

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 | 災害救助法策定 | |
| 1951 年 | 市民防護法策定 | |
| 1972 年 | | 国内事前防衛庁 ¹ の設立 |
| 1978 年 | 国内事前防衛庁再建計画策定 | |
| 1979 年 | ジミー・カーター大統領令 12127 号および 12148 号 | 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 |
| 1988 年 | スタッフコード法施行 | |
| 1989 年 | (ハリケーン・ユゴ) (ローマ・プリータ地震) | 連邦緊急事態管理庁（FEMA）の稚拙さが露呈、非難 |
| 1993 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 | ウィット氏を連邦緊急事態管理庁（FEMA）長官に任命 |
| 1999 年 | (ハリケーン・フロイド) | 連邦緊急事態管理庁（FEMA）の対応に高い評価 |
| 2001 年 | (9.11 同時多発テロ事件) | |
| 2002 年 | 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 | 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 |
| 2004 年 | | 国家対応計画（NRP）策定 |
| 2005 年 | (ハリケーン・カトリーナ) | 国家対応計画（NRP）の改定 |
| 2006 年 | | 国家危機管理システム（NIMS）の改定案（ドラフト）発表 |
| 2007 年 | | 国家対応枠組み（NRF）策定 |
| 2008 年 | | 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・カトリー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。

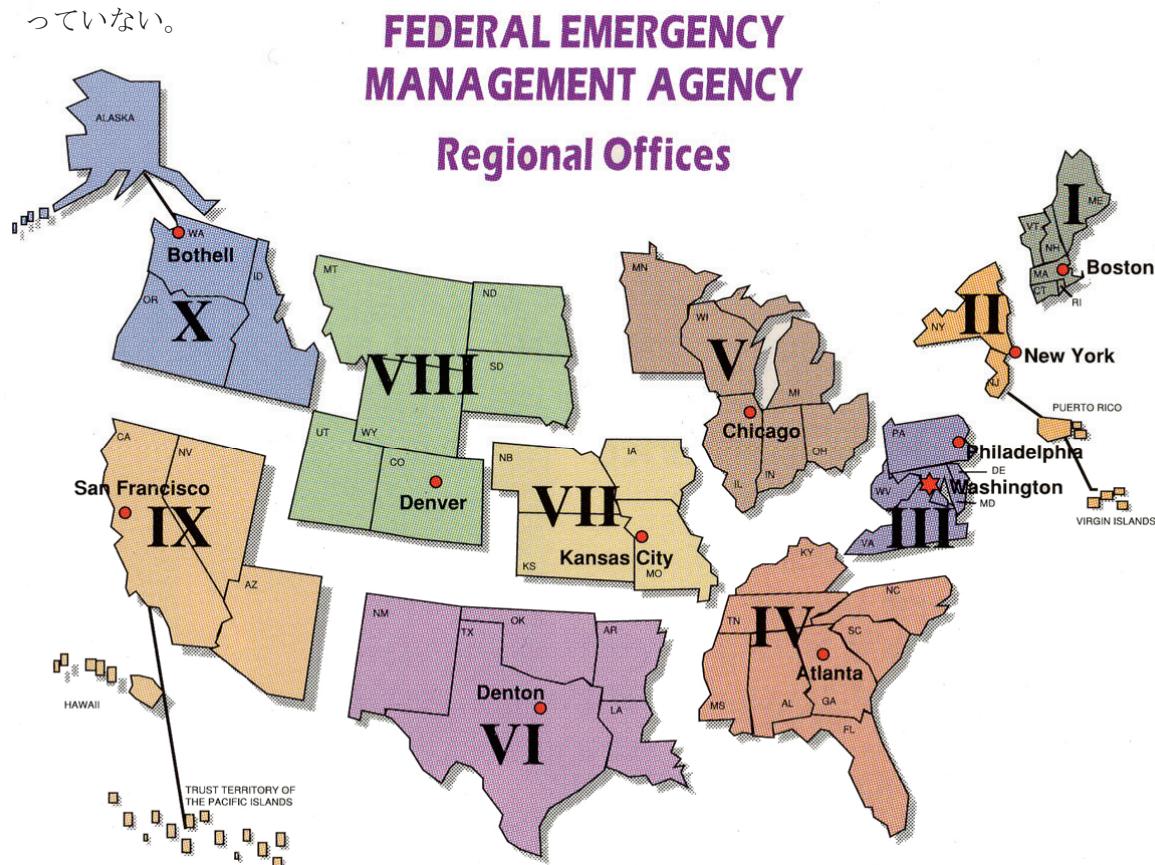


図 2-1 国土安全保障省(DHS)/連邦緊急事態管理庁(FEMA)地方局区分図(2008年4月時点)

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つたが、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國民に浸透し、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・スタッフード災害救助・緊急事態支援法（The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act、以後「スタッフード法」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 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
|---------------------------|----|----|---------------------|----|--------|-----------------|------|-------------|----------------|----------------|-----------|-------|
| | 輸送 | 通信 | グリーン土木事業およびエンジニアリング | 消防 | 緊急事態管理 | 配被・災害人者材保護・サービス | 資源支援 | 衛生および医療サービス | 都市部における捜索および救助 | 石油および危険物に関する対応 | 農業および天然資源 | エネルギー |
| 政府機関 | | | | | | | | | | | | |
| 農務省(USDA) | S | S | S | P | S | S | S | S | S | P | S | |
| 商務省(DOC) | | | 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分断

（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に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・スタッフフォード災害救助・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。

