

米国の巨大危機管理組織とFEMAの今

寄稿 元FEMA危機管理担当官 レオ・ボスナー
翻訳と解説 神奈川大学教授 元消防庁防災課長 務台俊介

DHS傘下に入ったFEMAの現状を紹介

米国では2001年の同時多発テロを受け、2003年にDHS (Department of Homeland Security 国土安全保障省) が設立され、FEMA (連邦危機管理庁) はDHSに統合された。その新生FEMAについて期待される機能と役割について、2003年時点のマイケル・タミロウ氏の解説を紹介したことがある (注1)。

その後、7年間の経過し、実際にDHSの傘下に属し様々な災害局面で活動した新生FEMAがどのような状態にあるのか、日本の防災関係者は興味のあるところである。

この度、2008年にFEMAを退職したレオ・ボスナー氏が、記者 (元消防庁防災課長・神奈川大学教授) の依頼により、2010年時点のFEMAの現状について寄稿を寄せた。もとよりその意見はFEMAそのものの公式意見ではなく、ボスナー氏の個人的見解である。

ボスナー氏は、DHSという巨大組織の中に組み込まれたFEMAが、両機関の性格の違いから、その持前の良さを失ってしまったと指摘している。具体事例を交えたその解説は分かりやすい。やはり、組織は、適切なマネジメントの下で、人で動くものであることを再認識させられる。

日本の危機管理組織の在り方についても最後にコメントがあるが、その指摘は3月11日にわが国を襲った東北関東大震災に対処する政府の機能不全を見るにつけ、大いに参考になるものと思われる。以下、レオ・ボスナー氏の寄稿を紹介する。

ブッシュ政権の「テロとの戦い」

2001年9月11日の米国同時多発テロに対応するために、時の米国大統領ジョージ・ブッシュはOHS (Office of Homeland Security 国土安全保障室) の設置を宣言した。それにより米国本土の安全保障の調整業務を行わせようという趣旨である。OHSは前ペンシルバニア州知事のトム・リッジがトップを務め、リッジはテロ攻撃後1か月も経ない2001年10月8日に本土安全保障に関する大統領補佐官のポストに就任した。

OHSの任務は、テロ攻撃の脅威やテロ攻撃そのものから米国の安全を確保するための包括的国家戦略を練りその

実行を調整することであった。OHSは米国行政府が本土に於けるテロ攻撃を抑止し、備え、防ぎ、守り、対応し、復興するための調整機能を果たすことが想定されていた。

ブッシュ政権の次のステップは、法律を制定し2002年11月25日にDHSを設置したことである。2002年のこの本土安全保障法 (Homeland Security Act) は、「本土の安全」に関連する連邦政府機関を統合し単一の省庁、すなわちDHSを設置することにあつた。

2003年1月24日、トム・リッジ氏はDHS長官に就任し、幹部職員の任命を開始した。公式的にはDHSは1月24日に業務を開始したことになっているが、DHSの殆どの構成機関は3月1日に至るまでDHSに移管されることはなかった。その一つがFEMAであった。

FEMAの不安

FEMA所属の多くの職員は移管に不安を覚えた。FEMAは既に1995年のオクラホマシティでのテロ攻撃の際に生存者救出に向けた支援活動の対応を行っていた。その際のFEMAの対応はあくまでも生存者の救出支援であり、テロリストの捕獲ではなかった。FEMAの捜索・救助チームは応急医療器具を保持していても銃は保持していなかったのである。その意味では、FEMAは消防・救急機関に類似するものであり、その対比で言えば、DHSは警察機関により類似するものであると考えられる。多くのFEMA職員は果たして自分たちはDHSに馴染めるのだろうかと思ふのである。

