局的事件補遺（NRP-CIA）に関する改定箇所は、以下の通りである。なお、CAT-3 仮説の立案(planning assumption)については、改定箇所は特になし。

○ 主導的な連邦対応プロトコル(協定)の実施(Implementation of Proactive Federal Response Protocols)

主導的な連邦対応プロトコル(協定)は、化学、生物、放射性物質、核兵器、大量破壊兵器、大地震などによる破局的事象(Catastrophic events)が発生した際に適用される。これらの破局的事象(Catastrophic events)は、そのほとんどが予告なしに発生する破局的事件(Catastrophic incidents)であるが、ハリケーン等の予測可能な大災害においても適用される場合があり、この場合、連邦政府は可能性のある被災地に事前に資源を投入し、積極的な対応をとる。このような破局的事象(Catastrophic events)に対して、現場のニーズの特定やその対応計画の立案に時間を割ける場合は、積極的な連邦対応や連邦資源の事前配置が、現場の状況に応じて、最適に行われる。

○ CAT-1 新たな実施範囲の追加(Insert a new Scope entry)

破局的事件補遺(CIA)は、主に、予告なしの破局的な規模の災害を対象に定められており、この場合、緊急的な連邦支援が明らかに必要であることはいふまでもなく、事前の計画策定や資源の投入が妨げられ、どのような資源等が必要かすら明確でないという状況下におかれる。ハリケーン等の予測される破局的事象(Catastrophic events)については、州政府および地方自治体からの要請を予期して、国家対応計画・破局的事件追補(NRP-CIS)¹⁰に定義されている事象に応じた連邦資源等が事前に投入され、適切な対応がとられる。

○ CAT -2 方針(Policies)

予告なしの破局的事件(Catastrophic incidents)については、国家対応計画・破局的事件追補(NRP-CIS)に定義されている連邦資源が被災地で必要ないことが明確にならない限り、被災地に投入される。

○ CAT -4 連邦対応(Federal Response)

州政府および地方自治体の要請を評価する時間がほとんどない、予告なし、あるいは、ほとんど予告なしの破局的事象(Catastrophic events)において、すべての連邦政府機関や米国赤十字(ARC)は、国家対応計画・破局的事件追補(NRP-CIS)のシナリオに応じて、すべての資源等を投入する。州政府や地方自治体、民間団体などと調整を図る時間がある潜在的な破局的事件(Catastrophic incidents)において、連邦政府機関や米国赤十字(ARC)は、国家対応計画・破局的事件追補(NRP-CIS)のシナリオに定義された連邦資源等を事前に投入する。

¹⁰ 国家対応計画(NRP)の本編は、基本計画(Base Plan)、付属文書(Appendixes)、緊急支援機能補遺(Emergency Support Function Annexes)、支援補遺(Support Annexes)、緊急事態補遺(Incident Annexes)で構成されている。これらのほか、破局的事件補遺(CIA: Catastrophic Incident Annex)と破局的事件追補(CIS: Catastrophic Incident Supplement)が本編を補足している。破局的事件補遺(CIA)では、緊急支援機能(ESF)における主担当機関、支援担当機関と目的、役割の詳細が記述されており、破局的事件追補(CIS)では、その主担当機関の実施手順の詳細が記述されている。

4.2 国家対応枠組み（NRF）の策定

近年頻発する大災害や緊急事態に対処するため、2006 年の国家対応計画（NRP）の改定を踏まえ、新しく国家対応枠組み（NRF）が 2008 年 1 月に策定された。

国家対応計画（NRP）は、国土安全保障省（DHS）が再編される際、連邦緊急事態管理庁（FEMA）が活用していた連邦対応計画（FRP）から、再編された部署の役割、連携を明記し、テロ攻撃等への国家保障を強調したものに改定されたが、巨大な組織での指揮命令系統の複雑性、不明確な記述、重複する権限などの課題を抱えたまま、2005 年 8 月末にハリケーン・カトリーナの災害を受け、問題が浮き彫りになった。

国家対応枠組み（NRF）は、実際の不明確な問題点を見直し、小規模な事象から大規模な壊滅的事象までの災害や緊急事態のほとんどを対象とし、統一的国家対応の指針を提示する国家対応計画（NRP）の後継文書として、また、国内の緊急事態に包括的に対応できる国家的な全災害対応型アプローチの確立文書として改定された。

また、緊急事態時の国家対応の主要原則、役割、枠組みを規定し、地域社会、部族、州、連邦政府、民間セクター、NGO が協力的で効果的に対応できる国家対応枠組み（NRF）原則の適用を奨めている。国家対応枠組み（NRF）が確立されれば、連邦の利害に直接的に係る事象や州から多大な支援要請が予想される壊滅的事象なのかの状況をいち早く識別することができ、初動対応者、意思決定者、支援団体は統一された対応を提供することが可能となる。

4.2.1 国家対応枠組み（NRF）における改正点

2008 年の国家対応計画（NRP）から国家対応枠組み（NRF）への移行に際しての主な改正事項を以下に挙げる。

(1) 名称

国家対応枠組み（NRF）は、国家の危機管理対応の枠組みについて改善したものである。国家対応計画（NRP）の後継である国家対応枠組み（NRF）には、国が緊急事態の際の対応をどのように実施すべきかの指針がより適切に示されている。国家対応計画（NRP）は「計画」と名付けられてはいたが、実際的には地方、部族、州、連邦の対応活動を統合へ導くために記された枠組みであった。「枠組み（Framework）」という語を新たな名称に用いることによって、国家対応枠組み（NRF）は、より正確に本来の目的と合致するものとなった。

(2) 目的

国家対応枠組み（NRF）の目的は、より効果的にあらゆる種類の事象に対応するため、全国の政府高官、民間セクター、NGO の指導者、緊急事態管理実践者が、国内事象の対応における役割、責任、および関連性を理解できるようにすることである。

(3) 適用範囲の拡大

国家対応枠組み（NRF）は、国家レベルの政策を実施するための構造、および国内事象の対応に関する業務上の調整を規定する。国家対応枠組み（NRF）が取り扱うところの事象には、実際のまたは潜在的な緊急事態や、あらゆる危険事象が含まれる。それらは事故および自然災害から実際のまたは潜在的なテロ攻撃まで多岐にわたり、また、単一の地域社会に完全に内包される穏当な出来事の場合もあれば、本質的に壊滅的であり全国的に影響が及ぶ事件の場合もある。

(4) 対象者の拡大

国家対応枠組み（NRF）は、全階層の政府における幹部クラスの指導者および緊急事態管理実践者、および民間セクター、NGO を対象としている。

(5) 主要概念の統合

効果的かつ統合的な国家対応には、州が市民の保健福祉に主要な責任を担う形での層状の相互支援的な機能が必要である。国家対応の原則を構成する運営方針 5 項目を以下に示す。

- ・約束されたパートナーシップ
- ・段階的な対応
- ・拡張が可能で柔軟に調整できる運用機能
- ・統一された指揮の下での取り組みの一体化
- ・行動を進んで行う姿勢

(6) より一層のパートナーシップの重視

国家対応枠組み（NRF）は、効果的な国家対応には、層状の相互支援的な機能が必要であると述べている。このアプローチは、地域社会、部族社会、および州が市民の安全確保に関する第一義的責任を負うこと、地元の指導者が対応の基盤を構築すること、また、回復力のある社会とは個人および世帯の備えから始まるものであることを確認している。

(7) 計画セクションの更新

国家対応枠組み（NRF）には、危機管理に関する計画決定の重要性に着目したセクションが含まれている。その目的は、以下の土台を築くことにある。

- ・ 計画、準備、資源、資産管理の各プロセスと仮想環境におけるデータを関連付ける。
- ・ 国土安全保障戦略を最も効率よくするために、実行へスムーズに移るための計画および計画立案の取り組みを優先させる。
- ・ 全階層の政府において、平行かつ同時に計画を実施する。

(8) 付属書および付録の改正

更新された緊急支援機能および支援付属書（Emergency Support Functions and Support Annexes）は、依然として国家対応枠組み（NRF）の不可欠な要素である。事件

付属書（Incident Annex）は事件毎に改正されている（2008年11月現在）。これらの文書およびその他の関連資料はオンラインで入手可能である（www.fema.gov/NRF）。

(9) 対応関係者向け手引きの更新

関係者向けの手引きは、地元、州、連邦、および民間セクターの各関係者に対し、協調的かつ効果的な国家対応に向けて国家対応枠組み（NRF）の原理を適用する際の支援として用意されている。それぞれの手引きは、役割、責任、対応構造、事象の前後および発生中の主要な取り組み、支援を要請・提供する方法をより詳細に説明している。これらの手引きは、これらの種々の組織がどのように組織され機能するか、また、それらが統一された国家対応を提供するためにどのように作用し合うかの概観を示すことを目的としている。

(10) より明確な用語

- ・ **国家重大事態（Incident of National Significance）**：国家重大事態（Incident of National Significance）の宣言は、さまざまな階層における対応活動の起点としては紛らわしくはっきりとしないものとなっていた。国家重大事態（Incident of National Significance）という語は、事件管理共同体全体による、より機動的な協調的対応に焦点を当てるために削除された。
- ・ **統合的調整グループおよびスタッフ（Unified Coordination Group and Staff）**：国家危機管理システム（NIMS）の司令および管理原則に一致させるため、JFO 調整グループ（JFO Coordination Group）および JFO 調整スタッフ（JFO Coordination Staff）は、それぞれ統合調整グループ（Unified Coordination Group）および統合調整スタッフ（Unified Coordination Staff）に置き換えられた。
- ・ **上席管理官（Senior Officials）**：上席連邦管理官（SFO）は、統合調整グループ（Unified Coordination Group）における特別な代表者に与えられる称号であったが、これは、その代表する範囲を拡大するため、「上席管理官（Senior Officials）」に置き換えられた。これにより、州、部族社会、または民間セクターの代表者でも必要に応じて統合調整グループ（Unified Coordination Group）において任務を果たすことができるようになった。
- ・ **事件管理支援チーム（IMAT）**：事件管理支援チーム（IMAT）は、国レベルおよび地域レベルでこれまで用いられてきた緊急対応チーム（ERT）、および初動対応支援チーム（FIRST）と置き換えられた。事件管理支援チーム（IMAT）の任務は緊急対応チーム（ERT）に類似していたが、事件管理支援チーム（IMAT）は対応任務に特化した常勤職員によって構成されていた。
- ・ **事件諮問会議（IAC）の削除（Deletion of IAC）**：2006年5月の改正事項の通知（Notice of Change）により、連邦本部レベルに事件諮問会議（IAC）が設けられたが、現在、事件諮問会議（IAC）は存在していない。

(11) 明確化された役割と責任

- ・ **主席連邦管理官（PFO: Principal Federal Official）**：法律および大統領令の定めるところにより、国土安全保障省（DHS）長官は、主席連邦管理官（PFO）として複数省庁間の連邦対応が必要とされるあらゆる国内事象の調整の責任を担う。長官は、連邦支援の調和と連邦事象管理の全体的な効率性を確保するための主要な代表者として、ある個人を指名することを選択することもできる。その場合、その個人は、当該事象に関する主席連邦管理官（PFO）として現地で任務を果たす。長官は、特別な調整が必要になる壊滅的事象または複雑性を極める事象に関してのみ主席連邦管理官（PFO）を指名する。主席連邦管理官（PFO）に指名された個人は、同一の事象に関して連邦調整官（FCO）を同時に兼任することはない。
- ・ **連邦調整官（FCO）**：スタフォード法が適用される事象では、連邦調整官（FCO）が統合調整グループ（Unified Coordination Group）内の調整拠点となり、連邦政府による緊急事態管理および資源配分の全体的統合や、州、部族、地域の要求に対する支援および調整役として、連邦政府の円滑な統合的活動を確保する。連邦調整官（FCO）に指名された個人は、同じ事象に関して同時に主席連邦管理官（PFO）を兼任することはない。
- ・ **上席連邦法執行官（SFLEO）**：国家対応枠組み（NRF）の定めるところにより、上席連邦法執行官（SFLEO）は、当該事象に関わるすべての法執行および公安業務、および諜報・捜査業務を調整する組織的な連邦対応を必要とする事象の際に、司法長官（Attorney General）によって指名される。
- ・ **統合タスクフォース司令官（JTF Commander）**：国防総省（DOD）は、事象の規模、種類、予測される必要資源の水準によって、当該事象に対する援助を目的とし、連邦政府の（合衆国法典第 10 編に基づく）軍事活動の指揮を司る者として、統合タスクフォース（JTF）司令官を指名することができる。統合タスクフォース（JTF）司令官は、連邦政府の軍事担当官および連邦対応（陸軍工兵隊（USACE）を除く）における大部分の国防資源の運用上の指揮を司る。連邦の管理下にないときは、州兵部隊は州知事の指揮下に置かれる。統合タスクフォース（JTF）の利用は国防調整官（DCO）の必要性に置き換えられるものではなく、国防調整官（DCO）は、国防総省（DOD）からの支援を要請する際の統合現地事務所（JFO）における単一の連絡拠点であり続ける。

(12) 付属書における主な変更点

各付属書の変更事項に関しては、支援機関や責任の追加など、多くが提案されているが、ここでは、付属書に定められる機能の履行に重要となる、主要かつ根本的な変更事項のみを以下に示す。

- ・ **緊急支援機能（ESF）#6—被災者保護、緊急支援、住宅手配、人材サービス**：緊急支援機能（ESF）#6 は、従来の「被災者保護（mass care）」業務の枠を超えた喫緊の必要性に応じるため、個人、世帯、およびそれらが所属する地域社会によって要請される緊急支援を含むように適用範囲を拡大する。これらの業務には、避難支援（避難者

の登録および追跡調査を含む)、離散家族の再会、ペットの避難と保護、特別避難所の支援、医療避難所の支援、非日常的な避難所の管理、寄付された物品およびサービスの調整、ボランティア機関による支援の調整などが含まれる。国土安全保障省 (DHS) /連邦緊急事態管理庁 (FEMA) は、緊急支援活動を履行する。また、被災者支援の主要機関は米国赤十字 (ARC) により務められてきたが、この責務は国土安全保障省 (DHS) /連邦緊急事態管理庁 (FEMA) に移された。

- ・ **緊急支援機能 (ESF) #7—資源支援**：緊急支援機能 (ESF) #7 および「後方支援管理に関する支援付属書 (Logistics Management Support Annex)」は、包括的かつ全国的な災害時の後方支援計画・管理および持続可能な機能の創出のために統合された。主要機関は、一般調達局 (GSA) および連邦緊急事態管理庁 (FEMA) が務めることになっている。
- ・ **緊急支援機能 (ESF) #9—都市部における搜索および救助**：緊急支援機能 (ESF) #9 は、(都市部) 構造物崩壊搜索・救助、水難搜索・救助、内陸原野搜索・救助、および航空搜索・救助を含むように適用範囲が拡大された。
- ・ **緊急支援機能 (ESF) #10—石油および危険物に関する対応**：緊急支援機能 (ESF) #10 には、2008 年 1 月の国家対応枠組み (NRF) の策定に伴って廃止された、「石油および危険物関連の事件に関する付属書 (Oil and Hazardous Materials Incident Annex)」の責務が追加された。
- ・ **緊急支援機能 (ESF) #11—農業および天然資源**：緊急支援機能 (ESF) #11 には、第 5 番目の主要機能としてペットの安全と健康が追加された。農務省 (USDA) のもと、緊急支援機能 (ESF) #11 は、ペットの安全と健康を確保するため、連邦政府、州政府、先住民族政府、および地方自治体による統合された対応の調整および支援を行う。支援活動には、2006 年の「ペットの避難と輸送に関する基準法 (Pets Evacuation and Transportation Standards Act)」に定められる通り、被災動物の避難、輸送、保護、管理、医療が含まれる。
- ・ **緊急支援機能 (ESF) #13—公共の安全および保安**：緊急支援機能 (ESF) #13 は、一般的な法執行を含むように適用範囲を拡大された。
- ・ **重要インフラおよび重要資源 (CIKR) に関する支援付属書 (CIKR Support Annex)**：直接の被災地および地方レベル、国レベルの官民の事象管理者および重要インフラ・重要資源 (CIKR) 保安関係者の幅広い層の間での重要インフラ・重要資源 (CIKR) 関連の活動に関する調整および統合を確保するためのプロセスを詳細に規定する新たな付属書が策定された。調整機関は国土安全保障省 (DHS) である。
- ・ **後方支援管理に関する支援付属書 (Logistics Management Support Annex)**：「後方支援管理に関する支援付属書 (Logistics Management Support Annex)」はなくなり、その情報は、緊急支援機能 (ESF) #7—「資源支援」に統合された。
- ・ **ボランティアおよび寄付の管理に関する支援付属書 (Volunteer & Donations Management Support Annex)**：「ボランティアおよび寄付の管理に関する支援付属書 (Volunteer & Donations Management Support Annex)」は、ウェブサイトを通して申し出と要請を効果的に統合できるような申し出の募集と追跡を促進させるための

機能を含むように適用範囲が拡大された。この付属書はまた、諸外国からの寄付に対処する。民間セクター等からの高水準の寄付とボランティアへの申し出は、国土安全保障省（DHS）の民間セクター事務所によって支援される。

- ・ **食品および農業関連の事件に関する付属書 (Food and Agriculture Incident Annex) :**「食品および農業関連の事件に関する付属書 (Food and Agriculture Incident Annex)」には、国の農業および食糧生産システムに関する調整的連邦対応を必要とするあらゆる事象に関しての役割と責任が示されている。この付属書は、他の国家対応計画（NRP）文書から独立した形で 2006 年の夏に公表された。この付属書における調整機関は、農務省（USDA）および保健福祉省（HHS）が務めることになっている。
- ・ **集団避難事件に関する付属書 (Mass Evacuation Incident Annex) :**「集団避難事件に関する付属書 (Mass Evacuation Incident Annex)」は、連邦政府が支援する集団避難の運営に関与する機関および組織を特定するとともに、州、部族、地方自治体を支援するにあたっての集団避難に関する計画、準備、実施における連邦機関の役割と責任を規定し、また、連邦が集団避難への支援を提供する際の基準を規定し、連邦レベルの集団避難に対する支援の運用概念を提示する。この付属書における調整機関は国土安全保障省（DHS）/連邦緊急事態管理庁（FEMA）が務めることになっている。
- ・ **石油および危険物関連の事件に関する付属書 (Oil and Hazardous Materials Incident Annex) :**「石油および危険物関連の事件に関する付属書 (Oil and Hazardous Materials Incident Annex)」はなくなり、その情報は、緊急支援機能（ESF）#10 – 「石油および危険物に関する対応」に統合された。

4.2.2 課題と改正点の対応

上記に挙げた改正点のうち、特にハリケーン・カトリーナでの対応において指摘された問題への対応と考えられるものについて、以下に詳しく説明する。

(1) 目的

国家対応枠組み（NRF）の目的は、『あらゆる種類の事象により効果的に対応するため、全国の政府高官、民間セクター、NGO の指導者、緊急事態管理実践者が国内事象の対応における役割、責任、および関連性を理解できるようにする』ことである。

⇒ 国家対応計画（NRP）では、目的は、『国内で発生する緊急事態の予防、準備、対応、復旧などの各対応活動に関連する総合的かつ全国的な危機災害対応マニュアルを規定すること』とされており、対象者を明確にし理解を求める目的までは含まれていなかった。

【ハリケーン・カトリーナにおける問題】

- ・ カトリーナに関連する諸問題は、政府の各階層において露呈した高官の「国家対応計画（NRP）に関する理解不足」に起因するとして、連邦・州・地方の各政府の高官に国家対応計画（NRP）を理解させておくべきであったマイケル・ブラウン（Michael Brown）

前連邦緊急事態管理庁（FEMA）長官の責任が指摘された。

- ・ ブッシュ大統領およびマイケル・チャートフ（Michael Chertoff）国土安全保障省（DHS）長官が国家対応計画（NRP）をどの程度理解していたか、また、今回のような大規模災害に対処する能力を持ち得ていたかについても疑いが持たれており、それは、例えば、（国家対応計画（NRP）があるにもかかわらず）「政府には超大規模の災害に対処するための新しい計画が必要である。」と長官が発言したことからも指摘されている。

(2) 適用範囲の拡大

国家対応枠組み（NRF）は、適用事象について『本文書が取り扱うところの事象には、実際のまたは潜在的な緊急事態や、あらゆる危険事象が含まれる。それらは事故および自然災害から実際のまたは潜在的なテロ攻撃まで多岐にわたり、また、単一の地域社会に完全に内包される穏当な出来事の場合もあれば、本質的に壊滅的であり全国的に影響が及ぶ事件の場合もある。』としている。

⇒ 国家対応計画（NRP）は、適用事象を『脅威またはテロ行為、大災害やその他の緊急事態などの「国家重大事態（Incident of National Significance）」を予期し、対応するためのさまざまな可変的領域に関する要件範囲をもれなく対象』としており、大災害に発展しうる潜在的な自然事象を強調していなかった。

【ハリケーン・カトリーナにおける問題】

- ・ ハリケーンの危険性を連邦緊急事態管理庁（FEMA）が過小評価し、州および地方自治体の対応網そのものが被害を受けているときにそれらが通常どおりに機能すると判断したことにより、各機関の準備対応が追いつかなかった。
- ・ 国土安全保障省（DHS）の予算の主目的はテロ対策に注がれており、その分自然災害への対応と準備がおろそかになり、国内の自然災害に対する危機管理組織の脆弱さが露呈した。

(3) 『国家重大事態(Incident of National Significance)』を削除

前述の「適用範囲の拡大」の項で示した通り、国家対応枠組み（NRF）は、規模にかかわらず、また実際的な潜在的かにかかわらず、あらゆる緊急事態や危険事象を対象とするものであるため、「国家重大事態（Incident of National Significance）」という表現は用いられていない。

⇒ 対応活動の起点となる「国家重大事態（Incident of National Significance）」を宣言する基準があいまいであったため、宣言の判断が難しかった。

【ハリケーン・カトリーナにおける問題】

- ・ カトリーナが上陸する前にチャートフ国土安全保障省（DHS）長官が「国家重大事態（Incident of National Significance）」を宣言していれば、対応がより有効なものになっていた可能性が指摘されている。
- ・ チャートフ国土安全保障省（DHS）長官は、8月27日に大統領が法に基づいて行っ

た緊急事態宣言 (Emergency Declaration) は、8 月 30 日の「国家重大事態 (Incident of National Significance)」の宣言と同じ効力を持つため、8 月 30 日の国家重大事態 (Incident of National Significance) の宣言は形式的なものであるにすぎないと証言した。

- ・ 国家対応計画 (NRP) の国家対応計画・破局的事件補遺 (NRP-CIA) には、「国家重大事態 (Incident of National Significance)」における迅速かつ主体的な連邦対応を調整するための状況および包括的戦略が定められており、その原則として、破局的な災害の際に州政府の許可を得ずに行動する権限を連邦政府に対して認めているが、カトリーナでは、チャートフ国土安全保障省 (DHS) 長官は国家対応計画・破局的事件補遺 (NRP-CIA) を発動しなかった。

(4) 対象者の拡大

国家対応枠組み (NRF) は、全階層の政府における幹部クラスの指導者および緊急事態管理実践者、および民間セクター、NGO にまで対象者を拡大した。

⇒ 国家対応計画 (NRP) は、『実際のまたは潜在的な国家重大事態 (Incident of National Significance) に対する支援活動を提供し、あるいは業務を展開することを求められる各連邦省庁に適用する。』としており、連邦政府以外は第三者的立場であった。

【ハリケーン・カトリーナにおける問題】

- ・ 国家対応計画 (NRP) は、その策定プロセスにおいて州および地方の担当官の意見が反映されておらず、また、ハリケーン・カトリーナの事例でそうであったように、州および地方の政府高官が災害の犠牲者となる可能性も考慮されていなかったことから、国土安全保障省 (DHS) 長官および高官に対して、州、地方、民間部門の緊急事態管理実践者と協議のうえで国家対応計画 (NRP) を「再検討」する必要性が指摘されていた。
- ・ 州および地方自治体の資源と能力では抗しきれない事態が発生した場合に州の要請を受けて連邦担当官の対応が発令されるという当時の連邦対応構造は、災害発生から数日間を経るまで地方および州の資源に対する適切な支援を行わず、機能しなかった。一部の災害管理専門家は、この国家対応計画 (NRP) の「段階的」または「ボトムアップ」式の災害対応システムに対して、州および地方自治体の首長、緊急事態管理者、初動対応者らが災害の犠牲になり得ることを理由に、このシステムが不適切であると論じていた。
- ・ 一方、災害対応を「連邦化する」議論は、緊急事態管理がどう機能するかについての誤った認識に基づくものであり、公式文書に記された大統領宣言 (Presidential Declaration) のプロセスは、各州に対する連邦の支援を可能にするが、連邦が「全権を引き継ぐ」ことを義務付けるものではなく、また連邦政府が州の権利を無効にすることも許可していない。

(5) 『上席連邦管理官（SFO）』を『上席管理官』に修正

「上席連邦管理官（SFO）」から「上席管理官（Senior Officials）」への変更に伴い、統合調整グループ（Unified Coordination Group）¹¹の管理官として、州および部族社会や民間セクターからも参加が可能になった。

⇒ 国家対応計画（NRP）では、このポストは連邦に限定されていた。

【ハリケーン・カトリーナにおける問題】

- ・ 連邦と州、地方自治体の統合調整グループの管理官に連邦政府からの情報が偏り、州および部族社会や民間セクターとの連携が図られていないという指摘がされた。

(6) 計画セクションの更新

国家対応枠組み（NRF）には、以下の基盤を構築することを目的として、計画の決定的重要性に着目したセクションが含まれている。

- ・ 計画、準備、資源、資産管理の各プロセスと仮想環境におけるデータを関連付ける。
- ・ 国土安全保障戦略を最も有効に支援し実行へスムーズに移るための、計画および計画立案の取り組みを優先させる。
- ・ 全階層の政府において並行かつ同時に計画を行う。

【ハリケーン・カトリーナにおける問題】

- ・ カトリーナの対応においては、協力や連絡が不十分であったことから、国家対応計画（NRP）の始動に際してより多くの訓練や演習が必要であるとの見解が示された。災害計画を統合し、政府の各階層で管理および指揮系統を調整するには、一層の訓練が必要であることが指摘された。
- ・ 2005 年 4 月に実施された包括的な政府全体の演習の際にも、連邦および州の対応における調整の確立が困難であることが確認され、連邦政府高官および顧問は、政府の各階層において支援の取り組みを調整する必要性をより強く意識しなければならないことが指摘されていた。また、国家対応計画（NRP）の中で各機関がどのような相関関係を持つかについて規定する指針および手順が欠如していたことや、政府および多数の機関の各層において情報を即時に共有する環境が不足していたことも指摘された。