このスタッフフォード災害救助・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ッフフォード法は、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・カトリーナ災害後、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 Significance)宣言があった。

2.2.1 スタフォード災害救助・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はない。

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災害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は重点を置いており、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 オペレーションナル・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。

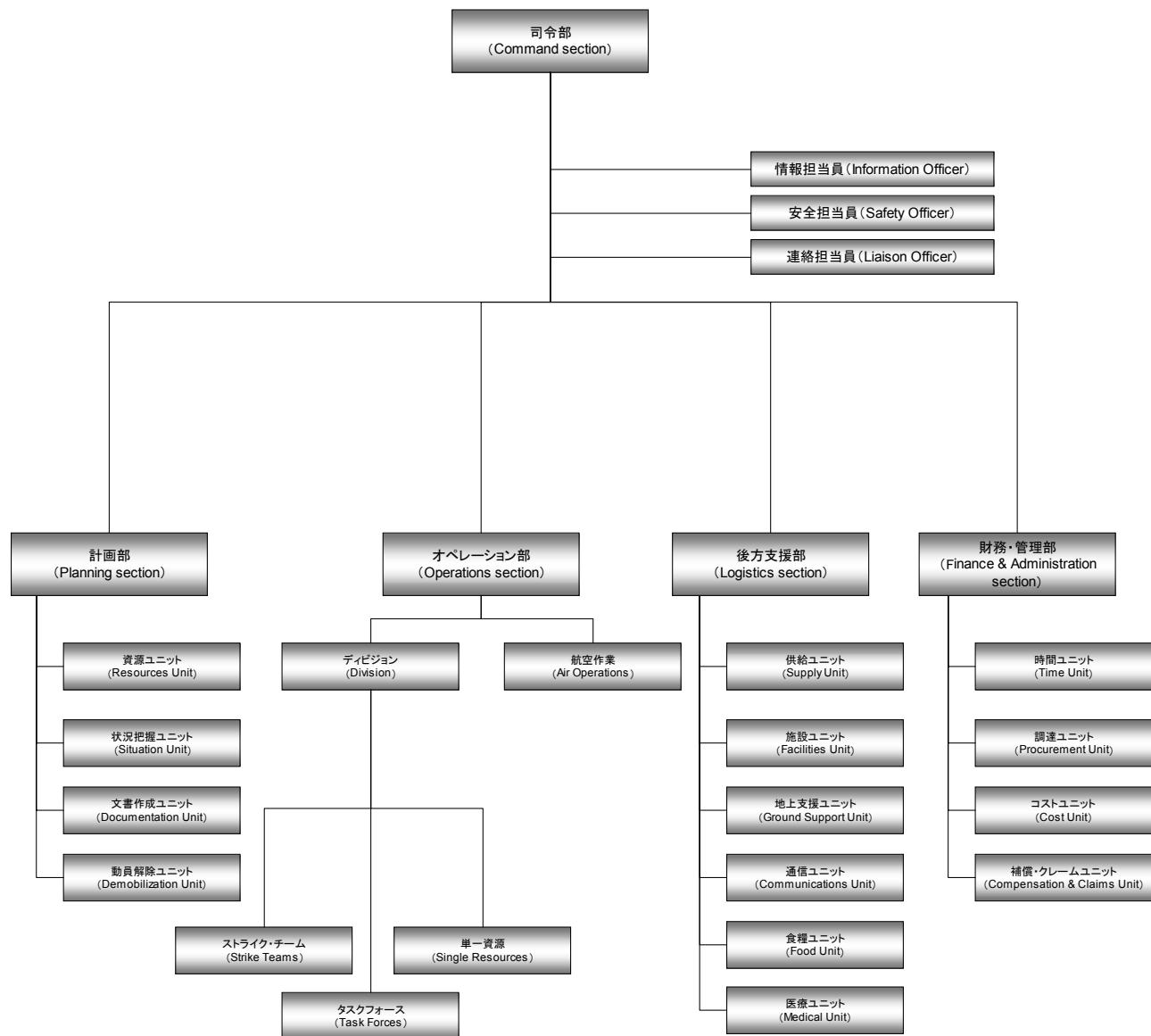


図 2-2 事件司令システム（ICS）(2004 年 12 月時点)