政治の影響

後に連邦議会のスタッフと話をした折に、何故FEMAがDHSに属することになったのかについてその理由の一つを知ることが出来た。2003年時点において、多くの国会議員は、連邦政府の官僚機構の中でFEMAは極めて稀な「成功事例」と認識され、FEMAこそがDHSの残りの機関のモデルとされるべきだと志向されていたようであった。DHSはFEMAを研究し、然る後にFEMAの危機管理の手法を取り入れ、テロとの戦いの中でFEMAの包括的な、そして成功した考え方を適用することが想定されていた。

しかしこの楽観的なシナリオはFEMAとその任務に関

するブッシュ政権のあからさまな無視（はっきりとした敵意とは言わないまでも）により受け入れられるところとはならなかった。

2001年1月のブッシュ政権発足の直後から、ブッシュ政権の高官はブッシュ政権はFEMAの機能を高く評価していないことを明らかにしていた。ブッシュ政権は、その主たる機能が災害時の人々の救出である機関に対して、高い関心を有しているようには思えなかった。

そしてここには政治が絡んでいた。FEMAは民主党のクリントン政権下で大きな成功を取めたと認識されてきた。しかし、多くのブッシュ政権の高官はクリントンを嫌い、その結果クリントンと関連付けられるものは何でも忌避するところとなり、成功したFEMAもその忌避の対象になったのである。

とにかく今やFEMAは、その属する組織の幹部・スタッフがFEMAに対する蔑みの感情を隠そうとはしないDHSという組織に属しているのである。FEMAがDHSの組織に属した効果は立ちどころに現れてくることとなった。

FEMAを代表するような最優秀のそして最も経験豊富な中堅幹部が突然その任務を解かれ、DHSに配置替えされることとなった。その配置換え後のポストは本人たちにとってブラックホールに突き落とされるようなものであると受け止められた。何人かは静かに従い、他の者は組織を去った。しかしいずれの場合も、FEMAは最も有能なリーダーたちを静かに剥ぎ取られることとなった。

NRPの問題点

FEMAで新たな全国対応計画（NRP National Response Plan）の策定を開始したばかりの経験豊富な災害対応計画の担当官は、その職務をDHSの一部である輸送安全局（TSA Transportation Security Administration）に移管するようにとの指令を受けた。TSAはその業務を民間委託に出すこととなった。その業者が数か月かけて策定した全国対応計画はFEMAに所属していた多くの者から見て読むに値しない、実効性に乏しいものと認識されたものであり、その結末は、ハリケーン・カトリーナの際の連邦政府対応の目立った失敗を引き起こすことにつながった。

私ボスナーが担当していたFEMAの災害対応管理者向け訓練コースの開発業務は即座に停止を命じられ、その訓練コースの素案は棚上げになり、日の目を見ることはなかった。

そして徐々に、FEMAの全ての機能の構成要素がFEMAから奪い取られ、DHSの他部局に吸収されていくことになった。そして最後にはFEMAという名前自体が使用禁止になっていった。現在我々がいた部署は、DHSの緊急事態準備・対応（Emergency Preparedness and

Response）部門というのが正式名称であり、略称はEP&Rである。DHS内のある会合に出席した際に、「レオ・ボスナー FEMA」と出席欄に記入したところ、誰かが忠実にもFEMAに線を入れEP&Rと訂正したのを発見したこともある。

FEMAの機能劣化

2003年と2004年を通じてFEMAの能力は劣化し、組織の有能な多くの専門家が愛想を尽かして組織を去って行った。訓練は削減され、空きポストは埋められないままに放置された。業者主導で策定された災害対応計画は災害の現実から見て意味不明のものであった。例えをあげると、災害対応計画のある個所には、大災害時にはDHSが警察や消防などの地方の災害対応当局者に「命令する（take command）」との記述があった。それこそFEMAの全職員はそれを見て苦笑せざるを得なかった。災害時において地方の警察や消防は連邦政府からの支援を受けることは嬉しく思うものの、地域の事情に精通しないDHSから派遣された部外者に「指揮権」を移譲することなどありえようもないからである。更に敢えて言えば、合衆国の法律は、連邦政府に対して、災害時に自治体を「支援（assist）」する権限を与えているにとどまり、政府に自治体の「指揮（command）」をする権限は存在していないのである。