(7) 『主席連邦管理官（PFO）』および『連邦調整官（FCO）』の役割の明確化

国家対応枠組み（NRF）は、『主席連邦管理官（PFO）』および『連邦調整官（FCO）』の役割を以下のように明確にした。

- ・ 法律および大統領令の定めるところにより、国土安全保障省（DHS）長官は、主席連邦管理官（PFO）として、複数省庁間の連邦対応が必要とされるあらゆる国内事象の調整の責任を担う。長官は、連邦支援の調和と連邦事象管理の全体的な効率性を確保するための主要な代表者として、ある個人を指名することを選択することもできるが、

¹¹今回の改正に伴い、「JFO 調整グループ（JFO Coordination Group）」から名称を変更。

それは、特別な調整が必要になる壊滅的事象または複雑性を極める事象に限られる。主席連邦管理官（PFO）に指名された個人は、同一事象に関して連邦調整官（FCO）を兼任することはない。

- ・ スタッフォード法が適用される事象では、連邦調整官（FCO）が統合調整グループ（Unified Coordination Group）内の調整拠点となり、連邦政府による緊急事態管理および資源配分の全体的統合や、州、部族、地域の要求に対する支援および調整としての連邦政府の活動のスムーズな統合を確保する。連邦調整官（FCO）に指名された個人は、同一事象に関して主席連邦管理官（PFO）を兼任することはない。
- ⇒ 国家対応計画（NRP）では、国土安全保障省（DHS）長官は、「国家重大事態（Incident of National Significance）」の宣言に際して連邦対応の全体調整を司る主席連邦管理官（PFO）を任命するとされていた。主席連邦管理官（PFO）と連邦調整官（FCO）の兼任の禁止については書かれていなかった。

【ハリケーン・カトリナにおける問題】

- ・ 連邦緊急事態管理庁（FEMA）長官に主導的役割が与えられていた連邦対応計画（FRP）に比べると、国家対応計画（NRP）にはリーダーシップについての明確な記述がなかった。
- ・ 国家対応計画（NRP）では、チャートフ国土安全保障省（DHS）長官には州または地方の要請がなくても連邦省庁を始動させる権限があったにも関わらず、その権限が行使されなかった。また、当時のブラウン連邦緊急事態管理庁（FEMA）長官は、カトリナ上陸から 36 時間後の 8 月 30 日まで、国土安全保障省（DHS）長官から主席連邦管理官（PFO）に任命されず、連邦資源を動員するための権限を制約されていた。
- ・ 国防総省（DOD）の担当官が主席連邦管理官（PFO）を早く決めるように要請していたにもかかわらず、国土安全保障省（DHS）長官は 8 月 30 日の夜半過ぎまで主席連邦管理官（PFO）を指名しなかった。
- ・ 国土安全保障省（DHS）長官は、日曜日（8 月 27 日）にブラウン連邦緊急事態管理庁（FEMA）長官が現地に向かったのは、連邦緊急事態管理庁（FEMA）長官としての権限に基づいて連邦調整を監督し、現場指揮官として災害管理にあたるためであり、8 月 27 日の緊急事態宣言（Emergency Declaration）により、緊急事態における国家的対応の権限はすべて彼に委ねられていたことから、正式な主席連邦管理官（PFO）としての任命がなくても、主席連邦管理官（PFO）としての職務は、すでに実行されていたと証言した。
- ・ 主席連邦管理官（PFO）の任命については、指揮の統一性を規定する国家危機管理システム（NIMS）の基本原則に従い、連邦の第一責任者として連邦調整官（FCO）を設置したスタッフォード法を否定するものであることが指摘された。また、この新たな取り決めによって官僚の層がさらに増え、混乱が生じたという見解が示された。
- ・ 2005 年 8 月 31 日には、ブッシュ大統領が閣僚レベルの対策本部である「ハリケーン・カトリナ政府対策委員会」の編成を命じ、その指揮をチャートフ国土安全保障省

(DHS) 長官が務めることを発表した。大統領によるこの対策本部の編成は、国家対応計画 (NRP) が規定する正規のプロセスから外れているだけでなく、「国家重大事態 (Incident of National Significance)」における国土安全保障省 (DHS) 長官の権限および責任を明確に示した従前の大統領令との一貫性も欠いていた。

- ・ 国土安全保障省 (DHS) 長官の「地方・州の資源は脆弱なため、今回のような大規模災害の場合、早い段階で連邦政府が現場に出る必要がある。」という発言に対して、直接被害にあったルイジアナ州の州議会議員は、物資や人的支援を要求したにもかかわらず、連邦の不明確な縦割りの体制によって物資の配給や人的支援が遅れたことを指摘した。「我々が兵士、ヘリコプター、食糧、水を要求したにもかかわらず、彼ら（連邦政府）は組織表の調整をするばかりであった。」

(8) 『重要インフラ・重要資源 (CIKR) に関する支援付属書』を追加

国家対応枠組み (NRF) では、直接の被災地および地方レベル、国レベルの官民の事象管理者および重要インフラ・重要資源 (CIKR) 保安関係者の幅広い層の間での、重要インフラ・重要資源 (CIKR) 関連の活動に関する調整および統合を確保するためのプロセスを詳細に規定する新たな付属書：『重要インフラおよび重要資源 (CIKR) に関する支援付属書 (Critical Infrastructure Key Resources Support Annex)』が策定された。調整機関は国土安全保障省 (DHS) である。

【ハリケーン・カトリーナにおける問題】

- ・ ハリケーン・カトリーナにより、停電時における緊急通信設備の基本バックアップ（重複設備）の必要性に加え、被災地での初動対応担当者間の相互運用も改善する必要があることが連邦に提起された。
- ・ 通信手段が不通になり、陸軍工兵隊 (USACE) が他の連邦省庁に堤防の決壊を知らせるのが数時間遅れた。
- ・ ルイジアナ州およびミシシッピ州の州兵隊は、国家対応計画 (NRP) においては輸送と通信に係ることになっているが、混乱時の緊急対策に関する準備が不十分で、衛星電話のほとんどがイラクに持ち出されており、ミシシッピ川沿川一帯で使えた衛星電話は 1 機しかなかった。
- ・ その他、各階層の政府対応機関において通信システムの遮断やオーバーロードが発生し、対応に遅れが生じた。
- ・ 災害後のヒアリングにおいて、「連絡をとりあうことができなければ連携もできない」ことから、州レベルで取り組むべき最も重要な改革は、カトリーナと同規模の災害でも機能を喪失することのない、相互運用が可能な通信システムの開発であるということにルイジアナ州およびミシシッピ州の両州知事が合意した。

(9) 『集団避難事件に関する付属書』を追加

国家対応枠組み（NRF）において追加された「集団避難事件に関する付属書（Mass Evacuation Incident Annex）」により、連邦政府が支援する集団避難の運営に関与する機関および組織が特定されるとともに、州、部族、地方自治体を支援するにあたっての集団避難に関する計画、準備、実施における連邦機関の役割と責任が規定され、また、連邦が集団避難への支援を提供する際の基準が規定され、連邦レベルの集団避難に対する支援の運用概念が提示された。本付属書における調整機関は国土安全保障省（DHS）/連邦緊急事態管理庁（FEMA）が務めることになっている。

【ハリケーン・カトリーナにおける問題】

- ・ 事前の演習により、ニューオリンズ市の避難には 72 時間かかるという見通しが得られていたにもかかわらず、カトリーナで警告が広がり始めたのは金曜日の正午、すなわち上陸が想定される 66 時間前であった。本来であれば、金曜日午前 6 時までに警告が完了していなければならなかった。
- ・ 2004 年の夏にハリケーン・パムの演習を行った後、ルイジアナ州の上席緊急管理官（SEO）が、連邦緊急事態管理庁（FEMA）とは避難計画をともにしないことを決定した。
- ・ 連邦緊急事態管理庁（FEMA）は、上陸前に州政府からの避難支援要請を一切受けていなかった。
- ・ 緊急事態における避難の第一義的責任は州政府および地方政府にあり、連邦緊急事態管理庁（FEMA）がそれに介入するのは連邦支援が要請された場合に限られていた。
- ・ ハリケーン・パムの演習により、カトリーナと同規模のハリケーンに対しては「州および地方の対応能力の限界を超える」ことがすでに明らかになっており、連邦緊急事態管理庁（FEMA）はいつでも支援を出せるようにしておくべきであった。
- ・ 連邦緊急事態管理庁（FEMA）は、住民を避難させることは連邦緊急事態管理庁（FEMA）の任務ではなく、連邦緊急事態管理庁（FEMA）には警察機能もなく、情報伝達も担当していないと主張した。

4.3 国家危機管理システム（NIMS）の改定

国家危機管理システム（NIMS）については、ハリケーン・カトリーナ災害を受け、課題が浮き彫りになり、2007年2月1日から19日まで国土安全保障省（DHS）のホームページ上で市民の声も取り入れるためのパブリックコメントが募集され、改定作業が進められ、2008年に改定された。ここでは、パブリックコメントで掲載された特徴的な改定箇所について紹介する。

まず、「導入と概要」の文書における改定箇所として、「2001年9月11日の同時多発テロ事件と、2004年と2005年のハリケーン・シーズンにより、準備や対応、復旧・復興などの改善の必要性が明らかになった」旨を述べており、改定の背景には、ハリケーンがあることを明記している。

また、国家危機管理システム（NIMS）は、4つの大きな構成要素（準備、コミュニケーションと情報、資源管理、命令と管理）からなっている。各構成要素における改定部分のうち、特徴的な改定内容について、以下に紹介する。なお、「コミュニケーションと情報」については、大きな改定内容がなかった。

4.3.1 準備（Preparedness）

軽減（Mitigation）の用語に加えて、新たにリスク削減（Risk Reduction）を重視している。軽減（Mitigation）が災害時に影響を軽減するのに対して、リスク削減（Risk Reduction）では、災害発生前に生命と財産へのリスクを最小限にしようとするもので、規制、条例、土地利用計画、公共教育、建築規制などがある。具体的には以下の対策のように、かなり水害を意識した記述が多く追加されている。

- ・ 全米洪水保険プログラムによる氾濫原管理
- ・ 耐水性建築、耐震設計
- ・ ハリケーン級の風力や地面の揺れに耐えられるよう公共施設を補強
- ・ コミュニティの経済的安定性やビジネス継続の上で重要な、インフラや資源の保全や回復力を保証する方策の支援
- ・ 浸水の可能性が高い地域の家屋や産業の状況の確認、構造物の再配置、所有地のオープンスペースや湿地への回帰またはレクリエーション用での活用など
- ・ ハリケーンやトルネードに弱い地域の家屋・公共施設や学校の生徒を守るためのコミュニティ・シェルターや安全な部屋の整備

4.3.2 資源管理（Resource Management）

資源の管理は、危機の進展に沿って、次の5つの原則からなっている。

①計画、②合意の活用、③資源の分類、④資源の確認と発注、⑤効果的な資源管理

このうち、資源の分類は、規模、容量、性能そのほかの状況に対応して区分けされる。これにより、組織内、組織間、政府・非政府間の需要と供給がより効率的となり、適正な資源の受け渡しを確実なものとしている。

職員（隊員）の検定については、求められる危機管理能力のための訓練、経験、技能の専門的基準を満たしているかについて、公的な証拠と資格を必要とする。検定と資格に基づく「証

明書」は、資源管理者や司令官にとって、質の高い隊員であることを示すことになる。このシステムは、組織によって異なる様々な隊員の訓練や経験、身体的能力などについて、そして危機管理や危機対応能力について、最低限の共通のレベルを確認できるものである。

つまり、次図の手順で、職員（隊員）は「審査」⇒「資格」⇒「認定」されることになる。

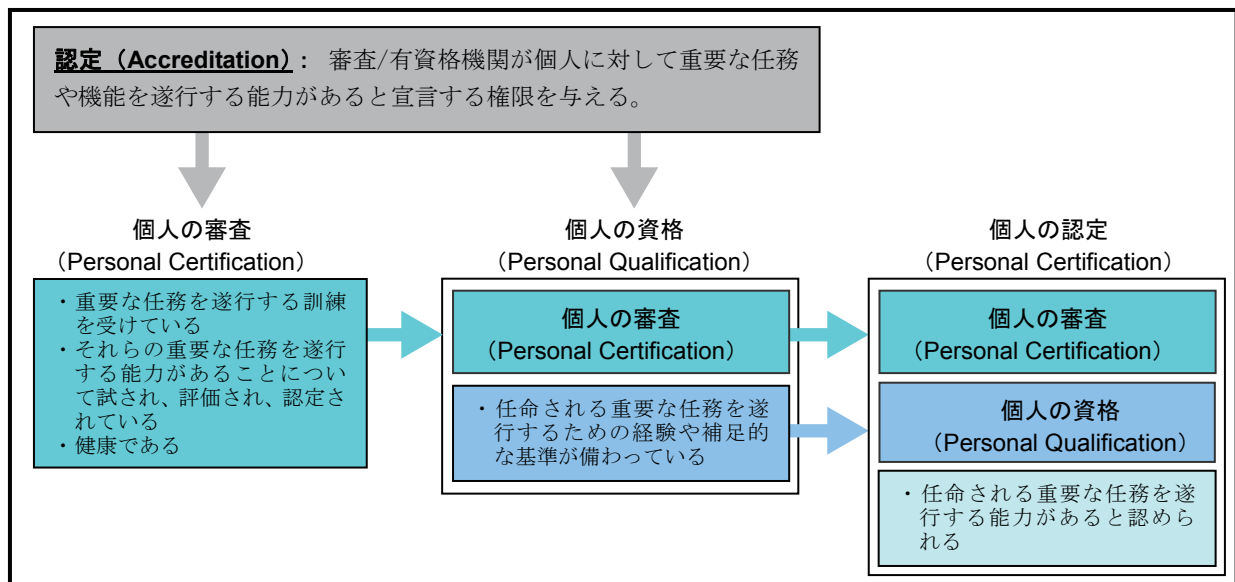


図 4-2 緊急対応者の資格認定プロセス（2007 年時点）

4.3.3 命令と管理（Command and Management）

新たに複数省庁間調整システム（MACS）を設定している。複数省庁間調整システム（MACS）は、多様な組織や管轄間について資源と支援を調整するため、施設、装備、隊員、手続き、コミュニケーションを共通のシステムに置くことにより成り立っている。その主な機能は次の 5 つである。

- ・ 危機管理政策と優先順位付けの支援
- ・ 後方支援と資源追跡の簡易化
- ・ 資源配分優先順位の判断
- ・ 危機に関する情報の調整
- ・ 危機管理政策、優先順位、戦略について組織間・政府間の行動の調整

4.4 国家準備目標（National Preparedness Goal）

4.4.1 国家準備目標（National Preparedness Goal）の概要

国土安全保障省（DHS）は、2005 年 4 月、国土安全保障大統領令 8 号「国家準備策」（HSPD-8（2003 年 12 月 17 日発令））に基づいて、テロ事件や自然災害などに対する準備策を最も効率的かつ効果的に強化するための国家準備目標（National Preparedness Goal）を策定した（図 4-3 参照）。これは、連邦政府や州政府、地方自治体、NGO、民間団体などに対して準備策に関する指針を与えるもので、優先順位、ターゲット、評価指標などを提示している。また、①国家危機管理システム（NIMS）と国家対応計画（NRP）の実施、②地方自治体と

の連携強化および暫定国家インフラ防護計画（Interim NIPP）の実施に重点を置き、特に次の4つの能力を強化することを最優先事項として掲げている。

- ・ 情報共有と連携に関する能力
- ・ 相互利用可能なコミュニケーション能力
- ・ 化学・生物・放射線・核・爆発物（CBRNE）の探知や対応、汚染除去に関する能力
- ・ 成人看護や被災者予防に関する能力

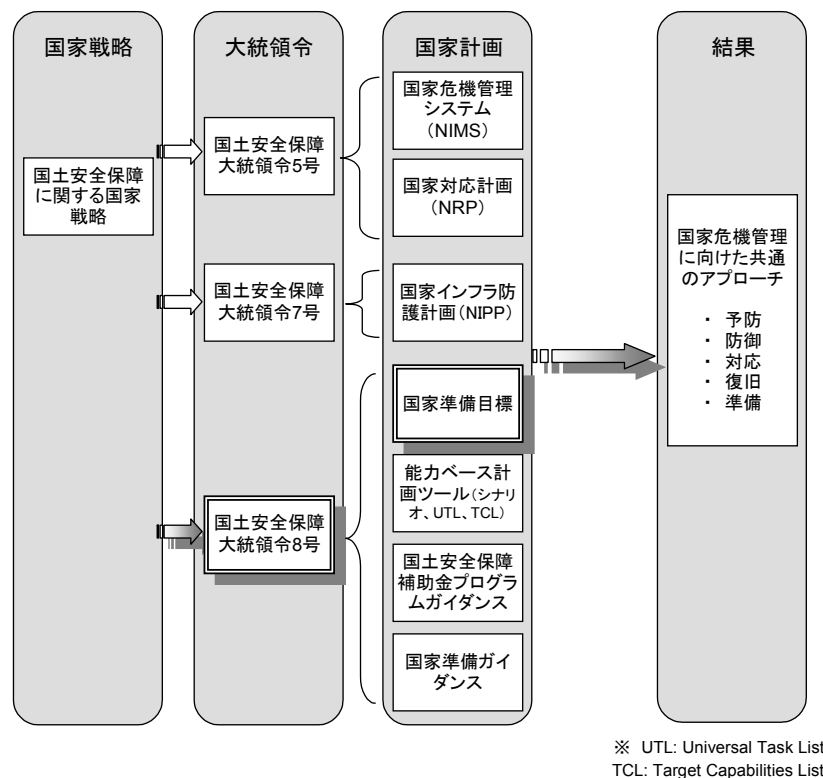


図 4-3 国家準備目標（National Preparedness Goal）の位置づけ（2005 年 4 月時点）

国家準備目標（National Preparedness Goal）の内容については、能力ベース計画ツールで、まず①大災害を想定した国家計画シナリオ（NPS）（15 種類）を作成し、そのシナリオに基づき、②連邦政府や州政府、地方自治体、NGO、民間団体などの対応者のレベルに応じたタスクを提示し、これをユニバーサルタスクリスト（UTL）と呼ぶ。そしてそのタスクに③潜在するリスクに応じた達成目標を定め、その達成目標に向けた必要な能力を抽出する。それをターゲット能力リスト（TCL）と称する（図 4-4 参照）。

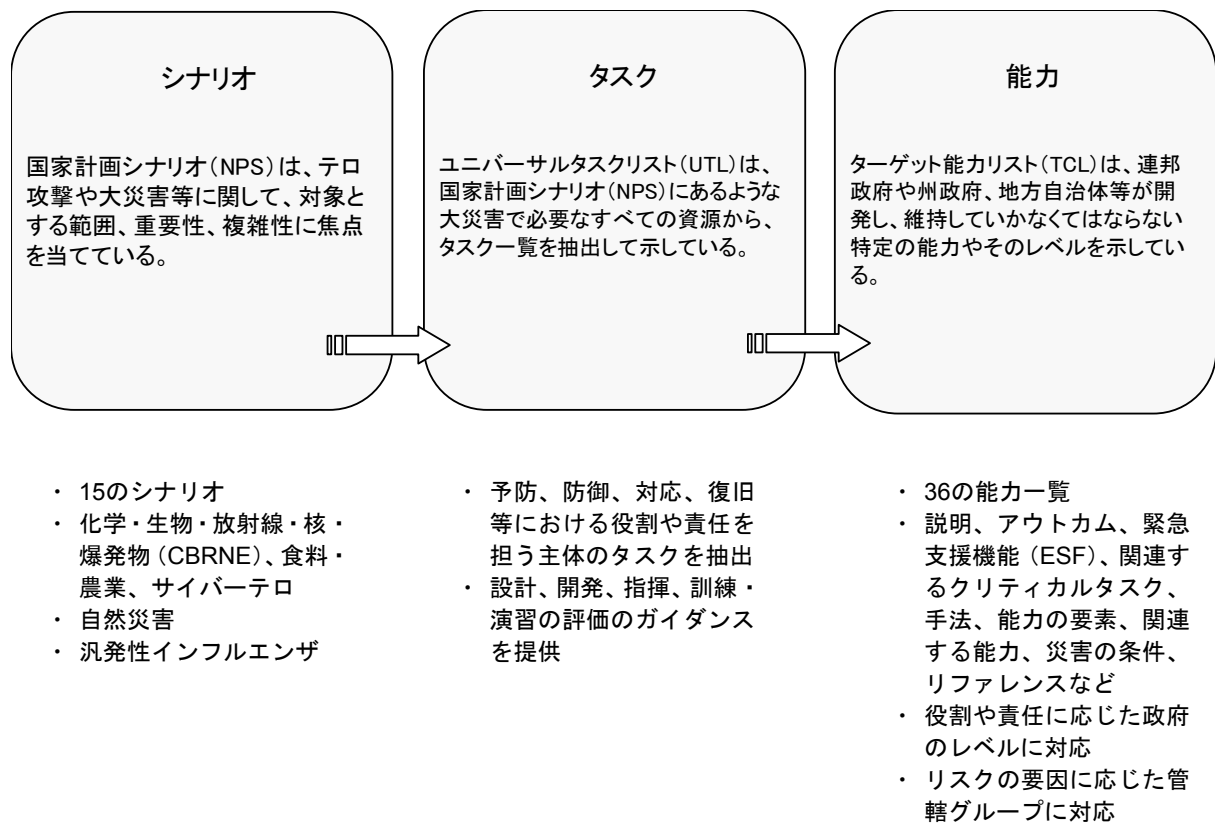


図 4-4 能力ベース計画ツール（2005 年 4 月時点）

【ターゲット能力リスト（TCL）で提示された 36 の能力】

- i) 動物疾病緊急支援
- ii) 化学・生物・放射線・核・爆発物（CBRNE）の汚染除去
- iii) 市民の準備策と参加
- iv) 市民防護（避難、現場での防護）
- v) クリティカルなインフラの防護
- vi) クリティカルな物資輸送
- vii) 経済・地域社会の復興
- viii) 危機管理センターのマネジメント
- ix) 緊急事態時の広報と警報
- x) 環境衛生と保菌生物の制御
- xi) 爆発装置対応オペレーション
- xii) 遺体の管理
- xiii) 消防オペレーション・支援
- xiv) 食料・農業の安全と防御
- xv) 情報収集と脅威の把握
- xvi) 情報共有と連携
- xvii) 情報の統合と分析
- xviii) 相互利用可能なコミュニケーション

- xix) 隔離と検疫
- xx) 被災者保護 (mass care) (避難所開設・運営、食料物資の調達など)
- xxi) 被災者予防
- xxii) 医療物資の管理・配送
- xxiii) 成人看護
- xxiv) 現地危機管理
- xxv) 計画
- xxvi) 公衆衛生疫学調査・実験室試験
- xxvii) 公衆安全・警備対応
- xxviii) ライフラインの復旧
- xxix) リスク分析
- xxx) 探索・救助
- xxxi) 構造的損害評価と予防
- xxxii) テロリズム調査と介入
- xxxiii) トリアージと応急処置
- xxxiv) ボランティア・寄付の管理
- xxxv) 大量破壊兵器・危険物質の対応と汚染除去
- xxxvi) 労働者の衛生と安全

4.4.2 国家準備目標 (National Preparedness Goal) の改正

ハリケーン・カトリーナによる災害を受け、2005 年 12 月、国家準備目標 (National Preparedness Goal) ¹²およびターゲット能力リスト (TCL) が下記の通りに改正された。

① 国家的優先事項の追加

緊急事態管理計画 (EOP) (避難所開設・運営、食料物資の調達など) と市民防護能力 (避難、救急救護など) の強化が国家的優先事項に追加された。

② 「すべての危機 (All-Hazards)」を強調

テロを含めたすべての危機 (All-Hazards) を強調した。

③ ハリケーン・カトリーナによる災害の教訓を反映

環境衛生、遺体の管理、市民防護、公衆安全・警備対応、現地危機管理、危機管理センターのマネジメント、都市探索・救助 (US&R) に係る能力について、ハリケーン・カトリーナによる災害の教訓が反映された。

④ ハリケーン・カトリーナによる災害の教訓を今後反映

被災者保護 (mass care)、短期復旧、クリティカルな物資輸送、ボランティア・寄付の管理、市民の準備策と参加、水難救助に係る能力についても詳細にハリケーン・カトリーナによる災害の教訓を反映させていく。

¹² 2007 年 9 月国家準備ガイドライン (National Preparedness Guideline) として発行

5. 危機管理体制改定後の災害対応事例

2005 年に発生したハリケーン・カトリーナ災害時において危機管理体制の課題が表面化し、それ以降、2008 年に国家危機管理システム（NIMS）が改定されたが、実際には、その改定作業中から新しいシステムによる災害対応がなされていた。その現状を把握するために、各機関あるいは政府レベルの危機管理体制がどのように改善されたか、同種の自然事象であるハリケーンおよび熱帯低気圧で米国へ上陸したものうち、2007 年 8 月の熱帯低気圧エリン（Tropical Storm Erin）および 2007 年 9 月ハリケーン・ハンベルト（Hurricane Humberto）における対応を調査した。また、これらの事例はハリケーン・カトリーナに匹敵する規模の災害ではなかったため、2007 年 10 月のカリフォルニア州南部山林火災における対応も調査した。これらの調査結果を以下に記述する。なお、中南米に被害をもたらした大型ハリケーン・ディーン（Hurricane Dean）は米国へは上陸しなかったため、除外した。

5.1 熱帯低気圧エリン

5.1.1 一般情報

8 月 16 日にテキサス州沿岸に熱帯低気圧エリンが上陸する以前から、連邦緊急事態管理庁（FEMA）はすでに準備態勢を整えていた。エリンがメキシコ湾岸を旋回する様子は、テキサス州デントン（Denton）の地域対応調整センター（RRCC）において監視されており、地域対応調整センター（RRCC）にはすでに各緊急支援機能（ESF）の代表者が今後の対応の調整に備えて結集していた。また、分析・指揮担当官から成る連邦緊急事態管理庁（FEMA）の先遣隊は、国防調整部隊（DCE）とともにメキシコ湾岸のコープス・クリスティ（Corpus Christi）市にあらかじめ派遣されていた。

