

## 米国連邦緊急事態管理庁（FEMA）と我が国防災体制との比較論

岡 村 光 章

- ① 1970年代、100以上の連邦機関が災害、危険、緊急事態に関係し、しかも同時並行的に進む事業と政策が州・地方政府において数多く存在すること等のため、全米知事協会はカーター大統領（当時）に連邦の緊急事態機能の集約化を求めた。
- ② 1979年、カーター大統領は、合理的な災害対応をする機関として、連邦政府の6機関を統合し、米国連邦緊急事態管理庁（FEMA）を独立機関として設立した。
- ③ 設立当初は稚拙な対応が目立ったが、危機管理の専門家のウィット長官（当時）は組織改革等を断行し、世界的にも称賛に値する成果を上げた。
- ④ 同時多発テロ事件の翌2002年に、FEMAは国土安全保障省（DHS）の傘下に入ることとなった。テロに対する様々な防止策・対応策を強化するためである。
- ⑤ 2005年に襲来したハリケーン・カトリーナへの対応の失敗により、ポスト・カトリーナ緊急事態管理改革法が制定され、FEMA長官の大統領による任命、資格要件、上位機関との関係が明確になった。
- ⑥ FEMAの本部はワシントンD.C.にあり、全米に10か所の地方局がある。常勤職員約3,700名のほかに約4,000名の臨時職員がいる。
- ⑦ FEMAの組織機構は、救助・救援、復興、事前準備、被害軽減という危機管理の四つの役割に基本的には対応したものとなっている。
- ⑧ FEMAが総合調整役である国家対応枠組には、連邦政府等の38の関係機関に対する15の緊急支援業務ごとに調整機関、主要機関、支援機関の分担が定められている。災害時、FEMAの緊急業務センターに主務官庁の課長レベルが集結し、連絡調整することとなっている。
- ⑨ FEMAは、危機管理に関する常設の総合的一元的行政機関であるが、このような組織は我が国にはない。
- ⑩ ウィット元FEMA長官、レオ・ボスナー元FEMA危機管理専門官は、我が国の災害対応能力を強化するため、内閣府災害担当部局、内閣官房危機管理室、総務省消防庁を中核として統合し、日本版FEMAを設立することを提言している。
- ⑪ 我が国と比較した場合、米国の危機管理における最大の特徴は教育にある。ウィット元FEMA長官は米国の緊急事態管理研究所（EMI）をモデルとした「国立危機管理教育訓練センター」といった組織を設立し、危機管理専門家を育成し、国、都道府県、市町村等に配置することを提言している。
- ⑫ 消防庁におけるネット上の研修「e-カレッジ」や「日本危機管理士機構」の設立等、我が国における危機管理専門家育成の動きが活発化し始めている。

# 米国連邦緊急事態管理庁（FEMA）と我が国防災体制との比較論

国土交通調査室 岡村 光章

## 目 次

はじめに

### I 米国における地方自治の仕組みと災害対応の基本

- 1 地方自治の仕組み
- 2 災害対応の基本

### II FEMA の歴史

- 1 前史
- 2 FEMA の誕生
- 3 ウィット長官の時代
- 4 国土安全保障省に組み込まれた経緯
- 5 DHS 傘下の FEMA の動向

### III FEMA の現状について

- 1 FEMA の組織・要員
- 2 非常時対応システムの変遷
- 3 国家対応枠組
- 4 各州の防災担当機関
- 5 専門職育成・研修機関の充実

### IV 我が国との対比：相違点・類似点・影響

- 1 法体系等の相違
- 2 元 FEMA 幹部職員の指摘を踏まえて

おわりに

はじめに

米国において、カーター元大統領が提案した連邦緊急事態管理庁<sup>(1)</sup>(Federal Emergency Management Agency : FEMA) 構想のスローガンは「一機関、一長官、一接点 (one agency / one official / one point of contact)」であった。FEMA は緊急事態 (危機) 管理に関する常設の総合的・一元的な行政機関であるが、このような組織は我が国にはない。

米国における緊急事態 (危機) 管理とは、災害種別および規模を問わず、事変 (incident) の発生に備え、効果的に対応し、復旧し、損害を最小限にする一連のマネジメント活動をさす。FEMA は、このマネジメント活動において第一義的な責任を有する組織である。<sup>(2)</sup>

本稿では、FEMA 誕生から現在までの歴史的な変遷を踏まえて、現在の FEMA と自然災害を中心とした我が国の防災体制との比較を試みた。

## I 米国における地方自治の仕組みと災害対応の基本

米国における防災体制の理解のためには、米国における地方自治への理解が不可欠なので、最初にその概要を紹介する。

## 1 地方自治の仕組み

米国には、連邦政府以外に州政府、郡政府、市町村のような地方自治体政府がある。一般的な行政の中心は州であって、連邦政府ではない。州は行政的に広大な土地を区画するためにあると同時に、憲法 (州法) を有する独立国家に近い存在として機能している。州の大きさと米国における歴史、州法や州兵の存在等からすれば、米国における州が日本の都道府県にあたるものとはいえない。<sup>(3)</sup>

郡 (County) は、州の第一番目の行政区画である。つまり州の土地は基本的に郡によって区画されている。土地で区画されている行政区画という点では日本の都道府県と同様であるが、米国では市町村 (Municipality) は住民がつくった方がよいと考え、州政府がそれを承認したときだけ市町村という自治体ができる。市町村は、人を基本とした集合体であって、土地の集合体ではない。従って、米国では郡だけに属していて、市町村には属さない土地がある。<sup>(4)</sup>

市町村の行政能力が弱い場合には、裁判、治安維持などの面で郡の支援を得るが、行政能力が強い大きな市などでは、独自の裁判所や警察を持ち郡から独立している。<sup>(5)</sup>

## 2 災害対応の基本

災害が発生すると、郡や市町村の行政当局が

(1) FEMA の和訳名は、「連邦緊急事態管理庁」ではなく「連邦危機管理庁」としている資料もあるが、当館刊行物においては一貫して前者としているため、本稿では「連邦緊急事態管理庁」とした。

(2) 深見真希・久本憲夫「アメリカ合衆国危機管理における教育研究開発—EMI と高度教育プログラム—」『京都大学大学院経済学研究科 Working Paper』J-84, 2011.3. <<http://repository.kulib.kyoto-u.ac.jp/dspace/handle/2433/141782>>

以下、インターネット情報は、平成 24 年 2 月 23 日現在である。

(3) 米国連邦緊急事態管理庁 (FEMA) [原著] (住友海上リスク総合研究所監訳)『企業と自治体のための総合地震対策指針』日本規格協会, 1995, p.13. (原資料名: FEMA, “Comprehensive Earthquake Preparedness Planning Guidelines: Corporate 1985,” “Comprehensive Earthquake Preparedness Planning Guidelines: County 1985,” “Comprehensive Earthquake Preparedness Planning Guidelines: City 1985,” and “Comprehensive Earthquake Preparedness Planning Guidelines: Large City 1987.”)

