

◆ (災害) 危機管理特集 ◆

米国における危機管理について

國友 優*

1. はじめに

阪神・淡路大震災(1995年1月17日)を機に、災害対策では従来から取り組んできた災害予防的な施策の推進に加えて、迅速かつ効率的に大災害に対処することができる体制を構築することが重要な課題として注目されるようになった。

米国においては、連邦政府の各省庁に分散していた災害対応機能を連邦緊急事態管理庁(Federal Emergency Management Agency; 以降 FEMA という)に集約することで、大規模災害時の州政府からの支援要請に係る窓口を一元化し、FEMAを中心に関係省庁の連携・調整を図り、連邦政府の人的・物的資源を有効に活用することによって、支援要請に適確に対応するシステムを構築している。

筆者は2001年11月から2002年3月までの5ヶ月間、人事院短期在外研究員としてFEMAに在籍し研修する機会を得た。研修範囲はごく限られたものであり、米国の危機管理体制全体を論ずるには甚だ不十分であることから、ここでは州政府の要請に応じてFEMAを中心とした連邦政府が実施する災害対応のための体制について報告する。

2. 連邦緊急事態管理庁(Federal Emergency Management Agency)

FEMAは、カーター政権時代に実施された行政改革の一環として、1979年に大統領令(Executive Order)により従来分散していた災害対応機能を集約して設立された独立連邦政府機関である。ワシントンDCにある本庁(Headquarters)と、州政府等からの直接窓口になる10地方局(Region Office)、バージニア州にあるマウント・ウェザー緊急事態支援センター(Mount Weather Emergency Assistance Center)及びメリーランド州にある国立緊急事態対応トレーニング・センター(National Emergency Training Center)で構成されている。

An Emergency Management System in the United States

現在、約2,500人の常勤職員と約5,000人の非常勤である災害援助職員を擁している¹⁾。

FEMAには、後述するロバート T. スタッフォード災害救済及び緊急事態支援法(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act; 以下スタッフォード法という)、大統領令12148(連邦緊急事態管理)、及び大統領令12656(緊急事態への準備責任に係る職務分担)に基づき、連邦政府の緊急事態に対応するための準備、計画、管理及び災害援助に係る職務を調整する権限と、連邦政府の災害援助に係る方針を立案する権限が付与されている²⁾。

この権限に基づき、FEMAは後述する連邦対応計画(Federal Response Plan; 以下FRPという)を立案し、大規模災害時等に各省庁が実施する対応活動の調整を図っているのである。

本来であれば本章においてFEMA組織について解説を行うべきであるが、同時多発テロ事件を受け危機管理、安全保障に関連する連邦政府部局を統合し新たに本土安全保障省(Department of Homeland Security)を設置する動きがあり、不確定な部分が多いので、ここでは説明を割愛する。

3. スタッフォード法

スタッフォード法(1988年)は、災害予防(Preparedness)から災害対応(Response)、災害復旧(Recovery)までを包括的に規定した災害対応に係る基本法である。我が国の法律と単純に比較することは難しいが、中谷(2001)によると「日本の災害対策基本法から計画面を取り除き、災害救助法の要素を強くするとスタッフォード法に近くなる」³⁾と言える。

スタッフォード法では、対応とする事象を「緊急事態(Emergency)」と「大規模災害(Major Disaster)」の二つに分けて考えている。ここでいう大規模災害とは、天災としての「ハリケーン(Hurricane)、竜巻(Tornado)、高水(High water; 河川や湖沼の増水等を指す)、風浪(Wind driven wa-

ter)、潮波 (Tidal wave)、津波 (Tsunami)、地震 (Earthquake)、火山の爆発 (Volcanic eruption)、地滑り (Landslide)、土石流 (Mudslide)、吹雪 (Snowstorm)、干ばつ (Drought)」であり、「火災、洪水、爆発」による場合はその発生原因を問うていない⁴⁾。つまり、スタッフォード法は、例えば火災については、自然発火、事故、放火等の原因に関係なく、その結果としての被害を軽減し早期に復旧する活動に対して、連邦政府は資源を投入することを認めているのである。これに対して緊急事態とは、ハリケーンや火災等といった具体的な項目には該当しない、国民の生命、財産等を脅かすその他の事象全体を指している。このことによって人的・物的被害がないが、放置すれば何らかの脅威をもたらすと考えられる事態を回避、軽減するために連邦政府の資源を投入できる可能性を残していると考えられる。具体的には豪雪の際の除雪等がこれに該当する。大規模災害、緊急事態に共通して言えることは、それぞれの度合いを判断する一定の基準はあるものの、最終的にはこれらに該当するかどうかは大統領の判断に委ねられていることである。これは、連邦憲法第2条で「行政権は1人のアメリカ合衆国大統領に属する」と規定されているとおり、大統領は国民により選任され、単独で国民に対して責任を負う⁵⁾、と言った連邦憲法上の思想に基づくものであろうと考えられる。