2004年3月までにFEMAの状況は更に劣化した。FEMAの元長官、ジェームス・ウィット氏は連邦議会のヒアリングでそのことについて次のように証言した。

「私は、わが国の災害に備え、対応する能力が急激に劣化していることに大変憂慮している。私は、危機管理の管理職、州や地方自治体の幹部、第一線で活躍している諸君から、ほぼ毎日のように、彼らが知っており伴に頑張ってきたFEMAが今は消滅してしまったと聞いている。ある州政府の危機管理の責任者は、実際私に対して、『まるで棒が危機管理の心臓部に突き刺さっているようなものだ』と嘆いていた。彼らは、長年培ってきた地域、州、連邦の担当者間の評価が高い連携とその間の密接な調整、訓練、準備、対応能力が急降下したことを憂えている。今彼らは、連邦政府とどのように協働したらいいのか惑い、実際に地域で大災害が起きた時にそのコミュニティが被る事態を心配している。」（以上は、2004年3月24日、ジェームズ・リー・ウィット前FEMA長官が議会の「国家安全保障、今後の脅威、国際関係に関する小委員会」と「エネルギー政策、資源、規制に関する小委員会」にて、口頭で行った証言である。）

生かされなかったハリケーン訓練の教訓

しかし、問題は解決されないまま推移した。2004年夏

にFEMA職員はニューオーリンズを含むルイジアナ州の職員とともに大規模災害訓練を実施した。「ハリケーン・パン (Pam)」と命名されたその訓練は想定上のハリケーン・パンがルイジアナを襲うというシナリオであった。訓練では、当該地域が巨大災害に見舞われた場合の災害対応資源、対応計画の多くの欠陥が明らかになった。しかし、それを改善する手当てはほとんど講じられることはなかった。後日その欠陥は解決されるはずであったが、結局その日は訪れなかった。またその問題点は処理されることもなかった。

ハリケーン・カトリーナ対応時の失敗

しかし、1年後の2005年夏に、現実が理論に報いることとなった。ハリケーン・カトリーナが米国のメキシコ湾岸を襲い、特にニューオーリンズに壊滅的打撃を与えた。FEMAは弱体化リーダーシップのもとに迅速な対応に失敗し、食料、水、医薬品、その他のニーズの高い品々を提供する現実的な計画を持ち合わせていなかった。更に、FEMAは生存者の避難計画も持っていなかった。結果として多くの人々が被災の度合いを深めることを余儀なくされた。

その上、DHSの傘下にあるFEMAは、ハリケーン・カトリーナに対する災害対応にあつて、災害対応経験のないDHSのトップの指示や命令を受け、状況は更に悪化することとなった。

問題点の一つに、組織だっていない災害対応計画にあった。FEMAが独立した機関であった時でさえ、FEMAは連邦対応計画 (FRP) の下で災害対応を行っていた。FRPは権限の所在を明確化し、災害時に何が行われるべきかをきっちりと特定していた。しかし、DHSの下でFRPは全国対応計画 (NRP) と呼ばれるものに代えられてしまった。NRPはFEMAの関与が殆どないままにDHSの契約業者によって作成されたものであった。NRPの下では、権限の系統が不明確であった。実例を挙げると、昔のFRPの下では、FEMAの連邦調整官 (Federal Coordinating Officer; FCO) が被災現場で連邦政府の災害対応の責務を担っていたが、NRPの下では、FEMAの連邦調整官に加え、DHSからも筆頭連邦官 (Principal Federal Official; PFO) という立場の人も存在することとなった。災害対応の現場では、FCOとPFOの所管の区別が全く分からないことになった。結果として、NRPは混乱の原因となり殆ど機能を果たさず、ハリケーン・カトリーナに対する災害対応に多くの遅滞を生ぜしめることとなった。

