

同時多発テロ事件以降の 米国の危機管理の状況と課題

神奈川大学教授
(元消防庁防災課長)

務台 俊介

米国巨大危機管理組織DHS発足後10年を経た米国の危機管理の評価

近年、危機管理分野の重要性がとみに高まっている。米国では2003年3月にFEMA（連邦危機管理庁）がDHS（デパートメント・オブ・ホームランド・セキュリティ；国土安全保障省）に統合され、米国の危機管理の体制は強化統合の方向にある。DHSは22の政府機関を寄せ集めた17万人の巨大組織であり、組織改革の概要は、私が当時課長であった消防庁防災課でまとめた資料のとおりで、これを見ると22政府機関の統合の全体状況が鳥瞰できるものと思われる（資料参照）。

実際に統合後の組織が初期の理念どおりに運用されているか、10年を経た現時点で再検証の必要がある。DHSの発足に当たっては、この組織は共和党主導の組織再編であり、その成否は数年間の実績を見極めないとは是非の判断を下せないと指摘する関係者が多かった。

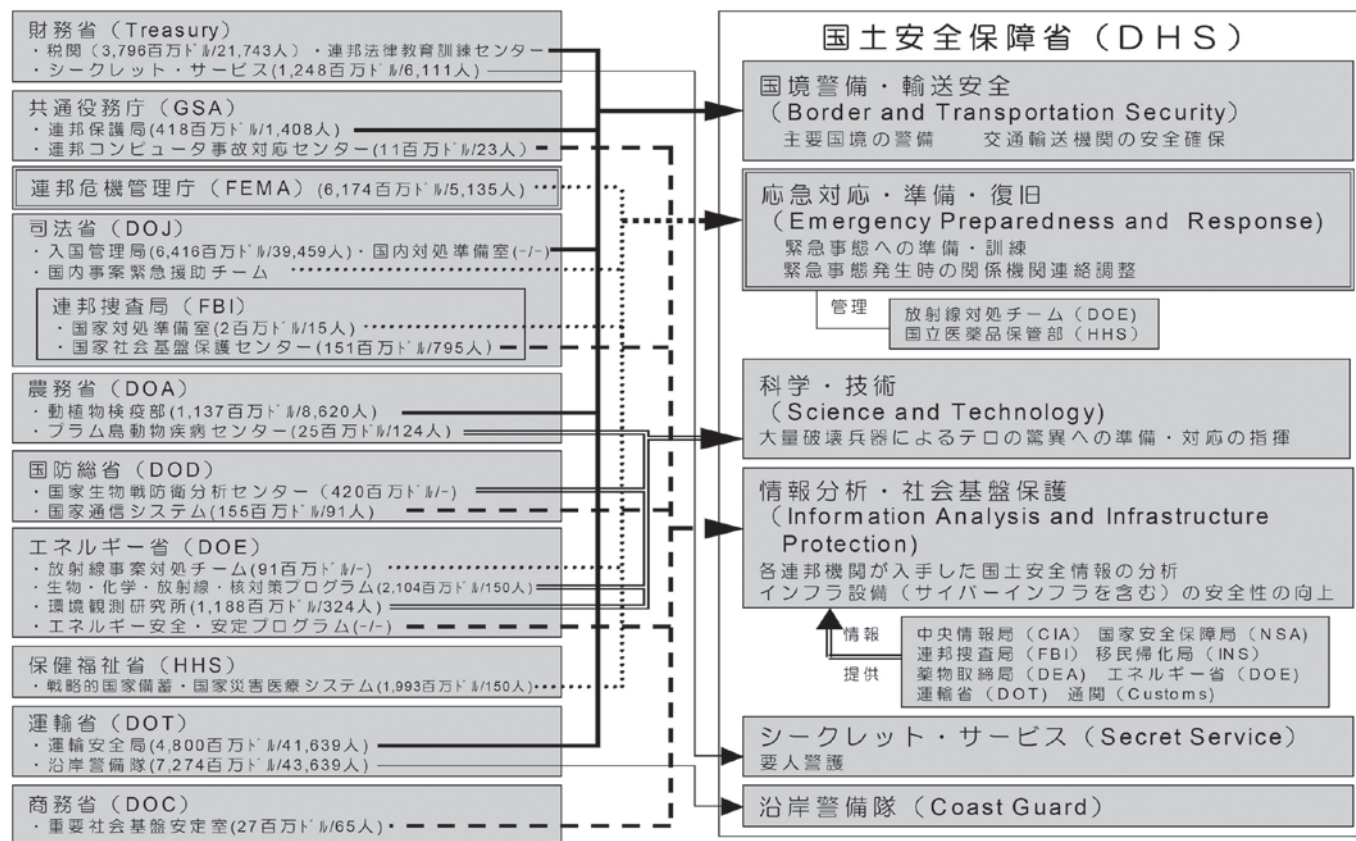
筆者が以前勤務した消防庁では、2003年に、発足間もないDHSの現職課長のマイケル・タミロウ氏を日本に招聘した経緯がある。