事例として2001年9月11日に発生したニューヨーク市のワールド・トレード・センター (World Trade Center : 以下 WTC という) テロ災害を見てみると、大規模災害に該当する事象として火災及び爆発が上げられている。従って FEMA を始めとする関係連邦政府機関がスタッフォード法に基づいて行った WTC での対応は、テロ攻撃という原因とは関係なく、結果としての火災と爆発に対して行われたということになる。このことから、安全保障を含んだ広い意味での危機管理に対して、FEMA が所掌する危機管理は結果管理 (Consequence Management) と呼ばれることがある。

4. 連邦対応計画 (Federal Response Plan)

大規模災害や緊急事態が発生した際、連邦政府は、スタッフォード法に基づき、被災州及び地方

政府の支援にあたる (ここでいう地方政府とは郡、市、村及びアメリカ・インディアン部族等のことを指す)。この支援活動を円滑に進めるために必要な仕組みや体制を定めているのが、FRP である。FRP は、FEMA を中心に災害対応に関わりのある省庁 (アメリカ赤十字を含む) 間で協議・検討し合意に至った覚書である。FRP は、スタッフォード法に基づき大統領が発令する大規模災害宣言 (Major Disaster Declaration) もしくは緊急事態宣言 (Emergency Declaration) を受けて連邦政府が実施する、人的・物的支援、補助金等の給付を適切かつ迅速に実施するための省際的な手続きを規定している。この点において、地震災害や水害等の災害別に各省庁等が実施すべき活動の内容を規定している我が国の防災基本計画とは趣が異なるものである。FRP の特徴は、州政府から求められる支援要請項目を表-1 に示すように、12 の緊急事態支援機能 (Emergency Support Function ; 以下 ESF という) として分類し、予めそれぞれに主務省庁 (Primary Agency) を定め、主務省庁を補助するために複数の補佐省庁 (Secondary Agency) を割り当てているところにある²⁾。

さらに、各主務省庁は、主管する緊急事態支援機能に係る職務を遂行するための手続きや体制を定めている。これは、FRP の中で州政府から要請のある可能性の高い支援項目を整理した上でその主務省庁を定めることにより、支援活動に対する責任の所在を明らかにするとともに、予めその活動に関わりのある省庁を補佐省庁として登録することによって、人的・物的資源の有効活用を図ろう

表-1 緊急事態支援機能 (ESF) と主務省庁

緊急事態支援機能 (ESF)	主務省庁
1. 輸送	運輸省
2. 通信	国家通信施設局
3. 公共土木工事及び工学技術	国防総省
4. 消火	農務省
5. 情報及び計画	連邦緊急事態管理庁
6. 被災者生活支援	アメリカ赤十字
7. 資材支援	調達庁
8. 健康及び医療サービス	厚生省
9. 都市部捜索・救助	連邦緊急事態管理庁
10. 有害物質	環境保全庁
11. 食料	農務省
12. エネルギー	エネルギー省

とする連邦政府の意図の現れであると考えられる。連邦政府の災害支援を有効に機能させるためには、州政府の要請する支援要請内容を把握し、各緊急事態支援機能主務省庁に対して指揮・命令を下す体制が必要となる。この体制の中心的な役割を果たすのが連邦調整官 (Federal Coordinating Officer; 以下 FCO という) である。通常 FCO は、大規模災害宣言の発令と同時に、本庁部長クラスの FEMA 専従職員の中から任命される。現在約 20 名がこの専従職に就いており、本庁及び各地方局に予め配置されている。任命を受けると、FCO は大統領の代理として災害現場に赴き、州知事によって任命された州調整官 (State Coordinating Officer; 以下 SCO という) と協議の上、連邦政府の災害対応方針を定め、連邦政府の災害対応活動の指揮をとる。