エリンが上陸すると、連邦緊急事態管理庁（FEMA）の先遣隊はテキサス州の渉外担当官および被災地区の隊長とすぐに連携を図り、連邦緊急事態管理庁（FEMA）の他の職員も州との直接の連携を確保するためにオースティン（Austin）の州緊急オペレーションセンター（SEOC）に派遣された。

国防調整部隊（DCE）は、最新の通信機材を積載した車両で現地に到着した。この車両によって、連邦緊急事態管理庁（FEMA）の第 4 地方事務所（アトランタ）と本部に情報を提供した。この最新の情報から得られたデータは、現場から離れた連邦緊急事態管理庁（FEMA）の専門家により分析され、州の緊急支援要請を予測した。

この 2 年間、連邦緊急事態管理庁（FEMA）とテキサス州は、大規模なハリケーンが発生した後に州が連邦に支援を求め得る緊急対応地域を特定するために、共同で取り組みを行ってきた。エリンの上陸に先立って、連邦緊急事態管理庁（FEMA）は、水、非常食、簡易ベッド、毛布などの緊急支援物資をオースティン（Austin）に配備した。幸運なことに、今回の災害ではこれらは必要とならなかった。

5.1.2 大統領宣言発令

テキサス州のリック・ペリー（Rick Perry）知事は、2007 年 8 月 14～20 日の熱帯低気圧エリンに関して、テキサス州の 8 郡の個人を支援し、全郡の災害を軽減するため、2007 年 9

月 11 日付で連邦災害宣言（Federal Disaster Declaration）を要請した。2007 年 8 月 28 日から 9 月 5 日までの期間、要請があった郡において連邦・州・地方が合同で予備被害査定（PDA）を行い、その結果を受け、2007 年 10 月 2 日に連邦災害宣言（Federal Disaster Declaration）が発令され、被災郡に対して個人支援プログラムおよび危機軽減補助金プログラム（HMGP）が実施されることとなった。

5.2 ハリケーン・ハンベルト

5.2.1 一般情報

ハリケーン・ハンベルトは発生期間が短期の熱帯低気圧であり、カテゴリー1 強のハリケーンとしてテキサス州の南東の端に上陸した。このハリケーンは、テキサス州沿岸付近で熱帯低気圧からハリケーンに発展するまでが極めて速かった（19 時間）ことで注目された。ハリケーン・ハンベルトは、2007 年 9 月 13 日早朝にテキサス州ハイ・アイランド（High Island）の東に上陸したが、その後ルイジアナ州の南西部を進むにつれて低気圧になるまでその勢力を弱め、翌日の 9 月 14 日にミシシッピ州中央部において消滅した。

テキサス州は、上陸の 1 日前から州緊急オペレーションセンター（SEOC）を立ち上げ、情報の把握や対応の調整を行った。また、捜索・救助活動のための州兵等の要員や車両、ヘリコプターなども上陸に先立って配備した。

連邦緊急事態管理庁（FEMA）は、対応および復旧における喫緊のニーズに備えるため、上陸に先立って州と共同で被害状況の予測を行った。また、州緊急オペレーションセンター（SEOC）に渉外担当官を派遣し、常駐させて州の活動を支援した。上陸の直後には、地域対応調整センター（RRCC）を立ち上げ、物流対応や緊急支援機能（ESF）の調整にあたった。さらに、予備被害査定（PDA）実施班を州による損害査定の支援のために配備した。

しかしながら、ハリケーンは予測された被害をもたらすことなく短期間で消滅したため、大統領宣言（Presidential Declaration）の発令にはいわず、連邦緊急事態管理庁（FEMA）をはじめとする連邦機関が実質的な対応活動を行うことはなかった。

5.2.2 大規模災害宣言の発令要請の却下

2007 年 9 月 13 日に発生したハリケーン・ハンベルトの被害に関して、連邦政府による個人および公共支援助成金プログラム（PAGP）の適用を求めてテキサス州のリック・ペリー知事が行った 2007 年 9 月 20 日付の大規模災害宣言（Major Disaster Declaration）の発令要請は、2007 年 10 月 16 日に却下された。これは、2007 年 9 月 17 日から 27 日にかけて連邦・州・地方が合同で実施した予備被害査定（PDA）の結果、被害が州および被災自治体の対応能力を超えるほど甚大であると判断されなかったことを受けて却下が決定されたものである。調査の結果、被災住宅数は 1,464 棟であり、個人向け支援に必要な額は約 4.8 百万ドルと見積もられ、州および自治体向けの支援としては、瓦礫の撤去が主な対象であり、それらに必要な額は約 6.7 百万ドルと評価され、個人支援、公共支援とも、州および自治体の対応能力を超えるほどの被害であるとは認定されなかった。

5.3 2007 年カリフォルニア州南部山林火災

ハリケーン・エリンの災害において、連邦緊急事態管理庁（FEMA）と州が連携の枠組みに沿った対応を実施していたことが確認されたが、これはハリケーン・カトリーナに匹敵する規模の災害ではなく、適切な調査対象に至らないため、危機管理対応におけるあらゆる災害への対応として、近年のカリフォルニア州南部山林火災における災害対応について検証することとした。なお、カリフォルニア州の危機管理体制に関する基本概要は、参考資料 2 に示す。

5.3.1 被害状況

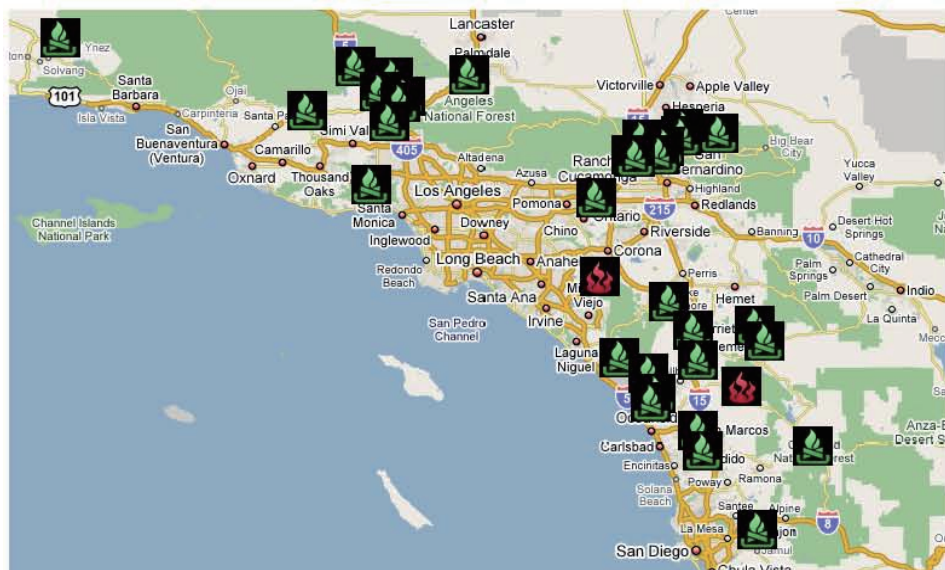
2007 年 10 月 23 日、カリフォルニア州サンディエゴで山火事が発生した。米カリフォルニア州南部の山火事は 23 日夜になっても延焼が続き、翌 24 日には、ブッシュ大統領が緊急事態宣言（Emergency Declaration）を発令し、ロサンゼルス、オレンジ、サンディエゴなど 7 郡の住民約 90 万人以上に避難命令や避難勧告が出され、約 50 万人が避難した。この発令時の報道によると、家屋など少なくとも約 1,300 棟が焼失し、なかでもメキシコ国境に近いサンディエゴ郡は最も被害が大きく、約 1,000 棟が焼失し、住民は学校やスタジアムなどに避難した。シュワルツェネッガー州知事は 23 日、サンディエゴ郡を視察し「乾燥、高温、強風の条件が重なるという不運な状況にある。」と述べ、消火活動がはかどっていないことを認めた。ブッシュ大統領も 25 日に被災地を訪問した。火災は十数カ所で発生し、山林などの焼失面積は、東京都の面積の約 70%に当たる 1,554 平方キロに達した。被災地には州兵のほか、連邦軍の航空機、ヘリなども出動し、消火活動にあたった。連邦緊急事態管理庁（FEMA）も避難者への食料配布など支援活動を実施した。サンディエゴで 8 万 130 ヘクタールを焼き、死者 5 人を出し、サンディエゴ郡当局は被害総額を約 10 億ドル（約 1,150 億円）、保険業界のアナリストらは最大約 16 億ドル（約 1840 億円）に達すると発表した。

10 月 21 日からの 23 件の火災により、約 50 万エーカー（約 2,000 平方キロ）以上が焼失し、建物は 3,143 棟が全焼、492 棟が半焼した。人的被害としては、住民の 7 名が死亡、133 名が負傷し、また、114 名の消防隊員が負傷した。

「FEMA National Situation Update」；November 4, 2007
<http://www.fema.gov/emergency/reports/2007/nat110407.shtm>

Southern California wildfires map

Compiled by Andrew Blankstein and Rong-Gong Lin II



Source : Los Angeles Times

<http://www.latimes.com/news/local/la-firemap,0,6179739.htmlpage>

図 5-1 カリフォルニア州南部山林火災マップ（2007 年 10 月）

5.3.2 対応状況

(1) 連邦政府による対応

カリフォルニア州南部における火災では、国土安全保障省（DHS）/連邦緊急事態管理庁（FEMA）は、カリフォルニア州政府およびその他の連邦政府機関と協力し、連邦政府の資源を速やかに結集させた。マイケル・チャートフ国土安全保障省（DHS）長官およびデビッド・ポーリソン（David Paulison）連邦緊急事態管理庁（FEMA）長官は、2007 年 10 月 23 日、被災地に早急に移動し、州政府との調整に入り連邦政府としての対応について判断した。

連邦緊急事態管理庁（FEMA）は、複数の場所で発生している山林火災から人命を守るために、連邦・州・地方の対応者への支援を最優先事項とした。現場には多くの資源が用意され、家を失った被災者を支援するための簡易シェルターも配備された。連邦緊急事態管理庁（FEMA）が調整し、多数の連邦機関が山林火災への対応活動に加わった。2007 年 10 月 23 日の時点の連邦緊急事態管理庁（FEMA）による報告では、各機関の主要な活動は以下の通りである。

➤ 連邦緊急事態管理庁（FEMA）

カリフォルニア州の山林火災に対する緊急事態宣言（Emergency Declaration）に基づき、連邦緊急事態管理庁（FEMA）が州および地方の対応活動を補完するために提供する連邦支援はさらに拡大された。

- ・ 連邦緊急事態管理庁（FEMA）は、火災管理支援助成金（FMAGs）への要請のうち 7

件について承認した。これらの助成金は、所定の条件を満たす州の消防経費のうちの75%を連邦緊急事態管理庁（FEMA）が支払うものであり、機材や消耗品の購入費、および避難、避難所、交通規制などの緊急対応業務にかかる費用が含まれる。

- ・ 連邦緊急事態管理庁（FEMA）の国家対応調整センター（NRCC）および在オークランドの地域対応調整センター（RRCC）は24時間体制で州をサポートした。これらのセンターは、国防総省（DOD）、内務省（DOI）、運輸省（DOT）、米国森林局（USFS）、米国陸軍工兵隊（USACE）、保健福祉省（HHS）、国土安全保障省（DHS）インフラ防護局、およびその他の緊急支援機能（ESF）によって構成されている。
- ・ 連邦政府の緊急対応チーム（ERT）が結成され、州に対する支援を必要に応じて展開した。
- ・ 連邦緊急事態管理庁（FEMA）は、2007年10月22日、連邦・部族・州・地方の各政府による対応活動を調整するため、統合現地事務所（JFO）をパサディナに開設した。
- ・ 連邦緊急事態管理庁（FEMA）は、水、食糧、簡易ベッド、毛布などの支援物資を保管するための物流センターをモフェッティ・フィールド（Moffett Field）に開設した。
- ・ 連邦緊急事態管理庁（FEMA）は、被災地周辺および国内で利用可能な物資を特定するため、米国赤十字（ARC）、国防補給庁（DLA）、一般調達局（GSA）、米国陸軍工兵隊（USACE）などの関係各局と緊密に連携した。
- ・ 連邦緊急事態管理庁（FEMA）は、ニーズに適切に応じるため、また、継続的な物資の配給に関して今後生じうる問題について事前に計画しておくため、全国的な物流供給網の活用を開始した。
- ・ 連邦緊急事態管理庁（FEMA）は、渉外担当官1名をカリフォルニア州緊急オペレーションセンター（SEOC）（在サクラメント）に派遣した。これは、州の対応・復旧職員と連携して火災に関する情報をとりまとめることにより、要請が迅速に処理され、正しい資源が正しい場所に送られることを確保するためのものである。連邦緊急事態管理庁（FEMA）は、リバーサイド郡のカリフォルニア山林火災消防局（California Wild Land Fire Services）にも渉外担当官1名を派遣し、対応活動の調整を行った。

その他、国防総省（DOD）および州兵局（National Guard Bureau）、運輸省（DOT）、米国森林局（USFS）、一般調達局（GSA）、保健福祉省（HHS）、環境保護庁（EPA）、国土安全保障省（DHS）、および沿岸警備隊（USCG）が対応活動に従事した。

これらの連邦機関の一部およびNGOによる対応活動は以下の通りである。

- ・ 米国赤十字（ARC）－食糧、避難所、毛布、衛生用品の提供および応急処置。
- ・ 司法省（DOJ）－麻薬取締局（DEA）がテント、衣類、空調ユニット、非常食、簡易ベッド、医薬品、寝袋、消防用具、発電機、水を提供。
- ・ 国防総省（DOD）－アイダホ州のパサディナ（Pasadena）およびボイジー（Boise）に国防調整官（DCO）および国防調整部隊を派遣、および司令評価部隊をサンディエゴに派遣。C130型機を空中消火用に用意。
- ・ 内務省（DOI）／農務省（USDA）－国立省庁間調整センター（National Interagency Coordination Center）を通じて全国から消防隊員や事件管理班を結集。

- ・ 沿岸警備隊 (USCG) – 支援物資 (毛布、簡易ベッドなど) を空輸。
- ・ 州兵局 (National Guard Bureau) – ヘリによる消火活動および燃料補給。州兵による治安維持。
- ・ 保健福祉省 (HHS) – 山火事の煙による健康被害の防止。

「Federal Resources Assist Residents And Firefighters Responding To Southern California Wildfires」; October 23, 2007
<http://www.fema.gov/news/newsrelease.fema?id=41440>

(2) 復旧支援 (助成金等)

2008 年 2 月末の時点では、ロサンゼルス、オレンジ、リバーサイド、サンディエゴ、サンタバーバラ、およびヴェンチュラの各郡における対応と復旧の取り組みに対し、以下の資金が提供された。

- ・ 中小企業庁 (SBA) 貸付金 8,400 万ドル (住宅所有者／賃貸住宅居住者に対して 7,300 万ドル、および事業主に対して 1,100 万ドル)
- ・ 住宅所有者／賃貸住宅居住者への助成金として 1,370 万ドル
- ・ 住宅所有者／賃貸住宅居住者への州の追加助成金として 200 万ドル
- ・ 地方自治体、特別自治区、および有資格 NGO への公共支援資金として 4,600 万ドル

「Southern California Wildfires – Then And Now」; February 26, 2008
<http://www.fema.gov/news/newsrelease.fema?id=42761>

(3) 統合的災害復旧戦略の確立

連邦緊急事態管理庁 (FEMA) およびカリフォルニア州は、連邦・州・地方・部族の政府、ボランティア団体、民間セクター、および個人による一元的な対応により、基幹的サービスの提供および復旧における課題への対処を確保するため、「統合的災害復旧戦略 (Unified Recovery Strategy)」を確立した。「統合的災害復旧戦略 (Unified Recovery Strategy)」の主要要素は以下の通りである。

- ・ 州・連邦住宅供給対策本部 (State-Federal Housing Task Force) : 長期・短期の住宅供給の選択肢や措置を特定するにあたって地方自治体を支援し、被災市民に対する早期の仮設住宅の供給を促進する。
- ・ 州・連邦瓦礫処理対策本部 (State-Federal Debris Management Task Force) : 安全かつ完全、迅速な災害に関連する瓦礫撤去の促進にあたって地方自治体を支援する。
- ・ 州・連邦複数省庁間支援グループ (State-Federal Multi-Agency Support Group) : 環境的に配慮した方法で洪水、浸食、土石流の問題に対処するにあたって地方自治体を支援する。
- ・ 州・連邦部族対策本部 (State-Federal Tribal Task Force) : 管轄区域内で資源の補給先を設定するにあたって被災部族を支援する。

「Joint California/FEMA Unified Recovery Commitment」; October 31, 2007
<http://www.fema.gov/news/newsrelease.fema?id=41557>

(4) 個人支援プログラムを促進するための連邦緊急事態管理庁（FEMA）の現地における活動

連邦緊急事態管理庁（FEMA）の住民対策（CR: Community Relations）専門家の 150 名以上が、被災者に支援を提供するためにカリフォルニア州南部を巡回した。CR 担当官は、山林火災で被災した市民や事業主に重要な災害復旧情報を提供するだけでなく、必要とされる所へ支援を提供するための調整を郡や緊急事態管理者などの担当官と行った。

CR 担当官は情報提供にあたって戸別訪問を実施し、市民の疑問に直接答えた。このように住民と密接な関係を築くことにより、個別のニーズを特定し、それらのニーズに応じたサービスを手配できるようにすることがその目的であった。

CR 担当官は、大統領宣言（Presidential Declaration）が出される前からクアルコム・スタジアムの避難所に詰めていた。11 月 1 日の時点で現地で活動していた 13 班は、連邦政府の災害支援について説明し、被災した住民や事業主に連邦緊急事態管理庁（FEMA）の個人支援プログラムへの登録を促した。

一方、州危機管理局（OES）は、大災害に際して地方自治体を支援するための州機関による対応の全体的な調整を行った。また、州危機管理局（OES）は、州緊急事態計画（SEP）の責任主体として、州の準備、軽減、復旧の取り組みを調整した。

「FEMA Teams on Foot in All Disaster Areas」； November 1, 2007
<http://www.fema.gov/news/newsrelease.fema?id=41569>

6. 危機管理体制改定前後の比較分析

「5. 危機管理体制改定後の災害対応事例」で述べた体制改定後の現状を踏まえ、危機管理に関する施策および体制の改定前後における違いをより明確にするため、2006 年の国家対応計画（NRP）改定の前後に発生した大規模な自然災害であった 2003 年および 2007 年のカリフォルニア州山林火災について、連邦および州における対応状況を比較した。

6.1 2003 年と 2007 年の山林火災の類似点と相違点

2003 年と 2007 年の山林火災の間には、カトリナ¹³の災害の経験を踏まえ、一元的な危機管理を確立するため、国家対応計画（NRP）が改定されている。その改定前後を経てとられた行動は、以下の通りである。

2003 年と 2007 年のカリフォルニア州南部山林火災には、以下の類似点がいくつかある。

- ・ いずれの火災も、気温が高く、湿度が低く、そして強風が吹く 10 月の 3 週目に発生
- ・ いずれの火災も、大統領による緊急事態宣言（Emergency Declaration）が出されたのは 10 月の 4 週目
- ・ 2007 年の火災は 7 郡で発生。そのうち 5 郡は 2003 年の火災の被災郡
- ・ いずれの火災も、連邦および州の個人支援制度への登録期限は 1 月 9 日
- ・ いずれの火災も、泥流や土石流による被害も補償対象に拡大

一方、相違点は、以下の通りである。

- ・ 2003 年よりも 2007 年のほうが家屋火災の件数が多かったが、焼失した面積や死者数は、2007 年のほうが少なかった。2003 年の火災では、16 件の山林火災により 740,000 エーカーが焼失し、4 ヶ月後時点での被害額は 2.18 億ドルに達した。2007 年の火災では、24 件の山林火災により 522,000 エーカーが焼失したが、2008 年 2 月末までの被害額は 1.44 億ドルと被害が軽減された。

連邦および州の担当官は、上記の結果について市民に対する啓蒙機会の増加、（地方、州、連邦の）多政府間の計画の改善、および消防技術の改良の成果により人的被害を軽減できたと評価した。連邦緊急事態管理庁（FEMA）、州危機管理局（OES）の関係者の見解は、連邦・州・地方の関係者によって構成される特別委員会（Blue Ribbon Fire Commission）¹³の指針によるイニシアチブが、近年の火災対応の行動に良い効果をもたらしていると判断している。

「Southern California Wildfires – Then And Now」；February 26, 2008
<http://www.fema.gov/news/newsrelease.fema?id=42761>

¹³ Blue Ribbon Fire Commission: 2003 年の山林火災における対応を見直す目的で州知事の指示により 2003 年 11 月に設置された特別委員会。2004 年 5 月に改革に向けた提言を発表。

表 6-1 2003 年および 2007 年の山林火災被害の比較

比較年		2003 年	2007 年
発生日		2003 年 10 月 25 日	2007 年 10 月 20 日
緊急事態宣言		2003 年 10 月 27 日(5 郡)	2007 年 10 月 23 日(7 郡)
被害	火災の数(件)	16	24
	焼失面積(エーカー)	740,000	522,000
	全焼家屋	3,600	3,143
	半焼家屋		492
	死者(人)	22	7
	負傷者(人)	>100	247
	被害額(ドル)	2.18 億	1.44 億

6.2 ハリケーン・カトリーナの教訓を生かす対応

国土安全保障省（DHS）長官は 2007 年 10 月 23 日の会見において、カリフォルニア州南部山林火災への連邦政府の対応について説明し、今回の対応はハリケーン・カトリーナで得た教訓を踏まえたものとなるという自信を示した。そのうちの 2 つの教訓については、それまでの対応の中ですでに実施されていた。

- ・ 事前の計画および準備－国防総省（DOD）および州当局との連携により実施
- ・ 消防活動および対応活動の双方に対処するための迅速なアセット（資産）の配備

ブッシュ大統領もまた、早期に現地入りし被災状況を視察した。連邦政府の緊急対応機関およびホワイトハウスは、カトリーナにおける対応の遅延を強く批判されたが、ホワイトハウスの報道官によれば、それ以来、州・地方・連邦の各政府間の調和、連絡、連携は改善されたとのことである。

チャートフ国土安全保障省（DHS）長官は、連邦政府の高官が連邦緊急事態管理庁（FEMA）の準備態勢の必要性について週末から協議を開始していたことを明らかにした。これにより、避難の問題がより差し迫ったものとなり、多くの人々が避難所を必要とし始めたことが明らかになった、10 月 22 日、すばやく行動が開始された。

大統領および国土安全保障省（DHS）の主導により、状況の監視が継続された。国土安全保障省（DHS）は、必要な限り監視体制を続けることを表明した。

ブッシュ大統領は、22 日月曜日の深夜にシュワルツェネッガー州知事と会談し、23 日火曜日の早朝に、カリフォルニア州の 7 郡に対して緊急事態宣言（Emergency Declaration）を発令した。この緊急事態宣言（Emergency Declaration）は、州知事および消防隊を支援するために連邦資源を動員することの契機となるものであった。

23 日火曜日のチャートフ国土安全保障省（DHS）長官の会見では、書類にサインするまで待たずに支援活動の準備が始められたことが明かされた。例えば、簡易ベッド、毛布、その

他の救援物資はすでにサンディエゴに搬入され、風が止んでから消火活動を行うための航空機も待機していた。

ブッシュ大統領は、チャートフ国土安全保障省（DHS）長官およびポーリソン連邦緊急事態管理庁（FEMA）長官を派遣する理由について、「話を直接聞いて、救援物資の目録を作成し、支援を提供することである。」と話した。

国防総省（DOD）は、避難所の供給を支援する計画、および消火活動を支援するために、サンディエゴ北部の基地から海兵隊の 800 名大隊を派遣する計画を立てた。海軍は、避難活動を支援するため、誘導ミサイル駆逐艦（イージス艦）、小型快速船 2 艇の提供を申し出た。空軍州兵（Air National Guard）および空軍予備役（Air Force Reserve）からも、消火用に特別にセットアップされた C130 型機 6 機が派遣された。連邦緊急事態管理庁（FEMA）は、モフェット・フィールド旧海軍航空基地を供給物資および機材の中間準備基地として利用した。25,000 人分の簡易ベッドと毛布、および 130 台の発電機は、すでに同基地に向けて搬送された。

「Chertoff: Lessons from Katrina being applied to fire response」; October 23, 2007
<http://edition.cnn.com/2007/POLITICS/10/23/fire.fema/index.html>

6.3 州と連邦の連携の強化

大規模災害宣言（Major Disaster Declaration）（FEMA-1731-DR-CA）が発令されたカリフォルニア州南部の一連の広域な山林火災後、連邦、州当局は、2007 年から 2008 年にかけての冬の雨季に起こる可能性がある生命と資産への火災後のリスクに対する一元化した取り組みが必要であると認識した。この火災によりカリフォルニア州南部全域で 52 万エーカーを越える多様な土地を焼失したが、森林の損失による影響に加え、火災による土壌への影響が、洪水、浸食や、カリフォルニア州南部流域への土砂流出のおそれを増幅させた。

火災後のリスクに対する調整対応を支援するため、州と連邦当局の代表で構成される複数省庁間支援グループ（MASG）が形成された。この複数省庁間支援グループ（MASG）は焼失地域緊急対応（BAER）チームと呼ばれ、焼失地域の評価や検討すべき可能性のある地域について概説する焼失地域緊急対応（BAER）報告書の作成を目的とし、計画や技術に関する専門家が参加した。その後、複数省庁間支援グループ（MASG）の指示に基づいて、焼失地域復旧タスクフォース（BARTF）が危険度に応じた改善策を策定し、可能なプロジェクト財源の調整等に関して被災した自治体の支援を行った。

焼失地域復旧タスクフォース（BARTF）は、地質学、生物学、考古学、水理学、林学、土木などの様々な分野の専門家から成る複数機関のチームで構成されている。これらのチームは、個々の焼失地域緊急対応（BAER）報告書、発火後危険認識マップ、市や郡の代表、部族長からの情報を含む多様な情報を評価し、それらの情報から火災後の瓦礫流出による人命や資産への危険性の高い地域を特定し、その特定したリスクを評価して、可能性のある緊急防御方策を特定した。焼失地域復旧タスクフォース（BARTF）チームの評価結果は、郡や地方自治体がプロジェクトや財源を特定するための支援ツールとして利用できるように、報告書として公表されている。

7. まとめ

本調査では、米国の危機管理体制の変遷について調査した。米国政府は、2001年の同時多発テロ事件および2005年のハリケーン・カトリーナ災害において、危機管理体制に関する大きな課題がいくつか浮き彫りになり、その都度、法制度や危機管理体制を見直してきている。