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。

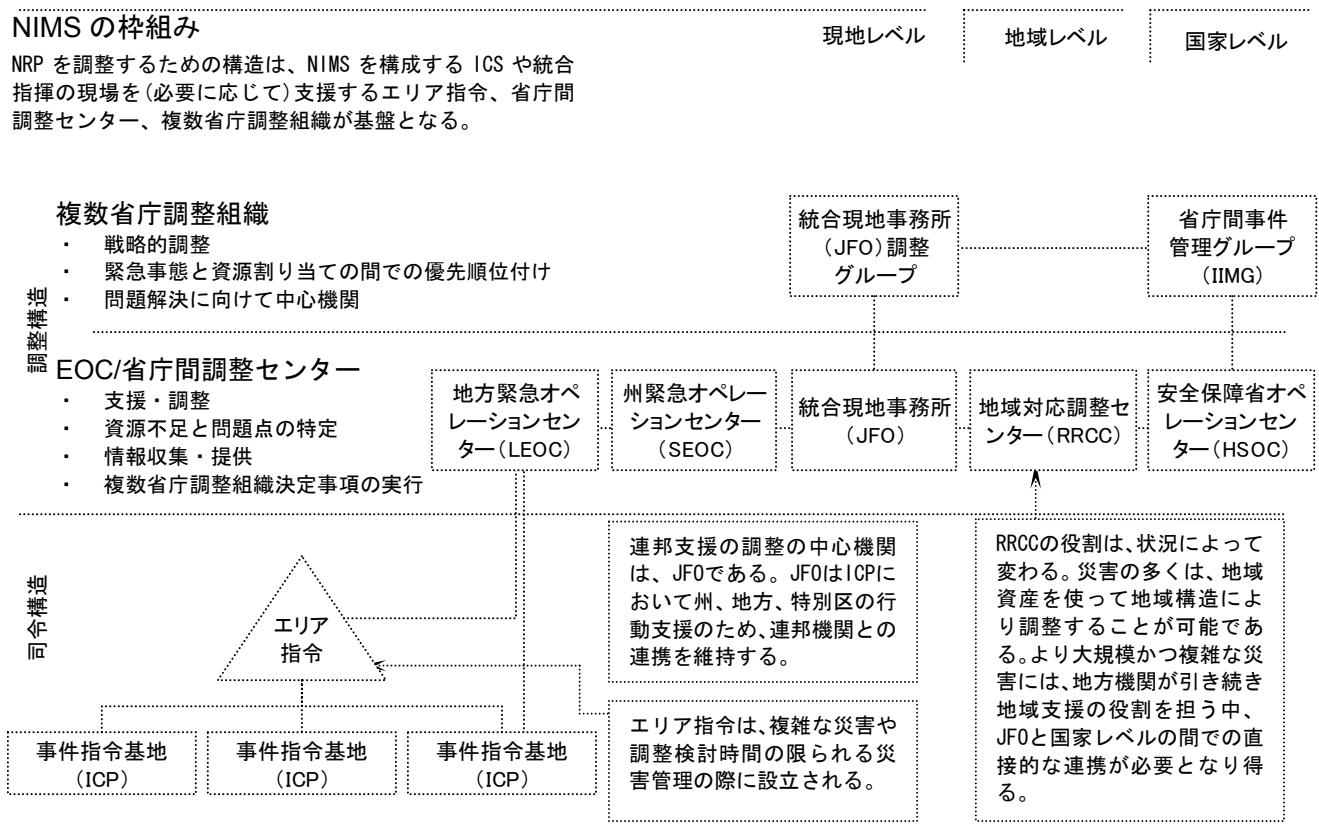


図 2-3 国家対応計画（NRP）調整構造（標準）(2004年12月時点)

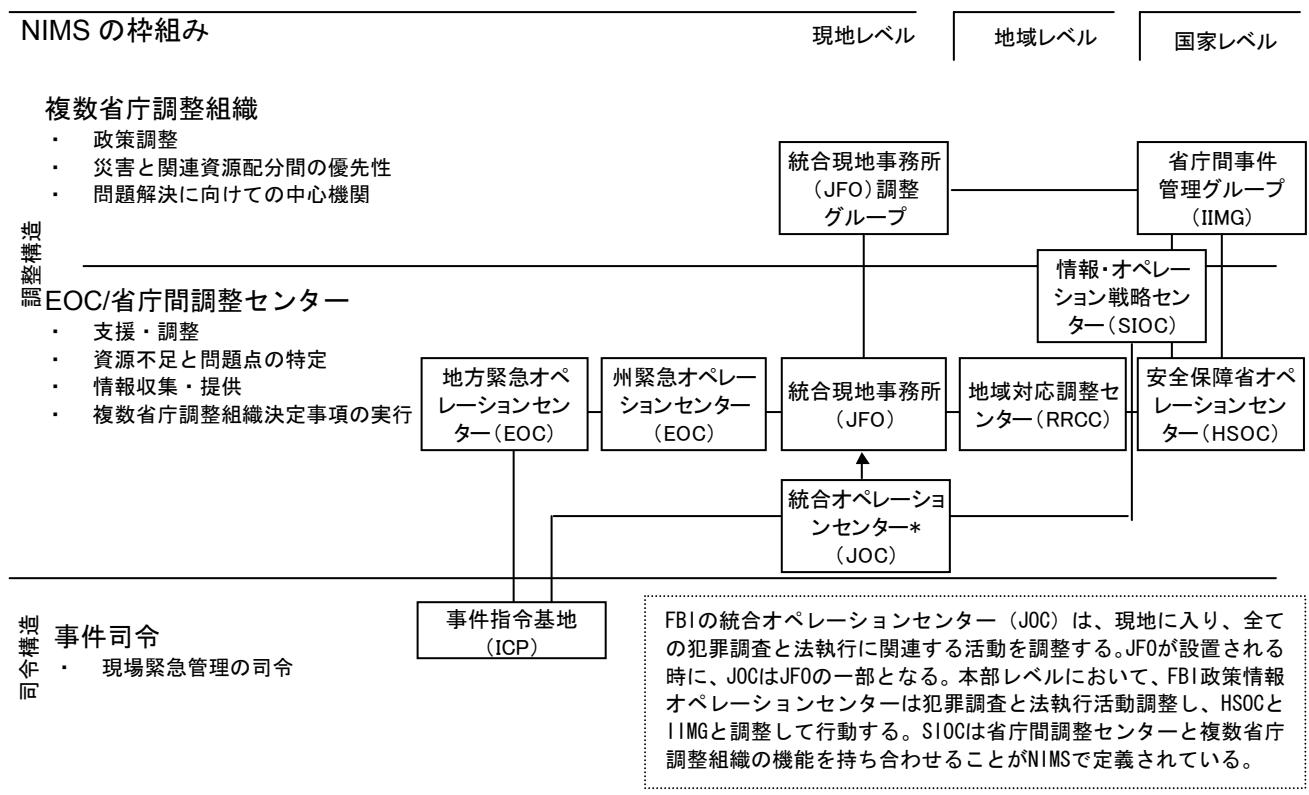


図 2-4 国家対応計画 (NRP) 調整構造 (テロ事件) (2004 年 12 月時点)