一方で、2011年3月初旬、現在筆者が勤務する神奈川大学ではFEMAの元危機管理専門家ボスナー氏を日本に招聘し、FEMAの元ベテラン職員からDHS発足後の米国の危機管理の現状の評価を伺う機会があった。

さて、我が国では2011年3月11日に東日本大震災が巨大災害を引き起こした。更に今後、東海地震、東南海・南海地震などの巨大地震、更に首都直下地震などの大規模地震が今世紀の早いうちの発生が想定されている。それによると大都市地域を中心に我が国の国富を稼いでいる地域が大きな被害を受けることが見込まれている。さらに、国際秩序が流動化する中で、同時多発テロなどの可能性も懸念されている。

政権与党の民主党は、2009年の総選挙の際に、危機管理

(資料)



庁の設置をmanifestoに掲げたが、政権交代後その検討は放置されたままである。その中で東日本大震災が起きた。今後の日本の危機管理体制の在り方を検討する意味でも、米国における同時多発テロ事件以降の危機管理の状況と課題を検証してみることは必須である。

以下では、タミロウ氏からお伺いしたDHSの機能、組織再編の考え方、各セクションごとの課題、任務についてその知見の概略を紹介し、その後、DHSの吸収後10年を経たFEMAの現状についてボスナー氏からお伺いしたその所見の概要を紹介しつつ、日本の危機管理体制の在り方について思いを馳せたい。

1 DHSの組織再編の考え方と各セクションの機能

国土安全保障省；DHSの任務

防災と危機に関する米国での状況は2001年の9月11日に劇的に変化した。安全、治安の根幹が揺るがされすべて見方を変えざるをえない事態となった。これに対する米国政府の対応は迅速で、矢継ぎ早に重要な大統領令が出された。

DHSには5局がある。DHSの使命は、テロ攻撃が国内で起こることを防止することにある。そのためにはアメリカのテロに対する脆弱性を軽減し、万が一テロ攻撃が起きた場合には被害を軽減、最小化し、自然災害に関しても被害の最小化を図る必要がある。

国防総省創設以来の最大の組織再編

大きな組織の再編は、より効果的、効率的な形で対応が可能となるようにとの趣旨によるものだったが、異なる省庁を統合するのは簡単なことではなく、DHSに22を超える既存の省庁を統合し、合わせて17万人を超える職員の異動を伴い、再編規模としては、1950年代以降、国防総省を創設して以来の大規模な再編となった。国境、交通、運輸系の確保、あるいは重要インフラの防護、情報の収集、脅威リスクの評価、初動対応の準備、緊急事態に対する対応がDHSの重要な任務となった。

省の目標；統合の実を上げる、新たな能力の創出、地域の適切な管理など

DHSにとっては一つの省としての統合したこと、ばらばらだったグループをまとめることが第一義的な課題となった。新しいサービスの「能力」を生み出すことが更に重要な課題となった。