米国の危機管理体制については、ハリケーン・カトリーナでの不十分であった危機管理体制から学んだことを教訓として、実際に、災害軽減のための迅速な行動、行動計画を実施するための情報収集、現場と後方支援との連携など、危機管理への対応は改善されつつある。連邦政府は、組織と枠組みの構築、法制度の整備、そして州、地方自治体、NGO、民間セクターとの連携を図るためのさまざまな情報提供を行っている。大統領、国土安全保障省（DHS）長官、および連邦緊急事態管理庁（FEMA）長官などの行動も迅速になっている。今後、改善されつつある機関の対応に加え、その枠組みや危機管理者の役割をより迅速に機能させるためには、個々の能力を高める訓練が必要であり、枠組みと個々の危機管理に関する人材能力の開発が重要であると考えられる。

今回検証した2007年のカリフォルニア州南部山林火災に関しては、ハリケーン・カトリーナにおける教訓を踏まえ、連邦政府の迅速な判断と決断にもとづく行動が目立った。連邦政府と州政府、地方自治体との連携を図るための特別チームが設置され、迅速な対応がなされた。カリフォルニア州では、毎年森林火災が発生するため危機管理の意識が高く、連携を図れる特別チームを設置する戦略対策はすでに準備されていた。2007年カリフォルニア州南部山林火災では、省庁、連邦・州の連携が図られ、危機管理の事前準備がなされていたため、迅速で良好な災害への対応がなされたが、これらの要因として、組織力、資金力があり、何度も災害を経験しているカリフォルニア州だから迅速な対応が可能であったと考えられ、まさに教訓が生かされた事例であるといえよう。

危機管理は、国や州の財政問題、州民の意識、交通や都市形成の状況など、多様な要因によって状況が大きく異なるものである。そのため、地方政府、州、連邦の密な連携が重要となる。自然災害のうち、洪水災害と山林火災は終息までの対応期間が長く、広範囲に渡る傾向があり、また、その過程において二次災害が発生する懸念もある。特に避難時の移動手段をバスや列車のような公共機関に頼る低所得者は大きな影響を受ける恐れがある。これらの災害では、復旧対応等の比重が大きくなり、効果的な対策が必要とされる。このように、集中的な局地的降雨、ハリケーン、融雪などの洪水要因や、自然災害の種類や社会背景も含め、危機管理の対応はそれぞれの段階で柔軟でなければならない。そのためにも、地方単位での危機管理に関する計画、訓練を充実させるために、連邦政府としても各州・地方自治体における洗練された危機管理対応実施計画の作成支援に積極的に関与していくことが重要である。

【参考資料 1】ハリケーン・カトリーナ：連邦議会の各委員会によるヒアリング¹⁴

米国上院・下院議会の各委員会は、カトリーナ災害における行政対応の問題点を洗い出し、それらを今後の対策に生かすため、各機関の重要な当事者を参考人として招き、一連のヒアリングを開催した。特に下院政府改革委員会／ハリケーン・カトリーナ特別委員会 (House Government Reform Committee/Select Committee on Hurricane Katrina) および上院国土安全保障・政務委員会 (Senate Homeland Security and Governmental Affairs Committee) は、マイケル・チャートフ国土安全保障省 (DHS) 長官やブラウン前連邦緊急事態管理庁 (FEMA) 長官などの政府対応の要といえる人物や、被災地域の州知事および市長、また、現場における連邦および州の緊急事態管理者などに出席を要請し、それらの証言や質疑応答により貴重な情報を収集し、問題の分析を試みている。

(1) ヒアリングの実施状況

2005 年 2 月 15 日までの各委員会のハリケーン・カトリーナに関するヒアリングの実施状況は以下の表の通りである（委員会別に実施日・議題・出席者名および／または所属機関を記載）。

表 参-1 各委員会によるハリケーン・カトリーナに関するヒアリングの実施状況

Date	Senate Environment and Public Works Committee	Senate Homeland Security and Governmental Affairs Committee	House Transportation and Infrastructure Committee /Subcommittee on Water Resources and Environment	House Transportation and Infrastructure Committee /Subcommittee on Economic Development, Public Buildings and Emergency Management	House Government Reform Committee /Select Committee on Hurricane Katrina	House Science Committee	House Energy and Commerce Committee /Environment and Hazardous Materials Subcommittee	Senate Commerce, Science, and Transportation Committee /Disaster Prevention and Prediction Subcommittee
2006/2/15		Hurricane Katrina: The Homeland Security Department's Preparation and Response Michael Chertoff, DHS						
2006/2/13		Hurricane Katrina: Waste, Fraud and Abuse Worsen the Disaster GAO, DHS, DOJ						
2006/2/10		Hurricane Katrina: The Roles of DHS and FEMA Leadership FEMA, DHS						
2006/2/9		Hurricane Katrina: The Defense Department Role in the Response DOD, National Guard, etc.						
2006/2/6		Hurricane Katrina: Managing the Law Enforcement and Communications in a Catastrophe ICE, FBI, NCS, New Orleans Police Department etc.						
2006/2/2		Hurricane Katrina: The Role of the Governors in Managing the Catastrophe Mississippi Governor Louisiana Governor						
2006/2/1		Hurricane Katrina: Managing the Crisis and Evacuating New Orleans New Orleans City Mayor, DOT, etc.						
2006/1/31		Hurricane Katrina: Challenges in a Catastrophe; Evacuating New Orleans in Advance of Hurricane Katrina Louisiana Department of Transportation and Development,						
2006/1/30		Hurricane Katrina: Urban Search and Rescue in a Catastrophe William M. Lokey, FEMA National Guard						

¹⁴ http://www.agiweb.org/gap/legis109/katrina_hearings.html

Date	Senate Environment and Public Works Committee	Senate Homeland Security and Government Affairs Committee	House Transportation and Infrastructure Committee / Subcommittee on Water Resources and Environment	House Transportation and Infrastructure Committee / Subcommittee on Economic Development, Public Buildings and Emergency Management	House Government Reform Committee / Select Committee on Hurricane Katrina	House Science Committee	House Energy and Commerce Committee / Environment and Hazardous Materials Subcommittee	Senate Commerce, Science, and Transportation Committee / Disaster Prevention and Prediction Subcommittee
2006/1/24		Preparing for a Catastrophe: The Hurricane Pam Exercise FEMA Region IV, Louisiana Office of Emergency Preparedness						
2006/1/17		Hurricane Katrina: Mississippi's Recovery Donald E. Powell, Coordinator of Recovery and Rebuilding in the Gulf Coast Region, DHS						
2005/12/15		Hurricane Katrina: Who's in Charge of the New Orleans Levees?						
2005/12/8		Hurricane Katrina: Perspectives of FEMA's Operations Professionals FEMA FCOs						
2005/11/17	Restoration of Hurricane Protection USACE							
2005/11/16		Hurricane Katrina: What Can Government Learn from the Private Sector's Response? IBM, Walmart etc.						
2005/11/09	Water Resources Needs USACE, GAO	'Always Ready': The Coast Guard's Response to Hurricane Katrina USCG						
2005/11/03				Legislative Proposals In Response To Hurricane Katrina				
2005/11/02	Hurricane Katrina Response NRC, GSA, Mayor of New Orleans	"Why did the Levees Fail?" NSF, ASCE, etc.						
2005/10/27			Flood Protection and Water Resources Planning-II					
2005/10/20		Hurricane Katrina in New Orleans : A Flooded City, a Chaotic Response Marty Bahamonde, FEMA	Flood Protection and Water Resources Planning-I USACE, EPA					
2005/10/19					Hurricane Relief Response Michael Chertoff, DHS			
2005/10/18			Rebuilding New Orleans Governor of Louisiana, Mayor of New Orleans					
2005/10/07						NOAA Hurricane Forecasting NWS, NHC		
2005/10/06		FEMA's Recovery Mission FEMA		Ensuring that FEMA is up to the Recovering Task FEMA, DHS				
2005/09/29							Assessing the Current Environmental Status EPA	
2005/09/28		Recovering from Hurricane Katrina: Responding to the Immediate Needs of Its Victims Mayor of Baton Rouge, etc.						
2005/09/27					Role of FEMA Michael Brown, FEMA			
2005/09/22					Predicting Hurricanes NHC			
2005/09/20								Hurricane Prediction NHC, NWS
2005/09/15					Lessons Learned from Katrina Local Governments			
2005/09/14		Recovering from Katrina						

	- Response
	- Environment
	- Forecasting
	- Engineering
	- Recovery

Source: http://www.agiweb.org/gap/legis109/katrina_hearings.html (American Geological Institute)
<http://hsgac.senate.gov/index.cfm?Fuseaction=Hearings.Home>
<http://www.house.gov/transportation/>



は抽出した重要なヒアリングの証言及び質疑応答

(2) 重要なヒアリングの証言および質疑応答

下院政府改革委員会／ハリケーン・カトリーナ特別委員会

カトリーナの対応における連邦緊急事態管理庁（FEMA）の役割に関するヒアリング

（2005 年 9 月 27 日）

参考人：マイケル・ブラウン（Michael Brown）米国土安全保障省（DHS）連邦緊急事態管理庁（FEMA）前長官

下院ハリケーン・カトリーナ特別委員会の第 2 回目のヒアリングでは、連邦緊急事態管理庁（FEMA）のブラウン前長官が招かれ、連邦政府の対応における連邦緊急事態管理庁

（FEMA）長官の役割に関する説明が求められた。ブラウン前長官は、連邦政府の対応の遅れを看過したのみならず、上陸直後のニューオーリンズにおける状況の悪化からかけ離れた態度をとったことに批判が集まり、9 月 12 日に辞任していた。

白熱した議論の中、ブラウン前長官は、災害前後における自らの任務の遂行について正当化する一方、大部分の責任が州政府および自治体政府の不始末にあるとした。ブラウン前長官が大きなミスとして唯一認めたのは、ルイジアナ州知事とニューオーリンズ市長に対し、一致協力して取り組みにあたるよう説得することができなかったということであった。

ブラウン前長官は、特定分野における省の対応に関して迅速性に欠けるものがあったことを認めたが、「住民を避難させることは連邦緊急事態管理庁（FEMA）の任務ではない。連邦緊急事態管理庁（FEMA）には警察機能はなく、情報伝達も担当していない。」として、連邦緊急事態管理庁（FEMA）が初動対応者ではないことを一貫して主張した。

議員からの質問およびブラウン前長官の回答

- 「連邦政府の初動対応者が食料を得るために商店で略奪を行うこと」は、連邦政府の緊急事態管理計画（EOP）の一環として行われたことなのか。
 - 各個人は、自らの責任において数日間凌ぐことができる用意をしておくべきである。もし議会がすべてを請負うことを望むのであれば、真剣な政策論議が必要になる。
- ガソリンがないために避難ができない者に対して連邦緊急事態管理庁（FEMA）が配給するというのはどうか。
 - 連邦緊急事態管理庁（FEMA）ではなく、州政府および自治体政府、あるいはボランティア団体の責任の範疇において行うべきである。
- 連邦緊急事態管理庁（FEMA）が用意するはずの発電機がハリケーンの上陸後一週間経っても支給されなかったというナショナルパブリックラジオ（NPR）のレポートがある。
 - そのような事実は知らされていないが、全員のストレスはピークに達しており、連邦緊急事態管理庁（FEMA）への苦情を聞いても驚くには値しない。それが真実なのであれば、正さなければならない。
- ニューオーリンズの各所で遺体が長期間放置されていた。
 - 事実ではない。

- 9月1日（木）までニューオリンズのコンベンションセンターに被災者が閉じ込められていたことを知らなかったのか。
 - 疲れていたの、記者会見中に失言した。
- コンベンションセンターでの問題について、対応の遅れがあったのはなぜか。
 - 計画上の避難所ではなかったため、対応が遅れた。
- 連邦緊急事態管理庁（FEMA）が国土安全保障省（DHS）の傘下に入ったことの影響はどうか。
 - さまざまな問題が生じたが、特に省内における財源の確保が常に課題であった。2004年の6月に行われたハリケーン・パムを想定した演習についても、演習の教訓として得られた災害緩和策の実施に伴う財源を要求したが、国土安全保障省（DHS）に却下された。連邦緊急事態管理庁（FEMA）の財源および人的資源は先細りしたことが問題であり、また、この問題が今回の事態を招くことを個人的に予期していた。
- なぜその問題を公にしなかったのか。
 - もっと早く辞任したうえで事態を公表するべきだったのかもしれない。

下院ハリケーン・カトリーナ特別委員会

国土安全保障省（DHS）によるハリケーン・カトリーナ災害の復旧対応に関するヒアリング （2005年10月19日）

参考人：マイケル・チャートフ（Michael Chertoff）国土安全保障省（DHS）長官

2005年10月19日に開催された下院ハリケーン・カトリーナ特別委員会の第3回目のヒアリングでは、ハリケーン・カトリーナの上陸前後における国土安全保障省（DHS）の役割および責任を明らかにするという目的により、国土安全保障省（DHS）のマイケル・チャートフ現長官が招かれ、カトリーナへの準備とその対応における長官の具体的な行動に関する議論が行われた。特に今回のヒアリングでは、国土安全保障省（DHS）の傘下に置かれたことで連邦緊急事態管理庁（FEMA）は十分な財源を確保することができず、支障が生じていたという連邦緊急事態管理庁（FEMA）前長官の申し立てを踏まえ、「国土安全保障省（DHS）に吸収されたことで連邦緊急事態管理庁（FEMA）の実効性は損なわれたか、また、チャートフ長官自身はどの程度係わっていたか」を明らかにすることが焦点となった。

カトリーナへの連邦対応の不備については、これまで連邦緊急事態管理庁（FEMA）およびブラウン連邦緊急事態管理庁（FEMA）前長官が注目を集めてきたが、国家対応計画（NRP）には、壊滅的な災害に対する連邦対応の管理において主要な責任を担うのは、国土安全保障省（DHS）および国土安全保障省（DHS）長官であることが定められている。

チャートフ長官がカトリーナの対応について公の前で証言を行ったのは、この特別調査委員会がはじめてのことであった。チャートフ長官は、その冒頭の証言において、国土安全保障省（DHS）連邦緊急事態管理庁（FEMA）が主体的に行った対応活動のうち、避難所や仮設住居への被災者の誘導などうまくいったが、情報伝達、後方支援、災害事前防止計画などに関しては不備があったことを認めた。長官は、緊急事態管理計画（EOP）を徹底的に見直し、国内全域の連邦・州・地方の各機関とともに災害対策の強化に努めることを確約した。

チャートフ国土安全保障省（DHS）長官の証言

- 国土安全保障省（DHS）の対応について、緊張感の欠如や慢心があったとは思わない。
- 直後の対応に問題があったことについては認めるが、現場の指揮責任者はブラウン連邦緊急事態管理庁（FEMA）前長官であった。
- ハリケーン上陸の前日、ブラウン連邦緊急事態管理庁（FEMA）前長官に対してなにか援助が必要なことはないか確認したところ、答えは「何も問題はない。」というものであった。ルイジアナ、ミシシッピ、アラバマの各州知事にも同日に電話し、対応が万全であることを確認したが、そのときに避難については話し合わなかった。
- 8月30日（火）の深夜、ハリケーン・カトリーナの対応における「主席連邦管理官（PFO）」にブラウン連邦緊急事態管理庁（FEMA）前長官を指名した。しかしながら、報道されている状況と現場から上げられてくる情報が異なっており、連邦対応における迅速性と規律性が不十分である疑いが生じたことから、ブラウン連邦緊急事態管理庁（FEMA）前長官を現場から外し、かわりに沿岸警備隊（USCG）のアレン（Allen）中將を主席連邦管理官（PFO）に任命した。
- 対応活動が進まなかった理由については、まだはっきりとしたことはわからないが、今後の委員会の調査によってそれが明らかになることに期待する。

議員からの質問およびチャートフ長官の回答

- 連邦緊急事態管理庁（FEMA）が助けを求めている人を顧みなかったという事例を挙げ、「介護ホームの経営者が業務上過失罪に問われたことを考えれば、あなたも逮捕されるべきなのではないか。」
 - 起こったことの全容をまだつかんでいないが、この問題には自ら積極的に関与している。
- ルイジアナ州の州政府と自治体が機能していなかったというブラウン前連邦緊急事態管理庁（FEMA）長官の申し立てについてはどう思うか。
 - 知事との関係に問題を感じたことはない。ブラウン前長官の個人的な経験がどのようなものだったのかわからないが、わたし自身は同じ見解は持っていない。
- 500人の職員が削減されたことによって「連邦緊急事態管理庁（FEMA）が弱体化した。」とブラウン前連邦緊急事態管理庁（FEMA）長官が述べたことについてどう思うか。
 - 連邦緊急事態管理庁（FEMA）の財源と雇用は2001年から2005年までの間に増えている。連邦緊急事態管理庁（FEMA）の財源がカットされたという意見には異議を申し立てる。
- 連邦緊急事態管理庁（FEMA）を国土安全保障省（DHS）の傘下に置くべきではないのではないか。
 - 国土安全保障省（DHS）の傘下にあることで連邦緊急事態管理庁（FEMA）の資源は改善されている。最大の問題は、計画に不備があったことである。
- ハリケーンが上陸した日にアトランタに出張に行っていたことについて
 - ハリケーン対応の専門家ではないため、メキシコ湾岸地域に行かないことにした。国土安全保障省（DHS）の対応責任者にはブラウン前長官を任命していた。

上院環境・公共事業委員会ヒアリング

堤防決壊に関する予備調査の結果とその改修事業への反映について

(2005 年 11 月 17 日)

パネル-I

ダン・ヒチングス (Dan Hitchings), 米国陸軍工兵隊 (USACE) カトリーナ復旧対策部隊隊長

パネル-II:

トーマス・ジミー (Thomas Zimmie), レンセラー・ポリテクニク研究所土木環境エンジニアリング教授 (Professor of Civil and Environmental Engineering, Rensselaer Polytechnic Institute)

シャーウッド・ギャグリアーノ (Sherwood Gagliano), 沿岸環境会社 代表取締役 (President, Coastal Environments, Inc.)

ラリー・ロス (Larry Roth), 土木エンジニア米国協会副会長
(Deputy Executive Director, American Society of Civil Engineers)

ジョセフ・スハーダ (Joseph Suhayda), ルイジアナ州立大学エンジニアリング名誉教授
(Emeritus Engineering Professor, Louisiana State University)

ロバート・バーチック (Robert Verchik), ロヨラ大学法学部教授 (Professor, Loyola University Law School)

2005 年 11 月 17 日、上院環境・公共事業委員会は、ニューオリンズのハリケーン防護システムの設計を改良するにあたり、ハリケーン・カトリーナにおける堤防決壊に関する調査結果をどのように活用するかを検討するためのヒアリングを開催した。ヒアリングの冒頭から、この問題について主導的役割を担うデビッド・ビター (David Vitter) 上院議員 (共和党・ルイジアナ州) は、堤防再建が包括的に行われるべきであることに対する強い関心を表明した。議員は、「決壊があった地域だけで再建を行えばよいという問題ではない。」と述べ、ヒアリング全体において重要な位置を占めることになる主題を提起した。

ヒチングス隊長(USACE)の証言および議員のコメント

- 陸軍工兵隊 (USACE) は、次のハリケーン・シーズンが始まるまでに堤防を改良するために 24 時間体制で作業にあたっている。
- 堤防の決壊の原因に関する調査結果については継続的に報告があげられており、それに基づいて施工が行われることになっている。
- 堤防が決壊した原因については現時点で正確に述べることはできないが、2つの独立委員会が調査にあっており、それらの最終報告書が 2006 年 6 月までにあげられる見通しである。これらの最終報告書は、堤防システムに複数箇所の決壊が生じた原因について明確な回答を示すことになっており、内容は一般に公開される。
 - 堤防決壊の原因がなんら示されなかったことは不満である。また、最終報告書が公表されるときに次のハリケーン・シーズンが始まっているのでは遅すぎる。

議員の質問とヒチングス隊長(USACE)の回答

- （ニューオリンズ地区の地図を用いて決壊箇所を西から東へ順番に指しながら）なぜ決壊が起きたのか。
 - 17 番通りおよびロンドンアベニューの運河における破堤では、堤防の下から水が浸入したようであるが、詳しいメカニズムについてはまだ調査中である。
 - シートパイルは設計上の長さが 17 フィートであったにもかかわらず、実際は 10 フィートしかなかった。
 - インダストリアル運河および東ニューオリンズの堤防では、越流とそれに続く洗掘が破堤を招いたと考えられている。
 - 堤防の下から漏水した場所でシートパイルが 60 フィート沈んだ可能性がある。

パネルⅡの証言

- ニューオリンズの地下にあるいくつかの断層は地盤沈下に関与しており、従ってこれらの断層が堤防の決壊にも影響したと考えられる。にもかかわらず、市の災害管理担当者たちの間では、水害軽減対策における断層の影響を検討することに根強い抵抗がある。（ギャグリアーノ）
- 議会は、陸軍工兵隊（USACE）にカテゴリー5 のハリケーンを想定した防御システムを確立する権限を付与するべきであるが、それと同時に陸軍工兵隊（USACE）は堤防だけにこだわらないようにしなければならない。（スハーダ）
- 堤防にだけこだわるのではなく、オランダで用いられたシステムのような、より総合的なアプローチをとるべきである。（バーチック）
- ニューオリンズに限らず他の地域でもハリケーンの被害を全くなくすことのできるようなシステムはあり得ない。議会は、メキシコ湾岸地域における氾濫原の新規開発を阻止するべきである。また、地域の今後の土地利用を検討するため、独立委員会を創設するのがよいだろう。（ロス）

上院国土安全保障・政務委員会ヒアリング

連邦緊急事態管理庁（FEMA）の指揮担当官の視点から見たハリケーン・カトリーナ

（2005 年 12 月 8 日）

参考人：

スコット・ウェルズ（Scott Wells），在ルイジアナ州バトン・ルージュ連邦緊急事態管理庁（FEMA）統合現地対策本部 連邦調整官（FCO）

フィリップ・パー（Philip Parr），在テキサス州オースティン連邦緊急事態管理庁（FEMA）統合現地対策本部 連邦調整官代理（Deputy FCO）

ウィリアム・カーウィル（William Carwile），在ミシシッピ州ビロクシ連邦緊急事態管理庁（FEMA）統合現地対策本部 前連邦調整官（FCO）

2005 年 12 月 8 日、上院国土安全保障・政務委員会は、連邦緊急事態管理庁（FEMA）の 3 人の指揮担当官を招き、専門的な視点から見たカトリーナの対応について協議するため、ヒアリングを開催した。上院が表向きは休会中であつたため、ヒアリングのほとんどは委員長と委員の 1 人が出席しただけであつたが、彼らがこのヒアリングを重く受け止めていたことは、カトリーナの際に政府高官がどのように対応を誤ったか、また、今後どうすればその

ようなミスを防げるかを究明しようとするその姿勢に現れていた。民間の対応機関の行動について、委員長のスーザン・コリンズ (Suzan Collins) 上院議員 (共和党・メイン州) は、「民間の目覚しいまでの活躍は、政府のあらゆる階層で計画および実施の不備が露呈したのとは全く対照的である。」と言及した。幹部委員のジェセフ・リーバーマン (Joseph Lieberman) 上院議員 (民主党・コネチカット州) はさらに辛らつであり、連邦緊急事態管理庁 (FEMA) のことを「最重要任務に失敗した無能な省庁だ。」と切り捨てた。しかしながら、参考人に対しては、その自己弁護的でない姿勢に敬意を表すとともに、「彼らが所属する連邦緊急事態管理庁 (FEMA) の失敗は、この日の参考人とは係わりのないことである。」とあらためて説明した。

それぞれの冒頭の証言において、3 人の参考人は、カトリナにおける連邦緊急事態管理庁 (FEMA) の対応全般については擁護しながらも、対応の中に多くの点で不適切なものがあったことを認めた。ルイジアナ州で現在も連邦緊急事態管理庁 (FEMA) の連邦調整官 (FCO) を務めているスコット・ウェルズ氏は、「連邦政府の遅い対応が取り沙汰されているが、事実とは懸け離れている。十分ではなかったかもしれないが、対応は早かった。」と話した。メキシコ湾岸地域の連邦調整官代理 (Deputy FCO) を務めているフィリップ・パー氏もまた、この評価に同意し、連邦緊急事態管理庁 (FEMA) の対応が遅かったのではなく、単にどうしてもしようがなかったのだと述べた。参考人たちは、現行の緊急事態管理方針について、大災害の際に有効なものではないと非難した。災害直後に現地で連邦調整官 (FCO) を務めたウィリアム・カーウィル前連邦調整官 (FCO) は、地方の指揮本部長が計画を立て、州および連邦の担当官に物資を要請するという「ボトムアップ」式に伴う問題を指摘し、「最下層 (地元) の担当者が圧倒され、首尾一貫した対応機関を完全に形成することができないような大災害のもとでは、この方式を機能させることは非常に困難である。」と話した。

ヒアリングに参加した 2 名の議員は、連邦緊急事態管理庁 (FEMA) 内部の問題や、より適切に災害に対処するために必要な連邦緊急事態管理庁 (FEMA) の改善点について質問を行った。研修を実施するための予算について尋ねられると、カーウィル前連邦調整官 (FCO) は、「9 月 11 日の事件以降、日を追うごとに予算が削られていった。」と答えた。また、カトリナが上陸する前に、連邦緊急事態管理庁 (FEMA) の対応班で準備が不足していた状況について、「詳細に記したメモをワシントンの連邦緊急事態管理庁 (FEMA) 本部に送ったが、なんの返答もなかった。」と証言した。さらに、ウェルズ連邦調整官 (FCO) は、人員不足が連邦緊急事態管理庁 (FEMA) の重要任務の執行を妨げている現状について、「人手不足に対応するため、自転車操業的に人員を使いまわしていた。」と話した。

ヒアリングにおける批判は、連邦緊急事態管理庁 (FEMA) 以外にも向けられた。カーウィル前連邦調整官 (FCO) は、国防総省 (DOD) が連邦緊急事態管理庁 (FEMA) の要請に国防総省 (DOD) 長官の承認を義務付けている点で他の連邦省庁と異なっていることを指摘し、このことが無用な遅れと混乱につながったと委員会の前で次のような証言をした。「独自に運営を行う省が二つあってはならないというのに、国防総省 (DOD) は、『任命事項』という用語にすら異議を差し挟むのだ。地方および州の担当官もまた、災害管理における失政の責任を負うべきものとされた。」パー連邦調整官代理 (Deputy FCO) は、8 月 31 日 (水) にへ