FRP では、FCO をサポートするために各種の災害対応チームの構成、役割について規定している。主要なものとしては次のものが上げられる。

- (1) 地方オペレーション・センター職員 (Regional Operations Center Staff; 以下 ROC Staff という)
- (2) 緊急事態対応チーム (Emergency Response Team; 以下 ERT という)
- (3) 緊急事態対応チーム先遣要員 (Emergency Response Team-Advance Element; 以下 ERT-A という)
- (4) 国家緊急事態対応チーム (National Emergency Response Team; 以下 ERT-N という)
- (5) 緊急事態支援チーム (Emergency Support Team; 以下 EST という)
- (6) 破局的災害対応グループ (Catastrophic Disaster Response Group; 以下 CDRG という)

ここで、上述の各種災害対応チーム等について概略説明しておく。

- (1) ROC Staff: FEMA 地方局職員及び地方レベルの関係省庁の担当官で構成される。ERT 設立までの間の初期対応にあたる。通常は FEMA 地方局にあるオペレーション・センター内で業務にあたる (必要に応じて FEMA 地方局以外の場所に移すこともある)。
- (2) ERT: 現地災害対策室 (Disaster Field Office; 以下 DFO という) に派遣され、連邦調整官のもとで災害対応にあたる省際チーム。FEMA 地

方局職員 (災害援助職員を含む) 及び地方レベル関係省庁の職員で構成されるが、災害の規模に応じて本省庁職員がこれに加わることがある。

- (3) ERT-A: ERT のうち、発災後直ちに災害現場に派遣される FEMA 地方局の職員を中心とした先遣要員で、FCO の現地到着後設置される ERT の核となる。
- (4) ERT-N: 全省庁体制での対応が必要と FEMA 長官が判断した際に、ERT に対して派遣される省際チーム。
- (5) EST: ROC や ERT-A、ERT をサポートするために FEMA 本庁に設置される省際チームで、FEMA 本庁職員並びに関係省庁職員で構成される。主に ERT 等で解決できない問題等の処理や人的・物的資材の支援等にあたる。EST で解決できない問題は CDRG に持ち込まれる。
- (6) CDRG: 全関係省庁の代表者で構成される最高意志決定機関で、FEMA 長官が座長を務める。他の省庁からは災害対応部署の長がメンバーに選ばれており、我が国の中央防災会議のように省庁のトップがメンバーになっている訳ではない²⁾。

5. 連邦政府による災害対応の流れ

5.1 災害モニタリング

図-1 は、災害や緊急事態発生時に連邦政府が州及び地方政府を支援する際の基本的な対応の流れを示したものである²⁾。

米国においては、災害対応に対する責務は地方政府、州政府が有する。しかしながら、連邦政府としても州政府の要請に応じて迅速かつ適切な災害支援を行う必要があることから、災害や緊急事態の発生もしくは発生の可能性をモニタリングしている必要がある。通常勤務時間内においては、各地方局がそれぞれの所管地域の状況をモニタリングしている。一方勤務時間外については、FEMA オペレーション・センター (FEMA Operations Center) で一元的に情報収集を行うことになる。ハリケーン等事前にある程度災害発生が予見できる場合には、FEMA 地方局は州連絡員 (State Liaison Officer) と呼ばれる要員を州の緊急事態オペレーション・センター (Emergency Operations Center) に派遣し情報収集に当たる。各 FEMA 地方局は、所管州それぞれに対して州