米国は国土が広大であり、地域毎に管轄を分け、より効率的に国土を管理しようとした。

以下では、DHS 5局の機能のうち、消防・防災に関わりの深い機能を見てみる。

インター・オペラビリティの重視、Public Safety WINS

米国における重要課題の一つに、インター・オペラビリティ（相互互換性）と言われるものがある。いくつかの異なるレベルで使われる概念であり、たとえば消防組織の中で使われることもある。機器、装置を標準化しておくことによって、相互支援の際にお互いに使いこなすことができることになる。最も重要なのは通信の分野であり、これは大統領令の下で主導的に進められ、パブリック・セーフティ・ウィンズ（Public Safety WINS）というものが定められている。WINSというのはワイヤレス・インターオペラビリティ・ナショナル・ストラテジー（全米無線相互互換性戦略）の略称である。

WTCあるいはペンタゴンが攻撃されたときに、相互に通信ができなかったという事実があった。そこで全米的な戦略をつくることによりこの障害を乗り越えようと、効果的な通信を確保しようとしている。

その戦略の一部としてスコアカード、文字どおり「成績表」という制度がある。各州の実態にスコアをつけてチェックする仕組みである。

インテリジェンス情報の収集、警告の発信

情報分析・インフラ防護局では、情報を取りまとめて普及していくという使命がある。それは、現在、そして将来の脅威を確定し、評価することである。また脅威があった場合に、我々の弱点等をつき合わせて考えていく。そしてタイムリーな形で警告を発信する。中核的な作業は、インテリジェンスの分析、それからアラート、警告を出す、ことである。インテリジェンス情報を集めることも重要である。具体的には、テロ行為を抑止する、未然に防止する、逮捕につながる、といった情報の収集が緊要だ。

それを実際に行うために、たとえばNSA（国家安全保障庁）、CIA、FBIとの全面協力が必要である。過去、この点で問題があり、それは同時多発テロで明らかになった。各省庁間できちんとコミュニケーションができていなかった、情報が効果的に共有されていなかったことが反省点として挙げられる。

脅威情報の発出のジレンマ

DHSでは脅威のレベルを5つに分けて警告を発している。赤、橙、黄、青、緑の5の色分けが行われている。できるだけシンプルな警告に心がけ、例えば、特殊あるいは全国規模の脅威に関し、「航空部門が危険である」といったような形の警告を発出している。空間上、あるいはネット上の双方に対して脅威情報を出さなければならない。このシステムを使ってきた経験は、的確な警報の発出は難しいということである。

＜新生F E M Aの機能、うち防災・準備対応部の仕事＞ 国民への事態対応教育支援の重要性

防災・緊急対応局は以前のF E M A（危機管理庁）に当たるところだ。F E M Aには4部ある。まず、プリペアーデネス、これは防災・準備対応の段階に対応する組織で、全米規模で災害準備の対応を行い、計画、研修、訓練、情報の共有などが主な任務で、このうち最も重要な活動は啓発活動にある。全国的な啓発活動を通じて、米国民が自然災害やテロ攻撃に備えられるように、教育支援を行っていく。

消防活動支援、危機管理センターの整備

防災・準備対応部の仕事の最も大きな分野として、消防活動への支援業務がある。これは比較的新しい仕事で、初動対応要員の能力強化を図るものである。

防災・準備対応部のもう一つの課題は、危機管理センター（E O C）の整備である。いずれの地域でも、E O Cと呼ばれるセンターを作ることは、効果的な緊急事態に対応する上で不可欠である。米国の多くの州や市町村のE O Cは物理的にも機能的にも改善の余地があり、各州におけるE O Cの評価が行われている。州や市町村のE O C強化に向けた資金確保も行っている。