リコプターでスーパードームから退避する計画を他の連邦緊急事態管理庁（FEMA）の担当官とともに策定した経緯と、ラッセル・オーノル（Russell Honoré）陸軍中將がルイジアナ州兵を引き継いで以降はすべての計画が中將の命令があるまで中断された状況について詳しく述べ、そのために避難が 24 時間以上遅れたのだとした。ウェルズ連邦調整官（FCO）は、2004 年の夏にハリケーン・パムの想定訓練を行った後、ルイジアナ州の上席緊急管理官（SEO）が連邦緊急事態管理庁（FEMA）とは避難計画をともにしないことを決定したことについて述べた。また、連邦緊急事態管理庁（FEMA）は、カトリーナ上陸前に州政府からの避難支援要請を一切受けていないとのことであった。

このヒアリングでは、連邦および地方の担当官による失敗例が数多く挙げられたが、連邦緊急事態管理庁（FEMA）や災害対応全般をどのように改善すべきかについて、議会から明確な方向性が示されるには至らなかった。参考人のすべてが、国家危機管理システム（NIMS）を大災害による緊急事態にも適するように修正する必要性について言及し、特に「ボトムアップ」式システムに過度に依存しないものに改めるべきであるとしたが、その具体的な方法を提示した者はいなかった。この日、参考人たちが印象付けたものは、一省庁として連邦緊急事態管理庁（FEMA）の大災害への備えはいまだ十分ではなく、またそれゆえに議会および国土安全保障省（DHS）の双方が、連邦緊急事態管理庁（FEMA）を機能させるためにより一層の努力を払うことが求められるということであった。

上院国土安全保障・政務委員会ヒアリング

「大災害に備える：ハリケーン・パムの演習」

（2006 年 1 月 24 日）

参考人：

ウェイン・フェアリー（Wayne Fairley）連邦緊急事態管理庁（FEMA） 第 6 地方局 対応復旧本部 対応作戦部参謀

シーン・フォンテノット（Sean E. Fontenot）ルイジアナ州バトンルージュ市 国土安全保障緊急事態準備局 前計画本部長

ジョセ・セント・アメント（Jesse St. Amant）ルイジアナ州プラクマインズ郡 国土安全保障緊急事態準備局長

マデュー・ベリワール（Madhu Beriwal）イノベティブ・エマージェンシー・マネジメント社（バトンルージュ市）社長兼最高経営責任者

2006 年 1 月 24 日、上院国土安全保障・政務委員会は、2004 年に実施されたハリケーン・パムの演習前後で、ルイジアナ州の緊急事態準備がどう変わったかを調査するため、ヒアリングを実施した。連邦政府の資金によるこの演習は、大規模なハリケーン災害が発生した際の地方・州・連邦の連携を図るために計画された。想定では、パムはゆっくりと移動するカテゴリー 3 のハリケーンであり、その中心がニューオーリンズに直接上陸することになっていた。このシミュレーションは、政府高官が最悪の事態を検討する材料となった。ハリケーン・パムは、ルイジアナ州の 13 教区全体に甚大な被害をもたらし、ニューオーリンズでは 10～20 フィート浸水した。その架空の結果、避難住民は 100 万人を超え、負傷者は 175,000 人、死者は 6 万人に達した。この演習から、シェルターや病院で定員が超過すること、食糧や水が

不足すること、浸水による道路機能の麻痺などが予見された。

ヒアリングの冒頭において、委員長のスーザン・コリンズ上院議員（共和党・メイン州）は、ハリケーン・パムがカトリーナで生じた問題を気味の悪いほど正確に予見していることについて触れた。委員長は、演習の成果によってカトリーナでの対応は幾分か優れたものになってはいたが、それでもなお、「予見された問題のほとんどに対処が行われなかったばかりか、計画の多くが完全には実施されなかったか、または理解されてすらいなかったと感じている。」と話した。幹部委員のジョセフ・リーバーマン上院議員（民主党・コネチカット州）もそれに同意して、「パムが重大な警告を出したにもかかわらず、カトリーナへの備えは話にならないほどお粗末であった」と述べ、さらに、ホワイトハウスの委員会の調査に対する反応にも不快感を表した。

4人の参考人は、地方・州・連邦の緊急事態の計画は想定演習以前にすでに整備されていたため、それらの計画の「つなぎとなる文書」を策定することが演習の最終目標であったことを認めた。

冒頭の証言では、演習後の計画策定段階で十分な財源を得られなかったことが一様に強調された。「このプロセスの全体にわたり、財務的な問題によって事後計画の策定に遅れが生じることが多々あった。問題は、主に連邦資金の拠出に係わるものであった。」

〔質疑応答の内容〕

- （上陸前の避難計画について）
 - 連邦政府は初期対応者ではない。また、私的な意見としてそうなるべきではないと考えている。（フォンテノット／ルイジアナ州バトンルーージュ市）
 - 緊急事態における避難の第一義的責任は州政府および地方政府にあり、連邦緊急事態管理庁（FEMA）がそれに介入するのは連邦支援が要請された場合に限られる。（フェアリー／連邦緊急事態管理庁（FEMA））
 - ハリケーン・パム想定演習により、カトリーナと同規模のハリケーンに対しては「州および地方の対応能力は限界を超える」ことはすでに明らかになっており、連邦緊急事態管理庁（FEMA）はいつでも支援を出せるようにしておくべきであった。（セント・アマント／ルイジアナ州プラクマイنز郡）
- ハリケーン・パムと同様の想定演習を今後行っていくにあたり、そこから得られた教訓を政府機関の計画によりうまく反映させるにはどうしたらよいか。
 - 地方・州・連邦の高官が連携して緊急対応における責任の割り当てを行うことが必要である。（フェアリー、フォンテノット）
 - 国土安全保障関連の予算を用いて市民の認識を高めるための取り組みを行う。プラクマイنز郡では啓発資料を配布している。（セント・アマント）

上院国土安全保障・政務委員会ヒアリング

「ハリケーン・カトリーナ：大災害への対応における州知事の役割」

（2006年2月2日）

参考人：

ハーリー・バーバー（Haley Barbour）ミシシッピ州知事

キャスリーン・バビニー・ブランコ (Kathleen Babineaux Blanco) ルイジアナ州知事

2006年2月2日、上院国土安全保障・政務委員会は、ハリケーン・カトリーナの調査を目的として継続中のヒアリングの一環として、ルイジアナ州およびミシシッピ州における災害発生前後および最中の州知事の責任を調査するためのヒアリングを実施した。委員長を務めるスーザン・コリンズ上院議員（共和党・メイン州）は、州知事の役割について、「地元の知識および必要性と連邦政府の知見および資源とをつなぐ架け橋であり、特に大惨事の際にはその影響力は計り知れない。」と述べ、その重要性を表した。

証言において両州知事はともに、仮設住宅問題への善処を議会に訴えた。バーバー知事は、「カトリーナほど大規模の災害によって生じた膨大な要求に対処するためには、トラベルトレーラだけに頼る現状の対処は適当ではない。」と述べた。また、ブランコ知事は、来たるハリケーン・シーズンへの備えとして州規模で行っている改革に焦点を当て、「あの状況でできる限りのことはしたが、改善の余地はある。」と話した。

【質疑応答の内容】

- （病院やケアホームからの避難について）あれで『できる限りのことはした』と言えるのか。
 - すべてのケアホームには従うべき避難計画があった。（ルイジアナ州知事）
 - 病院やケアホームに収容されている人は虚弱であるため、避難が困難であり、時間もかかる。（同上）

ヒアリングでは、州レベルで取り組むべき最も重要な改革は、カトリーナと同規模の災害でも機能を喪失することのない、相互運用が可能な通信システムの開発であるということに両州知事が合意した。これについて、ブランコ知事は、「連絡をとりあうことができないければ連携もできない。」と話した。

【参考資料 2】カリフォルニア州の危機管理体制

カリフォルニア州の危機管理における基本的な法的権限は、州法（Government Code）第 2 編第 1 部第 7 章のカリフォルニア危機管理法（ESA）により規定されている。カリフォルニア州の危機管理においては、国、州、自治体などあらゆる行政レベルの組織は、どのような緊急事態によって生じた問題にも対応できるように、企業や産業界、地域に拠点を置く組織、およびボランティアと効果的に協力しなければならない。これらの組織は全体で、緊急事態の対応段階および復旧段階に利用できる州のすべての資源を握っている。重要なのは、効果的に緊急事態オペレーションの調整と管理を行うことである。カリフォルニア州の危機管理の要素は以下の通りである。

知 事	憲法で定められた州の最高責任者。緊急事態発生時の知事の権限は危機管理法（ESA）に規定されている。
カリフォルニア緊急事態評議会	緊急事態の準備に関する知事の正式な諮問機関。
州危機管理局（OES）	州危機管理局（OES）は、州の危機に対する準備、対応、復旧、軽減活動を州機関の代表と協力して調整する。
州の機関	知事は、自治体を支援するに当たり、すべての州機関の人員や資源を、緊急事態による影響の軽減、緊急事態に対する計画、対応、緊急事態による影響からの復旧に使うよう要求することができる。
危機管理局地域	州内 58 の郡は、「管轄区」間の情報と資源の管理、運営、プログラム管理、調整を行いやすくするために、3 つの危機管理局地域に分類されている。その 3 つとは、沿岸地域（Coastal）、内陸地域（Inland）、南部地域（Southern）である。また州は、相互支援システムを通じて資源を共有する目的で、6 つの地域に分けられている。
オペレーションエリア（OA）	州内の郡および市など、すべての行政的小区域はオペレーションエリア（OA）を形成する。
管轄区	市、郡、特別自治区が現場の業務を支援する。
フィールド・レスポnder	現地で対応に当たる警察、消防、公共事業などの関係者が直接対応活動を行う。
民間部門	企業や産業界は、政府が利用できる資源を補完することができる。独立機関は、米国赤十字（ARC）およびその他の救助機関を補完することができる。
連邦政府	連邦政府が農業関連や経済関連について連邦災害宣言（Federal Disaster Declaration）を発令した場合、もしくは大統領が大規模災害宣言（Major Disaster Declaration）または緊急事態宣言（Emergency Declaration）を発令した場合、州の危機管理活動を補完する。

危機管理の主要機関は、州危機管理局（OES）である。州危機管理局（OES）は大きな緊急事態の際に自治体を支援するに当たり、州の対応の調整を行う。また、カリフォルニア州では、

標準化危機管理システム（SEMS）が、自治体の支援を要請する際の枠組みとなっている。これらを中心とするカリフォルニア州の危機管理の仕組みを以下に示す。

(1) 州危機管理局（OES）

1) 州危機管理局（OES）の設立経緯

州危機管理局（OES）は 1950 年、知事室（Governor's Office）の下に市民防護局（State Office of Civil Defense）として設立された。この機関はその後、自然災害に関する業務により深く携わるようになったため、1956 年にカリフォルニア災害局（California Disaster Office）に改称され、さらに 1970 年に危機管理法（ESA）が施行された際、現在の名称に変わった。州危機管理局（OES）は、カリフォルニア州の危機管理で中心的な役割を果たす州機関である。緊急事態が発生した際に、すべての資源を最も効率的に利用できるように、国、州、自治体などのすべてのレベルの行政体、企業、地元拠点に組織、およびボランティアをこのプロセスに組み入れるために全力を挙げている。

2) 州危機管理局（OES）の任務

州危機管理局（OES）の任務は、人命、財産、環境を脅かす危機による影響の軽減、危機に対する準備、対応、危機からの復旧のために州の体制を整えることである。州緊急事態計画（SEP）の作成と実行に関わるすべての州機関の業務を取りまとめる。また、州および自治体の機関による対応を調整し、活動の重複や混乱を最小限に抑えて効果の最大化を狙う。さらに、連邦政府からの資源を州および自治体の緊急事態対応・復旧業務に組み込むための調整も行う。

州危機管理局（OES）は、自治体や州政府の危機管理に向けた取り組みを支援するプログラムや施策を通じてこの任務を果たしている。危機管理の 4 つの段階（準備、対応、復旧、軽減）における州危機管理局（OES）の活動は以下の通りである。

3) 準備

a) 州緊急事態計画（SEP）の策定

州危機管理局（OES）は、自治体や州機関が標準化危機管理システム（SEMS）および州緊急事態計画（SEP）に従って、テロ、地震、洪水、火災、危険物質事故、原子力事故、およびダム決壊などの緊急事態に対する準備、対応、復旧、軽減の計画を策定することを支援する。支援の範囲は、地域の計画のチェックから、避難訓練の参加や監視にまで及ぶ。州危機管理局（OES）はまた、州緊急事態計画（SEP）（州機関の対応を調整、実行する際の土台になる）の管理も行う。

b) 研修

州危機管理局（OES）は、自治体、州機関、地元組織、企業、ボランティア団体の職員に研修を施す。研修には、複数の危機あるいは特定の危機に焦点を当てた危機管理と技術的研修の両方が含まれる。研修は州危機管理局（OES）の施設で行われることも、それ以外の場所で行われることもある。また、講師を育成するための研修も行っている。

4) 対応

a) 州の対応の調整

州危機管理局（OES）は、大きな緊急事態の際に自治体を支援するに当たり、州の対応の調整を行う。危機管理に関する主たる責任は自治体にある。まず、自治体はその資源を使い、それが不足すれば、全州相互支援システム（Statewide Mutual Aid System）を通じて近隣の市や特別自治区、当該自治体の所属する郡、そして州内のその他の郡から順次さらなる資源を獲得する。カリフォルニアでは、標準化危機管理システム（SEMS）が、自治体の支援を要請する際の枠組みとなっている。州危機管理局（OES）は、州の資源を動員し、連邦政府から資源を得る上で中心的な機関として機能する。また、州の相互支援システムの監視も行う。

緊急事態発生時には、州危機管理局（OES）が州の対応を調整する。同局はまた、その緊急事態に関する情報を収集、確認、評価すること、自治体とのコミュニケーションを促進すること、および必要があれば被害を受けた管轄区に追加資源を提供することに責任を持つ。さらに、州危機管理局（OES）は必要があれば、州機関に通常の法定責任以外の業務を行わせることもできる。

5) 復旧

a) 州および連邦政府の支援プログラムの管理

州危機管理局（OES）は、州全体の災害復旧・危機軽減活動を管理し、災害の影響を受けた自治体および個人を支援する。州危機管理局（OES）は、連邦政府の資金による災害支援プログラムの被支援者として、そしてカリフォルニア州災害支援法（CDAA）の施行者として行動すること、および個人、企業、農業地域共同体の復旧支援を調整することが規定で義務として定められている。

州危機管理局（OES）は、州緊急事態計画（SEP）、行政命令、および州と連邦政府の法的義務に従って、自治体、州、連邦政府の諸機関、議員、様々なボランティア、非営利団体（NPO）、さらには一般市民と協力して広範な業務を行う。

6) 政府と個人のための災害復旧業務

a) 災害復旧の責任

州危機管理局（OES）は、州全体の災害復旧計画の調整に関して責任を持つ。個人支援部は、一般市民、企業、農業地域共同体に対する、州および連邦政府からの資源の供給を調整する。また、災害復旧プロセスに携わるボランティア団体の活動の調整も行う。公共支援部は、災害で被害を受けた州、自治体および一部の民間の非営利団体（NPO）に対して、州、連邦政府から公共インフラ復旧を目的として与えられる助成金の管理を行う。資源部は請求者に対する助成金の支払いを行うことで、プログラム部を支援するほか、その他の管理支援活動を行う。

b) 支援提供の条件

危機管理のすべての段階で共通することだが、自治体は災害復旧に関して第一義的責任を負う。州および連邦政府の補助的な支援が与えられるのは、災害の状況が自治体の能力を超えている場合に限られる。

c) 州の災害に関する宣言の段階

州による災害に関する宣言の段階は以下の通りである。

- ① 自治体はその資源を使って災害の対応に当たる。
- ② 市もしくは郡が自治体の緊急事態宣言（Emergency Declaration）を発令する。
- ③ 州危機管理局（OES）局長が自治体の緊急事態宣言（Emergency Declaration）に同意する。州知事もしくは大統領から宣言が出るほど被害が甚大でない場合、州危機管理局（OES）の局長の同意で緊急事態宣言（Emergency Declaration）が発令される場合がある。
- ④ 州知事が緊急事態宣言（Emergency Declaration）を発令する。
- ⑤ 州の災害対応能力を越える場合、大統領宣言（Presidential Declaration）を要請する。
- ⑥ 大統領が大規模災害宣言（Major Disaster Declaration）もしくは緊急事態宣言（Emergency Declaration）を発令する。

d) 利用できる復旧計画

災害発生後に通常利用できる復旧支援を実施。州および連邦政府の機関、さらには災害復旧組織の資源で、復旧プロセスの支援および緊急事態対応の援助に利用できるものは他にもある。環境・歴史検証およびその他技術的支援がその例である。

7) 軽減

a) 危機軽減管理

州危機管理局（OES）はまた、州の危機軽減担当官（SHMO）を通じて、連邦政府の危機軽減補助金プログラム（HMGP）の管理を行う。また、州の危機軽減計画の策定と実行の責任を負うほか、自治体および他の州機関の危機軽減計画策定活動支援に深く関与する。危機軽減とは、「災害による人命の損失および財産の被害の可能性を減らす、コスト効率の高い手段」を意味する。

州危機管理局（OES）が行う具体的な危機軽減活動は以下の通りである。

- ① 危機軽減助成金（Hazard Mitigation Grants）の管理
- ② 州の危機軽減計画の調整
- ③ カリフォルニアの災害脆弱性の評価と、将来の被害を防止するための提案と計画の作成
- ④ 助成申請のウェブサイト・アクセスの提供
- ⑤ 体験型研修の実施と、申請手順、締め切り、プロジェクトの状況に関する申請者の支援

⑥ 自治体の危機軽減計画策定支援

(2) 標準化危機管理システム (SEMS)

1) 概要

1991 年 10 月の Oakland-East Bay Hills 火災では、標準化された手法が州の緊急事態の対処に必要であることが浮き彫りになった。これを受け、カリフォルニア州法 (California Government Code) セクション 8607 により、「標準化危機管理システム (SEMS)」を開発することが規定された。標準化危機管理システム (SEMS) は、事件司令システム (ICS) に基づいて危機管理を行うための統一手法である。事件司令システム (ICS) は、消防機関により、あらゆる種類の災害の対応に利用されている。標準化危機管理システム (SEMS) はまた、すべての緊急事態対応機関に利用される組織構造と用語を標準化している。

標準化危機管理システム (SEMS) は、カリフォルニアの危機管理組織にとって欠かせないものである。これは複数の機関や管轄区が関与するカリフォルニアの緊急事態への対応を管理するために、法律で利用が義務付けられたシステムである。標準化危機管理システム (SEMS) は、すべての対応機関の調整を容易にし、すべての組織レベルにおける資源とコミュニケーションの流れを円滑にする。

2) 用途

標準化危機管理システム (SEMS) は以下の用途で利用される。

- ・ 緊急事態対応業務の確立
- ・ 州緊急オペレーションセンター (SEOC) の人員配備
- ・ 緊急事態対応の調整
- ・ 支援の要請
- ・ 国・政府・自治体間のコミュニケーション

3) カリフォルニア州の規定

1996 年 12 月 1 日から、複数の機関や複数の管轄区にまたがるカリフォルニアの緊急事態への対応を管理するために、標準化危機管理システム (SEMS) を利用することが義務付けられている。

- ・ 州機関は必ず標準化危機管理システム (SEMS) を利用しなければならない。
- ・ 自治体の機関は、災害によって生じた適格緊急事態対応関連人件費の補償金を州から受け取るには、標準化危機管理システム (SEMS) を利用しなければならない。

4) 利用者

標準化危機管理システム (SEMS) は、あらゆるレベルの行政体および民間部門が、緊急事態対応体制を整備するのに利用することができる。

5) 構成要素

標準化危機管理システム (SEMS) を構成する 5 つのコンセプト、5 つの業務分野、および 5 つの組織レベルは、標準化危機管理システム (SEMS) を理解するのに不可欠である。以下に、標準化危機管理システム (SEMS) の各構成要素を説明する。

a) 5 つのコンセプト

以下に説明する 5 つのコンセプトは、カリフォルニアの緊急事態対応組織の構造と基礎を成している。

① 事件司令システム (ICS)

カリフォルニア消防部が、緊急事態の対応のために開発したマネジメントツールであるが、現場レベルのその他の緊急事態対応機関にも利用されている。

② 複数の機関同士の調整

影響を受けた管轄区と様々な組織が協力して、資源の分配と緊急事態対応活動を調整し、その優先順位をつけるシステム。

③ 相互支援

同じような組織が緊急時および日常の業務で支援し合う資源共有のコンセプト。

④ オペレーションエリア (OA)

郡全体の資源、緊急事態対応、被害情報を調整する組織。これには郡および市など、その行政的小区域が含まれる。

⑤ 緊急時のコミュニケーション

対応情報管理システム (RIMS) とオペレーションエリア・サテライト情報システム (OASIS) が、災害時に全レベルの行政体のコミュニケーションを可能にするネットワークとして機能する。対応情報管理システム (RIMS) は、カリフォルニア全体の危機管理機関を結びつける電子データ管理システムである。オペレーションエリア・サテライト情報システム (OASIS) は、人工衛星を利用した移動通信ネットワークシステムで、地上回線が破壊されたときにも信頼できるコミュニケーションツールとして機能する。

b) 5 つの業務分野

いかなる緊急事態対応の場合も、以下の 5 つの業務分野が基本構造を成す。緊急事態が発生した時には、その大きさにかかわらず、必ず実行しなければならない仕事がある。標準化危機管理システム (SEMS) は以下の 5 つの業務分野が組み込まれているため、危機管理に理想的な構造であると言える。小さな災害では 1 人ですべての業務を実行できるかもしれないが、事態が悪化、拡大すれば、責任者が業務を他の人に割り振ることになる。

① 管理

緊急事態対応の全体的方針を示し、その調整を行い、優先順位を決める。

② オペレーション

管理業務で決められた優先順位に従って、緊急事態対応を構成する行動を実行する。

③ 計画・情報管理

情報の収集、評価、連絡を行う。遠くない将来の状況を判断するために、文書を管理し、入ってくる情報を評価する。

④ 後方支援

オペレーション業務を支援するための資源を獲得し、施設、サービス、人員、装置、資材を提供する。

⑤ 財務・運営

緊急事態対応業務に関するすべてのコストを管理する。また、業者との契約締結、支払い記録の維持、支出の管理を行う。

c) 5つの組織レベル

標準化危機管理システム（SEMS）には5つの組織的対応レベルを利用することが組み込まれている。支援の要請は、それが満たされるまで、災害の現場に最も近いレベルから1つずつ上のレベルの行政体に伝えられる。標準化危機管理システム（SEMS）に基づくと、あらゆるレベルの行政体の資源を緊急業務の支援に迅速に割り当てることができる。

① 州

州全体の資源の配分に責任を持つ。連邦政府機関と連携する。

② 地域

オペレーションエリア（OA）間の情報と資源の管理、調整を行う。

・ 相互支援地域

カリフォルニア州は、相互支援およびその他の緊急事態関連活動を最も効果的に配分、管理、調整するために、複数の相互支援地域に分割されている。各相互支援地域は、指定された郡で構成される。また相互支援地域は、消防の相互支援と相互支援全般については6つに分かれ、警察と検死業務については7つに分かれている。

・ 州危機管理局（OES）行政地域

州危機管理局（OES）は、6つの相互支援地域の危機管理を調整するために3つの行政地域を設定している。オークランドに本部を置く沿岸地域（Coastal Region）は相互支援地域IIの活動を調整し、サクラメントに本部を置く内陸地域（Inland Region）は相互支援地域III、IV、Vの活動を調整し、ロスアラミトスに本部を置く南部地域（Southern Region）は相互支援地域I、VIの活動を調整する。

③ オペレーションエリア（OA）

郡および市など、その中のすべての行政的小区域が含まれる。オペレーションエリア（OA）は、すべての自治体の危機管理情報を集約するとともに、相互支援の提供を取りまとめる。また、オペレーションエリア（OA）内の自治体間の情報、資源、優先事項の管理を行う。さらに、自治体レベルと地域レベルを結びつける調整・連絡役も果たす。

④ 自治体

郡、市、特別自治区が含まれる。自治体は、管轄区内の緊急事態対応・復旧活動全般

を管理、調整する。

⑤ 現場

緊急事態対応組織の多くは、資源を直接管理することができ、災害の現場に対応機能を持つ。これらの組織は、警察、消防、公共事業、その他、緊急事態対応業務の人員と資源を駆使し、管轄区内の戦術的決定や活動を実行する。

6) 相互支援システム

カリフォルニアの相互支援システムは、標準化危機管理システム (SEMS) に不可欠な要素で、管轄区の資源では特定の状況に対処できない場合に「地域同士の助け合い」というコンセプトを取り入れている。

a) 基本相互支援協定 (MMAA)

相互支援は、管轄区同士および管轄区と州の間で、基本相互支援協定 (MMAA) に基づいて行われる。カリフォルニア州、州内の郡、およびほとんどの市が 1950 年代初めにこの協定に署名した。

基本相互支援協定 (MMAA) は、重大な危機発生時に返済や見返りを期待せずに近隣の行政区に支援をすることを規定している。相互支援は、消防や警察の特定の分野の協定を通じても提供される。

b) 利用できる資源

相互支援は、自治体および州から、必要とされる装置や人材（消防、警察、避難所管理人、建築物検査官、健康医療などが含まれる）に関して受けることができる。しかし、いかなる管轄区も、相互支援を提供するに当たり、無理に自らの資源を使い果たす必要はない。

c) 各州間の協定

相互支援は、他の州から受けることもできる。カリフォルニア州は州同士の相互支援協定に署名しており、それに基づき、要求があれば、署名をしたほかの州に支援を提供できる。他の州からの相互支援は、州同士の条約や協定に従って、州と州の直接の接触を通じて受けることもできる。また連邦政府機関を通じて調整されることもある。

d) 特定分野相互支援

カリフォルニア相互支援地域の枠組みでは、分野を特定した相互支援システムも機能している。その分野には、消防・救急、警察、健康・医療などがある。相互支援は、危機管理責任者相互支援 (EMMA) 計画とガイドラインに基づいて、自治体、オペレーションエリア (OA)、地域、州のレベルで実行される。

e) 州危機管理局（OES）の役割

州危機管理局（OES）による援助調整活動の範囲は、様々な管轄区の要求を伝える取りまとめ役としての業務（資源管理人として活動する）から、影響を受けた管轄区に相互支援を行うことを基本相互支援協定（MMAA）の署名団体に対して命じた知事令に従って相互支援を要請することにまで及ぶ。

f) 相互支援調整官（MAC）

相互支援を促進するために、特定分野相互支援システムは、指名された相互支援調整官（MAC）を通じて、オペレーションエリア（OA）、地域、州のレベルで機能する。相互支援調整官（MAC）の基本的な役割は、以下の通りである。

