

□米国専門家が見た日本の危機管理

総務省消防庁防災課長 務 台 俊 介

1FEMA の米国同時多発テロへの対応

2001年9月11日の米国同時多発テロでは、被災地ニューヨーク市などの活動が報道される機会が多かったが、米国危機管理庁(FEMA)も間髪を入れず、被災地支援活動に入っている。

(以下は <http://www.fema.gov/reg-viii/slc2002/responds.htm> を邦訳)

(始動)

・ニュース報道を受けて、FEMAの10の地域事務所すべてが、現場に資源と人材を展開するために活動。

・FEMAは州及び現地の非常事態対応者と調整、攻撃後、数時間以内にはFEMA職員が現場に到着開始。

(救助活動)

・数日以内に9FEMAの28の都市捜索救助部隊のうちの8隊がニューヨーク入りし、ニューヨーク市消防局の捜索・救助活動を支援。

・各部隊は9生存者発見のために、「グラウンド・ゼロ(爆心地)」において12時間交替24時間態勢で作業。シフトの間の時間は、活動の状況説明、シャワー、食事、家

族との連絡、そして睡眠に充てられた。

・約1週間後、新たに投入された8隊が、当初の8隊(一隊62名)と交替。

・9月末までに、この第2波も別の4隊と交替、これでニューヨークに投入されたFEMAの都市捜索救助部隊の総計は20隊となった。

・10月10日、残存部隊が撤収。

(復旧作業)

・救助作業が行われる一方で、1,600名以上のFEMAスタッフが復旧作業を支援。

・FEMA職員は、マンハッタンの災害現地事務所(ウエスト・サイド・ハイウェイ沿い第90埠頭)を拠点として9復旧の援助のため、ニューヨーク市と州、それにニュージャージーのコミュニティと協働。

(被災者、被災地域支援)

・FEMAは、被災した個人及びコミュニティに対して以下のような多様な援助を継続。

①住家や職を失った個人に対する金銭的援助

②災害で失った衣類、眼鏡等の物品を買い換えるための個人向け補助

③重要インフラの再建を支援し、瓦礫の

撤去費用、備品修理、超過勤務手当その他災害関連の費用を補助するための市町村への財政援助

- ④災害で失われた重要書類を代替するための法的支援
- ⑤被災者向けの危機カウンセリング

2 失敗に学んだ FEMA

最近、危機管理という言葉がすっかり一般に受け入れられた感がある。我が国においては、最近では阪神大震災に際しての政府、地方自治体の対応に関して、体系的な検証が行われて、その結果を受けて、政府、被災自治体においては少なくとも初動対応面の危機管理に関して大きな前進が見られている。

筆者が平成12年まで勤務した茨城県においては、平成11年9月30日に起きたJCO臨界事故を受け、県当局として、事故対応に関する率直な反省を行い、事故後一年を経過し、「核燃料加工施設臨界事故の記録」をまとめている。政府全体としても、この臨界事故の経験を踏まえ、その後の原子力事故対応の体制が前進したことは言うまでもない。

米国においてもこうした事情は同様であり、1979年3月に発生した、スリーマイル島原発事故での事故対応時の混乱(政府や地方自治体の対応が極めて緩慢との批判)を契機に、連邦政府内に危機管理行政の調整機関として、それまでの防災関係省庁を統合する形で連邦危機管理庁(FEMA)が誕生した。これは非軍事的な不測の事態に備える組織として設立されたものであるが、歴代

軍人出身者が FEMA 長官を占める中で、上位下達の組織運営が行われがちで、特に地方自治体との関係で軋轢が生じたとも言われている。ユ 992 年のハリケーン災害の際、FEMA の初動対応が遅れ、それが大きな批判を受け、FEMA の抜本的改革につながってきた経緯もある。

FEMA 自体の運営も必ずしも順調であったわけではなく、失敗の経験を踏まえての改善の努力が積み重ねられたのである。

最近では、アーカンソー州危機管理責任者であった非軍人のジェームスリーウィット長官の下、1994 年のノースリッジ地震での活躍がよく引用されるが、先般の米国同時多発テロの際の冒頭紹介した対応も米国では適切な評価を受けている。

3 日本の危機管理の課題

さて、その FEMA のレオボスナーという危機管理専門官が、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日本に滞在した。この間、精力的に、日本の危機管理関係方面に出向き、実地に調査を行った。氏は 1 年間の研究成果を踏まえ、日本の危機管理に関し報告を残した。