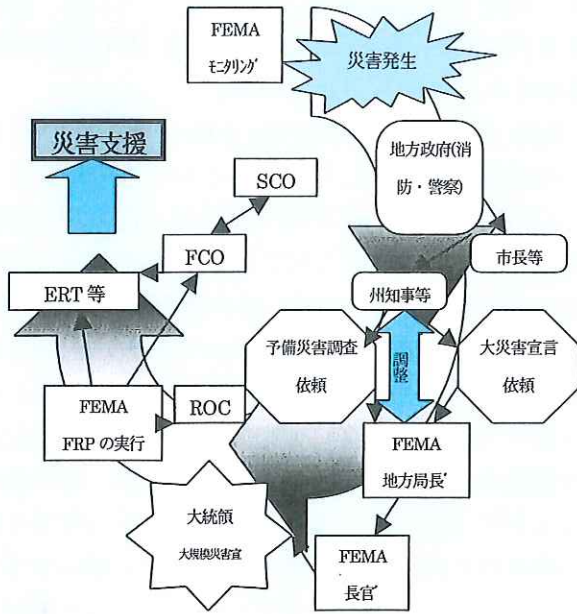


図-1 連邦政府による災害対応の流れ

連絡員を配置している。彼らは平常時から州政府の危機管理部局の職員等と連絡を密にしており、担当する州の災害対応能力等を熟知している。災害や緊急時に、このような州の状況を理解している職員を連絡員として州政府内に派遣できることが、FEMA の情報収集能力を高めている一つの要因であると考えられる。

5.2 地方オペレーション・センターの立上げ

州オペレーション・センターや州連絡員からの災害等の状況報告に基づき、FEMA 地方局の局長は ROC に担当者の招集をかける。この際、地方レベルにあっても FRP に基づき ESF の主務省庁の担当官も ROC に招集される。また、状況によっては、ERT-A が災害発生に先立って派遣されることもある。

5.3 大災害宣言の要請

通常、災害発生後は、地方政府がまず可能な限りの対応を行い、その状況を州政府に報告するとともに、必要に応じ州政府に対して応援要請を行う。州政府は状況を FEMA 地方局に連絡するとともに、州知事の災害宣言の発表を受け、州緊急事態オペレーションプラン (Emergency Operations Plan) に基づき対応を始める。州政府は、当該災害が自身の対応能力を超えると判断すれば、FEMA 地方局を通じて大統領に対して大規模災害宣言もしくは緊急事態宣言を要請する。

大規模災害宣言等が発表される災害は、その年にもよるが年間 50 件程度は発生している。しか

しこれらの災害による被害の程度は、2001 年 9 月 11 日の WTC テロ災害のような連邦政府による全面的な人的・物的支援が必要となるカストロフィックな災害から、竜巻災害のように連邦政府から補助金の支給を受けることによって州政府自身による対応が可能な比較的小規模な災害までと様々である。

州知事から大規模災害宣言等の要請があった場合は、州政府と FEMA が合同で予備災害調査 (Preliminary Disaster Assessment: 以下 PDA とよぶ) を実施する。この調査の結果を受けて FEMA は大統領に対し大規模災害宣言等の必要性の有無について推薦を行い、大統領はこれに基づき大規模災害宣言を発表する。しかしながら、これはあくまで推薦でしかなく、大規模災害宣言の発表は大統領自身が判断するものである。従って FEMA の推薦の内容が否定的なものであっても大規模災害宣言が出されることもあるようである。なお、前述の WTC テロ災害のようなカストロフィックな災害の際は、上記の手続きから PDA が省略され、大規模災害宣言が発表される。

5.4 緊急事態対応チームの派遣

大規模災害宣言が発表されると、ROC は ERT-A の現地への派遣等、連邦政府による初動対応の調整を始める。ERT-A の一部は州オペレーション・センター等に詰めて、州政府職員と協働して被害の程度や、州政府が必要としている支援要請内容等に関する情報収集を行う。残りの ERT-A は災害現場に急行し、通信体制の確保や DFO 設置場所の選定等を行うことになる。この際、被災の程度が甚だしく、ERT-A だけでは対処が困難であると判断された場合、FEMA 本庁は ERT-N を現地に派遣する。一方、FEMA 本庁では、災害の状況に応じて EST が招集される。

災害対応チームには、予めロースター (Roaster) と呼ばれる当番表が作成されている。ロースターには、通常レッド・チーム、ホワイト・チームの 2 チームが編成されており、各チーム 1 ヶ月交代で災害派遣に備えることになる。各チームはそれぞれ 12 時間ずつの 2 交代制で、昼間勤務と夜間勤務に対応できるような人員配置になっている。チームの総人員数は、災害の規模にもよるが数百名に及ぶこともある。

FCO が任命されると、FCO の指揮のもと ERT

の活動が開始される。図-2 は ERT の組織体系を示したものである。ERT には、運用部門 (Operation Section)、情報及び計画部門 (Information and Planning Section)、補給部門 (Logistics Section)、総務部門 (Administration Section) の 4 部門及び、減災担当副調整官、監察官 (Inspector General)、会計支出官 (Comptroller) 及び連邦調整官サポート・スタッフで構成される。