もう一つの問題は、災害対応中にDHSの管理職が頻繁にFEMAの職員の作業を中断し、災害対応にとの関係が明確ではない、DHSの首脳陣向けの発表原稿準備のため

と思われる質問を行っていたことである。災害対応中のこうした質問はFEMA職員の注意力を散漫にし、被災者対応に影響を与えることになった。

事例を挙げると、ハリケーン・カトリーナの被災対応中のある晩、連邦の救助隊によってその日洪水から救助された人数報告に食い違いが生じたことがあった。その食い違いの人数は少くあり、ある報告では103人、ある報告では107人であった。災害時の混乱の中ではこうした食い違いは通常よくあることであり、とるに足らないことでもある。事実として重要なことは、その日約100名の人たちが救出されたということなのだ。

しかし、「約100名」という言い回しはDHSには不十分であった。私はその日夜勤でワシントンのFEMA本部に詰めていた。DHSのスタッフが午前2時ごろに電話をかけ、私にニューオーリンズに連絡し、連邦災害救助チームを起こして直ちに正確な数字を送らせろ、と指示をしてきた。この救助チームは消防士や医療チームであり、15時間以上も危険業務に従事し、更なる救助作業に出かけるために仮眠中であった。その彼らにレポートの中の数字を確定させるために起こせ、というのである。

私はその指示を拒否できなかった。そこで私は直ちに電話をすることを約した。私は受話器を取り10分間待ってDHSに返事をした。「申し訳ない。電話線はハリケーンの為に不通になっており私の電話はつながらない。」更に電話を試みることを約し、受話器を握った。実際には私は救助隊に電話をしていなかった。疲れ果てた救助隊の皆さんをたたき起し、DHSの読み原稿に使われるだけの救出した僅かな人員の数を確定させることはしなかったのである。

ハリケーン・カトリーナの後、FEMA長官のマイケル・ブラウンは辞任を余儀なくされた。多くの人々は、その後はFEMAの状態が改善され問題が解決されることを望んだが、FEMAを巡る状況は更に悪くなった。FEMAの問題の多くは、FEMAがDHSの元にあることから生じているにも拘わらず、ハリケーン・カトリーナの対応の責めを負ったのはDHSではなくFEMAであった。

追いやられるFEMA危機管理専門職員

2006年、2007年、2008年とDHSはこうしたFEMAの状態を奇貨として多くのDHSの管理職をFEMAに送り込んできた。そして多くの経験豊かなFEMAの災害対応管理職を交代させることになった。FEMAに送りこまれたDHSの管理職は災害対応経験が極めて少ないか皆無であった。多くの場合、DHSはDHSから排除したい職員をFEMAに送り込んできた。例えば、沿岸警備隊のヘリコプターパイロットがハリケーン災害の後英雄的な救助活動を行い、多くの人が沿岸警備隊職員をFEMAに送ったら

いいと指摘したが、その沿岸警備隊は最優秀の職員は送らず、殆どの場合には排除したい職員を送りつけてきた。実際、そのうちの何人かは昇進が遅れていた人たちであり、今彼らはFEMAにいたのである。

このことにより、FEMAの内部の士気は著しく低下し、災害対応計画は悪化の一途をたどった。幸運にも、この間FEMAの能力を試すような大きな災害は起きていないため今のシステムが実際に試されることはなっていない。

2008年11月、バラク・オバマが新しい大統領に選ばれた。多くの人オバマ大統領がFEMAをDHSから分離することを期待したが、これまでのところこれは実行されていない。FEMAは引き続きDHSの元にあり、FEMA内部の改善は遅々とした歩みでしかないと報告を受けている。

FEMAとDHSの相性の悪さ

以上を要約すると、FEMAの効率性はFEMAがDHSの一部に組み込まれた後から非常に悪くなったということである。1990年代FEMAはアメリカ政府の中でも最も評価が高かった組織のひとつであり、世界に知られ、尊敬された機関であった。しかし2005年以降FEMAはテレビコメディの悪い冗談の題材になり、嫌われ尊敬されない対象になり下がった。