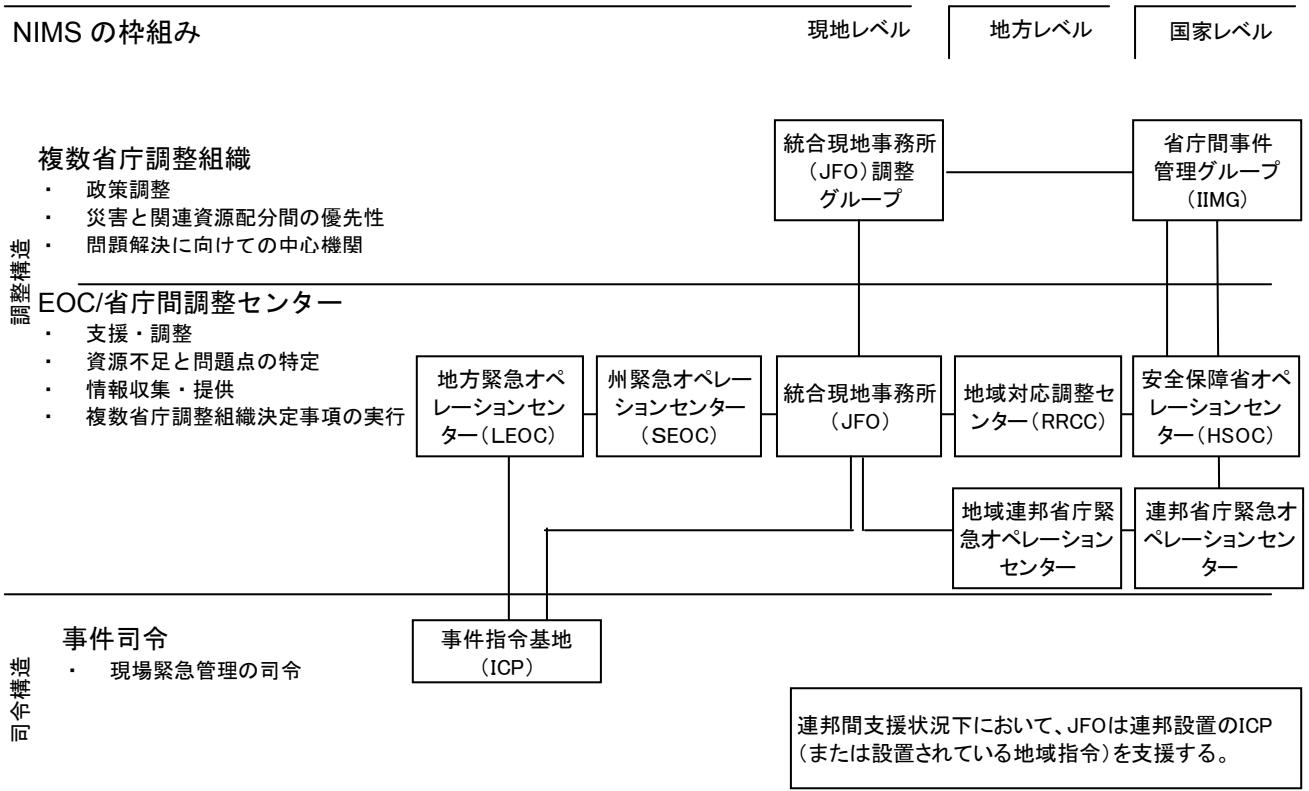


図 2-5 国家対応計画 (NRP) 調整構造 (連邦間支援) (2004 年 12 月時点)

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（Appendices）：用語集、略語、権限および国家機関間計画（National Interagency Plans）の大要
- 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、従来のスタッフコ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、スタッフコ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）／米国陸軍工兵隊（USACE） | 国防総省（DOD）／米国陸軍工兵隊（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 國家対応計画（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 | 都市部における搜索および救助 －州・地方・人命救助に係る支援を提供するために「国家都市部搜索・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スタッフ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スタッフ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) スタッフ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）が国家危機管理体制（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）を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があるが、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、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、スタッフード災害救助・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合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。
- ・ 被害がスタッフード災害救助・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一州政府一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）スタッフ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と判断した場合、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、スタッフ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「スタッフ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る、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－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.