その内容は、私が邦訳し、別途詳細に紹介しているが(月刊「地方自治」11月号等)、その率直な観察視点は、我々日本の防災関係者にとって、大変「耳の痛い」ものである。米国と日本という国情の違いに起因する視点の相違というものは勿論ある。しかし、一方で、米国と我が国の国情の違いを超えて、傾聴に値する指摘も含まれているように思

える。以下、その概要を紹介する。

ボスナー氏は次の諸点を我が国に於ける危機管理の課題であると摘示している。

① 日本政府には米国の連邦対応計画 (US Federal Response Plan) に匹敵するような包括的な国の災害対応計画がない。

② 国、都道府県、市町村の職員は、往々にして災害対応計画に不慣れで、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。

③ 日本の災害即応のための組織は、米国ほど権限が与えられていない。米国のシステムでは、一つの組織の中で予め権限行使の順位が決められているが、日本では予め権限を委ねておくということがない。

④ 災害訓練は数多く行われているが、台本にある技術の披露であることが多く、能力とか計画とか意志決定の練習になっていない。即応計画の重大な暇疵が見逃されている可能性がある。

⑤ 防災管理担当の機能は、大災害時に現実的に調整機能を果たすには、組織が小さすぎる。(それに比べ、FEMA は全部で 2,800 名を超える陣容を誇る。)

⑥ 職員数の少ないことは、職員に大きなストレスを生ぜしめている。多くの職員数を擁する FEMA は交替制の勤務が可能となっている。日本の場合、防災管理担当の職員は、職員数が少なく、ほとんど常に災害待機状態だ。FEMA の多くの職員が 10 年でも 20 年でも危機管理部門で働きたいと希望し、継続的に経験を積み重ねることが出来るのに対し、日本の防災管理担当の職員は、災害対応部門からの異動を希望する。

⑦ 米国の FEMA 長官が災害時に重要な決定

を行いうるのに対して、日本の災害管理担当の責任者は、内閣と総理にアドバイスが出来るだけである。

⑧ FEMA は米国災害救済基金を管理し、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、一元的管理がされていない。

⑨ 日本政府においては、危機管理は3つの政府機関(内閣府防災担当政策統括官、内閣官房危機管理室、総務省消防庁)にわかれて計画されている。このことで、危機管理の任務がダブリを生じ、あるいは見逃されるということになりかねない。

⑩ 日本政府の各省庁は、常勤専任の応急対応担当官を確保していない。ほとんどの米国政府の機関には、応急対応の専門的組織がある。

⑪ ほとんどの県庁と市町村の災害対応の職員は、片手間で災害対応任務を与えられているにすぎない。訓練もほんの少し受けるか、ほとんど受けないかのいずれかである。米国の全州政府、多くの米国の市には、常勤の危機管理専門職員が配置されている。

⑫ 自衛隊職員に対し定期的公式の災害管理教育が施されることはほとんどない。自衛二隊の中に専任の災害管理計画や訓練を担当する専門組織もない。米国国防総省には、災害などの際の軍による民間支援を任務とする指揮官がいる。

⑬ 自衛隊員と他の機関の文民職員とは、互いにそれぞれの災害応急活動や具備する能力について情報共有していない。

⑭ 日本で大災害が起きたとした場合を想

定し、日本と外国諸機関との間で包括的で詳細な災害応急協力に関する計画や手続きが作られていない。

⑮阪神・淡路大震災以降多くの日本政府関係者がFEMAを訪れたが、その後も危機管理部門で仕事をしている人はごく少ない。訪問者も個人的な見聞を広めるためという感が強い。

⑯立川の広域防災拠点には政府の非常用代替オペレーションセンターがあるが、この施設は、1年に1回災害訓練に使われる以外はほとんど使用されていない。

⑰NGO組織は、日本政府から、災害時においてその果たすべき役割に関し、認知と支援を受けていない。NGOだけでなく個人のボランティアも政府の災害応急対応計画の上から外されている。

⑱日本では災害関係の洗練された電子システムがあるが、その割に他の機関と危機管理に関し話し合いを行うことがあまりない。

⑲米国では、政府はダムの変換策として洪水被害軽減のための計画がある。

FEMAは国土のほとんど100%にわたって洪水危険地域を地図上に示し、その地域の建物建設を抑制している。FEMAは、全国洪水保険制度により、洪水に備える保険を販売し、保険料は洪水の危険度に応じたものとしており。日本の洪水災害予防はダム建設に多くの資金が投ぜられ、洪水保険や洪水マップを活用した氾濫地域の管理などの手法を含む包括的な災害軽減戦略という視点が欠けている。