この内、運用部門の下には、図-3 に示すとおり運用支援係 (Operation Support Branch)、福祉サービス係 (Human Services Branch)、社会基盤復興係 (Infrastructure Support Branch)、緊急事態対応サービス係 (Emergency Services Branch) があり、それぞれ係の下に前述の ESF を担う班等が設けられている。

運用支援係には ESF 第 1 (輸送) 班、ESF 第 2 (通信) 班、ESF 第 7 (資材支援) 班が、福祉サービス係には ESF 第 6 (被災者生活支援) 班、ESF 第 11 (食料) 班、民間援助団体調整班、個人救済班、寄付担当班、中小企業庁班が、社会基盤復興係には ESF 第 3 (公共土木工事及び工学技術) 班、ESF 第 12 (エネルギー) 班、社会基盤復旧支援班が、緊急事態対応サービス係には ESF 第 4 (消火)

班、ESF 第 8 (健康及び医療サービス) 班、ESF 第 9 (都市部捜索救助) 班、ESF 第 10 (有害物質) 班がそれぞれ配置されている。

ESF 第 5 (情報及び計画) を除く全ての ESF がその運用部門に属していることから分かるように (ESF 第 5 は、運用部門とは別に情報及び計画部門として位置付けられている)、当部門は災害対応の実働部となっている。運用部門は、FCO の指示のもと被害状況を把握し州政府の要求内容を確認した上で、州政府に対し人的・物的支援を行う。通常は SCO と FCO の調整の結果から、州政府の要請事項が運用部門長に指示される。運用部門長はその支援要請内容からどの班にその仕事を割り振るかを検討し、適当な班に対して指示を下すことになる。この際に重要なのが、その作業がスタッフオード法に基づき行なわれるべきものなのか、当該省庁が所管する法律に基づき実施されるべき作業であるのかを判断しなければならないことである。スタッフオード法に基づく作業であれば、FEMA が任務委任状 (Mission Assignment) によって担当省庁に作業指示できるが、一方でその作業にかかった費用を後に弁済しなければならないのである。これに対して当該省庁の権限に

おいて行われるべき作業の場合は、FEMA の指示の有無に関わらず当該省庁の責務とその予算の範囲においてこれを実施しなければならない。災害時にこのような判断を下すためには、各係長はもとより運用部門長、任務委任状調整官は各省庁の所管法令や所掌業務に精通している必要があり、これらのポストを務めるには相当の経験と能力が必要となる。

運用部門におけるもう一つの重要な確認事項は、州政府からの要請事項が、州政府の相互援助協定の中で処理できるのかどうかの判断である。つまり、被災州の要請事項は、まず緊急事態管理支援盟約 (Emergency Management Assistance Compact ; 以降 EMAC という) と呼ばれる州政府間の相互援助協定によって処理されることが望ましいとされ、連邦政府からの資源の投入はその次の段階として位置付けられているのである。よって、EMAC 加盟州と FEMA の間の相互調整を図るため EMAC 加盟州

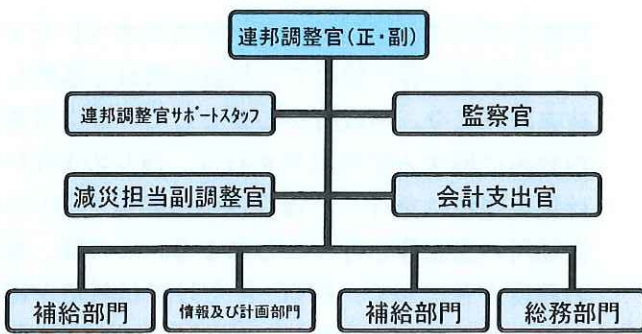
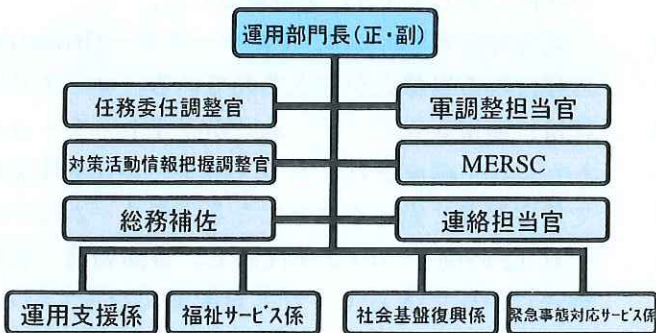