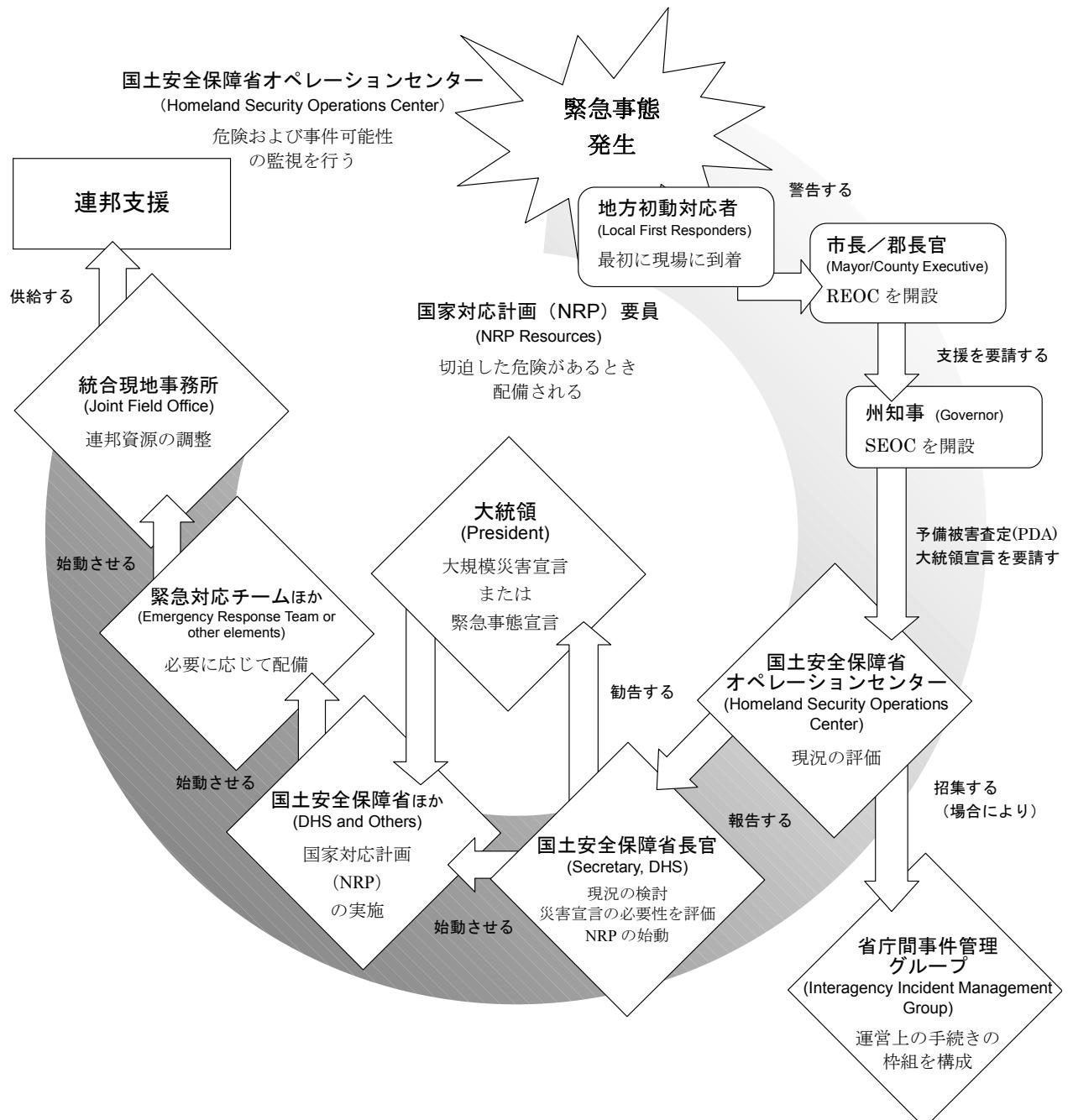


図 2-6 スタフォード法に基づく危機管理プロセス（2004 年 12 月時点）

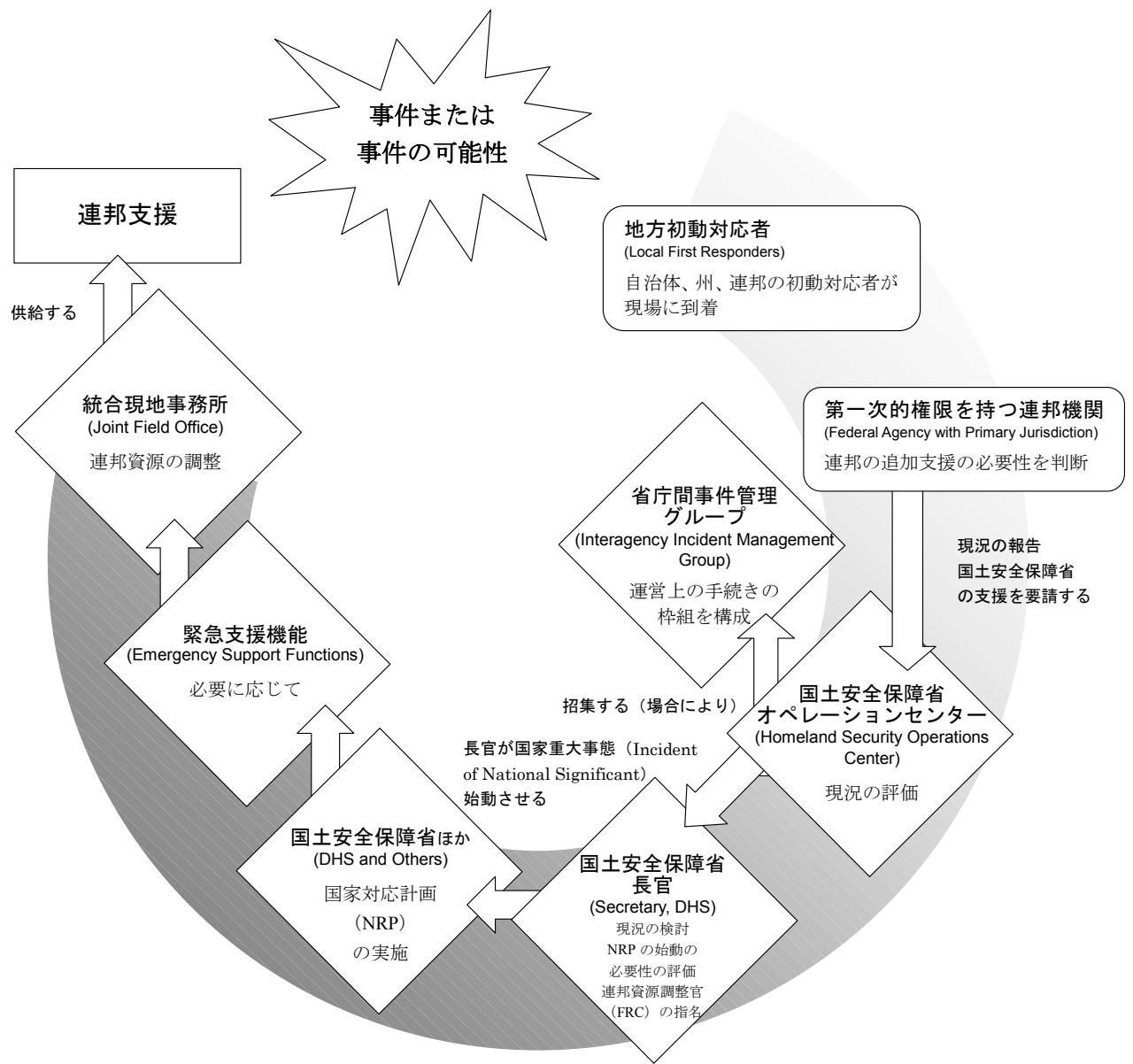


図 2-7 スタフォード法適用外の状況における危機管理プロセス（2004 年 12 月時点）

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、スタッフード災害救助・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。これはスタッフード災害救助・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”的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 | <ul style="list-style-type: none"> 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が規定されていた（②）。 | <ul style="list-style-type: none"> 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るべき（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（NPRA）を国土安全保障省（DHS）内部に設置すべき（③）。 |
| 2.軍隊 | <ul style="list-style-type: none"> 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）。 | <ul style="list-style-type: none"> 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 | <ul style="list-style-type: none"> 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）。 | <ul style="list-style-type: none"> 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 | <ul style="list-style-type: none"> 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）。 | <ul style="list-style-type: none"> 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 | <ul style="list-style-type: none"> 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)。 | <ul style="list-style-type: none"> 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 | <ul style="list-style-type: none"> 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)。 | <ul style="list-style-type: none"> 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 | <ul style="list-style-type: none"> 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)。 | <ul style="list-style-type: none"> 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 | <ul style="list-style-type: none"> 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)。 | <ul style="list-style-type: none"> 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 | <ul style="list-style-type: none"> 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)。 | <ul style="list-style-type: none"> 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、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 | <ul style="list-style-type: none"> 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はほとんど関与していなかった(①)。 | <ul style="list-style-type: none"> 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 | <ul style="list-style-type: none"> 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つた（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）。 | <ul style="list-style-type: none"> 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 | <ul style="list-style-type: none"> 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）。 | <ul style="list-style-type: none"> 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 | <ul style="list-style-type: none"> 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）。 | <ul style="list-style-type: none"> 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るべき（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 | <ul style="list-style-type: none"> 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）。 | <ul style="list-style-type: none"> 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 | <ul style="list-style-type: none"> 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）。 | <ul style="list-style-type: none"> 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 | <ul style="list-style-type: none"> 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)。 | <ul style="list-style-type: none"> 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 | <ul style="list-style-type: none"> 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)。 | <ul style="list-style-type: none"> 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 | <ul style="list-style-type: none"> 連邦、州、地方の多くの職員は、国家対応計画(NRP)、国家危機管理体制システム(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)。 | <ul style="list-style-type: none"> 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」チームを育成すべき(①)。 |
| 市民および地域社会の準備態勢 | <ul style="list-style-type: none"> 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)。 | <ul style="list-style-type: none"> 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、各機関が各自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) | <ul style="list-style-type: none"> ・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)。 | <ul style="list-style-type: none"> ・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、予備的人員の確保のため、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）が発動されなかつたため、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つた状況から、それぞれの自主的判断で行動せざるを得なかつた。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探っていたため、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つた。

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「プッシュシステム」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。