- ・ 相互支援の要請を受ける。
- ・ 担当地域の資源の提供を調整する。
- ・ 応じられなかった要請を上級の行政レベルに回す。



図 参-1 相互支援地域と行政地域（2008 年時点）

(3) 州政府の危機管理対応

州危機管理局（OES）の目標は、標準化危機管理システム（SEMS）の利用および教育を通じて、実際の緊急事態や災害およびその可能性に向けて迅速、効果的、効率的で協調した対応を州として取ることである。州の対応活動の主要要素は、以下の通りである。

1) 緊急事態対応における州危機管理局（OES）の役割と資源

州危機管理局（OES）は自治体を支援して、大規模災害対応全般の調整を行う。緊急事態が発生すると、州危機管理局（OES）は標準化危機管理システム（SEMS）の規定に従い、地域緊急オペレーションセンター（REOC）の1つと州緊急オペレーションセンター（SEOC）を稼働させる。州の危機管理スタッフ（州危機管理局（OES）局長もしくは局長が指名した代表がその責任者を務める）は、州機関に任命された相互支援調整官（MAC）の支援を受ける。地域緊急オペレーションセンター（REOC）と州緊急オペレーションセンター（SEOC）のスタッフは、相互支援の提供、基本的物資・資源の分配といった州の災害対応の調整に責任を持つ。

州危機管理局（OES）の最大の使命は、州機関を迅速にカリフォルニア住民のニーズに対応させることと、州の資源を自治体の支援に最大限活用することである。

州危機管理局（OES）は自前の緊急事態対応資源を使って自治体を支援することができる。その資源には次のようなものがある。

- ・ 被災地で管轄区の通信の支援をするための通信用バン 4 台
- ・ 遠隔地から音声・データ送信を行える携帯衛星通信ユニット
- ・ 移動指令基地、免許不要周波数装備付き通信用バン¹⁵、武装救助車など、多くの専門装置を、主に自治体法執行機関による利用を目的に保管
- ・ 必要があれば、出動できるよう、110 台の消防車（ポンプ車）と 12 台の給水車を州全域の戦略的拠点の消防署に配備
- ・ 24 時間受付で通話料無料の危険物質放出報告ホットライン
- ・ 州もしくは自治体の緊急事態のニーズに応えるため、24 時間体制で待機するスタッフ

2) 警報と警告

a) カリフォルニア州警報センター

カリフォルニア州警報センター（California State Warning Center）は、カリフォルニアの危機管理システムにおいて重要な連結役を果たしている。同センターの主たる役割は、すべてのレベルの行政体に緊急事態の情報を提供することである。また同センターには 24 時間・年中無休体制でスタッフが常勤する。ここから警報コントローラーが自治体および連邦政府の機関と日常的に連絡を取っている。

¹⁵ Communication vans with Licence exempt frequencies, P28, Emergency Management in California

b) 危険物質放出報告

州危機管理局（OES）は、24 時間通話料無料の危険物質放出報告ホットラインを管理している。州危機管理局（OES）は、カリフォルニアの危険物質の放出に関する連絡を受け、その報告を州および連邦政府の緊急事態対応機関と規制当局、および自治体に連絡する。

c) 災害発生時の警報

カリフォルニア州警報センター（California State Warning Center）は、全米警報システム（National Warning System）の連絡窓口であるとともに、様々な管轄区に広がる州警報システム（State Warning System）の本部でもある。

d) 連 絡

カリフォルニア州警報センター（California State Warning Center）は災害の際に、通信、連絡手段の提供も行う。様々な自然災害、技術的災害、人為的災害について、緊急事態対応者が情報の連絡を行うための緊急事態標準オペレーション手順が確立している。このような緊急事態標準オペレーション手順が確立している自然災害等には、以下のものがある。

- ・ 地震
- ・ 遭難
- ・ 外交的な紛争の解決
- ・ 津波
- ・ 石油もしくは化学物質の漏洩
- ・ 洪水
- ・ 放射線事故
- ・ 土砂災害
- ・ 原子力事故
- ・ 大火災
- ・ 騒乱
- ・ 爆弾による脅迫
- ・ 航空機の行方不明
- ・ ダムの決壊
- ・ 外国の動物による病気
- ・ テロ攻撃

e) 緊急デジタル情報システム

緊急デジタル情報サービス（EDIS）は、州危機管理局（OES）が民間、自治体、州、連邦政府の組織や機関と協力して提供するサービスである。また、これはカリフォルニア州の危機管理責任者が最新の情報を報道関係者や一般市民に警告、提供できる最先端のデ

デジタルツールで、誘拐事件が起こったときの警告（Amber Alerts）の放送に使われているシステムでもある。報道関係者および一般市民は、最新の緊急デジタル情報サービス（EDIS）の情報を、インターネット、デジタル・ラジオ放送、ポケットベル、Eメールなど様々な手段で入手することができる。

f) その他のサービス

カリフォルニア州警報センター（California State Warning Center）は以下の業務も行う。

- ・ 自治体、州の機関に、天気予報、洪水情報、冬季の道路情報、放射性降下物のデータを提供する。
- ・ エネルギー警報を発令する。
- ・ 墜落機、行方不明機、到着遅延機、行方不明者に関する空軍救助州調整拠点（State Coordinating Point for Air Force Rescue）および調整センター（Coordination Center）の役割を果たす。
- ・ 知事室（Governor's Office）の連絡窓口として活動する。

3) 消防・救急と警察の相互支援システム

州危機管理局（OES）は、「地域同士の助け合い」のコンセプトに基づいて、州全体の消防・救急および警察の相互支援システムの調整を行う。

州危機管理局（OES）の消防・救急部と警察部は、それぞれの分野で、州レベルの相互支援の調整役に指名されている。両部門はそれぞれ、州、および州全体の地域、オペレーションエリア（OA）レベルで相互支援調整官（MAC）を持ち、支援要請の調整を行う。このシステムは日常的にも緊急時にも利用される。

州危機管理局（OES）の消防・救急部は、カリフォルニア消防・救急相互支援システム（California Fire and Rescue Mutual Aid System）を統括する。その主たる責務は、カリフォルニア州消防局（California Fire Services）の相互支援の計画と調整を支援することである。州危機管理局（OES）は、6人の地域・オペレーションエリア（OA）コーディネーターを通じて、あらゆる種類の火災、救急、災害関連緊急事態に対する州全体の相互支援資源の対応を管理する。同部門はまた、州危機管理局（OES）の消防車およびその他の専門機材を管理し、相互支援の要請に役立てる。

州危機管理局（OES）の警察部は、警察相互支援システムを統括する。その主たる責務は、自然災害、人為的災害および騒乱、デモ、暴動などの不測の事態が発生したときに、自治体の警察を支援するために州の資源を調整することである。同部門はまた、カリフォルニアの捜索活動や救助活動に関する相互支援の調整も行う。

州危機管理局（OES）は、検死官相互支援システム（Coroner's Mutual Aid System）を管理する責任を持つ。このシステムは、自治体、州、連邦政府の機関に広範かつ機能的な検死能力を提供するほか、すべての管轄区に連邦政府の資源援助を分配する。

4) 搜索と救助

州危機管理局（OES）は、消防・救急部と警察部を通じて、2つの搜索・救助プログラムの調整を行っている。

州危機管理局（OES）消防・救急部は、カリフォルニアの都市搜索・救助（US&R）チーム・プログラムの調整の責任を負う。このプログラムは1989年のローマ・プリータ地震を受けて州危機管理局（OES）が始めたもので、州各地の消防署に拠点を置く1チーム56人から成る8つの機動チーム（特別委員会）で構成される。各機動チームは28人のユニット2組で編成され、24時間体制で業務を行う。機動チームは、搜索、救助、医療、技術のスキルを持つスタッフを待機させ、食料、水、装置、器具を調達し、連絡があってから6時間以内に支援する体制を整えている。都市搜索・救助（US&R）活動には、損壊した構造物、事故で破壊された輸送機関、鉱山、溝などに閉じ込められた被災者の位置把握、救助・救出、応急処置が含まれる。都市搜索・救助（US&R）は多くの危険が伴う分野と考えられ、そのスキルは様々な緊急事態や災害に利用することができる。

大規模な緊急事態の際には、州危機管理局（OES）の消防・救急部が被災地域以外の都市搜索・救助（US&R）チームの派遣を調整し、被災地の搜索・救助活動を支援する。州危機管理局（OES）の消防・救急部はまた、各地区の消防隊員、行政体、ボランティアに都市搜索・救助（US&R）チームの研修を施す。民間航空パトロール（Civil Air Patrol）、カリフォルニア災害救助犬協会（CARDIA）、水害救助チーム（DART）などのボランティア団体が、自治体および州の搜索・救助活動を支援している。

5) 州全体のコミュニケーション

州全体のコミュニケーションは、カリフォルニアの緊急事態支援業務の基幹である。カリフォルニア州は、災害発生時に被災区域とのコミュニケーションを促進するために、オペレーションエリア・サテライト情報システム（OASIS）と対応情報管理システム（RIMS）を開発し、この分野の先駆けとなった。コミュニケーションの基盤には、オペレーションエリア・サテライト情報システム（OASIS）、対応情報管理システム（RIMS）、および全米警報システム（National Warning System）のカリフォルニアの部分を利用することができる。

a) オペレーションエリア・サテライト情報システム（OASIS）

オペレーションエリア・サテライト情報システム（OASIS）は、人工衛星を利用した移動型の通信ネットワークシステムで、地上回線システムが破壊されたときに信頼できる通信手段となる。オペレーションエリア・サテライト情報システム（OASIS）はカリフォルニアのすべての郡、主要な州および連邦政府の業務機関、ならびに米国地質調査所（USGS）、カリフォルニア工科大学（California Institute of Technology）を結んでいる。

b) 対応情報管理システム（RIMS）

対応情報管理システム（RIMS）は電子データ管理システムで、カリフォルニア全域の危機管理事務所を結んでいる。現在、58の郡の緊急オペレーションセンター（EOC）す

べてで対応情報管理システム（RIMS）が利用できる。また、連邦政府、州、自治体の機関でもこれを利用できるところが増えている。対応情報管理システム（RIMS）は次の業務を目的に作られている。

- ・ 資源の請求処理の効率化
- ・ 最も必要とされる地域に資源を配分
- ・ 最新状況のレポート作成
- ・ 明確な記録の作成

c) 消防ラジオネットワーク（Fire radio network service）

州危機管理局（OES）は、68 の基地局と 22 の山頂中継局から成る州全域の消防ラジオネットワーク（fire radio network service）を運営している。このネットワークは、オペレーションエリア（OA）の緊急車両センター、地域の消防車センター、サクラメント市にある州危機管理局（OES）消防本部を結んでいる。

d) 通信サポート

州危機管理局（OES）通信部は相互支援システムを通じて、緊急事態、全国規模の会議、大規模なスポーツイベント、その他カリフォルニアの市が主催する特別イベントに際して、自治体に支援を提供する。管轄区は通信のための装置、人員、および州危機管理局（OES）消防・救急部を通じた技術支援を求めることができる。

6) 標準化危機管理システム（SEMS）－対応システムの仕組み

自治体は災害発生時に、標準化危機管理システム（SEMS）を利用して、以下のように支援を要請する。

災害対応、復旧のための資源の請求は最も低位の行政体から出され、それが満たされるまで順次上位の行政体に回される。資源支援請求の階層は標準化危機管理システム（SEMS）に従って、現場レベルに始まり、その請求が満たされるまで1つずつ上のレベルに上がっていく形になっている。つまり災害の現場に最も近いところである現場レベルから、自治体、オペレーションエリア（OA）、地域、州レベルの順に進んでいく。ファースト・レスポnderとなる機関は現場の機関（警察、消防など）である。

すべての緊急事態や災害の対応は自治体レベルから始まる。自治体は最初に緊急事態に対応するため、次のことを行う。

- ・ 緊急事態対応のための計画とチームを発動する。
- ・ 自治体の持つ資源を動員する。
- ・ 追加のサービスや人員を得るための相互支援・協力協定を実行に移す。
- ・ 緊急事態組織を立ち上げ、災害に立ち向かう。

緊急事態や災害が自治体の資源では手に負えず、外部の能力や支援が必要な場合、その被災した自治体は自らが属するオペレーションエリア（OA）に支援を要請する。

オペレーションエリア（OA）は、要請された資源がオペレーションエリア（OA＝郡）内の自治体もしくは民間部門を含むその他の資源供給者から入手できるかどうか判断す

る。入手できるなら、オペレーションエリア（OA）はその資源を、要請した自治体にあてがう。

オペレーションエリア（OA）がその中の資源を提供することができない場合、その請求を州の危機管理事務所に回す。

州の資源で支援の要請に応じることができない場合、州は大統領宣言（**Presidential Declaration**）がなくとも、支援を行う法定権限を有する連邦政府機関に支援を要請することができる。

州もまた、ロバート・スタフォード災害救助・緊急事態支援法（**Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act**）（公法〔**Public Law**〕93-288で改正）の規定に従って、大統領に大規模災害宣言（**Major Disaster Declaration**）もしくは緊急事態宣言（**Emergency Declaration**）を求めることができる。これらが大統領により宣言されると、連邦対応計画（**FRP**）に説明されているように、大統領宣言（**Presidential Declaration**）のレベルに基づいて連邦政府のあらゆる補助金のプログラムが利用できるようになる。

【参考資料 3】欧州における危機管理体制

(1) EU における水害時の危機管理施策

欧州では、欧州連合（EU）により、ヨーロッパ全域の洪水被害を軽減するための新たな施策として「EU 洪水の評価と管理に関する指令（洪水指令）」の素案が通知され、その成立に向けて議論が重ねられているところである（2007 年 4 月現在）（「欧州議会および欧州委員会による洪水の評価と管理に関する指令（DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL, on the assessment and management of floods）」より）。

2006 年に欧州議会が素案を提出し、素案をもとに、欧州委員会により海外協力による洪水管理の内容が加えられ、2007 年末に正式に採用され、それを受けて EU 加盟国は、指令をそれぞれの国内法に反映させ、具体的な計画の推進を行う。

1) EU 洪水の評価と管理に関する指令に至る背景

1998 年から 2004 年までの間に、ヨーロッパでは、2002 年のドナウ川とエルベ川の壊滅的な洪水を含め、100 件を超える洪水災害に見舞われた。これらの洪水により約 700 人が命を失い、約 50 万人が避難を迫られ、保険支払額で約 250 億ユーロを上回る経済的損失が生じた。ヨーロッパの経済的損失は、2005 年夏にオーストリア、ブルガリア、フランス、ドイツ、ルーマニアなどで発生した洪水によってさらに増加した。

ヨーロッパにおける洪水リスクのある資産は、個人の住宅、交通および公共サービス用のインフラ、商業施設や工業施設、および農地などを含め、莫大な規模である。例えば、ライン川流域で大洪水のリスクがある地域（1/100～1/500 確率規模）には 1,000 万以上の人々が居住しており、洪水が発生するとその被害は 1,650 億ユーロ以上になると言われている。現在、海浜、農地および工業施設を含め、ヨーロッパの海岸線から 500m 以内に位置している経済資産の合計額は約 5,000～10,000 億ユーロと推定されている。

このような背景に基づき、ヨーロッパ全域において洪水リスクを低減させ、洪水による被害を極小化することを目標に、「EU 洪水の評価と管理に関する指令（洪水指令）」の制定が目指されている。

（参考：1 ユーロ＝約 160 円/2006 年）

2) EU 洪水の評価と管理に関する指令の内容

「EU 洪水の評価と管理に関する指令（洪水指令）」の内容は以下の通りである。

第 I 章では、洪水指令の一般規定を示している。

第 1 条（主題）：提案されている指令は、人間の健康、環境および経済活動に対する洪水リスクの軽減を目指すものである。洪水指令は欧州連合の領域全体に適用されるものであり、そのため河川流域および沿岸域の両方の洪水リスク管理にも適用される。

第 2 条（定義）：水枠組指令（WFD）の定義に加えて、「洪水」および「洪水リスク」という単語が定義されている。

第 3 条（流域区内での調整）：水枠組指令（WFD）の第 3 条に示されたアプローチを受け継ぎ、その例としては水枠組指令（WFD）の下で指定されている流域区および主務当局の管理単位の活用がある。これらの流域区に含まれる河川流域および小流域に加えて、全ての沿岸域も適切な流域区に割り当てられる。

第 II、III および IV 章は、以下よりなる平明な段階的アプローチについて規定している。

- ・ 深刻な洪水リスクのある区域の指定（第 II 章（第 4、5 条））
- ・ 深刻な洪水リスクのある区域における洪水リスクマップの作成（第 III 章（第 6 条）、付属文書）
- ・ 脆弱な河川流域および沿岸域での洪水リスク管理計画の立案と実施、および流域区内での管理計画の調整メカニズム（第 IV 章（第 7、8 条））

第 III および VI 章に関係するスケジュールは、6 年間隔の見直しを含め、水枠組指令（WFD）の実施スケジュールと十分に調整されることになる。そのため、水枠組指令（WFD）の流域区（洪水リスクマップ作成との調整）および流域管理計画（洪水リスク管理計画との調整）の特性把握プロセスおよびサイクルとの調整が確保される。さらに、EU 加盟国は洪水指令による洪水リスク管理計画を水枠組指令（WFD）による流域管理計画と統合することができるとも提案されている。なお、第 V 章（第 9、10 条）では公衆への情報と協議、第 VI 章（第 11、12 条）では実施の適用方法、第 VII 章（第 13 条）では洪水指令の各 EU 加盟国への適用方法、期限、について記述されている。

第 14 条（公的情報と住民参加）：住民を洪水リスク管理計画の作成とその見直しに参加させるべきという要件を課している。このプロセスは、水枠組指令（WFD）との間でも調整する必要がある。

第 15 および 16 条（技術面の応用および委員会）：いくつかの関連条項および付属文書の技術的応用、および統計データや地図データを含めたデータの転送および加工に関する技術フォーマットについて規定している。水枠組指令（WFD）の下で設置された委員会が本指令に関しても使用されることになる。

第 17 条（報告）：報告に関して必要な規定を設けている。このような報告および洪水指令の実施に関する委員会報告（第 18 条）は、水枠組指令（WFD）のスケジュールと協調させることとする。

第 19、20、21 条：指令に関連しての条項の置き換え、発効および名宛人について規定するものである。

3) EU 洪水の評価と管理に関する指令に基づく施策等

a) 施策の内容

「EU 洪水の評価と管理に関する指令（洪水指令）」に基づいて、EU 加盟国は以下の施策を実施する予定となっている。

【第一段階－リスク評価】

第一段階では、流域単位あるいは管理単位ごとに、洪水のリスク評価を実施しなければならない。このリスク評価は、人体の健康、環境、インフラや資産への大規模な洪水の危険性が深刻であるか、あるいは、将来その危険性が高くなる可能性があるかどうかを見極めるためのものである。すでに法制化された EU 水枠組指令（WFD）に基づき、EU 加盟国の流域および所管官庁を確定する場合、各国が取り決める流域や所管官庁は、水枠組指令（WFD）のものと違いが生じることもある。また、特定の沿岸域や各流域は、水枠組指令（WFD）の確定単位とは異なる単位になることもある。EU 加盟国は、このリスク評価をもとに、著しい洪水リスクが潜在的に存在する、もしくはその確率が高い地域を特定する。特定された地域に関しては、洪水指令で求められる考察項目に準じてリスクを評価しなければならない。

【第二段階－マップ作成】

第二段階においては、第一段階のリスク評価において確定された重大な洪水危険地域について、ハザードマップとリスクマップを作成しなくてはならない。ハザードマップにおいては、低い確率の洪水シナリオ（例えば極限事象）と中程度の確率（100 年洪水確率）を明記しなければならない。オプションとして、高い確率の洪水（10 年洪水確率）を地図に含めることも考慮される。これらのシナリオごとに、氾濫面積および水深や、場合によっては氾濫域における水位、流速、流量を地図に記入しなければならない。沿岸域の浸水や地下水上昇による浸水については、地図への書き込みは低確率の事象として制限できる。

リスクマップには、具体的なリスク要因として、洪水危険地域に住む潜在的被災者数や、氾濫域における経済活動の種類を記入しなくてはならない。さらに、洪水による危険性が高い設備や、氾濫の可能性が高い自然保護地域についても地図に示さなければならない。

【第三段階－洪水リスク管理計画策定】

第三段階では、リスク評価とリスクマップをもとに、洪水リスク管理計画を策定する。EU 加盟国は、各自の責任において、適正な目標や、洪水リスク管理に必要な対策を講じる。洪水指令そのものには、具体的な対策や、いつまでに実施すべきかなどの期間目標に関する項目は示していない。しかし、洪水リスク管理計画において確定された対策が、他国の上流や下流における洪水リスクを高めるような悪影響を与えてはならない。その場合は、国家間で互いに協議し、円満な解決法を見つけなければならない。

洪水リスク管理計画の国際的な調整：EU 内の国際河川流域において、EU 加盟国は、統一された国際洪水リスク管理計画もしくは河川流域ごとに調整された計画を作成するよう互いに協力をしなくてはならない。また、EU 外の国際河川流域においても同様に、統一された洪水リスク管理計画あるいは河川調整計画を作成するよう努力しなくてはならない。

水枠組指令（WFD）との整合性と市民参加：洪水指令は、水枠組指令（WFD）との整合性を目指している。つまり、EU 加盟国が決定した洪水防御政策と水枠組指令（WFD）の適用を互いに調整しなくてはならない。この調整において重要な点は、お互いの効率化と情報交換の改善、並びに相乗効果の達成にある。また、洪水指令における大きな目的は、一般向けの洪水危険情報の改善であり、洪水リスク管理計画の発行、検討、アップデートなどにおいて、関係機関等の参加を積極的に求めるべきである。EU 加盟国は、有効な法規命令に基づき、最初の洪水リスク評価や洪水ハザードマップ、洪水リスク管理計画に対して、一般市民のアクセスを可能にしなくてはならない。これらのプロセスは、水枠組指令（WFD）に基づき、積極的に市民を参加させることにより調整されなければならない。

既存地図および計画の利用が可能：ドイツを流れる多くの国際河川流域や国内河川流域において、地図によるリスク評価、洪水リスク管理計画がすでに策定されている。これら既存の地図および計画について、洪水指令によって真偽を問われることはない。EU における政治的統一の規則においては、このような過去の各国の取り組みは重要なものと考えており、既存の浸水マップや洪水リスク管理計画の継続利用を許可している。このような規則はリスク評価にも該当する。これによって、ドイツに既存する資料が 2010 年 12 月 22 日以前のものであり、その情報内容が洪水指令の要求事項に適している場合、洪水指令発効後、そのまま利用することができる。

b) 実施期限

「EU 洪水の評価と管理に関する指令（洪水指令）」が制定されると、EU 加盟国は、国内法への転換を行うこととなるが、その期限は、洪水指令発効後 2 年間でされており、その後の具体的な施策の実施については、以下のようにそれぞれ期限が設けられている。期限が守られなかった場合には制裁が発動される可能性がある。（数度の勧告⇒裁判⇒制裁金の手順）

	作成期限	実施確認評価
リスク評価	2012 年 12 月 22 日	2018 年 12 月 22 日
マップ作成	2013 年 12 月 22 日	2019 年 12 月 22 日
洪水リスク管理計画策定	2015 年 12 月 22 日	2021 年 12 月 22 日

（その後は 6 年毎に見直し）

<https://www.bmu.de/gewaesserschutz/hochwasserschutz/doc/print/37811.php>

(2) ドイツにおける危機管理体制

1) 危機管理体制の概要

ドイツでは、連邦政府は基本的に防衛を担当し、州政府が災害対策（緊急事態計画・管理）を担当していたが、その役割は複雑であり、特に広域災害でいくつかの州にまたがった場合は調整が非常に困難であった。災害対策の規定は州単位に定められ、行政業務は市町村単位で実施することになっており、平常時の災害の任務は州によってかなり異なっていた。州政府の災害対策の例を挙げると、基本的には次表のような役割分担になっており、警報は州政府または郡の災害対策官庁が出すことになっていた。

表 参-2 災害規模と州における役割分担

災害規模	事務管理	責任者
地域的災害	郡内の大都市	危機管理専門家（オーバー・クライシス・ディレクター）
地域を越えた災害	郡または郡外の都市	州政府の災害対策官庁長官
広域災害	州政府の災害対策官庁	州政府の内務大臣

広域災害が発生した場合、各州の内務省に委員会が設けられ、各州間の調整のための、内務省による会議が開催される。これは、災害対策本部を設置し、対策を促進するためのものではなく、州政府からの支援要請された場合、連邦政府の課題の領域、課題の内容、担当部署を明確にするためのものである。この際、連邦の大臣が上に立って指揮をとることは全く考えられていなかった。分野ごとの役割分担は、次表の通りである。

表 参-3 災害防御の課題と役割分担

課題の領域	課題	担当者
指揮・指導の援助	技術的な出動の指揮（例：検知、計測、調査資料等の利用）	管轄官庁（州内務省、市庁、郡庁など）
通信任務	防災対策本部、技術部隊の指揮部門、部隊間の通信の確保、運営、維持	各機関が独自に行う
補給活動	部隊、諸機関に対する物質的支援、資材維持の課題	各機関が独自に行う
火災鎮火、防火	火災鎮火、救難	消防隊、消防団
ABC任務	原子力（A）、生物（B）、化学（C）災害の検知、人命および財産の被害を防ぐ	消防隊、消防団
救助任務	人命・資産の保護、道路等の事後処理・整理	技術支援隊（THW）
応急修理、修復	応急修理	技術支援隊（THW）、陸軍工兵
救急衛生任務	衛生業務、応急処置、患者の輸送	労働者サマリア連盟、ドイツ赤十字、ヨハネ事故救援隊、マルタ騎士修道会救助隊、ドイツ航空救難協会
介護	援助が必要な人への助言と援助	労働者サマリア連盟、ドイツ赤十字、ヨハネ事故救援隊、マルタ騎士修道会救助隊
獣医任務	災害時における動物に関する、あるいは動物の飼料・飲料水の汚染予防・除去	管理部隊