大都市圏医療応急チーム；M M R S

緊急医療面での連邦政府の地域支援任務で重要なものに、大都市圏医療応急チーム（Metropolitan Medical Response Teams；M M R S）と呼ばれる1996年に発足したシステムがある。公衆衛生に対する脅威、大量破壊兵器の使用という事態に備えるため既存の緊急事態対応システムを充実させ、最も重要な最初の48時間に効果的に対応可能な準備と調整を行う仕組みを作り上げている。地域社会の警察、消防、緊急医療サービス、危険物扱い班（H A Z M A T）、病院、公衆衛生機関などの協力体制を構築し、120の大都市、そして郡部において整備されている。

このチームの任務は、化学、生物、化学物質の同定、医療情報の収集・共有、被災者トリアージと処置、被災者の除染・支援、被災者の受け入れ機関への搬送調整などだ。こうした現地におけるニーズを連邦機関が理解しておくことが求められている。M M R Sには5か年戦略計画があり、その中には、現場レベルでチームが適切に活動を行う体制にあるか否かを評価する運用準備体制評価、また、大量死傷者発生対処などがある。

M M R Sの理念は単純明快で、大量破壊兵器の使用に対し即時対応できる応急医療というものが入人命救助に決定的に重要であるということ、こうした事態に即時に対応できる資源が地方には不足し事態に圧倒される状況が生まれるということ、現在の特種医療用備品、装備の実態が不十分であること、したがって連邦政府が大量で即時に支援を

行い、地方の対応能力を強化することが求められること、である。

全国研修センター

F E M Aには全国研修センターがあり、ワシントン北部の消防大学と同じ敷地にある緊急事態管理研究所（E M I）の2つがある。両方の施設では毎年約1万3,000人が受講しており、このほかにも通信型のもの、講師の派遣という制度がある。全体では25万人が教育訓練を受けている。

市民防災組織

市民防災組織も重要な機能を有している。国民自身が分達の手で自分自身、家族、コミュニティの安全をより確かなものとしていくことが求められている。市民防災組織の内容としては、コミュニティ緊急事態対応チーム（C E R T）、警察ボランティア、医療ボランティア、近隣監視チーム、がある。C E R Tは、地域の住民の緊急事態対応能力を高めるものである。初動対応者への支援、被災者への応急措置、ボランティアの組織化などがC E R Tのメンバーには求められる。緊急事態には、ボランティアの組織化が決定的に重要になるが、ボランティアの希望者に何をしたらいいのか指示をしていくということが重要となってくる。

＜復旧部の仕事＞

復興支援

F E M Aには復旧部があり、被災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、被害軽減基金がある。連邦政府の復興支援は連邦政府の法律に基づいて行われ、まず州知事から大統領への支援要請が必要である。災害の規模が州や市町村の災害対応能力を超えていること、連邦政府からの追加支援が必要だということの証明が必要であり、それが確認され、大統領が災害宣言を行って連邦資金を投入することになる。

＜被害軽減部の仕事＞

F E M Aの被害軽減プログラム

F E M Aには被害軽減部があり、その部門の任務は、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、水害保険などがその活動内容である。

主要な6プログラム、すなわち、全国水害保険、全国ダム安全プログラム、全国地震被害軽減プログラム、全国ハリケーンプログラム、外力軽減プログラム、水害被害軽減プログラムが用意されている。

被害予測システム；A L O H A／C A M E O F L D W A V

F E M Aでは、I Tを利用し、人為的あるいは高度な技術を使った被害を予想するシステムを作り上げている。これはコンピュータ・プログラムで、A L O H A／C A M E

Oと呼ばれるこのシステムは、ガスや化学物質が大気に放出された場合の被害拡大、すなわち、どういう方向にその物質が拡散するのか、といったことを予測するものであり、FLDWAVと呼ばれるものは、ダムの決壊の分析を行うものだ。これらはいずれも、自治体が大規模な災害を想定し、それに備えることが目的である。

