



『災害への対応 米国のFEMAに学ぶ』

ALSOK
参事 中村 雅一



2011年の東日本大震災以来、日本列島は南海トラフ地震、首都直下型地震や津波の脅威にさらされているという報道が頻りにあります。そればかりか、近年、ゲリラ豪雨、爆弾低気圧、スーパー台風、竜巻など、従来聞いたことのなかった異常な気象現象に襲われる例が増えています。これに伴って国民の自然災害に対する関心も高まりつつあります。

いつ来るか分からぬ災害に対する取組みには、費用をかけにくいことがあります。つまり、費用の効果、効率を測定することは難しいともいえます。もちろん、無駄な費用を掛けてよいということにはなりません。

災害には地震、台風、噴火、津波など多くの種類がありますが、対応策には共通点が少なくありません。

災害発生の検知に始まって、住民への広報、避難、被害状況の把握、復旧、回復などがそれです。これは別に、災害発生の予測やハザードマップのような被害の予測をすることも共通しています。

国土が広く、日本以上に多様な災害に悩まされている米国の取り組みはどうでしょうか？

【FEMAとは】

米国には略称FEMAと呼ばれる災害対策専門機関があります。現在は国土安全保障省の組織下にある官庁です。1978年のFEMA設立当時は大統領直属の独立行政機関でした。FEMAとはFederal Emergency Management Agencyで日本では連邦緊急事態管理庁と呼ばれていました。設立当初のFEMAの評判はきわめて芳しいものでした。

ワシントン州で発生したセントヘレンズ火山の噴火(80年5月)、カリフォルニア州で発生したロマ・プリータ地震(89年10月)、ノースリッジ地震(94年1月)をはじめ、全米で発生した自然災害に迅速、的確に対応していました。その最も傑出していた点は、災害が発生した際の初動と機動力でした。

迅速に対応して救助活動を行い、回復させるまでの一連の流れを踏まえて、その処理も素早く、米国民から大いに評価されました。災害対策において逡巡や遅れは決定的な被害をもたらします。

FEMAはゼロから出発した組織ではなく、それ以前に各行政機関にあった災害対策に関連した組織を、時のカーター大統領が行政改革の一環で統合したものでした。一般調達庁、市民防衛庁、合衆国消防局、連邦保険庁などが統合されました。すなわち、災害対策に必要な機能を統合したのです。分散していたのはどうしても効率的な活動はできないというわけです。

FEMAが迅速な対応を行えて来た理由は、独立した行政機関で、FEMAの長官の上はすぐに大統領だったことが大きな要因でしょう。FEMAが情報を収集して、長官が大統領に報告すると、大統領は状況を判断して、必要な場合には直ちに大災害(Major Disaster)あるいは緊急事態(Emergency)を宣言し、現場に連邦調整官(FCO)を派遣します。このFCOが現場に集まる関係各機関の活動を調整し、大統領に報告し、指示を仰ぎます。したがって、大災害ともなると、FCOには副大統領が指名されることもあると聞かされました。

FEMAは、2001年9月の9.11事件で誕生した国土安全保障省の組織下に入ることになりました。大統領とFEMAの長官の間に国土安全保障省の長官が入ることによって、FEMAの利点が失われたようです。

リケーン・カトリーナで水没したニューオリンズの復旧にはかなり手間取り、批判を浴びました。この時は逆に国土安全保障省の寄合い所帯という悪い点が出てしまい、同省に糾合された各組織は、相互のコミュニケーションが取れずに混乱してしまったようです。また、法令の不備も影響したようです。

【初動的重要性】

トップに直結している組織が強いことは明らかです。とくに緊急事態ではそうです。そうなれば緊急事態の際にトップの判断も意思決定も早くなることは想像ができます。一方で、現在のFEMAがそうであるように、皮肉にも糾合した組織が必ずしもうまくいかない例も出てきます。良い例と悪い例を両方見せてくれたといえるのかもしれません。

災害時にFEMAは何をしているのか、わが国の災害対策とどこがちがうのかです。大昔に私はFEMAの研修所EMIで2ヶ月ばかり研修を受けたことがありました。私がこの研修を受けるにあたって世話をしていたいた、国際課の担当官は研修所でのカリキュラムはあくまで米国人のために計画されているもので、外国人にそれが有用かどうかは分からないと何度も念をおされました。それはそのとおりだと思いますが、有用な部分も確実にあるでしょう。それを知るだけで大きな収穫だと思いました。



EMI研修所の校舎

【足腰の強いFEMA】

彼我の仕組みとして明らかに違うものは、災害予備役制度などがその典型でしょう。軍では予備役という言葉がよく使われていますが、この災害対策分野にも転用したもののようにです。災害ボランティアとどう違うのかは色々と議論がありそうですが、災害予備役は、10ある管区本部の研修プログラムで教育、訓練を施され、さらにこの研修所に全米から集められた災害予備役が集合教育を受けます。

これらの人々は職業も経験も様々ですが、過去に軍務に従事し、リタイヤした人が多いようでした。集合教育を受けるというよりは、お互いに経験した苦労や成功例を交換して、今後の活動に役立てていこうという意図があったようです。FEMAはワシントンDCにある本部の動きが目立ちますが、実際は手足となって動くことのできる人員が全米に配置されているのです。そこはあまり目立ちませんが、日本の組織にはない特徴です。

予算も持っているので、災害が一段落着くと被災現場で復興のために、被災市町村向きに復興についての相談に乗り、援助を行うなど手馴れた対応も行っています。

【災害への一連の対応】

災害・被害の検知・予知、住民への周知徹底(広報、放送)、避難、回復・復旧という一連の流れが重要です。FEMAはこの一連の流れを意識しつつ、災害対策を立案しています。しかし、災害対策を直接担うではありません。直接担うのはあくまで地方自治体です。連邦政府との連絡、調整、そしてトータルな地方政府の部門間の調整を行うことが役割です。

わが国の災害対策は、被災した地方自治体が奮闘しますが、応援部隊が到着してもその調整と役割分担だけで人員と時間がかかります。国が強力なリーダーシップをとることによって救助や復旧活動を推進できるようになれば、足腰の強い災害対策になるでしょう。さらに、SNSが災害対策の通信手段として使われるようになってきました。安否確認だけでなく、個々への情報提供手段としてICTを活用する道を拓いていくことが国際社会への貢献にもつながることでしょう。