(4) 同上

(5) 同上

被害の軽減や人命救助などの対策を行う。これが基本である。州の支援が必要な場合は、まず州知事による州の緊急事態宣言があり、州の緊急事態対応計画を発動させる。緊急事態対応計画により、州警察、州兵など州の要員が出動し、災害の対応にあたる。このほかボランティアや被災地に近い連邦の軍関係機関が緊急時対応行動を取る。この後、災害が大規模で州の手に負えない場合に、はじめて連邦の支援を受けることとなる。連邦の支援の仕組みとしては国家対応枠組<sup>(6)</sup>があり、FEMAはこの国家対応枠組の総合調整役である。<sup>(7)</sup>

## II FEMAの歴史

FEMAの歴史は、大規模な自然災害、テロ事件等を契機として大きく変貌している（表1のゴシック部分参照）。

### 1 前史

米国において政府が自然災害の被害者を救済した最初の法律は1803年の議会法である、と言われている。同法に基づきニューハンプシャー州の町で発生した大火の際に援助が提供された。その後、1930年代までハリケーン、地震、洪水などの天災に応じて災害後の救援や補償のために特別法が100回以上も制定された。<sup>(8)</sup>

表1 FEMA変遷の概要

年	災害・法令等	連邦の危機管理体制等
1950	災害救助法制定	
1951	市民保護法制定	
1972		国内事前防衛庁の設立
1974	災害救助法の大改正	
1978		国内事前防衛庁再建計画策定
1979	ジミー・カーター大統領令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」の発令	6機関の統合によりFEMA設立
1988	ロバート・スタフォード災害救助・緊急事態支援法施行	連邦対応計画（FRP）策定
1989	（ハリケーン・ユーゴ） （ローマ・プリータ地震）	<b>FEMAの稚拙さが露呈、非難される</b>
1993	会計検査院（GAO）がFEMAの組織改革を勧告	ジェームズ・リー・ウィット氏をFEMA長官に任命（～2001.1）
1999	（ハリケーン・フロイド）	FEMAの対応に高い評価
2001	（9.11同時多発テロ事件）	
2002	国土安全保障法制定	<b>FEMAを国土安全保障省（DHS）に統合</b>
2003	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		FRPの改定による国家対応計画（NRP）策定
2005	（ハリケーン・カトリナ）	<b>左記に対する対応の失敗 ブラウン長官の引責辞任</b>
2006	ポスト・カトリナ緊急事態管理改革法制定 スタフォード法修正	
2007	（カリフォルニア州南部火災）	左記に対する適切な対応
2008		NRPの改定による国家対応枠組（NRF）策定 NIMS改定
2009		オバマ大統領によるヒューゲイト長官の指名
2011	（ハリケーン・アイリーン）	左記に対する適切な対応

（出典）伊藤弘之ほか・危機管理技術研究センター水害研究室「ハリケーン・カトリナ災害を契機とした米国の危機管理体制の改編に関する調査」『国土技術政策総合研究所資料』No.598, 2010.6, p.2. を基に筆者作成。

(6) 国家対応枠組（National Response Framework：NRF）は2008年に制定されているが、1988年の連邦対応計画（Federal Response Plan：FRP）、その後の2003年の国家対応計画（National Response Plan：NRP）の改定版である。

(7) FEMA 前掲注(3), pp.13-14.

(8) 村上芳夫「米国・緊急事態管理庁の組織再編とその影響」『先端社会研究』5号, 2006.12, pp.109-110.

1930年代には、自然災害で被害を受けた公共設備の修復と再建に対して災害貸付金を交付する権限が復興金融公社に与えられた<sup>(9)</sup>。1934年には、自然災害で損傷した高速道路や橋の再建に資金を提供する権限が公共道路局に与えられ、また洪水防止法が制定され、陸軍工兵隊に洪水防止計画を実施するための広範囲な権限が与えられた<sup>(10)</sup>。

こうして連邦政府レベルにおける自然災害への対応は充実していったが、災害の度に制定される特別法に基づく救済措置では連邦の行政機関間の協力を欠くことも多かった。大統領に対して行政機関の活動を調整する権限を与える、というような新たな法の制定が促されるような動きもみられる中、1950年の災害救助法により州・地方政府が連邦の救援を要請できる標準的なプロセスが規定された。また、災害援助の調整は、大統領府の下に設置された組織<sup>(11)</sup>のもとで行われることとなったが、1973年には住宅都市開発省の連邦災害援助局に移され、初めて大統領府の外の行政機関でその任務を遂行することとなった。翌1974年の災害援助法の改正により、大統領の災害宣言の手続き過程が確立された。<sup>(12)</sup>

しかし、連邦政府が用意した多くの公的災害支援プログラムは、個々の事業・活動が調整されることもなく分断され、災害支援に対する責任が様々な省庁に移管・分散されることによって、誰が災害救助の責任者であるのか分からない状態に陥っていた。結果的に100以上の連邦機関が災害、危険、緊急事態に関係していた。また、災害が発生した時に同時並行的に進む事

業と政策が州・地方政府において数多く存在したことは、さらに連邦政府の災害救助活動を複雑なものにしていた。このような事態に対し、全米知事協会は関係機関の削減を求めて、カーター大統領に連邦の緊急事態機能の集約化を要請することになったのである。<sup>(13)</sup>

## 2 FEMAの誕生

1978年、カーター大統領は、第3次行政組織再編計画を発表し、FEMA構想が提案された。その主要な任務は、①連邦の諸資源の動員、②連邦の活動と州・地方政府の活動との調整、③災害対応における公私部門活動の管理・マネジメントであった。スローガンとして「一機関、一長官、一接点 (one agency / one official / one point of contact)」が掲げられた。

翌1979年、カーター大統領による大統領令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」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、FEMAが設立された。<sup>(14)</sup>

- ・連邦保険局 (Federal Insurance Administration)
- ・国家消防庁 (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)

(9) 復興金融公社は連邦政府初の災害対応行政機関と考えられている。

(10) 佐々木良「FEMA (連邦緊急事態管理庁) の組織と活動 第二版」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』383号、2002.2.21, p.1.

(11) 国防動員局 (1953-1958)、国防文民動員局 (1958-1961)、緊急事態計画局 (1961-1968)、緊急事態準備局 (1968-1973) と行政機関の所轄を行き来することになる。

(12) 村上 前掲注(8), pp.110-111.

(13) 同上, pp.111-112.

(14) 伊藤弘之ほか・危機管理技術研究センター水害研究室「ハリケーン・カトリナ災害を契機とした米国の危機管理体制の改編に関する調査」『国土技術政策総合研究所資料』No.598, 2010.6, p.4.