<応急対応部の仕事>

応急対応部の使命；標準時間の設定、大量死傷者対応

応急対応部の現在の課題は、一つの部門に様々な機能を統合していく、ということである。それは、出勤と到着の標準時間を全て応急チーム要員に求めていくということに目的があり、米国内では、少なくとも12時間以内にチームが到着できるようにすること、また、生活物資の支援は24時間以内に行う、というのがそれである。また、大量に発生する負傷者への対応能力の強化も重要だが、この分野についてはこれまで十分な対応体制がなかった。大量死傷者の発生予測とそれを前提にした訓練も重要で、災害拠点病院でそうした機能が果たされている。実際に事故、災害が起きる前に、こうした対策を講じておくことが重要である。

25の高危険度地区の激甚被害応急計画

もう一つの重要な課題は、激甚被害応急計画を作っていくということだ。全米で25の高危険度の地区を定め、この計画を定めている。この計画には、例えば60日以内に10万人分の避難者向けの緊急収容施設を作る計画、手続き、手順を整えるというもの、全ての応急チームに基礎技術、訓練プログラム、習熟度を高め、100%の任務遂行能力を確保するというもの、また、非常にお金がかかるが、全ての応急対応チームに対して、少なくとも毎年1回実施準備態勢訓練を行い、そのレベルを評価するというものが含まれている。

これらが応急対応部の使命、目標であり、現在こうした方向の対応が着実に進んでいる。

連邦応急対応計画を国家応急対応計画に変更

F E M Aには、これまで連邦応急対応計画（Federal Response Plan）があった。この計画に基づいて応急対応を行っていたが、9.11以降の環境変化の中で、現在は国家応急対応計画（National Response Plan）というものを作った。その目的は、単一の包括的、統合的なアプローチを確立し、連邦政府の予防、対応準備、応急対応、復旧の各活動を、全て規律、全ての外力に適用できる単一の計画に収斂させるということにある。

N I M Sの構築

応急対応部の仕事の一つに全米事態管理システム（National Incident Management System；N I M S）の作成がある。これは、単一の包括的な国家システムにより被害管理を行うシステムを確立するというものだ。従来は各州、

各市町村には異なるコマンド、指揮系統システムがあったが、これを抜本的に改善し、合同で運用できるものとする必要があった。このシステムの確立により、F E M AはN I M Sの運用と管理に重要な役割を果たすことになった。

N I M Sの基本構造

N I M Sの基本構造は、非常時指揮システム（I C S）をその中核に据え、統合された指揮、制度を異なる州間でも持ちたいと考えており、省庁間の調整のシステムも必要である。また、防災資源の同定、管理が必要で、その資源はトラッキングも必要だ。さらに、災害あるいは事態の推移に関する情報収集、トラッキング、報告といったことも重要な要素である。

医薬品備蓄

応急対応部の仕事として、医薬品の備蓄に関する部門がある。この仕事は、N P S（National Pharmaceutical Stockpile）と呼ばれている。神経毒性物質、生物性の病原菌、化学物質といった大量破壊兵器の使用に有効に対応できるように必要な医薬品を備蓄しておくためのシステムであり、戦略的に全米各地に備蓄している。全米各地での戦略的備蓄により、必要なときには、24時間以内に届けることができるようになっている。

災害時医療システム；N D M S

F E M AにはU S & Rなどと提携関係にある姉妹機関として国家災害医療システム（National Disaster Medical System；N D M S）という災害医療システムがある。その機能は、大規模な被害が生じたときに医療面の対応、患者の移送、更には長期的には高度な医療ケアを病院で提供をするということにある。そのシステムの構成は、さまざまなチームからなり、例えば災害医療支援チーム（Disaster Medical Assistance Team；D M A T）があるが、これは文字どおり看護婦あるいは看護師、医師、移動病院などからなるチームで、どこでも必要ところに派遣され、被災者・犠牲者支援を行う。