私は、この問題の大きな原因はFEMAがDHSの中にあることが不具合であるといくことにあると信じている。例えてみれば、消防機関を警察機関の中に置き、警察署長に消火の最も有効なやり方を期待するようなものである。DHSとFEMAの考え方には大きな隔たりがあり、「性格不一致」なのである。

そして同時に、問題の所在の一部には、2001年から2008年にかけてのブッシュ政権下において多くの米国政府機関の中に見られた問題の軽視や腐敗であった。この時期、FEMA、DHSをはじめ多くの政府機関は、能力を欠いた首脳陣を抱え、関連業者へ過剰発注といった深刻な事態を経験した。この時期の問題は、FEMAやDHSだけの問題ではなく米国政府全体にまたがる問題であったのだ。

さて、FEMAはDHSの中に組み込まれていてもトップマネジメントが改善されるとうまく行くのだろうか？私自身はそうは思わないが、そのことはよく分からない。私は、FEMAは独立し、FEMAとDHSが対等のパートナーとして協働できれば、米国人をあらゆるタイプの危機から防護できると考えている。これからの状況の変化を期待したいところである。

日本版FEMAの意義

さて、目を転じて日本であるが、1995年の阪神・淡路大震災の後、日本においてもFEMAの様な組織を作り、大

規模災害に対する国レベルの対応調整を図るべきではないかとの議論が行われた。暫くの間、多くの日本人は米国FEMAは良きモデルになると考えたが、ハリケーン・カトリーナに対する対応問題の後、日本人の中には、「FEMAはカトリーナの際に機能しなかったので日本でFEMAを作ることは良いアイデアではない」と言う人が出てきた。

私はこの考え方には大きな見逃しがあると思う。FEMAは1990年代は素晴らしい機関であった。しかしブッシュ政権の下で十分な資金と適切なリーダーシップが与えられなかったために機能が低下した。このような前提の下ではあらゆる組織は失敗する。もし市町村の消防機関が消火に失敗しても市町村は消防署を廃止はしない。市町村は新しい署長を雇い、新しい資機材を購入し、消防署を充実するために必要なありとあらゆる行動をとるだろう。皆が消防署の必要性は認めているのだから。

私の見解では、カトリーナの際のFEMAの失敗はFEMAのコンセプトが悪いということの意味しない。むしろFEMAのコンセプトは正しく、FEMAは他の機関と同様に、FEMAが成功するためには十分な資金、適切なリーダーシップ、そしてスタッフを持つことが重要だということである。

阪神・淡路大震災時の日本の災害対応の問題点は、災害対応資源の欠落ではなく、現実的な計画と災害対応全体を調整する機関の不存在であった。1995年以降日本の災害対応は多くの改善を経てきた。日本災害医療支援チーム(DMATs)の編成、幾つかの都道府県における緊急対応計画の改善などがその例である。しかし、私は、東北関東大震災という未曾有の大災害が発生してしまった今日、国レベルにおいて、より体系的に組織化され、より周到に準備された仕組みがあってしかるべき様に思われる。私は、日本政府が、可能であれば日本版FEMAの様な組織を創設することを通じて、災害対応能力を改善し、強化する更なる努力を継続していくことを希望している。

注1「高めよ！ 防災力」

(2004年 ぎょうせい 務台俊介 レオ・ボスナー)

(参考文献)

Disaster: Hurricane Katrina and the Failure of Homeland Security, by C. Cooper and R. Block, Times Books, 2006.

The Great Deluge: Hurricane Katrina, New Orleans, and the Mississippi Gulf Coast, by D. Brinkley, HarperCollins Books, 2006.

The Storm: What Went Wrong and Why During Hurricane Katrina? The Inside Story from One Louisiana Scientist, by Ivan Heerden and M. Bryan, Penguin Books, 2006.

Introduction to Emergency Management, Third Edition, by G. Haddow, J. Bullock, and D. Coppola, Elsevier Books, 2008.