・国防省－国内事前防衛庁（Defense Department's Defense Civil Preparedness Agency）

この当時の連邦レベルの危機管理は、核攻撃に重点が置かれていたため、1989年のハリケーン・ユーゴ及びローマ・プリータ地震におけるFEMAの対応には稚拙さが目立ち、またFEMA幹部による汚職事件の発生が信頼失墜行為となったため、連邦議会はFEMAを批判し、1993年に会計検査院（United States General Accounting Office : GAO）はFEMAに関する報告書をまとめ、大規模な組織改革を勧告することになった。<sup>(15)</sup>

なお、FEMA誕生から10年めの1988年に、連邦が行う大規模な災害対応・復興に関する法律である「ロバート・スタフォード災害救助・緊急事態支援法」（Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, 42USC5121 : 以下「スタフォード法」）が制定されている。

### 3 ウィット長官の時代

クリントン政権が誕生した1993年の4月に、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を務めていたジェームズ・L・ウィット（James L. Witt）氏が豊富な危機管理の経験の評価され、FEMA長官に抜擢された。

ウィット長官は、危機管理においては「救助・救援（Relief）」や「復興（Recovery）」の役割は重要だが、「事前準備（Preparedness）」と「被

害軽減（Mitigation）」の役割も重要だと説き、それまでは前者二つの役割に終始していた危機管理の考え方を大きく変更した<sup>(16)</sup>。

これら四つの役割全てを結びつけることにより、災害対応の脆弱性、無防備なところを評価でき、事前に何らかの手を打つことができると指摘している<sup>(17)</sup>。

組織改革という点では、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FEMAの内部改革を行った<sup>(18)</sup>。特に上級管理職全員に持回りでいくつもの部署の業務を監督させることにより、同じ業務にのみ何十年も専心する弊害を取り除くなど大胆な改革も行っている<sup>(19)</sup>。

1988年のスタフォード法に基づいて「連邦対応計画」（Federal Response Plan : FRP）が策定された。これは、連邦政府が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り<sup>(20)</sup>、12の緊急支援業務<sup>(21)</sup>が設けられ、大統領による宣言が出されると、各省庁が分担して大災害などに対応するシステムになっている<sup>(22)</sup>。

この計画に署名した政府機関は、災害対応において全ての権限をFEMAに提供することになり、また大統領が連邦対応規模の災害であると宣言すると、FEMA長官が全責任を負い、全ての災害対応資源を管理することになる。<sup>(23)</sup>

危機管理の考え方の大きな変更、大胆な組織

(15) 同上

(16) 青山公三「米国における災害対応・復興の法システム」『法律時報』81巻9号, 2009.8, p.49.

(17) 務台俊介、レオ・ボスナー『高めよ！防災力—「いざ」に備えて「いま」やるべきこと』ぎょうせい, 2004, p.131.

(18) 伊藤ほか・危機管理技術研究センター水害研究室 前掲注(14), p.5.

(19) ジェームズ・L・ウィット、ジェームズ・モーガン（小林薫監訳・森尚子訳）『非常事態のリーダーシップ—危機を乗り切る9つの教訓』ジャパンタイムズ, 2003, pp.130-131.（原書名：James Lee Witt and James Morgan, *Stronger in the Broken Places: Nine Lessons for Turning Crisis into Triumph*. 2002.）

(20) 伊藤ほか・危機管理技術研究センター水害研究室 前掲注(14), p.12.

(21) 以下の12の業務を示す。輸送、通信連絡、公共事業工事、消防、緊急事態管理、被災者対応、物流物資支援、健康医療、捜索救助、危険物質対応、食糧、エネルギー。

(22) 青山 前掲注(16), p.51.

(23) 務台・ボスナー 前掲注(17), p.136.

改革、スタフォード法及びFRPにより付与された絶大な権限等により、ウィット長官は大統領が緊急事態宣言を出した348を超える災害に適切に対応し、2001年1月まで約8年半の長期間にわたってFEMA長官を務めた。

なお、ウィット長官は1996年にハーバード大学ケネディ行政大学院から『米政府イノベーション賞』を授与されている。

#### 4 国土安全保障省に組み込まれた経緯

1993年4月FEMA長官に就任したウィットは、「あらゆる危険への総合的な緊急事態管理」にリーダーシップと支援を与えることがFEMAの最優先任務であることを表明した。ただし、「あらゆる危険」の中身は、自然災害が中心であった。冷戦時代も終了したこの時期、災害対策が任務の99%で、テロ対策は1%程度と言われていた。<sup>(24)</sup>

2001年5月8日、ブッシュ大統領は、「国防総省、保健福祉省、司法省、エネルギー省、環境保護局、その他の連邦政府機関の中で大量破壊兵器の管理を取り扱う全連邦プログラム」の責任者にチェイニー副大統領を任命した。このプログラムは、すべての訓練と計画立案を含み、「最大限の効果」を得るために、完全に統合、調和し、包括的であることが必要とされた。こうした考え方に基づき、同日、「国家準備室」(the Office of National Preparedness : ONP、いわゆるテロ対策室)がFEMA内に設置された。<sup>(25)</sup>

同時多発テロ事件が発生した2001年9月11日直後の10月8日、「大統領令13228号」に

よって、テロの脅威・攻撃から米国を防衛するための国家戦略を策定し実施するため、大統領府に「国土安全保障室」(the Office of Homeland Security : OHS)が設置された。FEMAのONPは新設のOHSと協力して省庁間の調整活動を行った。ここにFEMAは初めて大量破壊兵器に対処するための訓練と装備確保を支援することとなった。<sup>(26)</sup>

2002年には、OHSが発展し国土安全保障省(Department of Homeland Security : DHS)が設置される構想が持ち上がり、FEMAはDHSの傘下に入ることが企図された。

会計検査院は、その報告書の中で、FEMAがDHSに組み込まれることで、自然災害が軽視されることになりかねないと指摘している<sup>(27)</sup>。しかし、FEMAを独立した政府機関からDHS傘下の一局とする国土安全保障法案は、2002年7月26日に下院(賛成295、反対132)で、同年11月19日に上院(賛成90、反対9)で各々可決され、同月25日にはブッシュ大統領が同法案に署名し、国土安全保障法(P.L.107-296号)が発効した。<sup>(28)</sup>

また、2004年12月にFRPを改定した国家対応計画(National Response Plan : NRP)が連邦議会で最終承認された。改定のポイントは、テロに対する様々な防止策や対応策等が強化された点である。また、FRPでは緊急支援業務<sup>(29)</sup>は12業務であったが、新たに「公共安全」、「地域長期復旧」、「対外関係」の三つの業務<sup>(30)</sup>が付加され15業務となった。<sup>(31)</sup>

(24) 茂木寿「ハリケーン「カトリーナ」に対する米国政府・州政府等による対応の問題点について(第1部)」『TRC EYE』Vol.69, 2005.11.15, p.7.

(25) 村上 前掲注(8), pp.118-119.

(26) 同上, p.119.

(27) United States General Accounting Office, *Hazard Mitigation: Proposed Changes to FEMA's Multihazard Mitigation Programs Present Challenges*, GAO 02-1035, September 2002, p.23.

(28) 村上 前掲注(8), p.120.

(29) 注(21)参照

(30) 海外消防情報センター編『海外消防情報シリーズ4 アメリカの消防事情(改訂版)』海外消防情報センター, 2008, p.75.