大量破壊兵器国家医療対応チーム（National Medical Response Team／WMD；N M R T／WMD）は4チームあり、この部隊は、大量破壊兵器による除染作業などを直接扱うことになっている。患者搬送を行う前に除染し、病院の汚染を防止するというのが使命だ。火傷専門チームが5チーム、小児医療チームが2チーム、挫滅医療チーム（瓦礫の下で相当時間生き埋めになった被災者のクラッシュ症候群に対応する専門チーム）が1チーム、国際外科医療チームが1チーム、メンタルヘルスチームが4チーム、獣医学支援チーム（これは災害時にペット、動物の医療ケアも必要になる）が4チーム設置されている。埋葬支援チームは11チームある。大量の死傷者が発生するような場合は、かなり包括的な災害医療対応チームが必要となり、各

チームが協力しながらそれぞれ責任を負っていくことになる。この他に事務処理チームも1チーム設置されている。

DMA T

DMA Tは全米の各地に配備されている。DMA Tは、被災現場でトリアージを求められる。つまり、犠牲者、被災者に関して直ちにケアをすべき患者の順番を決める。重篤患者に対しては、その場での医療ケアを提供し、怪我人の選別、整理を行った上で、最も早く病院に搬送が必要な者を選別する。しかもこの作業を大規模に実施しなければならない。この際にNDMSは被災現場において、受付センターの役割を担うことになる。特に大規模災害、例えば大地震が発生したような場合に、多くの怪我人が突然殺倒するような時に空きベッドのある病院へ患者搬送を適切に行うためには、受付での適切な整理が不可欠である。

NMRT/WMD

大量破壊兵器国家医療対応チーム(National Medical Response Team/WMD)、略称NMRT/WMDは、被災現場で患者搬送前に除染を行う。2003年時点では4つの除染チームがあった。4チーム全部が大量破壊兵器対応能力を有しているが課題もある。それはチーム数の絶対量の不足だ。12時間以内に全米のどこにでも到達という目標は4チームでは果たせない。

埋葬支援チームが11チームあるが、このチームの機能は、遺体の回収、処理だが、埋葬支援チームに関しては、大量破壊兵器に十分な対応ができ除染ができるのは1チームしかない。

US & RとIST

都市検索救助隊(Urban Search & Rescue; US & R)は、都市部における搜索、救助に携わり、ほかの部門とも姉妹機関として提携協力を行っている。また、災害支援チーム

(Incident Support Teams; IST)があるが、これはハイレベルの支援チームである。これは指揮メンバーが異なるタスクフォースから集まってできた組織で、事態が発生した際には、指揮に関して複数のタスクフォースをコーディネートする役割を果たす。さらにUS & R技術専門家がいます。これは連邦政府、州、市町村からさまざまな分野の専門家を集めたものである。

US & Rの機能の特徴

US & Rの任務の中で、最も重要なものは、倒壊した建物から被災者を救助することだ。たとえば鉄筋コンクリート、鉄骨作りの建物から、地震であれ、ハリケーン、トルネード、爆発、大量破壊兵器、テロ、などの原因を問わず、被災者を搜索し救助することだ。このチームの機能の強さは次のような基盤の上に立っている。すなわちチームのメンバーは、いろいろな分野のトレーニングを受けている。チーム内のすべての役割について訓練を受けていることが求められる。全米で標準化された機器、装備を持ち、トレーニングを受けている。そして24時間のオペレーションが可能になっている。この24時間運営は、チームを半分ずつに分け、ツーシフト、すなわち日中部隊、夜間部隊ということで24時間オペレーションとしている。最初の72時間は自律的活動が可能になっている。応援部隊がかえって地元の負担になるのを避ける観点の体制をとっている。このチームは、要請があってから4時間から6時間以内に出動できる体制になっている。