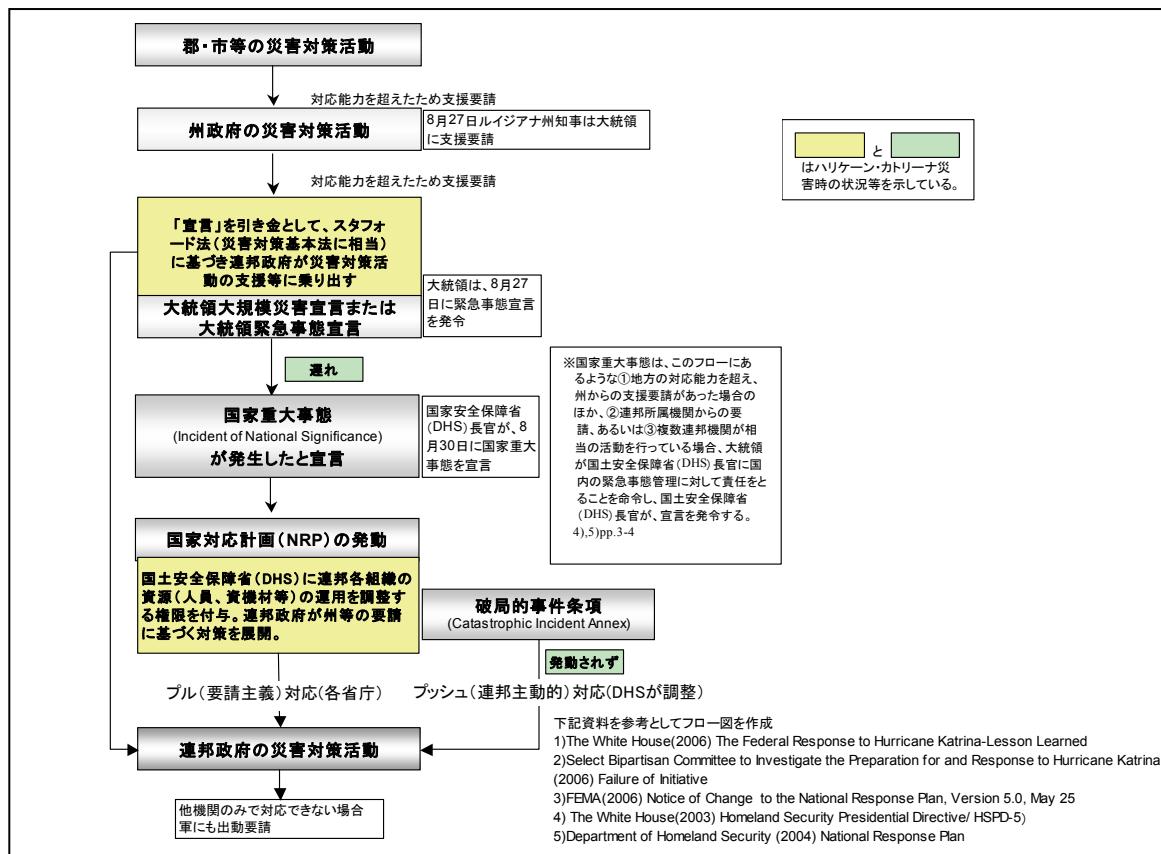


図 4-1 連邦政府の災害対策活動の開始に至る流れ（2005年8,9月時点）

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、改定箇所は特にならない。

○ **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うまでもなく、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（Appendices）、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 Supplyment）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引き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る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、実際的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的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穩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、実行ヘ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) における单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、実際的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的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穩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、また実際的か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と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、『実際的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・カトリーナにおける問題】

- ・ 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つた。また、当時のブラウン連邦緊急事態管理庁（FEMA）長官は、カトリーナ上陸から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）を指名しなかつた。
- ・ 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体制（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・カトリーナ政府対策委員会」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、重要なインフラ・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つた。
- ・ 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つた。
- ・ 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。