## 5 DHS傘下のFEMAの動向

### (1) ハリケーン・カトリーナ災害への対応の失敗

カテゴリー5<sup>(32)</sup>とされたハリケーン・カトリーナ（2005年8月）による最大の被害地となったルイジアナ州のニューオーリンズは別名「スープ皿」と呼ばれ、最も標高が高いところですら海拔約180cmしかない。そのため130万人にも達するニューオーリンズ都市圏の住民を避難させる必要があったが、どうしても脱出できない住民（推定5万人）のための対策として、ニューオーリンズ市は、市の中心部で高台にあるコンベンションセンターとフットボール競技場のあるスーパードームを公共避難所として開放した。<sup>(33)</sup>

2005年8月29日（月）、予想通り、ハリケーン・カトリーナはルイジアナ州に上陸した。FEMAのマイケル・D・ブラウン（Michael D. Brown）長官は、ブッシュ大統領等と次々に連絡をとり、軍隊の力が必要であることを告げたが、実際に軍隊が救援物資を届けるために到着したのはその週の終わり、9月2日（金）であった。この致命的な遅れがこの災害における最も非難される出来事となった。<sup>(34)</sup>

当時、ルイジアナ州の州兵の35%はイラクをはじめ海外に派遣されており、しかも残る州兵の官舎は冠水して身動きが取れない状態であった。警察も消防も機能を発揮できない状態であり、連邦政府の陸軍の投入は必須であったが、時機を逸した対応となってしまった。<sup>(35)</sup>

これ以外にも手抜き工事による堤防の決壊等

様々な失敗があり、社会的なインパクトが大きかったため、問題点を洗い出した多くの報告書が刊行された。連邦議会上院及び下院からも調査報告が提出されている。<sup>(36)</sup>

失敗の根本原因については、FEMAがDHSの傘下に組み込まれたことで十分に機能を発揮できなかったこと、テロ対策に偏重した危機管理体制に問題があったという指摘が多かった。連邦政府と州政府、地方自治体における災害対応の役割に根本原因があるという指摘も多い。さらには、担当者の能力や資質によるところも大きいとされ、特にブラウン長官に関する指摘が多く、ブラウン長官は引責辞任した。<sup>(37)</sup>

### (2) ポスト・カトリーナ緊急事態管理改革法による組織改革後のFEMA

ハリケーン・カトリーナ災害の反省を踏まえて2006年に制定されたポスト・カトリーナ緊急事態管理改革法（P.L.109-295）により、FEMAの組織機構が再編され、特にFEMA長官の大統領による任命、資格要件、及び、大統領・国土安全保障長官その他の上位機関との関係について明確になった。改革前は、国土安全保障長官とFEMA長官の間には、緊急事態対応担当次官が介在しており、指揮命令系統の不透明化の一因であったが、改革後は、国土安全保障長官とFEMA長官の直接的な指揮監督関係が明確になった。またFEMA長官には、米国の緊急事態管理に関するあらゆる問題についての主たる助言者としての役割も与えられ、連邦議会に対して、緊急事態管理に関する勧告を独

(31) 青山 前掲注(16), p.51.

(32) 米国立ハリケーンセンターのサファ・シンプソン・ハリケーンスケールによるハリケーンの種類。カテゴリー5は最も危険なレベルで速度は時速155マイル以上である。

(33) 危機管理社会の情報共有研究会著・山下徹監修『危機対応社会のインテリジェンス戦略—事例に学ぶ情報共有と組織間連携』日経BP企画, 2006, pp.160-166.

(34) 同上, pp.168-169.

(35) 同上, p.170.

(36) 同上, pp.95-97, 171.

(37) 同上, pp.95-97, 176-177.



自に行うことができることが認められた。さらに、大統領は、必要に応じ、FEMA 長官を閣議の一員に加えることができることとされた。<sup>(38)</sup>

FEMA は、DHS に組み込まれる以前の独立した機関に戻ることはなかったが、FEMA 長官には、独立した機関当時に近い権限が与えられたといえる。

ハリケーン・カトリーナ襲来後、FEMA を中心に危機管理対策の見直しが行われた結果、2007 年のカリフォルニア南部山林火災では、連邦政府は迅速な判断と決断に基づいて行動し、連邦政府、州政府、地方自治体との三者連携を図るための特別チームが設置される等適切な対応が行われた。<sup>(39)</sup>

### (3) オバマ政権下での FEMA

危機対応にあたる主務官庁であるべき FEMA を DHS から独立させ、大統領直轄の機関とすべきとの指摘は今でもなされているが、オバマ政権下では実現していない。

2009 年 3 月、オバマ大統領は新しい FEMA 長官にフロリダ州で危機管理マネージャーをしていたクレイグ・ヒューゲイト (Craig Fugate) 氏を指名した。彼は共和党員であるが、様々なハリケーンの対応を指揮してきた経験、テロ対策等への手腕が高く評価され、指名されたのである。クリントン政権下のウィット FEMA 長官はアーカンソー州危機管理局長の経歴を持つ専門家であったが、ハリケーン・カトリーナ襲来時のブラウン長官等、FEMA の歴代長官の半数以上は危機管理にはほとんど素人であった。そうした反省も込めて、ヒューゲイト氏を FEMA 長官に指名したのである。<sup>(40)</sup>

2011 年 8 月 27 日にノースカロライナ州に上陸したハリケーン・アイリーンは、上陸前から、ハリケーン・カトリーナ並みの強い勢力でニューヨークなどの大都市を直撃する進路が予想され、オバマ大統領も 26 日には「過去最大規模の災害になるおそれがある」と警告している。同日には 230 万人の避難指示が出された。<sup>(41)</sup>

避難者の情報入手の手段として、ソーシャルメディアが大いに活用された。特に地元自治体発表の情報の入手などに利用されている。例えば、ニューヨーク市のサイトがアクセスの殺のためダウンしたり、6 万 2000 世帯が停電していた中で、多くの市民がツイッターやフェイスブックで市長の収束宣言の情報を得ていた。FEMA は、市民が災害関係情報をソーシャルメディアで発信していた事実を踏まえ、市民を「災害対応チームの一員」と考え、被災地に住む市民が持つ情報をソーシャルメディアを通じて災害対策に役立てることを検討している。<sup>(42)</sup>

情報の共有化や状況認識の一致が危機管理においては必須とされるが、ヒューゲイト長官が指揮する FEMA は最新のメディアを活用して、行政と市民、また市民相互が直接つながる環境を構築しようとしているといえる。<sup>(43)</sup>

## III FEMA の現状について

### 1 FEMA の組織・要員

FEMA の組織は、長官 (Administrator) の下に保護・準備部 (Protection and National Preparedness)、応急対応・復旧部 (Response and Recovery)、連邦保険・被害軽減部 (Federal Insurance and Mitigation)、米国消防局 (U.S. Fire

(38) 土屋恵司「アメリカ合衆国の連邦緊急事態管理庁 (FEMA) の組織再編」『外国の立法』No.232, 2007.6, pp.10-11.

(39) 伊藤ほか・危機管理技術研究センター水害研究室 前掲注(14), p.72.

(40) 青山公三「オバマ政権の危機管理政策」『地域開発』542, 2009.11, p.39.

(41) 田中孝宜「米ハリケーン「アイリーン」災害 ソーシャルメディアを減災に積極活用」『放送研究と調査』51(11), 2011.11, p.98. ほか。

(42) 同上, p.98.