US & Rの部隊構成

個々のUS & Rタスクフォースの構造について、ある都市部の部隊の例では、5のブランチに62人の隊員が所属している。搜索、救助、企画、後方支援、医療の5チームがあり、最も大きなブランチは救助だ。各チームには6万5,000ポンドの重量の機材、装備があるが、水、テント、食料なども全て持参する。完全に自給できる体制が必要である。

US & Rの能力

チームには救助能力が備わっている。しかし、まずは犠牲者、被災者を見つけられないことには救助はできない。そこで搜索の能力として、訓練を受けた搜索犬の活用、これは臭いによる搜索、また音響装置、電子的もしくは光ファイバーのサーチカメラの活用、このようなツールを使っている。各チームには医療部門、医師あるいは救急隊、パラメディックもいる。建物構造工学の専門家もいる。適切なアドバイス、情報をタスクフォースの責任者に伝えることにより、倒壊建物などの安全性の有無が判断できる。倒壊建物で、救助チームが行うことは、まず倒壊あるいは損壊した建物の安定化措置を施すことだ。躯体を支える支柱をしっかり取り付け、建物がそれ以上壊れないようにした上で、

FEMA Response Division

URBAN SEARCH & RESCUE

- US&R Task Forces
- US&R Incident Support Teams (IST)
- US&R Technical Specialists
 - State and Local Governments
 - Other Federal Agencies



都市検索救助隊の活動を紹介
(FEMAのホームページより)

中に被災者が閉じ込められている場合には瓦礫を除去して救助しなければならない。木造建物の場合には被災地の地元の人達だけでも十分対応ができる場合が多いが、US & Rはより対応の難しい複雑な建築物に集中することになる。

大量破壊兵器対応能力の付加

併せて、HAZMAT、すなわち危険物を取り扱うことができる能力を備えているチームもあり、大量破壊兵器による被害への対応が可能となっている。大量破壊兵器対応チームには、通常の62名の隊員に加え8人の危険物の専門家を追加している。すべてのタスクフォースがWMD対応能力、すなわち大量破壊兵器対応能力を保持できている。

US & Rの全国配備状況

US & Rは28の都市に分散配置されているが、このチームプログラムに関しては米国を東、西、中央の3つに区分して管理している。28のチームが3つの区分地区毎に配備され管理されている。同時多発テロが起きて以降は、28の都市以外の自治体にも重点を置くようになっている。

DHSが重視する連携、統合

米国が再編し、連邦資産、資源を有効に展開しようとした組織は、22の政府機関から集めた17万人を擁する新しい組織であるが、実はこれだけではなく、州、市町村もまとめようとした。全米の各レベルにおいて再編、高度化を図り、関係部門との連携を強化し、統合の実をあげなければならない。とにかく連携が重要なのだ。さらに必要な国の資金を適正に配分していかなければならない。研修、訓練、認証、資格の付与は非常に重要な課題であり、それを適正に保つために演習訓練、評価ということも重要になってくる。

2 DHS発足後10年を経た 米国危機管理組織の問題

さて、一方で、FEMAの元職員ボスナー氏は、DHSという巨大組織が発足して10年を経て、DHSに組み込まれたFEMAの機能について、両機関の性格の違いから、FEMAは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が、やはり組織というものは、適切なマネジメントを得て、「人」で動くものであることを再認識させられる。以下ではボスナー氏の指摘を紹介する。(注)

(注) ボスナー氏の論文は本誌2011年5月号に「米国の巨大危機管理組織とFEMAの今」で掲載されており、ここではその要旨を紹介する。

FEMA職員の不安と機能劣化

FEMA所属の多くの職員はFEMAの機能のDHS移行に不安を覚えた。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民主党のクリントン政権下で大きな成功を収めたと認識されて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。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任務を解かれ、DHSに配置替えされることとなった。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。

2004年3月までにFEMAの状況は更に劣化した。FEMAの有能な専門家が組織を去り、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。