実際に災害が発生した際に災害対策に携わる組織としては、以下の組織が挙げられる。

- ・ 市町村職員、市町村組合、州の官庁、州施設の公務員・関連団体および財団職員
- ・ 技術支援隊（THW）（約 5 万 6,000 人）
- ・ 市町村の消防隊（約 102 万 3,000 人 内訳：専門職約 2 万 3,000 人、ボランティア約 100 万人）
- ・ 軍隊、国境警備隊（各州の内務大臣から出動要請）＊州によってはドイツに駐屯中の NATO 軍（フランス・イギリス・ルクセンブルグ軍）への出動要請も可能
- ・ 4 つの救急団体（約 46 万人）
労働者サマリア連盟、ドイツ赤十字、ヨハネ事故救援隊、マルタ騎士修道会救助隊
- ・ 市町村の自己防衛団

これらのうち、災害直後の応急処置の主力となるのは市町村の消防隊であるが、ドイツでは伝統的にボランティアが主体である。日常災害の出動の半分はプロによるものであるが、プロの消防隊がいるのは大都市を中心とする 67 市のみである。プロの消防隊員の半分は、高度な技術を持ち複数の仕事をこなせるが、ボランティアは単純作業が中心である。ドイツの消防に関する模範型または規範型といえるものはないが、ノルトライン・ヴェストファーレン（NRW）州の防災計画や、消防学校が規範となっている。

ドイツの災害対策において、ボランティア組織は重要な役割を果たしている。重複している者もいるが、災害関連のボランティア（ヘルパー）が約 150 万人いる。連邦のボランティア育成計画として、人口の 1%（約 60 万人）をヘルパーとして、防災・防衛活動のために訓練することとなっている。このうち 1/3 を連邦政府が育成し、2/3 を州政府が担当することになっており、ヘルパーは 30 時間の訓練を受ける必要がある。このヘルパーが受け持つのは、火災（40%）、衛生（20%）、海難救助を含む救助活動（15%）、看護（10%）、獣医への通報（6%）、毒物（5%）、修復（4%）の 7 部門である。以上の活動に必要とされる資機材、交通費などは行政の負担であるが、ヘルパーは名誉職であり、無給である。消防隊以外の主なボランティア組織として、以下のような組織が挙げられる。

- ・ 連邦労働奉仕隊（労組関係者約 9 万人。政治的中立を保ち、医療・救助・防災に携わり、海外での救援活動にも参加する。）
- ・ ドイツ赤十字（1954 年の設立。約 23.2 万人。連邦の軍隊の衛生活動も実施。）
- ・ ヨハネ事故救援隊（修道会から発展した宗教系団体。約 4 万人。救助、災害防衛、病人・老人介助にあたる。）
- ・ マルタ騎士修道会救助隊（1953 年に発足したカトリック系の宗教団体：約 1.4 万人）
- ・ ドイツ航空救難協会
- ・ 市町村の自己防衛団（私的援助組織であり、連邦全体で「連邦自己防衛団協会」を形成。）

2) 新たな危機管理体制（連邦市民防護・災害救援庁（BBK）の設立）

2002 年のヨーロッパにおける大洪水後、これまで連邦政府や州政府の間でバラバラだった危機管理体制の不備を反省し、なおかつ近年のテロの脅威からも国民を防護するためには一箇所で情報を取りまとめる組織の設立が急務であるという認識から、2004 年 5 月 1 日、危機管理について一元的に対応する連邦市民防護・災害救援庁（BBK）が連邦内務省（BMI）の外局として設立された。この組織は、連邦内務省（BMI）行政管理局（BVA）第 5 部（市民防護本部（ZFZ））を発展させたもので、関係省庁との関係を円滑に図ることを目的としている。

なお、現在の組織の人数は約 150 人である。

http://www.bbk.bund.de/cln_007/nn_402322/DE/01__BBK/BBK__node.html__nnn=true
http://www.bbk.bund.de/cln_007/nn_398002/DE/01__BBK/01__Aufgaben/Aufgaben__node.html__nnn=true

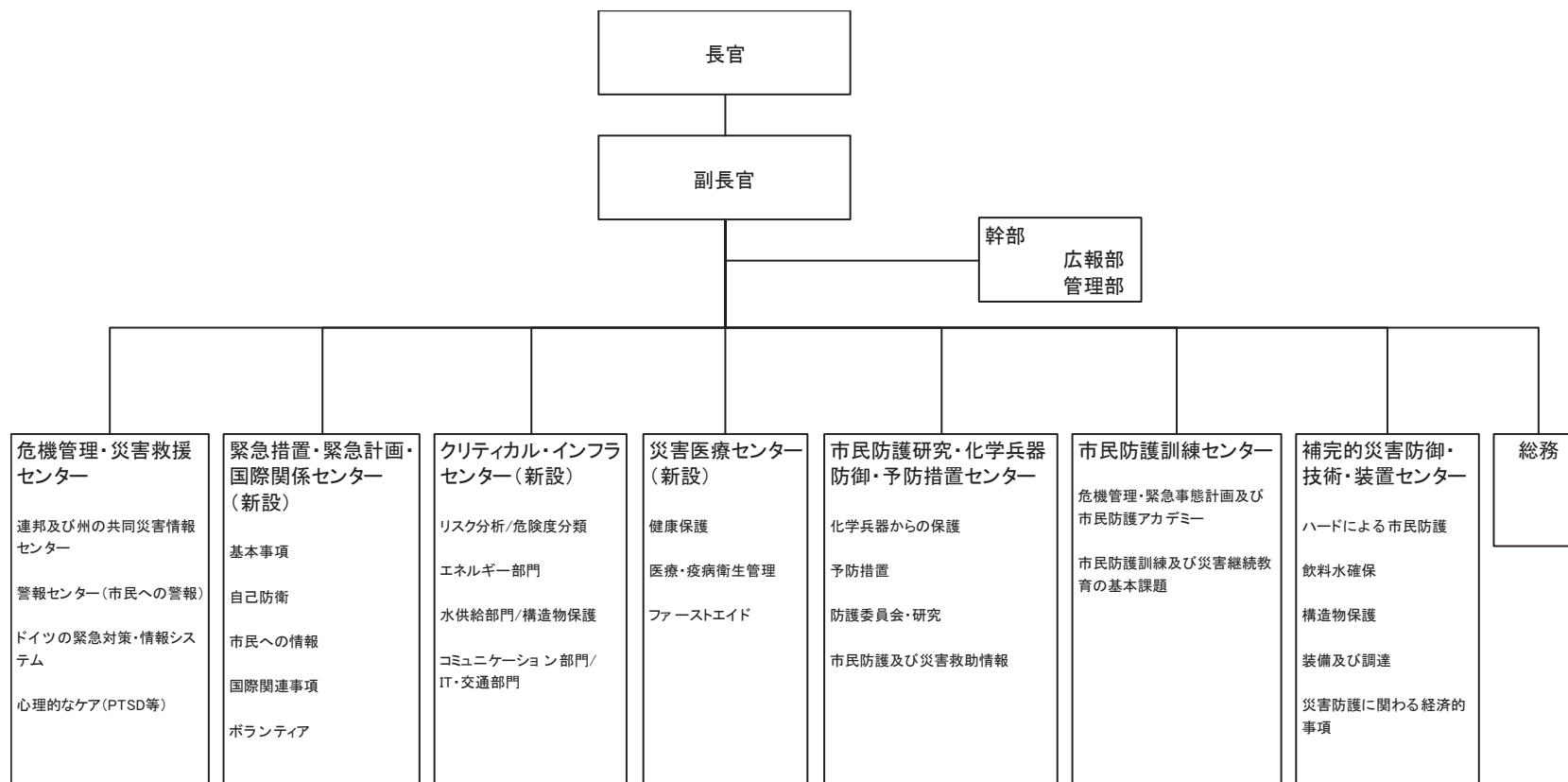


図 参-2 連邦市民防護・災害救援庁(BBK)の組織図

3) 法制度・施策等の概要

a) 災害対策に関する包括的法制度

ドイツの災害対策は、「非常時における市民防護」の一部として防衛に関する法整備の中で実施されてきた。第2次大戦後、連合国の占領下にあったドイツは、1949年の東ドイツ建国を受けて、「ドイツ連邦共和国基本法（GG）」が制定され、2つの国家に分裂した。「ドイツ連邦共和国基本法（GG）」により、州政府による分権化の方針が打ち出されるとともに、それまで緊急事態に際しても全く出動機会がなかった軍隊の出動が認められるようになった。「ドイツ連邦共和国基本法（GG）」により、住民の生活秩序を危険に陥れる大災害は、軍事的な災害と平時における災害の2つに大別されており、他国からの攻撃等に起因する軍事的な災害は、基本法第73条「連邦の専属的立法分野」によって連邦軍の管轄とされ、自然災害や大事故など平時における災害は、基本法第30条「連邦と州の権限配分」によって州政府の管轄とされた。この権限の分割は、災害に際して州政府と連邦政府がそれぞれ独自の命令権を持って対処することにより、人員・技術・費用の面で無駄や混乱を生じさせないことを意図するものであった。

また、1953年に防衛国民軍が設立され、「市民防護」が成立した。東欧圏では国防と市民防護を区分していないのに対し、西ドイツ（当時）では国防と市民防護が明確に区分された。

各州に分権化していた西ドイツ（当時）では、広域的災害（特に国防）に備え、国防軍や市民防護組織などを中央集権化するための組織を作ろうという動きは何度かあった。1940年～50年代にかけて、空襲に備えた救急・救護体制を作ろうとしたが、人員や費用の問題で挫折したことがあった。これは、予算的に見ると戦時の体制と平常時の利用の差があまりにも大き過ぎ、中央集権化に比べ州に分権化した方がずっと安く済むと判断されたからであった。1968年7月9日には、「ドイツ連邦共和国基本法（GG）」が改正されるとともに、大災害からの保護措置の拡大に関する法律である「防災対策基本法（Katastrophenschutzgesetze）」が制定された（1970年から実施）。「防災対策基本法（Katastrophenschutzgesetze）」は、災害防衛組織の任務を、平常時における災厄および大惨事のためだけでなく、戦争状態やその他の緊急事態に市民を防護する任務にまで拡張することにより、有事と平常時の市民防護組織の統一化を図ることを目的とした。また、特に「防災対策基本法（Katastrophenschutzgesetze）」において軍事を除く自然災害や人災などに関する州政府の権限が明記され、その上で平時災害の側面において連邦政府と州政府が密接に連携を取って対処することが確認された。それまで平時災害に対する対策は、完全に州政府の管轄とされていたが、資金面、教育面において連邦政府がこれを支援し、積極的に関与することになった。連邦政府は、この規定にしたがって、連邦総人口の1%にあたる救助員を連邦予算でまかなうことになった。さらに、ラインラント・ファルツ州のバート・ノイエナール・アールヴァイラー（Bad Neuenahr-Ahrweiler）とニーダーザクセン州のホーヤ（Hoya）に連邦防災対策専門学校（KSB）が設立された。

その後、1975年夏に発生したニーダーザクセン州の森林火災を契機に、広域災害に対する法制化の要請が高まったが、州政府側が連邦政府への権限移譲を阻んだため、唯一の教訓として連邦政府が教育訓練コースを提供することとなった。また、1986年のチェルノブイ

リ原発事故によって広域汚染問題が生じたときも広域組織化が課題となったが、危機感は長続きせず、全国的な組織改編までに結び付けることはできなかった。唯一、連邦政府に広域汚染監視システムを集中させ、その観測結果に基づいて連邦政府から州政府に対策の「勧告」が出されるという措置が講じられた。

全国規模での統一組織の設立は不可能であったが、チェルノブイリ原発事故、バーゼルの化学工場事故以来、連邦政府は科学技術災害に力を入れるようになってきた。このような課題から見て、市民防護局を「準備・市民防護局」と改称したのもその1つである。また、大規模災害や事故が発生した際に、内務大臣に招集された関係機関の代表が、大規模災害や事故に対して情報を交換しやすく決定を円滑にするため、1987年1月「大規模災害状態での危機管理の効率を最大限にする構想」の計画が固まり、1988年7月に連邦内閣で可決された。

その後、2002年のヨーロッパにおける大洪水や近年頻発するテロ事件を受け、2004年5月1日、連邦市民防護・災害救援庁（BBK）が設立され、危機管理について一元的に対応する連邦政府機関が発足した。

b) 洪水対策に関する法制度

洪水を対象とした防災対策の法制度も、基本的には上記の法的枠組みの中に存在する。それに加えて連邦レベルでは、洪水予防措置を強化するための重要な「予防的洪水防御の改善に関する法律（条文改正法）（Hochwasserschutzgesetz）」が2005年に初めて制定された。それまでは、連邦水管理法（WHG）、連邦建設法典（BauGB）、連邦水路法（WaStrG）、ドイツ気象庁に関する法（GWD-Gesetz）、および環境アセスメント法（UVPG）において、それぞれの洪水予防措置を行うことになっていたが、一つにまとめて「予防的洪水防御の改善に関する法律（条文改正法）（Hochwasserschutzgesetz）」として制定することにより、地方自治体は、法に順じて予防的洪水防御を改善する責任が求められ、特に以下の項目を実施しなければならないこととなった。

- ・ 全河川沿川の洪水地帯の確認
- ・ 全ての洪水地帯または洪水リスク地帯における建設の規制または禁止
- ・ 地域の保水力の増強を目的とする洪水対策に重点をおいた土地管理の実施（すなわち、土地の部分的開放、農地や森林として利用される土地の保水能力の増強、水路の復元、保水地帯の復元、地表の非汚染地帯からの雨水の分散的な浸透の実現など）

各州政府に強力な自治権があることは、危機管理への対応がドイツ全体で一つではないことを意味するが、一般的には、以下のように他の欧州諸国と同様のパターンを踏襲している。

- ・ 枠組み計画の作成と法制定の責任は州当局
- ・ 詳細な計画と運営の責任は地方自治体当局

ドイツでは、洪水による水害は「個人生活を襲い、根底から覆してしまう大災害」と定義されており、被害にあった場合の対処は「防災対策基本法（Katastrophenschutzgesetz）」

の枠組みで扱われている。しかし、洪水そのものに対する考え方は、むしろ驚くまでに冷静であるといつてよい。「洪水は水流が見せる自然形態の一つに過ぎず、自然はそれによって被害を受けることはない。人間が自らの資産および用益によって自然に干渉した結果、洪水が水害として認識されるに過ぎない。」という考え方は、洪水対策を検討している「州水問題作業部会（LAWA）」の根本認識である。同様の認識は、州政府にもうかがえる。そのため、洪水対策においては、氾濫域から人々の資産、用益をどう排除していくか、という問題が最初に認識される。

洪水予防措置のために必要な連邦法の改正は 1998 年までに完了している。1996 年の連邦水管理法（WHG）の改正および 1998 年の連邦地域計画法（Federal Regional Planning Act）の改正は、いずれも氾濫原の認識、冠水牧草地、貯水地域および洪水氾濫域の保護と再生利用、ならびに水域の半自然状態の保全または復元に対する要件を強化し、これらの要件を連邦法において初めて規定した。この目標は、1998 年の連邦土壌保護法（BBodSchG）と連邦建設法典（BauGB）の改正にも盛り込まれた。さらに、氾濫原における堤防建設等の計画の承認と連邦自然保護法（BnatSchG）に定められた自然および景観への影響を償うための追加的義務は、生態学的要件への配慮を極めて重視する内容であった。主な改正箇所は、以下の通りである。

- ・ 自然の氾濫原、つまり遊水地を保護・維持すること。
- ・ 堤防を建設することによって、自然の氾濫原を分離してはならない。
- ・ 万が一、自然の氾濫原をどうしても利用しなくてはならない場合には、それに対する補償措置（他に遊水地をつくることなど）をとらなければならない。
- ・ 以前堤防によって分離された自然の氾濫原を、できるだけ元の状態に回復させなければならない。
- ・ 例えば自然の氾濫原を堤防によって河川と分断し、農業用地にしたところについては、堤防を撤去し、もとの姿に戻さなければならない。

4) 2002 年洪水後の新たな施策

2002 年のヨーロッパにおける大洪水直後の 8 月 14 日、ドイツ連邦政府は洪水被災者に対する広範囲にわたる 12 項目の緊急救済プログラムを発表した。特に東部ドイツ諸州が財政上の困難に瀕していることも考慮し、連邦内閣は、はじめに被害の最も大きかった地域を救済措置の重点とすることに決定した（ドイツでは防災対策の責任を各州に負わせていたが、複数の州にまたがる大規模の災害に関しては、連邦が全体の調整および部隊を投入するという前例を作ったこととなり、防災対策の責任を州に負わせるという法的な規定は、各州の防災対策準備を促進すること、ならびに連邦予算の節約を目的としているが、緊急の事態に際しては連邦もできる限りの部隊や資金を提供せざるを得ないというのが実態である）。この緊急救済プログラムを実施するにあたり、洪水救難タスクフォース（Task Force Hochwasserhilfe）を新たに設置し、各州政府と調整する役割を与えている。

また、将来の大洪水に備えることを目的に、同年 9 月、予防的洪水防御のための 5 大重点プログラムが発表され、2005 年 5 月には「予防的洪水防御の改善に関する法律（条文改正法）

(Hochwasserschutzgesetz)」が施行されている。

- ・ 洪水救難タスクフォース (Task Force Hochwasserhilfe)

連邦内務省の主導により、対策調整を行う「エルベ・ドナウ被災地域救援」次官会議を設置する。タスクフォースの第1回目の会議は2002年8月15日にベルリンで開催された。議長は連邦内務大臣。鉄道の損害復旧について話し合うため、19日の第2回目の会議からは連邦鉄道の代表者も出席している。

なお、緊急救済プログラムの内容は以下の通りである。

- ・ **連邦の防災対策部隊の投入**：技術支援隊 (THW)、連邦国防軍 (Bundeswehr)、連邦国境警備隊 (BGS) の救援部隊を投入する（出動する連邦の部隊の規模は、各州政府の要請に応じて任意に拡大することができる）。
- ・ **救援部隊の被災地域での待機・滞在**：技術支援隊 (THW)、連邦国防軍 (Bundeswehr) および連邦国境警備隊 (BGS) は、緊急事態が過ぎ去った後も片づけ作業の手伝い等のために被災地域に残る。
- ・ **連邦救援部隊費用の全額負担**：連邦政府は、連邦救援部隊の出動に際して発生した費用の自治体への請求を行わない（通常、各州および自治体は防災対策の実施に責任を持つが、災害の排除に掛かった費用に関しては、連邦はこの費用を請求しない）。
- ・ **復興金融公庫 (KfW) 融資プログラム (金利に対し補助金を設定)**：1億ユーロの復興金融公庫 (KfW) 融資プログラムが主要銀行を介して直ちに提供される（個人被災者に対しては2%、事業者に対しては1%の割引を行った融資を提供）。
- ・ **緊急資金として1億ユーロの現金を用意**：1億ユーロの緊急救済プログラムの資金から、第一次資金として5,000万ユーロが被災自治体に対して支払われ（この資金は、現場の状況を把握している各自治体が自己責任および評価によって被災者に対し現金を直接手渡すことを目的）、残りの5,000万ユーロは第二次資金として、災害の状況が正確に把握できた時点で特に被害の大きかった自治体および今後の被害が予想される自治体に対して交付される。
- ・ **インフラ特別資金 (2,500万ユーロ)**：連邦交通網における損傷部の迅速な復旧のため、2,500万ユーロの特別資金が直ちに準備され、簡易手続きで交付される。
- ・ **失業者による救難および撤去作業のための連邦労働局特別プログラム**：連邦労働局および連邦雇用庁 (BA) は失業者の救援および被災地の後片付け作業への失業者雇用（予定人員5,000人、約5,000万ユーロ）を行う。
- ・ **税の軽減措置**：連邦大蔵省は各州の財務官庁に対してヒアリングを行った上、支払猶予、前納金額の引下げ、強制執行の非行使、特別減価償却を含む「税の軽減に関する大綱」を作成した（今回の洪水で被災した各州は、1997年に各州と連邦の間で締結された行政協定を規準に、この大綱に基づいて税制上の措置を講じる）。
- ・ **農林金庫 (Landwirtschaftlichen Rentenbank) による特別貸付プログラムおよび緊急救援資金**：農林金庫 (Landwirtschaftlichen Rentenbank) の特別貸付プログラム (Landwirtschaftlichen Rentenbank) (1億ユーロ) は主要銀行を通じて申

し込むことが可能な貸付金制度であり、被災した農業従事者のうち、災害によって新たに農業機械を購入する必要がある者は、この貸付金を申請することができる(1,000万ユーロの緊急救援資金は連邦・州の共同洪水対策費として利用される)。

- ・ **国民への協力呼びかけ**：公開書簡およびテレビの特別番組で、シュレーダー首相は国民に対し、洪水被災者救援のための義援金の募集を呼びかけ、臨時に設置された募金口座への義援金の支払いの際には、信用金庫では送金手数料を徴収しないこととした。
- ・ **特別切手の発行**：義援金分を上乗せした特別切手を発行する。
- ・ **被災地域委員会の設置**：エルベ川およびドナウ川流域の被災地域委員会を設置する。

5) 洪水防御における基本原則 (5 大重点プログラム)

2002 年 8 月にエルベ川一帯で発生した洪水を受け、ドイツ連邦政府は、2002 年 9 月 15 日、「5 大重点プログラム」により洪水防御の改善に即刻必要な法律発案権を可決し、連立与党も、第 15 期国会の議題にこのプログラムの迅速な移行実施を盛り込んでいる。「5 大重点プログラム」の具体的な内容は以下の通りである。

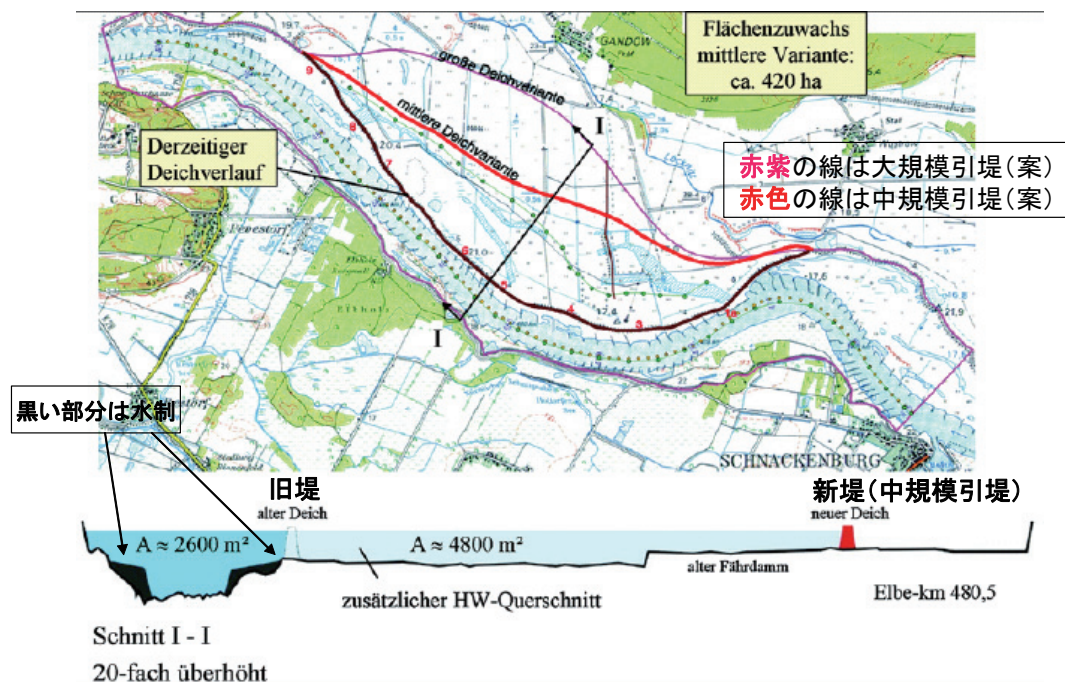
*5-Punkte-Programm der Bundesregierung:
Arbeitsschritte zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes*

a) 連邦政府と各州政府合同による洪水防御プログラム

連邦政府と各州政府合同による洪水防御プログラムは、環境相と農相会議における洪水対策と洪水防御策の改善についての決議と、2000 年 6 月に開催された地域開発 (Raumordnung) のための州大臣全国会議における洪水防御対策の行動指針を土台として合意されたものであり、その重点は以下の通りである。

【河川の氾濫原の確保】

- ・ 既存の開拓地 (Siedlungsbereiche) は、堤防で保護する。ただし、築堤によって、下流地域における洪水の危険性が増大するため、非開拓地では土地優先策をとり、堤防の撤廃などによって河川本来の氾濫原を復元する。これは農地利用にも適用され、土地浸食防止のために草地内の耕地は移転させる。これによる農民の経済的不利益は、EU の支援プログラムなどで埋め合わせる。



施主: ブランデンブルグ州政府

事業主体: ブルグ レンツェン協会(エルベ保護協会)

事業内容: 平常時の河川から 1.2km 離れた延長 6.4km にわたる引堤工事
本工事により 400ha 以上の河道内遊水地を確保。約 120ha には
植栽、その他家畜として特に馬の放牧地として活用

工事期間: 2002～2006 年

建設費用: 698 万ユーロ(約 10 億円)



図 参-3 エルベ川の旧堤防の撤去と引堤

- ・ 制御可能な遊水地 (Entlastungspolder) の確保によって、増水時の水位を低くすることができる。氾濫した洪水を河川に戻すにあたっては、河川への事後被害を防止するために、環境に配慮した制御を行なう排水マネジメントが不可欠となる。さらに環境配慮への必然性から、遊水地 (Entlastungspolder) へは定期的な導水をする必要がある。
- ・ 天然の氾濫原として機能するための河岸の草地 (Auen) を残し、可能な場所にお

いてはこれを復元する。新しい連邦自然保護法（BnatSchG）では、州土の 10% 以上をビオトープ連結地（Biotopverbund）に指定することが定められており、これに適しているのが河岸の草地（Auen）と考えられている。そのため、連邦水管理法（WHG）には、以前から洪水防御対策のために重要な基準値が規定されている。1996 年の連邦水管理法（WHG）では、「自然河川と遊水地域を残す、あるいは復元する。」という原則が明文化されている。

- ・ 洪水で被害を受けた社会的経済基盤を短期間のうちに復興し、修復し、健全化することが必要不可欠である。特に急がれるのは、破堤を可能な限り速やかに修復し、冬に備えることである。これには“農業構造と護岸の改善”の枠内で 2002 年には最低 1800 万ユーロ、2003 年には復興支援基金から約 3 億 2000 万ユーロの援助が予定されている。このほかに、各州や EU から資金が加わっている。