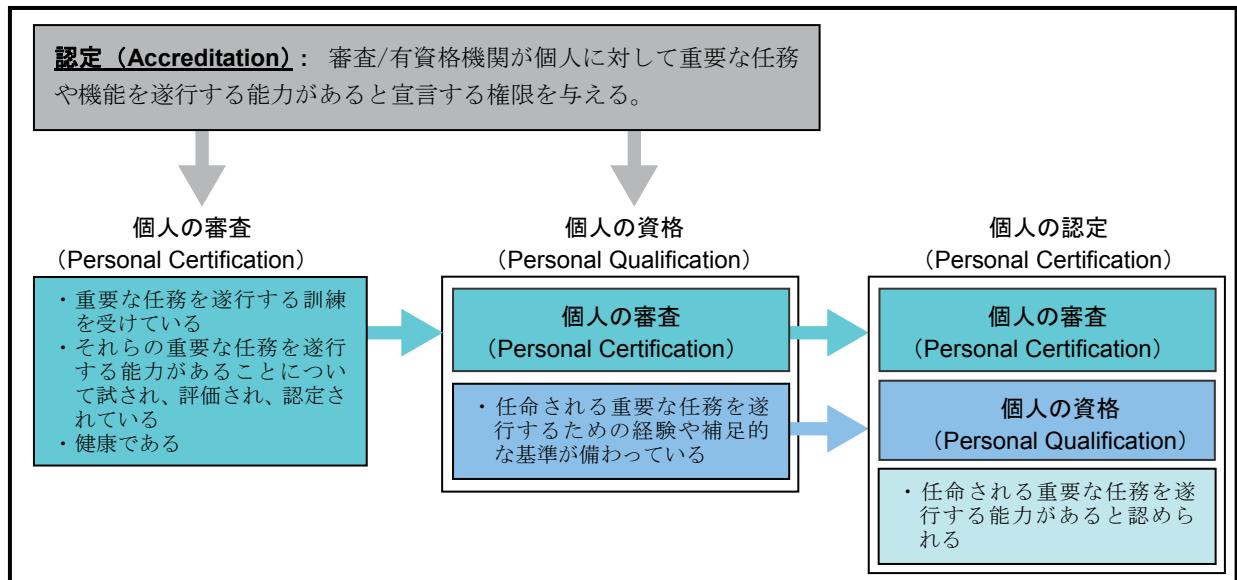


図 4-2 緊急対応者の資格認定プロセス（2007 年時点）

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

の連係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。

- ・情報共有と連係に関する能力
- ・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

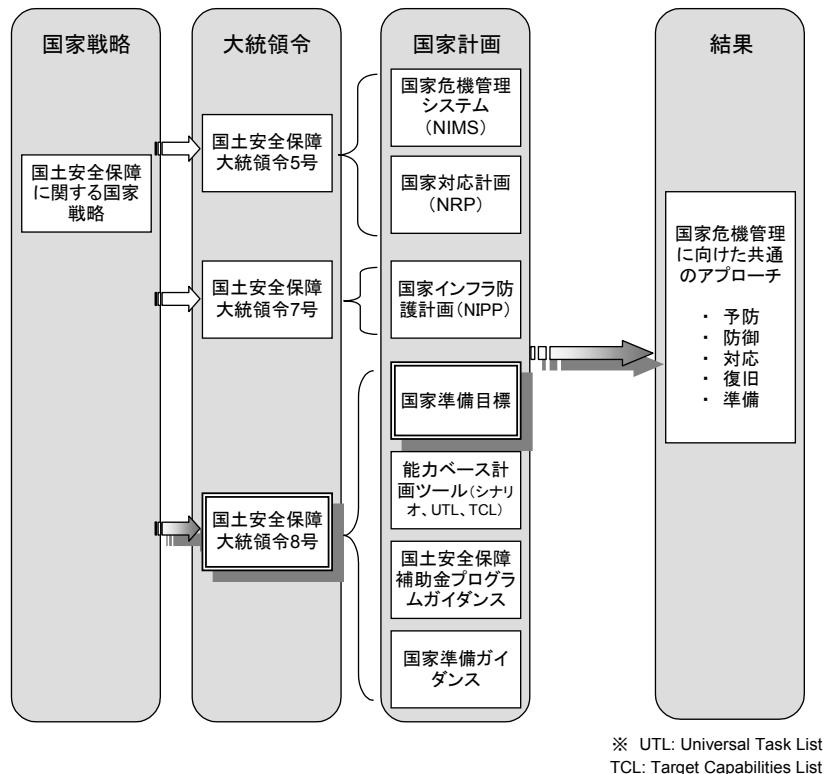


図 4-3 國家準備目標（National Preparedness Goal）の位置づけ（2005年4月時点）

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）。



- | | | |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ・ 15のシナリオ ・ 化学・生物・放射線・核・爆発物 (CBRNE)、食料・農業、サイバーテロ ・ 自然灾害 ・ 汎発性インフルエンザ | <ul style="list-style-type: none"> ・ 予防、防御、対応、復旧等における役割や責任を担う主体のタスクを抽出 ・ 設計、開発、指揮、訓練・演習の評価のガイダンスを提供 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 36の能力一覧 ・ 説明、アウトカム、緊急支援機能 (ESF)、関連するクリティカルタスク、手法、能力の要素、関連する能力、災害の条件、リファレンスなど ・ 役割や責任に応じた政府のレベルに対応 ・ リスクの要因に応じた管轄グループに対応 |
|---|---|--|

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・配達
- 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) 捜索・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 国家の優先事項の追加

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、都市搜索・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つたため、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 热帯低気圧エリン

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パス・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る緊急対応地域を特定するために、共同で取組みを行ってきた。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）の発令にはいたらず、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つ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つた。

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

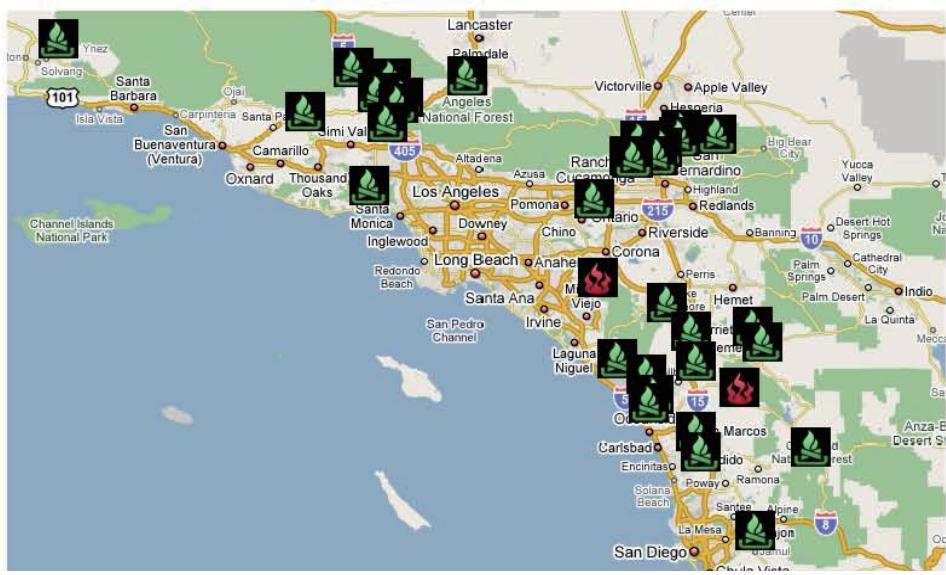
2007 年 10 月 23 日、カリフォルニア州サンディエゴで山火事が発生した。米カリフォルニア州南部の山火事は 23 日夜になっても延焼が続き、翌 24 日には、ブッシュ大統領が緊急事態宣言（Emergency Declaration）を発令し、ロサンゼルス、オレンジ、サンディエゴなど 7 郡の住民約 90 万人以上に避難命令や避難勧告が出され、約 50 万人が避難した。この発令時の報道によると、家屋など少なくとも約 1,300 棟が焼失し、なかでもメキシコ国境に近いサンディエゴ郡は最も被害が大きく、約 1,000 棟が焼失し、住民は学校やスタジアムなどに避難した。シュワルツェネッガー州知事は 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.shtml>

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) ー支援物資（毛布、簡易ベッドなど）を空輸。
- ・ 州兵局 (National Guard Bureau) ー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) ー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、およびベ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)」の主な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、カトリーナ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くたが、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、火災による土壤への影響が、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。