(43) 同上

Administration：USFA）、等の主要部局を配している。<sup>(44)</sup>

以下、主要部局別に主な業務内容を紹介する。

(1) 保護・準備部（Protection and National Preparedness）

防災や事前準備の段階に対応する組織であり、研修・訓練の実施、情報の共有化、啓蒙活動などが任務である。具体的には、消防活動における初期対応要員の能力強化、地域に設置されている危機管理センター（EOC）の整備、災害関係の全国研修センターの運営、市民防災組織へのトレーニング等である。<sup>(45)</sup>

(2) 応急対応・復旧部（Response and Recovery）

この部では災害時、緊急時に生命や財産を保護する対応を行う。可搬型や固定型の防災設備を伴って、人々から危険を排除し、必要とする食糧、水、避難場所、医療等の調整を行うことになっている。<sup>(46)</sup>

また、被害コミュニティを支援し、復興を図るための手段として、公共団体支援、個人向け支援を行う。

FEMA は、市街地（urban）<sup>(47)</sup>の搜索・救助活動と情報発信・計画策定の主務官庁として機能することになっている。市街地の搜索・救助活動の主務官庁といっても FEMA 自体が搜索や救助活動を実施するわけではない。米国には搜索救助隊（Urban Search & Rescue）と呼ばれる組織が 28 あり、平時は地方自治体の消防機関に属しているが、大災害時には一時的に

FEMA の管轄下に入り、被災地に派遣されるのである。被災地では、現地の消防当局の指揮下に入る。<sup>(48)</sup>

(3) 連邦保険・被害軽減部（Federal Insurance and Mitigation）

主な任務は、災害が起きた場合の人々の生命や財産への影響を軽減・除去することにある。河川氾濫地域における建物の安全確保、耐震工事の施工、建築基準の作成・強化、洪水保険制度の運営<sup>(49)</sup>等がその活動内容である。<sup>(50)</sup>

例えば、洪水危険地域を地図上に示し、自治体と協力しながらその地域における将来の建物の建設抑制措置を講じている。その地域で建設工事が行われるにしても、施工主は FEMA のハザードマップを参考に洪水時の水深を推量し、洪水が起こっても被害が最小限に抑えられるような構造の高床式の構造物を特別に設計することになる。<sup>(51)</sup>

(4) 米国消防局（U.S. Fire Administration：USFA）

火災による生命や財産の甚大な損失のため、米国議会では、「連邦火災防止管理法」（The Federal Fire Prevention and Control Act）を 1974 年に制定している。この法律に基づいて USFA や消防大学校（National Fire Academy：NFA）が創設された。<sup>(52)</sup>

1979 年における FEMA の設置に伴い、連邦の消防行政の所管が FEMA に移り、2002 年の組織再編により、FEMA は新設の DHS の傘下

(44) 海外消防情報センター編 前掲注(30), p.66.

(45) 務台・ボスナー 前掲注(17), pp.206-209.

(46) 海外消防情報センター編 前掲注(30), p.67.

(47) urban の意味は都市というより、荒地に対する市街地と解釈するのが適切である。

(48) FEMA 前掲注(3), p.11.

(49) 米国議会では、年々、洪水対策費が増加していることから洪水保険制度（National Flood Insurance Program：NFIP）を 1968 年に創設したが、この制度を運営している。

(50) 務台・ボスナー 前掲注(17), pp.210-211.

(51) 同上, pp.162-163.

(52) 海外消防情報センター編 前掲注(30), p.67.

に組み込まれたが、消防部門もその一部となった<sup>(53)</sup>。

FEMA の本部はワシントン D.C. にあり、全米に 10 か所の地方局 (Regional Operations) がある。各地方局は幾つかの州を担当し、その職員は州の災害対応計画や被害軽減計画の策定支援、及び、大災害が発生した場合には、支援・救助活動に従事している。<sup>(54)</sup>

FEMA には 2011 年 9 月 6 日時点で 7,603 人の職員がおり、常勤職員約 3,700 名のほかに約 4,000 名の臨時職員がいる。<sup>(55)</sup>

臨時職員は災害時のみにその専門能力に応じて緊急時活動に従事する。具体的には、被害家屋・施設の調査、電話の応対、議会・マスコミ・地域住民への対応、人事・賃金・物資の供給・輸送・通信などの管理業務、コンピュータネットワークの構築と運営、データ入力と記録などであり、“地方自治政府が機能麻痺した時点での強力な助っ人”としての機能も発揮する。<sup>(56)</sup>

## 2 非常時対応システムの変遷

非常時指揮システム (Incident Command System: 以下「ICS」) は、FEMA が危機管理の基本としているシステムである。このシステムは、その精度の高さから全米の危機管理組織により参考にされ、また西側諸国では危機管理

システムの世界標準のような位置づけにあり、ニュージーランド、オーストラリア、英国でも同様のシステムが運用されている。<sup>(57)</sup>

各地から駆けつけた災害関係者間での混乱を防ぐため、全ての対応者の責任・役割を明確なものとし、協力体制の構築やパートナーシップの維持に役立っている。従来は州レベルのシステムであったが、ウィット長官の時代に連邦レベルのシステムとして導入されている。<sup>(58)</sup>

現在導入されている国家非常時管理システム (National Incident Management System: 以下「NIMS」) は、ICS に多機関調整システムと広報システムを加えた三つのシステムから構成される、総合的なものである。<sup>(59)</sup>

NIMS はインシデントの種類や規模に関係なく、あらゆる事態に対応できることをコンセプトに構築されているため、連邦政府だけではなく、州政府、さらには郡や市などの地方政府においても遵守することが要請・義務化されている<sup>(60)</sup>。また、民間団体や非営利団体も対象としている<sup>(61)</sup>。

## 3 国家対応枠組

2008 年 1 月に NRP を改定した国家対応枠組 (National Response Framework: 以下「NRF」)<sup>(62)</sup> が策定された。NRP との違いは、特に民間との連携に重点を置いている点である。また、中

(53) 同上, p.17.

(54) FEMA 前掲注(3), p.9.

(55) *The Washington DC Job Source*. <<http://dcjobsource.com/fema.html>>

ただし、FEMA のホームページの *about FEMA* <<http://www.fema.gov/about/index.shtm>> によると、2011 年 10 月 8 日時点で総職員数は 7,474 名である。

(56) FEMA 前掲注(3), pp.9-10.

(57) 危機管理社会の情報共有研究会著・山下監修 前掲注(33), pp.80-81; 伊藤ほか・危機管理技術研究センター水害研究室 前掲注(14), p.13.

(58) 務台・ボスナー 前掲注(17), pp.142-143.

(59) 危機管理社会の情報共有研究会著・山下監修 前掲注(33), p.89.

(60) 同上, p.93.

(61) 井樋三枝子「アメリカの連邦における災害対策法制」『外国の立法』No.251, 2012.3, p.13.