【分散による洪水の抑制】

- ・ 源流および支流の流域においては、洪水貯留のためにあらゆる対策を講じなければならない。あらゆる対策には、以下が含まれる。
 - ① 現存する河岸地帯の樹林の効果的な保護、可能な範囲でその復元
 - ② 河川の流路直線化（Gewässerbegradigungen）や護岸工事（Uferbefestigungen）を行った地域の再自然化
 - ③ “緑の洪水調節池”の設置
 - ④ 洪水貯留のための堰堤ダム増強
 - ⑤ 降水の浸透などによる、開拓地（Siedlungsbereiche）の貯留能力向上
 - ⑥ 土地代の負担や不浸透面の大幅軽減による、土壌の保水能力の向上
 - ⑦ 峡谷地や侵食の恐れがある傾斜地においては、その場所にふさわしい土地利用規制

【土地開発の制御による潜在的な損害の軽減】

- ・ 河川の氾濫原を確保するには、開発地域が目的に合い、かつその受益利用が河川への洪水に対する影響はないかという検討をしなければならない。氾濫原地域においては新たな住宅地域や企業地域の指定は禁止されている。このため、各州は法制度において氾濫原地域を指定し、土地利用地区を決定する。各州あるいは開発地域における地域開発計画は、氾濫原地域を測量し、土地利用地区を指定することで、洪水防御のための氾濫原地域と留保地域を優先的に確保する。
- ・ 洪水防御における統一基準を策定し、上流と下流の利害を調整するために、洪水防御域において連邦政府の法的権限を強めることが必要とされる。
- ・ すでに建物が建築されている土地については、浸水による損害を軽減し、改善を施した保護を行うために計画しなければならない。これには、包括的な浸水の危険性の把握、洪水リスクに基づいた土地評価を前提条件として検討する。
- ・ 洪水によって被害を受けた地域の復興に向け、地方自治体は、過去の洪水の検証から、今後、浸水の危険性が具体的にどの程度あるのかを検討することが求めら

れる。さらに冠水の危険性がある場合は、その自治体の建築基準計画（Bauleitplanung）が適用され、自治体は、土地開発の変更停止を命令し、具体的な建築申請を却下することができる。

- ・ すべての河川において、時間的に余裕をもって洪水警報および洪水予報を確実に発する。警報および予報は、準備行動を効果的にするためにも必要な基本情報である。洪水が発生した際、その被害を回避し、被害を最低限に食い止めるためにはどのような行動をとるべきか各自が知っておかねばならない。これと並行して、個人は、それぞれ自己準備を行ない、危機意識を高める必要がある。このため、基本損害補償に適用されている規定改正についても熟慮しなければならない。
- ・ 連邦政府は、氾濫想定区域にある企業が保有する危険性の高い機械・装置類についてリストをすみやかに作成しなければならない。今後、洪水の危険が高い地域については、洪水によってオイルタンクからオイルが流出しないように、施設が設置され、強化されているか、州法の規定に添って審査する。また、そのために有効な規定が遵守されているかどうか、厳しくモニタリングを行う。

b) 国境を越えた洪水行動計画－国際的な専門会議

ドイツ連邦政府は、州や国を越えて河川流域単位で洪水防御対策を進めることが不可欠としている。このため、エルベ川洪水の経験を踏まえ、各河川委員会は、はっきりした形になりつつある気候変動に対して明確な期限を設けた提案を作成する。これを採決し、地域開発、都市計画、河川工事、水文学、気象学の各分野の当該組織と共同して実行に移す。すでに存在する洪水行動計画については、その実効性を確認したうえで先に進め、作成中の行動計画については速やかに完成させる。リスク分析と洪水予測についての国境を越えた作業は、このような予防措置に含まれる。

また、諸々の国際レベルの水域保護委員会および船舶航行委員会において、さらなる共同作業と調整を行うことも必要である。オーデル川、ライン川、モーゼル・ザール川、マース川における経験は、実地に適用した洪水防御策による具体的結果であり、成果の多い広報材料であるから、これを十分に生かす。

これらの作業は 2003 年中に完了させる。

ドイツは 2004 年の国際専門会議に招待されている。この専門会議では、河川流域での作業および『持続可能な洪水予防のための指針』に基づく経験を基本として、洪水予防と洪水防御についての行動様式を国際的に採決し一本化することを目的とする。この『持続可能な洪水予防のための指針』は、国連の「国際水域と国際海洋の保護と利用のための協定」の枠組みにおいて可決されたものである。

c) ヨーロッパの共同作業の推進

ドイツ連邦政府は、洪水防御対策の枠組みにおいて国境を越えた地域開発プランを含むプロジェクト、国境を越えたプランへと変更するプロジェクトを政策的に支持し、部分的な出資を行なう。地区指定された氾濫原を含んだ国境を越える地域開発プランを作成するにあたっては、上流地域と下流地域の国境にとらわれず連帯することが必要である。

EU は、EU コミュニティのひとつであるバルト海地域の農地開発および持続的開発の支援に関して委員会決議の枠内において、物資等の提供と洪水防御対策プロジェクトへの出資を行っている。今後、これをさらに積極的に利用する。

d) 河川整備の見直し—環境に配慮した船舶航行を展開

河川は、過去においてはヨーロッパの生命線であり、今日も省エネルギーで環境を損なわない輸送を展開するための重要な存在である。船舶航行用の河川整備は、あちこちで流路 (Abflussverhalten) の変更を伴う。これにより、洪水が発生しやすくなる。

そこで、すべての改修プラン、および同様の影響を与えると思われるすべての整備措置を見直し、2002 年の洪水の背景と照らし合わせて、その洪水防御に対する効果を新たに評価する。この見直しは環境および自然保護の管轄当局が行ない、2003 年 7 月に議会に承認された新しい連邦交通網プラン (BVWP) にも反映されている。

エルベ川では、あらゆる関連事項を慎重に吟味した上でまとめあげた総合構想を展開する必要がある、河川改修の見直しがとくに重要である。見直しの間は、予定措置をすべて停止させる。バイエルン州が要求しているドナウ川のシュトラウビングーフィルスホーフェン間の閘門 (Staustufen) 改修は、行わない。

e) 洪水防御の緊急措置

洪水による損害を除去するには、杓子定規にとらわれない迅速な救援と復旧作業への長期的な資金援助の両方が必要となる。そこで連邦政府は、被災者に差し迫った困窮状態を緩和するために、即座に「12 項目の緊急救済プログラム」による約 5 億ユーロの資金援助を決議した。また、大規模な支援を行なうため、連邦から 7 万 2000 人の人員 (技術支援隊 (THW)、連邦国防軍 (Bundeswehr)、連邦国境警備隊 (BGS)) を投入している。旧東ドイツ地域の復興と被災地域の近代化を上回る反動の危険に対処するため、連邦政府は復興への方向性を明確に示し、洪水被災者連帯法 (Flutopfersolidaritätsgesetz) の枠内で、100 億ユーロ程度の大規模な措置法案を決議した。このため、税制改革の第二段階を 1 年間延期するほか、2003 年度は 1 年間限定で法人税を 1.5% 引き上げて 26.5% とし、交通財政を組み替え、EU 構成基金 (EU-strukturfonds) を財源として、復興資金を捻出している。

シュレーダー首相と諸州の首相は、2002 年 8 月 22 日この資金調達方法に合意した。洪水被災者連帯法 (Flutopfersolidaritätsgesetz) は 2002 年 9 月 12 日に連邦議会で可決され、翌 13 日連邦参議院がこれに同意した。

現在の憲法では、民間救護活動 (Zivilschutz) は連邦の管轄であり、大惨事救援隊 (Katastrophenschutz) は各州の管轄となっている。この管轄区分が、今回の国家規模の緊急事態に対応できるものであるかどうかを、この洪水後の一連の作業において熟慮しなくてはならない。

州大臣全国会議では、連邦政府と諸州が、より相互の連携を図るための市民保護と災害防御の新たな枠組み構想作成に関して合意に達した。この構想は、国家にとって大きな意味をもつ深刻な危険や損害状況においては、これまでとは違う戦略的な思慮に基づいて、

連邦と各州で共同して危機管理にあたるというものである。

6) 予防的洪水防御の改善に関する法律（条文改正法）

前述の洪水防御における基本原則（5 大重点プログラム）および 2002 年 10 月 17 日の連邦の法制段階における左派・社会民主党（SPD）と保守・キリスト教民主・社会同盟（CDU・CSU）の二大政党の連立政府の協定（第 5 章の「河川保護と自然保護」部分）を実現するにあたり、2005 年 5 月 3 日、「予防的洪水防御の改善に関する法律（条文改正法）（Hochwasserschutzgesetz）」が施行された。この法律は、洪水対策に関連する他の法律の当該条文を一つにまとめたものであり、これに伴って、連邦水管理法（WHG）、連邦建設法典（BauGB）、国土整備法（ROG）、連邦水路法（WaStrG）、ドイツ気象庁に関する法律（GWD-Gesetz）が変更されている。

（「Federal Law Gazette I of 9 May 2005 page 1224」、「Eckpunkte für ein Artikelgesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, April 2003」）

「予防的洪水防御の改善に関する法律（条文改正法）（Hochwasserschutzgesetz）」の要点は以下の通りである。

① 洪水防御の諸原則

- ・ 洪水防御の基軸となる目標と原則を連邦水管理法（WHG）に盛り込む。とくに水管理の指針として、河川からあふれ出た水の貯留および公共の損害軽減の義務導入を明文化する。

② 氾濫原地域

- ・ 各州は、連邦水管理法（WHG）のもとで、100 年確率洪水で浸水する氾濫原を 5 年以内に特定しなければならない。
- ・ 各州の建設法典（BauGB）、国土整備法（ROG）、および水法（LWG）に、特定した氾濫原地域を建設管理計画（土地利用計画、地区詳細計画）、並びに国土整備計画に組み入れるよう義務づける。
- ・ 不可欠な保護原則を公布するための規定を連邦水管理法（WHG）に委ねる。
- ・ 特定の禁止事項について連邦法基準を定める（連邦水管理法（WHG）、連邦建設法典（BauGB））。土地利用計画によって氾濫原地域に新たな用途地区を指定することを禁止し、連邦建設法典（BauGB）の第 34 条および 35 条に該当する新たな建物を氾濫原地域に建設することを禁止する。

③ 氾濫の危険がある地域

- ・ 洪水防御を強化するため、連邦水管理法（WHG）に“氾濫の危険がある”地域を追加する。“氾濫の危険がある”地域とは、100 年洪水確率が発生する地域、もしくは洪水防御施設が正常に機能しない際に越流する地域をいう。
- ・ 各州に、“氾濫の危険がある”地域を報告し（形式は特定しない）、これを国土整備計画および土地利用計画（連邦水管理法（WHG）、国土整備法（ROG）、連邦建設法典（BauGB））に組み入れるよう義務付ける。

- ・ 各州に、氾濫防止のための適切な規定を発するよう義務付ける。
- ④ 土壌侵食の防止
- ・ 氾濫原地域における耕作を 10 年間禁止する。
 - ・ 各連邦法の枠内での氾濫原地域の耕作に対する補助金の禁止、およびこれらの禁止事項が EU 法では認められているかどうかを再考する。
- ⑤ 河川周辺に土地を確保
- ・ 各州の水法（LWG）に、河川流域に関する国際的な洪水防御計画を 3 年以内に計画することを義務づける。また、この計画が国際的に採択されるよう努める。
 - ・ 洪水防御計画の目標に対して連邦法基準を定め、洪水確率 200 年以上の地域における危険を可能な限り長期間抑制する。
 - ・ 遊水地の整備、引堤、川辺の草地の維持および復元、降水の貯留など、特定の措置に対する連邦法基準を定める。
 - ・ 経済統制と同様に、公費を投入して河川周辺の土地確保を実現させる。
 - ・ 洪水防御計画に関わる州の委託を受けて、政府はその採択の仲介をする。
- ⑥ 洪水発生時の損害可能性を低減
- ・ 連邦水管理法（WHG）において、氾濫原地域並びに氾濫の危険がある地域の管轄当局と住民に洪水の警報を発し、洪水の危険を知らせて被害を防ぎ、どう行動すべきか、各州にアドバイスをするよう義務づける。
- ⑦ 連邦水路
- ・ 連邦水路法（WaStrG）に、連邦水路における洪水に影響しない整備と改修をほどこす義務を明文化する。
 - ・ 連邦水路法（WaStrG）に、整備および改修に際する連邦自然保護庁の事前了承を規定する。
- ⑧ ドイツ気象庁
- ・ ドイツ気象庁に関する法律（GWD-Gesetz）において、洪水被害を防止する際のドイツ気象庁の役割を強化する。
 - ・ ドイツ気象庁に関する法律（GWD-Gesetz）において、各州の間の共同作業を改善する。

【参考資料 4】略語一覧

略語	英語	日本語
AID	Agency for International Development	国際開発庁
ARC	American Red Cross	米国赤十字
BA	Bundesanstalt für Arbeit	連邦雇用庁
BAER	Burned Area Emergency Response	焼失地域緊急対応
BARTF	Burned Area Recovery Task Force	焼失地域復旧タスクフォース
BauGB	Baugesetzbuch	連邦建設法典
BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe	連邦市民防護・災害救援庁
BGS	Bundesgrenzschutz	連邦国境警備隊
BMI	Bundesministerium des Innern	連邦内務省
BnatSchG	Bundesnaturschutzgesetz	連邦自然保護法
BVA	Bundesverwaltungsamt	行政管理局
BVWP	Bundesverkehrswegeplan	連邦交通網プラン
CARDA	California Rescue Dog Association	カリフォルニア災害救助犬協会
CBRNE	Chemical, Biological, Radiological/Nuclear, and Explosive	化学・生物・放射線・核・爆発物
CDA	California Disaster Assistance Act	カリフォルニア州災害支援法
CIA	Catastrophic Incident Annex	破局的事件補遺
CIS	Catastrophic Incident Supplement	破局的事件追補
CIKR	Critical Infrastructure Key Resources	重要インフラ・重要資源
CONPLAN	U.S. Government Domestic Terrorism Concept of Operations Plan	米国政府国内テロ作戦構想計画
CR	Community Relations	住民対策
DART	Drowning Accident Rescue Team	水害救助チーム
DCE	Defense Coordinating Element	国防調整部隊
DCO	Defense Coordinating Officer	国防調整官
DEA	Drug Enforcement Administration	麻薬取締局
DHS	Department of Homeland Security	国土安全保障省

略語	英語	日本語
DLA	Defense Logistics Agency	国防補給庁
DOC	Department of Commerce	商務省
DOD	Department of Defense	国防総省
DOE	Department of Energy	エネルギー省
DOED	Department of Education	教育省
DOI	Department of the Interior	内務省
DOJ	Department of Justice	司法省
DOL	Department of Labor	労働省
DOS	Department of State	国務省
DOT	Department of Transportation	運輸省
DRG	Domestic Readiness Group	国内準備グループ
EHR	Electronic Health Record	電子保健記録
EDIS	Emergency Digital Information Service	緊急デジタル情報サービス
EMI	Emergency Management Institute	危機管理研究所
EMMA	Emergency Manager Mutual Aid	危機管理責任者相互支援
EOC	Emergency Operations Center	緊急オペレーションセンター
EOP	Emergency Operations Plan	緊急事態管理計画
EP&R	Emergency Preparedness and Response	緊急事態準備・対応局
EPA	Environmental Protection Agency	環境保護庁
ERT	Emergency Response Team	緊急対応チーム
ESA	Emergency Services Act	危機管理法
ESF	Emergency Support Function	緊急支援機能
FBI	Federal Bureau of Investigation	連邦捜査局
FCC	Federal Communications Commission	連邦通信委員会
FCO	Federal Coordinating Officer	連邦調整官
FEMA	Federal Emergency Management Agency	連邦緊急事態管理庁
FHM	Flood Hazard Map	洪水ハザードマップ

略語	英語	日本語
FIA	Federal Insurance Administration	連邦保険局
FIRST	First Response Support Teams	初動対応支援チーム
FMA	Flood Mitigation Assistance	洪水予防支援
FMAGs	Fire Management Assistance Grants	火災管理支援助成金
FRC	Federal Resources Coordinator	連邦資源調整官
FRERP	Federal Radiological Emergency Response Plan	連邦放射線緊急時対応計画
FRN	FEMA Radio Network	FEMA ラジオネットワーク
FRP	Federal Response Plan	連邦対応計画
FS	Forest Service	森林サービス
GAO	General Accounting Office	会計検査院
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland	ドイツ連邦共和国基本法
GSA	General Services Administration	一般調達局
GWD-Gesetz	Gesetzes über den Deutschen Wetterdienst	ドイツ気象庁に関する法律
HHS	Department of Health And Human Services	保健福祉省
HMGP	Hazard Mitigation Grant Program	危機軽減補助金プログラム
HSC	Homeland Security Council	国土安全保障会議
HSOC	Homeland Security Operations Center	国土安全保障省オペレーションセンター
HSPD	Homeland Security Presidential Directive	国土安全保障大統領令
HUD	Department of Housing and Urban Development	住宅都市開発省
IAC	Incident Advisory Council	事件諮問会議
IAIP	Information Analysis and Infrastructure Protection	情報分析・インフラ保護局
ICP	Incident Command Post	事件指令基地
ICS	Incident Command System	事件司令システム
IIMG	Interagency Incident Management Group	省庁間事件管理グループ
IMAT	Incident Management Assist Teams	事件管理支援チーム

略語	英語	日本語
INRP	Interim National Response Plan	暫定国家対応計画
JFO	Joint Field Office	統合現地事務所
JOC	Joint Operations Center	統合オペレーションセンター
JTF	Joint Task Force	統合タスクフォース
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	復興金融公庫
KSB	Katastrophenschutzschule des Bundes	連邦防災対策専門学校
LAWA	Länderarbeitsgemeinschaft Wasser	州水問題作業部会
LEOC	Local Emergency Operation Center	地方緊急オペレーションセンター
LTCR	Long-Term Community Recovery	長期的地域社会復興
LWG	Landeswassergesetz	州水法
MAC	Mutural Aid Coordinator	相互支援調整官
MACS	Multi-Agency Coordination System	複数省庁間調整システム
MASG	Multi-Agency Support Group	複数省庁間支援グループ
MMAA	Master Mutual Aid Agreement	基本相互支援協定
NASA	National Aeronautics and Space Agency	航空宇宙局
NATO	North Atlantic Treaty Organization	北大西洋条約機構
NCP	National Contingency Plan	国家不測事態対応計画
NCS	National Communications System	国家通信システム
NEMIS	National Emergency Management Information System	国家緊急事態管理情報システム
NFIP	National Flood Insurance Program	国家洪水保険制度
NGO	Nongovernmental Organization	非政府組織
NIMS	National Incident Management System	国家危機管理システム
NIPP	National Infrastructure Protection Plan	国家インフラ防護計画
NOC	National Operations Center	国家オペレーションセンター
NPS	National Planning Scenarios	国家計画シナリオ
NPRA	National Preparedness and Response Authority	国家準備対応局
NRC	Nuclear Regulatory Commission	原子力規制委員会

略語	英語	日本語
NRCC	National Response Coordination Center	国家対応調整センター
NRF	National Response Framework	国家対応枠組み
NRP	National Response Plan	国家対応計画
NRP-CIA	National Response Plan-Catastrophic Incident Annex	国家対応計画・破局的事件補遺
NRP-CIS	National Response Plan-Catastrophic Incident Supplement	国家対応計画・破局的事件追補
NRW	Nordrhein-Westfalen	ノルトライン・ヴェストファーレン州
NS/EP	National Security /Emergency Preparedness	国家安全保障／緊急事態準備
OA	Operation Area	オペレーションエリア
OASIS	Operational Area Satellite Information System	オペレーションエリア・サテライト情報システム
OES	Governor's Office of Emergency Services	州危機管理局
OPM	Office of Personnel Management	人事管理庁
PAGP	Public Assistance Grant Program	公共支援援助金プログラム
PDA	Preliminary Damage Assessment	予備被害査定
PFO	Principal Federal Official	主席連邦管理官
REOC	Regional Emergency Operation Center	地域緊急オペレーションセンター
RIMS	Response Information Management System	対応情報管理システム
ROG	Raumordnungsgesetz	国土整備法
RRCC	Regional Response Coordination Center	地域対応調整センター
SAFETEA-LU	Safe Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act: A Legacy for Users	米国陸上交通長期法
SAR	Search and Rescue	市民捜索・救助
SBA	Small Business Administration	中小企業庁
SEMS	Standardized Emergency Management System	標準化危機管理システム
SEO	Senior Emergency Officer	上席緊急管理官
SEOC	State Emergency Operation Center	州緊急オペレーションセンター
SEP	State Emergency Plan	州緊急事態計画

略語	英語	日本語
SFLEO	Senior Federal Law Enforcement Official	上席連邦法執行官
SFO	Senior Federal Official	上席連邦管理官
SHMO	State Hazard Mitigation Officer	州の危機軽減担当官
SIOC	Strategic Information and Operations Center	情報・オペレーション戦略センター
SSA	Social Security Administration	社会保障庁
TCL	Target Capabilities List	ターゲット能力リスト
THW	Technische Hilfswerk	技術支援隊
TVA	Tennessee Valley Authority	テネシー川流域開発公社
TREAS	Department of the Treasury	財務省
US&R	Urban Search and Rescue	都市捜索・救助
USACE	U.S. Army Corps of Engineers	米国陸軍工兵隊
USAID	United States Agency for International Development	国際開発庁
USCG	United States Coast Guard	米国沿岸警備隊
USDA	United States Department Of Agriculture	農務省
USGS	U.S. Geological Survey	米国地質調査所
USFS	U.S. Forest Service	米国森林局
USPS	United States Postal Service	米国郵政公社
UVPG	Gesetz über die Umweltvertraglichkeitsprüfung	環境アセスメント法
UTL	Universal Task List	ユニバーサルタスクリスト
VA	Department of Veterans Affairs	復員軍人省
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz	連邦水路法
WFD	Water Framework Directive	水枠組指令
WHG	Wasserhaushaltsgesetz	連邦水管理法
ZFZ	Zentralstelle für Zivilschutz	市民防護本部

引用文献・資料

【2 章】

- ・ アメリカ合衆国における自然災害時の危機管理体制, 平成 13 年 9 月, 国土交通省国土技術政策総合研究所危機管理技術研究センター
- ・ <http://www.fema.gov/about>
- ・ The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, as amended, 42 U.S.C/5121, et seq.
- ・ Fact Sheet: National Response Plan, June 2005
- ・ National Hazards Observer, July 2004
- ・ National Response Plan, December 2004, p.iii,p7,p.94, Financial Management Support Annex

【3 章】

- ・ THE FEDERAL RESPONSE TO HURRICANE KATRINA: LESSONS LEARNED
- ・ A FAILURE OF INITIATIVE:Final Report of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina
- ・ HURRICANE KATRINA: A NATION STILL UNPREPARED Special Report of the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs

【4 章】

- ・ http://www.dhs.gov/files/publications/gc_1189788256647.shtm
- ・ http://www.dhs.gov/xnews/releases/press_release_0648.shtm
- ・ <http://www.ojp.usdoj.gov/odp/assessments/hspd8.htm>
- ・ <http://www.ready.gov/america/npm07/releases.html>
- ・ Nationwide Plan Review Phase 2 Report, U.S. Department of Homeland Security in Cooperation with the U.S. Department of Transportation, June 16, 2006
- ・ “Interim National Preparedness Goal - Homeland Security Presidential Directive 8: National Preparedness, March 31, 2005”
- ・ “Fact Sheet: A Common Approach to Preparedness: The National Preparedness Goal”
- ・ “Hurricane Katrina Impact on the National Preparedness Goal and Target Capabilities List”

【5 章】

- ・ 「FEMA National Situation Update」 ; November 4, 2007:
<http://www.fema.gov/emergency/reports/2007/nat110407.shtm>
- ・ Los Angeles Times:
<http://www.latimes.com/news/local/la-firemap,0,6179739.htmlpage>
- ・ 「Federal Resources Assist Residents And Firefighters Responding To Southern California Wildfires」 ; October 23, 2007:
<http://www.fema.gov/news/newsrelease.fema?id=41440>
- ・ 「Southern California Wildfires - Then And Now」 ; February 26, 2008:
<http://www.fema.gov/news/newsrelease.fema?id=42761>
- ・ 「Joint California/FEMA Unified Recovery Commitment」 ; October 31, 2007:

<http://www.fema.gov/news/newsrelease.fema?id=41557>

- ・ 「FEMA Teams on Foot in All Disaster Areas」 ; November 1, 2007:

<http://www.fema.gov/news/newsrelease.fema?id=41569>

- ・ Federal Resources Assist Residents And Firefighters Responding To Southern California Wildfires」 ; October 23, 2007

<http://www.fema.gov/news/newsrelease.fema?id=41440>

【6 章】

- ・ 「Southern California Wildfires - Then And Now」 ; February 26, 2008:

<http://www.fema.gov/news/newsrelease.fema?id=42761>

- ・ 「Chertoff: Lessons from Katrina being applied to fire response」 ; October 23, 2007:

<http://edition.cnn.com/2007/POLITICS/10/23/fire.fema/index.html>

【参考資料 1】 ハリケーン・カトリーナ：連邦議会の各委員会によるヒアリング

- ・ http://www.agiweb.org/gap/legis109/katrina_hearings.html
- ・ <http://hsgac.senate.gov/index.cfm?Fuseaction=Hearings.Home>
- ・ <http://www.house.gov/transportation/>

【参考資料 2】 カリフォルニア州の危機管理体制

- ・ California Emergency Services Act
- ・ Emergency Management into the 21st century: The strategic vision:
<http://www.calema.ca.gov/WebPage/oeswebsite.nsf/0/08794B341FF0BC84882574260074F18E?OpenDocument>
- ・ California Government Code, Title 2, Division 1, Chapter 7 California Emergency Services Act

【参考資料 3】 欧州における危機管理体制

- ・ DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL, on the assessment and management of floods
- ・ <https://www.bmu.de/gewaesserschutz/hochwasserschutz/doc/print/37811.php>
- ・ http://www.bbk.bund.de/cln_007/nn_402322/DE/01__BBK/BBK__node.html__nnn=true
- ・ http://www.bbk.bund.de/cln_007/nn_398002/DE/01__BBK/01__Aufgaben/Aufgaben__node.html__nnn=true
- ・ 5-Punkte-Programm der Bundesregierung: Arbeitsschritte zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes
- ・ Federal Law Gazette I of 9 May 2005 page 1224
- ・ Eckpunkte für ein Artikelgesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit , April 2003

.....

国土技術政策総合研究所資料

TECHNICAL NOTE of NILIM

No. 598

June 2010

編集・発行 ©国土技術政策総合研究所

.....

資料の転載・複写の問い合わせは

企画部研究評価・推進課 TEL029-864-2675