図-2 緊急事態対応チーム (ERT) の組織構成



※MERSC:移動式緊急事態対応支援調整官

図-3 緊急事態対応チーム運用部の組織構成

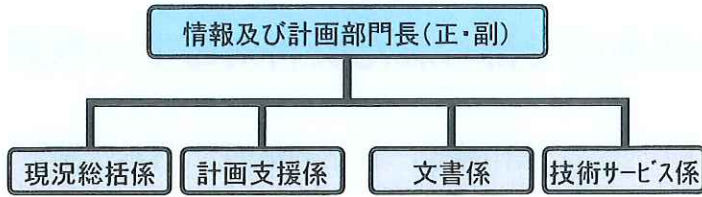


図-4 情報及び計画部門の組織体系

から連絡員が ERT や EST に派遣されることがある。

一方、FEMA が主務省庁を務める ESF 第 5 (情報及び計画) は、情報及び計画部門として独立して機能する。情報及び計画部門の組織体系は図-4のとおりである。

現況総括係には情報分析官、現地調査官、計画支援係には計画専門官、計画分析官、文書係には報告書専門官、状況説明支援専門官、コンピューター・グラフィックス専門官、文書専門官、書記専門官、技術サービス係にはリモート・センシング専門官、GIS 調整官、GIS 専門官、技術専門官(気象学、地震学等)が配置され、部門の構成員は 38 名から 42 名にも上る。このことから災害対応を行うに当たって、情報の収集、分析、発信が重要視されていることが分かる。

5.5 緊急事態対応チームの解散

ERT は、その任務の必要性がなくなったと判断された部門から必要に応じて FCO の判断により部分的に解散される。DFO 自体は通常長くて 3ヶ月程度と言われているが、WTC テロ災害のように DFO が半年以上設置されるようなケースもある。

6. おわりに

FRP は 1992 年 4 月に策定されたが、その直後に米国を襲ったハリケーン・イニキ、ハリケーン・アンドリュー、タイフーン・オマル等への対応ではあまり上手く機能しなかったようである。この理由には、当計画が策定されて間がなく、関係省庁担当官が内容を理解していなかったことがあげられているが、これらの災害が契機となって計画の改善に取り組まれたことも事実である。その結果 FRP 第 2 版が発行されたのは 7 年後の 1999 年である。2001 年 9 月 11 日のニューヨーク市 WTC テロ災害への対応は間違いなく FRP 第 2 版で対応する最大級の災害であったと思われる。この災

害を受けて FRP に改善すべき点があるか、との質問に対して、EST 係長経験者等からはイエスという答えは聞かなかった。現計画の改訂は特に必要ないとの認識が一般的なようである。これは当計画の熟度がかなり高いことを示していると思われる。しかしながら、

一方で、計画を運用する側の人間にはまだまだ問題があるようである。特に FEMA 以外から ESF の担当官として ERT や EST に派遣される人員の中には経験があまりない者もいるようである。今後はこういった人員の研修・訓練の強化が望まれているところである。

FRP の研究はわが国とっても非常に有用な部分が多い。FCO、州連絡員及びここでは説明は出来なかったが災害援助職員は、今後わが国の災害対応能力強化のため、是非とも詳細に研究すべきテーマであると思われる。

参考文献

- 1) <http://www.fema.gov/about/history.shtm>
- 2) Federal Emergency Management Agency: Federal Response Plan, April 1999.
- 3) 中谷洋明：アメリカ合衆国における自然災害時の危機管理体制、国土技術政策総合研究所資料第 4 号、2001 年 9 月
- 4) Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, as amended by Public Law pp.106-390, October 30, 2001.
- 5) 五十嵐武士、古矢旬、松本礼二：アメリカの社会と政治、有斐閣ブックス、2001 年 2 月
- 6) Federal Emergency Management Agency: Emergency Response Team Information and Planning Section Operation Manual, July 2000.

國友 優*



国土技術政策総合研究所
危機管理技術研究センター
砂防研究室主任研究官
Masaru KUNITOMO