(62) FEMA, *National Response Framework*, 2008.1. <<http://www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/nrf-core.pdf>> (国家対応枠組)

心となって対応に当たる FEMA などの機関の権限が強化され、プロセスが単純化された。

緊急支援業務は、NRP 同様、15 業務あり、連邦政府等の関係機関に対して業務ごとに調整機関（Coordinator）、主要機関（Primary agency）、支援機関（Support agency）の分担が定められている（表2）。<sup>(63)</sup>

FEMA の緊急業務センター（Emergency Operation Center：EOC）では15の緊急支援業務を所管する主務省庁の課長レベルが集結し、連絡調整を行うこととなっている<sup>(64)</sup>。

#### 4 各州の防災担当機関

危機管理についての各州の担当部局は、州知事部局：9州、州軍：22州、公共安全局：15州、その他：5州である。第二次世界大戦後の米国の防災行政は東西冷戦に端を発しており、ソ連の核攻撃から如何にして国民を保護するかが最重要課題であり、市民の集団避難、パニック防止等の措置を行う機関としては、機動力、治安維持機能からみて軍隊が適当であるとの考えにより、防災の主担当機関として州軍が指定され、現在に至っている州が多い。<sup>(65)</sup>

#### 5 専門職育成・研修機関の充実

米国においては、危機管理でキャリアを蓄積している人がいる。また大学によっては危機管理における学位等を提供している。<sup>(66)</sup>FEMAにも全国を対象とした研修センターが二つある。ワシントン北部の消防大学校（National Fire Academy：以下「NFA」）と、同じ敷地内にある

緊急事態管理研究所（Emergency Management Institute：以下「EMI」）である。EMIは、地方、州、連邦各レベル危機管理に関する教材やトレーニングコースのほか<sup>(67)</sup>、講師派遣による遠隔地での学習コース、ネット上のオンラインコースなども提供し、様々な需要に答えている。<sup>(68)</sup>

このEMIには選挙で選出された公職者向けのコースもある。市町村の公職者が1週間の訓練コースを受け、危機管理に関するスタンダードを学ぶことで危機管理に対する準備ができるようになる。<sup>(69)</sup>

オクラホマシティ連邦政府ビル爆弾テロ事件（1995年4月）の際、偶然ではあるが、この事件の2週間前、市長と市議会議員、危機管理局職員、警察署長、消防署長は、EMIに行き、対応、準備にかかわる2週間コースの訓練を受けていた。もしその訓練を受けていなければ、対応において過ちを犯していたのではないかと彼らは述懐している。<sup>(70)</sup>

### IV 我が国との対比：相違点・類似点・影響

#### 1 法体系等の相違

米国における災害対応・復興の体系は、連邦の「スタフォード法」に規定されている。スタフォード法は1988年に制定され、その後何度か改正が行われてきた。基本的には連邦が行う大規模な災害対応・復興に関する法律であるが、地方政府、州も連携した体系的な災害救助、緊急支援の方策が示されている。<sup>(71)</sup>

(63) 海外消防情報センター編 前掲注(30), p.73.

(64) 同上

(65) 同上, pp.70-71.

(66) 務台・ボスナー 前掲注(17), p.146.

(67) FEMA, "Training." <<http://www.fema.gov/prepared/train.shtm>>

(68) 務台・ボスナー 前掲注(17), pp.208-209.

(69) 同上, p.147.

(70) 同上, p.137.

(71) 青山 前掲注(16), p.48.

表2 緊急支援業務の分担表

	1 輸送	2 通信 連絡	3 公共 事業 工事	4 消 防	5 緊 急 事 態 管 理	6 被 災 者 対 応	7 物 流 物 資 支 援	8 健 康 医 療	9 捜 索 救 助	10 危 険 物 質 対 応	11 食 糧	12 エ ネ ル ギ ー	13 公 共 安 全	14 地 域 長 期 復 旧	15 対 外 関 係
USDA <sup>(1)</sup>			S		S	S	S	S		S	C/P/S	S		P	S
USDA/FS <sup>(2)</sup>	S	S	S	C/P		S	S	S	S	S			S		
DOC <sup>(3)</sup>	S	S	S	S	S		S	S	S	S	S	S	S	S	S
DOD <sup>(4)</sup>	S	S	S	S	S	S	S	S	S	P	S	S	S	S	S
DOD/USACE <sup>(5)</sup>	S		C/P	S		S	S	S	S	S	S	S	S	S	
ED <sup>(6)</sup>					S										S
DOE <sup>(7)</sup>	S		S		S		S	S		S	S	C/P	S	S	S
HHS <sup>(8)</sup>			S		S	S	S	C/P	S	S	S			S	S
DHS <sup>(9)</sup>	S	S	S		S		S	S	S	S	S	S	S	P	C
DHS/FEMA <sup>(10)</sup>	S	P	P	S	C/P	C/P/S	C/P	S	C/P	S	S			C/P	P
DHS/NCS <sup>(11)</sup>		C/P					S					S			
DHS/USCG <sup>(12)</sup>	S		S	S				S	P	P			S		
HUD <sup>(13)</sup>					S	S								P	S
DOI <sup>(14)</sup>	S	S	S	S	S	S	S	S	P	S	P/S	S	S	S	S
DOJ <sup>(15)</sup>	S				S	S		S	S	S	S		C/P		S
DOL <sup>(16)</sup>			S		S	S	S	S	S	S	S	S		S	S
DOS <sup>(17)</sup>	S		S	S	S			S		S	S	S			S
DOT <sup>(18)</sup>	C/P		S		S	S	S	S		S	S	S		S	S
TREAS <sup>(19)</sup>					S	S							S	S	S
VA <sup>(20)</sup>			S		S	S	S	S					S		S
EPA <sup>(21)</sup>			S	S	S			S		C/P	S	S	S	S	S
FCC <sup>(22)</sup>		S			S										S
GSA <sup>(23)</sup>	S	S	S		S	S	C/P	S		S	S				S
NASA <sup>(24)</sup>					S		S		S				S		S
NRC <sup>(25)</sup>			S		S					S		S			S
OPM <sup>(26)</sup>					S		S								S
SBA <sup>(27)</sup>					S	S								P	S
SSA <sup>(28)</sup>						S							S		S
TVA <sup>(29)</sup>			S		S							S			S
USAID <sup>(30)</sup>								S	S						S
USPS <sup>(31)</sup>	S				S	S		S			S		S		S
ACHP <sup>(32)</sup>											S				
ARC <sup>(33)</sup>			S		S	S		S			S			S	
CNCS <sup>(34)</sup>			S			S								S	
DRA <sup>(35)</sup>														S	
HENTF <sup>(36)</sup>											S				
NARA <sup>(37)</sup>											S				
NVOAD <sup>(38)</sup>						S								S	