FEMAの元長官、ジェームス・ウィット氏は連邦議会ヒアリングでそのことについて証言した。

「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。」(2004年3月24日、ジェームズ・リー・ウィット前FEMA長官の証言)

生かされなかったハリケーン訓練の教訓

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。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が、それを改善する手当てほとんど講じられることはなかった。

翌年の2005年夏、ハリケーン・カトリ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は弱体な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、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。

問題点の一つは、組織だっていない災害対応計画にあり、それが殆ど機能を果たさず、ハリケーン・カトリ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。

ハリケーン・カトリナの後、FEMA長官は辞任を余儀なくされた。しかし、FEMAの状態が改善されること

はなく、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・カトリナへの対応の責めを負ったのはDHSではなくFEMAであった。

DHSは多くのDHSの管理職をFEMAに送り込み、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に送りこかれたDHSの管理職は災害対応経験に乏しかった。FEMAの内部の士気は著しく粗相し、災害対応計画は悪化の一途をたどった。

2008年11月、バラク・オバマが新しい大統領に選ばれた。多くの人がオバマ大統領が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とDHSの相性の悪さ

以上を簡単に述べると、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。

この問題の大きな原因はFEMAがDHSの中にあるということである。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。

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を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。ハリケーン・カトリナの際のFEMAの失敗はFEMAのコンセプトが悪いということを意味しない。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。

3 米国の危機管理に学ぶ日本の危機管理

DHS発足時とその後の米国の危機管理の状況を鳥瞰して感じることは、米国では大量死傷事案を想定して、国家と地方のそれぞれのレベルで統合的危機管理システムの構築を行おうとしたことである。その手法として、事案の発生に機動的に対応できる専門家、専門性の確保を質量ともに確保しようとする強い意志がある。

何時までたっても、危機管理の問題や安全保障の問題を政治が正面から取り組もうとしない我が国においては、この10年間の米国の経験はどこか遠くの国の議論のようにも思えるが、東日本大震災を経て、そうは言っていられない時代に入ったことは逃れようもない事実である。巨大災害、大規模テロや武力攻撃の可能性が存在する以上は、それに国家として対応していける仕組みづくりをすることは政府

の責務である。その際、危機管理・防災分野の専門家集団、専門性を質量ともに確保するということをまじめに検討していく時期に至ったと強く認識する。

ところで、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と言われた。そして、今回の東日本大震災時の政府の初動対応の混乱は、政治主導を標榜する政権が、その責任に応じた非常時の備えを怠り、非常時に頼りにすべき官僚組織を痛めつけ切り刻んだ付けが、我が国最大の危機管理が必要とされる局面で、その矛盾を露呈したとも言える。

阪神・淡路大震災と東日本大震災を経て、我が国の危機管理の問題点ははっきりとした。我が国政府の弱点は、トップマネジメントにある、ということである。個々の機関の動きは称賛されこそすれ、非難を加えるところはない。非難さるべきは、トップマネジメントを司る政治家の資質とその対応である。

これを是正するために、我々は、危機管理能力を有する政治家の資質を高めることが必要である。しかし、仮に政治家がトップマネジメントの面で十分に機能しない場合でも、それを支える的確に危機管理対応をこなせる制度・組織を作り上げなくてはならない。

米国のDHS・FEMAに代表される米国の危機管理体制については、以上の解説で述べたとおり、民主党クリントン政権下で大いに機能した組織（FEMA）がブッシュ政権下でその機能の低下を指摘された。しかし、職員数2,600名、災害予備役4,000名を擁するこの政府の危機管理組織の機能は今もって大いに参考になる。

FEMAに相当する我が国の危機管理組織は、職員が非常に少ない中で内閣官房、内閣府、消防庁に分かれ役割分担と調整機能が不分明である。

今回の大反省を踏まえ、我々は真面目に今後更に見込まれる大規模災害に備えた危機管理体制の在り方についても、米国の危機管理体制の経験に学びつつ、幅広い知恵を集めた議論を始めなくてはならない。