(注) C：調整機関。緊急支援業務相互の調整責任を負う。

P：主要機関。緊急支援業務の管理責任を負う。

S：支援機関。主要機関を支援する責任を負う。

《略称一覧》

- (1) USDA : Department of Agriculture
- (2) USDA/FS : US Forest Service
- (3) DOC : Department of Commerce
- (4) DOD : Department of Defense
- (5) DOD/USACE : US Army Corps of Engineers
- (6) ED : Department of Education
- (7) DOE : Department of Energy
- (8) HHS : Department of Health and Human Services
- (9) DHS : Department of Homeland Security
- (10) DHS/FEMA : Federal Emergency Management Agency
- (11) DHS/NCS : National Communications System
- (12) DHS/USCG : United States Coast Guard
- (13) HUD : Department of Housing and Urban Development
- (14) DOI : Department of the Interior
- (15) DOJ : Department of Justice
- (16) DOL : Department of Labor
- (17) DOS : Department of State
- (18) DOT : Department of Transportation
- (19) TREAS : Department of the Treasury
- (20) VA : Department of Veterans Affairs
- (21) EPA : Environmental Protection Agency
- (22) FCC : Federal Communications Commission
- (23) GSA : General Services Administration
- (24) NASA : National Aeronautics and Space Administration
- (25) NRC : Nuclear Regulatory Commission
- (26) OPM : Office of Personnel Management
- (27) SBA : Small Business Administration
- (28) SSA : Social Security Administration
- (29) TVA : Tennessee Valley Authority
- (30) USAID : U.S. Agency for International Development
- (31) USPS : U.S. Postal Service
- (32) ACHP : Advisory Council on Historic Preservation
- (33) ARC : American Red Cross
- (34) CNCS : Corporation for National and Community Service
- (35) DRA : Defense Research Agency
- (36) HENTF : Heritage Emergency National Task Force
- (37) NARA : National Archives and Records Administration
- (38) NVOAD : National Voluntary Organizations Active in Disaster

(出典) FEMA ウェブサイト <<http://www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/nrf-esf-all.pdf>>; 海外消防情報センター編『海外消防シリーズ4 アメリカの消防事情（改訂版）』海外消防情報センター, 2008, p.75. を基に筆者作成。なお、「緊急支援業務」の詳細な内容については、井樋三枝子「アメリカの連邦における災害対策法制」『外国の立法』No.251, 2012.3, p.14. 参照。

現在の法律は、2007年に改正されたものである<sup>(72)</sup>。FEMAはスタフォード法に基づいて総合調整役として活躍している。

我が国の場合、災害対策の基本法である災害対策基本法（昭和36年法律第223号）を中核として、災害応急対策に係る制度<sup>(73)</sup>、被災者へ

の救済援助措置に係る制度<sup>(74)</sup>、災害復旧・復興に係る制度<sup>(75)</sup>、保険共済制度<sup>(76)</sup>、災害関係税制<sup>(77)</sup>等の制度があり、また、個別の災害事象ごとの災害対策に係る制度<sup>(78)</sup>もあり、風水害、地震、火山、原子力災害など災害の性格に応じた対応策が用意されている<sup>(79)</sup>。我が国の

(72) 同上

(73) 災害救助法（昭和22年法律第118号）、水防法（昭和24年法律第193号）、消防法（昭和23年法律第186号）、自衛隊法（昭和29年法律第165号）、警察法（昭和22年法律第196号）等

(74) 被災者生活再建支援法（平成10年法律第66号）、住宅金融公庫法（昭和25年法律第156号）、災害弔慰金の支給等に関する法律（昭和48年法律第82号）等

(75) 公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法（昭和26年法律第97号）、公立学校施設災害復旧費国庫負担法（昭和28年法律第247号）、被災市街地復興特別措置法（平成7年法律第14号）等

(76) 地震保険に関する法律（昭和41年法律第73号）、農業災害補償法（昭和22年法律第185号）、森林国営保険法（昭和12年法律第25号）等

(77) 災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律（昭和22年法律第175号）

災害対策は、これらの法律に基づき中央防災会議の下、国における防災関係機関として、平成23年度末現在24の指定行政機関、58の指定公共機関、そして全国の地方公共団体が担っている<sup>(80)</sup>。

## 2 元 FEMA 幹部職員の指摘を踏まえて

1979年のFEMA創設以来、同庁に勤務するレオ・ボスナー(Leo Bosner)氏は、平成12(2000)年9月から約1年間、日本における危機管理について研究するため、市ヶ谷の防衛庁(当時)に席を置き、精力的に実地調査や関係者との面談・議論を行った上で、我が国における危機管理体制の在り方等について多くの指摘、提言を行っている<sup>(81)</sup>。

またウィット元FEMA長官は、平成14(2002)年5月29日及び同31日に兵庫県と東京都で開催された「地方公共団体の危機管理のあり方シンポジウム」において基調講演を行い、パネルディスカッションにも参加し、同じく我が国における危機管理体制の在り方等について多くの指摘、提言を行っている<sup>(82)</sup>。

以下に両氏の指摘、提言のうち主要なものを踏まえて、我が国の危機管理体制の現状と対比し、相違点等を整理した。

### (1) 国の機関の一元的体制

伊勢湾台風(昭和34(1959)年)の後、昭和36(1961)年に成立した災害対策基本法の前案を作成したのは当時の自治省であったが、その法律の下に作られた中央防災会議の事務局は、自治省消防庁ではなく、当時の総理府が担うこととされた。爾来、災害対策において、総理府(その後の国土庁防災局、内閣府災害担当部局)と消防庁の二元体制となってしまった<sup>(83)</sup>。

このような事態に対し、ボスナー氏は、米国でFEMAが設立されたのと同じかたちで<sup>(84)</sup>、内閣府災害担当部局、内閣官房危機管理室、総務省消防庁を統合し日本版FEMAの中核としていくことを提言している<sup>(85)</sup>。

東日本大震災後、ボスナー氏は雑誌<sup>(86)</sup>や講演<sup>(87)</sup>等において繰り返し、日本版FEMAを創設することを通じて、我が国の災害対応能力を改善し強化する努力を継続することを提言している。

また、ウィット氏は講演において次のように述べている。「日本においては、多くの異なる省庁が異なる責任を負っているようである。緊急事態の管理に関してやや断片化しているように感じる。(中略)どこが総括的な計画をもっているのか、どうやって一緒に協力していくか、どうやって資源を調節するのか。中央のレベルから実際の地方レベルまでどのように協力し、

(78) 台風常襲地帯における災害の防除に関する特別措置法(昭和33年法律第72号)、大規模地震対策特別措置法(昭和53年法律第73号)、活動火山対策特別措置法(昭和48年法律第61号)、砂防法(明治30年法律第29号)、豪雪地帯対策特別措置法(昭和37年法律第73号)等

(79) 務台・ボスナー 前掲注(17), pp.1-2.

(80) 内閣府「防災に関する組織」<<http://www.bousai.go.jp/linfo/soshiki/index.html>>

(81) 務台・ボスナー 前掲注(17), p.151.

(82) 同上, pp.127-151.

(83) 同上, p.54.

(84) 本稿II 1・2参照

(85) 務台・ボスナー 前掲注(17), p.165.

(86) レオ・ボスナー(務台俊介訳)「米国の巨大危機管理組織とFEMAの今」『THE FIREFIGHTER 近代消防』49(5), 2011.5, p.43.

(87) 「第6回国際PPPフォーラム終了」2011.7.6. 東洋大学大学院経済学研究科公民連携専攻ウェブサイト<<http://www.pppschoo.jp/article/14037931.html>>

どうやって一定の資源から最大の効果を引き出すのか。資源は限定されており、いかにむだを省くかなど計画はあるのかがはっきりしない。こうしたことは、一つの省庁がコーディネートし、意思決定の権力をもっていなければ、緊急対応の場合において、困難になりがちである。」<sup>(88)</sup>

ウィット氏の発言は、日本版 FEMA の必要性を示唆しているといえる。

なお、民主党は平成 21（2009）年、第 45 回衆議院議員総選挙の際のマニフェストにおいて、危機管理庁（仮称）の設置についてふれている<sup>(89)</sup>。

## (2) 予算の管理・運用の相違

FEMA は米国災害救済基金（U.S. Disaster Relief Fund）を管理し、米国の政府機関が災害応急対応の諸活動で支出した経費を精算することとしているのに対し、日本の政府機関はそれぞれが自らの災害対応予算を管理し、一元的管理ではない相対的に独立した運用となっている。<sup>(90)</sup>

統制型の米国と分離・独立型の我が国との体制の相違が顕著に現れている、といえる。

## (3) システム

ボスナー氏は、日本では多くの消防局で ICS に類似したシステムを導入している事実を指摘した上で、「こうしたシステムに明るい日本の消防本部職員が政府の職員向けに、ICS に関するセミナーを実施し、政府においても、災害応

急時に活用できるような類似のシステムの開発・実施を検討すべきである。」<sup>(91)</sup>と提言している。

## (4) 防災対応計画

ボスナー氏は、我が国には「NRP のような単一で簡明な計画がないなかで、国、都道府県、市町村の職員は、往々にして災害応急計画に不慣れで、他の機関や団体が有する資源についても知らないことが多い。」<sup>(92)</sup>と指摘している。

米国は、すべての災害に「一つの組織行動原則」で対応するという「オールハザード・アプローチ」を採用している。災害の種類や規模に関わらず、国民の生命および財産、そして環境に与える損失を最低限におさえることが優先されるのであり、それは関係当局全体が一つの組織として効果的、効率的に動くか、ということにかかっている。<sup>(93)</sup>

従って、災害対応関係の計画は、連邦、州、NGO といった対応する機関別で構成されている。

我が国の平成 23（2011）年 12 月 27 日版「防災基本計画」<sup>(94)</sup>は、約 500 ページの大部なものであり、16 編で構成されており、各編は災害別に災害予防、災害応急対策、災害復旧・復興という共通の章立てとなっている。各章ごとに関係する国の機関、地方自治体の記載があるため、原則的には分離・独立型の対応となるが、米国の場合は関係当局全体が一つの組織として「一つの組織行動原則」で対応することとなる。

(88) 務台・ボスナー 前掲注(17), p.142.

(89) 「48 災害や犯罪から国民を守る」と題して、以下の文言が記載されている。「大規模災害時等の被災者の迅速救済・被害拡大防止・都市機能維持のために、危機管理庁（仮称）を設置するなど危機管理体制を強化する。」『民主党 政権政策 Manifesto』民主党, 2009, p.22. <[http://archive.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto\\_2009.pdf](http://archive.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf)>

(90) 務台・ボスナー 前掲注(17), p.159.

(91) 同上, p.167.

(92) 同上, p.158.

(93) 深見・久本 前掲注(2), p.4.

(94) 中央防災会議「防災基本計画」2011.12. <[http://www.bousai.go.jp/keikaku/20111227\\_basic\\_plan.pdf](http://www.bousai.go.jp/keikaku/20111227_basic_plan.pdf)>



## (5) 教育

米国の危機管理における最大の特徴は、特に我が国のそれと比較した場合、教育にあるといえる。

ウィット氏は、我が国の場合、危機管理担当の職員が2年ごとの人事サイクルで他の部署に異動してしまうこと等、危機管理が片手間の仕事、一時的な任務として扱われている事実を指摘したうえで、我が国の危機管理の専門性を高めるためには国、都道府県、市町村とも常勤の危機管理専門家を確保、配置することを提言している。また、危機管理専門家育成のために体系的な危機管理教育訓練の仕組みを構築すべきであり、日本において、「国立危機管理教育訓練センター」といった組織が必要であると提言している。

この組織のモデルが前述した米国のEMIであることは明らかである。

EMIでは、危機管理に携わる人々全体、すなわちFEMAスタッフ、災害関連職員、連邦政府のパートナー、州や地方の危機管理者、ボランティア組織等を対象とし、400以上のコースを提供している。またEMIのウェブベースの遠距離学習プログラムは62コースある。<sup>(95)</sup>

我が国においては、消防大学校において都道府県職員向けのトップセミナー、危機管理講習会が開催されており、また消防庁はウェブ上で防災・危機管理に関するe-カレッジ<sup>(96)</sup>を開設し、消防職員・消防団員向けだけではなく、地方公務員向けにも研修を行っているが、米国に比べれば自治体の防災担当職員や幹部職員が防災・危機管理全般の知識を体系的に獲得する機

会が充分とはいえない。<sup>(97)</sup>

ごく最近の動きであるが、危機管理士の養成並びにその知識及び技術の認定を行い、危機管理士試験等を実施することを目的に、日本自治体危機管理学会と明治大学危機管理研究センターとの協力により、「日本危機管理士機構」<sup>(98)</sup>が平成23(2011)年9月1日に設立された。同機構の今後の活動が注目される。

## おわりに

我が国の災害対応システムは、各組織の独立した権限を前提とする分権的・多元的なシステムである。これは、組織間の水平的な協力・協調を前提としているものであり、米国のような命令・統制型のシステムとは発想が根本的に異なっている。<sup>(99)</sup>

こうした我が国の水平的な災害対応には、命令・統制型の災害対応には存在しないメリットがある。全体の状況が充分掌握されておらず、指揮命令系統が確立されていなくとも、分権的に各機関が行動することができるという点である。例えば、水道の復旧は日本の場合は市町村の業務であり、全国の市町村水道部局等を主な会員とする日本水道協会を通じて復旧が行われるが、かなりの程度、首長から独立して自律的な活動を展開している。米国の場合は、FEMAの理解がないために上下水道の復旧ができない、といった事態も発生している。<sup>(100)</sup>

また、危機管理体制の強化のためには、内閣官房が関係省庁を調整する現在のやり方を強化する方が現実的との見方もある。<sup>(101)</sup>

(95) 深見・久本 前掲注(2), p.6.

(96) 『e-カレッジ防災危機管理』<<http://www.e-college.fdma.go.jp/index.html>>

(97) 我が国における防災に関する研修体制については、務台・ボスナー 前掲注(17), p.33.「図表2-7 防災に関する研修体制(現状と課題)」に詳述されている。

(98) 日本危機管理士機構ウェブサイト<<http://jiem.jp/>>

(99) 若田部昌澄編・PHP総合研究所「国家のリスク・マネジメント研究会」『日本の危機管理能力』PHP研究所, 2009, p.296.

(100) 同上, pp.296-297.

(101) 同上, p.259.

こうした日本版 FEMA 創設に消極的な見解もあるが、いずれにせよ、東日本大震災を契機として、我が国全体の危機管理の在り方については更なる見直しが必要である。

（おかむら みつあき・専門調査員）