⑳米国では大きな災害で被災した個人や事業所に対し資金的援助が行われている。

日本では、逆に、個人や事業者の災害復興の問題は体系的に検討されることはない。

4 危機管理の包括的仕組みの必要性

ボスナー氏は、以上のような日本の危機管理の現状に関する課題の摘示を行った上で、次のように総括している。

- ・日本滞在中、出会った日本人の多くは日本に危機管理システムが欠落していることに苛立ち、心配し、真剣に状況の改善を模索したいと考えている。
- ・日本には包括的な危機管理のシステムがない。
- ・包括的危機管理システムの欠落により、調整されないままで膨大な作業が行われ、政府のコストを増やしている。災害時の政府の行動能力を低下させる結果ともなる。
- ・即応能力の低下は突然の大災害の発生に際し、人的物的損害発生危険性を高める。
- ・日本には国レベルでこの課題に対応できる人的物的資源が十分にあるにもかかわらず、そうする政治的決定がなされない。

以上の総括を行った上で、ボスナー氏は、本に必要とされる危機管理のあり方について、「危機管理の問題は、国、都道府県、市町村の各レベルにおいて大きな政策課題として論じられていく必要がある。日本においては、米国の危機管理に相当する(同一なものである必要はない)危機管理の包括的な仕組みを作り上げていく必要がある」とし、

その仕組みは次のような観点を踏まえるべきと指摘している。

①政府の防災関係機関は十分な権限と予算と職員数を備えるべきである。危機管理に当たっての国レベルの包括的対応を行う中で、災害準備、応急対応、復興、予防という危機管理の要素を結びつけることができる。可能であれば、米国で FEMA が設立されたと同じような形で日本の災害対応組織を創設していくことが望まれる。米国では政府の様々な機関の職員をまとめ新しい危機管理機関を誕生させたが、日本でも例えば、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危機管理庁の中核としていくことが考えられる。

②政府の災害応急対応計画には、包括的で、使い勝手がよく、現実的で、明確に且つ具体的に関係政府機関の災害応急対応時の責務と仕事の中身を書きこむべきである。

③国、都道府県、市町村の各段階で十分な専任職員を配置し、大災害に備えて計画を作り、応急対応できるしておくべきである。日本政府の各省庁にも危機管理担当の専任職員を配置しておく必要がある。

④国、都道府県、市町村それぞれの段階で、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」といった組織を立ち上げることが必要である。

⑤国、都道府県、市町村それぞれの段階で、危機管理に関わる技術の専門性を高め、技術を確立し、維持発展させる仕組みが必要である。

5 できることから始める

ボスナー氏は以上の基本的視点の下に、次のような個別事項について提言している。

① 自衛隊の災害訓練と災害準備

現実問題として近い将来の日本の大規模災害に対する備えとして、自衛隊の位置づけは重要である。特に日本には米国にあるようなナショナルガード(註：米国の州兵、州兵軍を言い、平時は州に属し非営時には連邦政府の指揮下に入る民兵組組織)が無い中では重要である。そのため、自衛隊としては、専任の組織の整備、職員向けの教育訓練プログラム・災害時応急訓練プログラムの確立、国内政府諸機関や在日米軍との間で災害時相互支援協定を策定を行い、都道府県、市町村とも密接に連携し、相互理解を促進すべきである。

② 防災関係機関間の相互の報告会

日本の危機管理に関する問題要因の一つとして、他の機関の災害時の動きをお互いに知らないという問題がある。それぞれの機関が、大規模災害時の対応について自らの計画や対応能力の水準について一連の報告会を催していくべきである。

② ICS(非常時指揮システム)セミナーの実施

日本では多くの消防本部で ICS(註：

「IncidentCommandSystem」＝「非常時指揮システム」とは、消防や救急救助の分野で導入されている仕組みであるが、どんな種類や規模の災害にも応急対応職員、施設、設備に関する指揮命令に当たり活用できる仕組みである。ICSの原則は、用語の統一、組織形態の標準化、情報システムの統一、指揮命

令系統の統一、行動計画、施設の事前指定、包括的資源管理などの活用も含んでいる。)に類似したシステムを導入し、規模の大きな火災の際に異なる管轄区域から多くの消防が駆けつけることになっても迅速・効率的に活動し易い仕組みになっている。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。

④包括的な訓練プログラム

日本の政府機関や病院などは頻繁に災害応急実訓練(disasterresponsedrill)を実施しているが、その多くは包括的な災害応急模擬訓練(disasterresponseexercise)として行われていない。実訓練(drill)がフィールドでの応急対応能力を検証するものであるのに対し、模擬訓練(exercise)は意志決定や計画の機能性までも検証するものである。日本の危機管理の欠点は計画段階や意志決定過程にあることを考えた場合、防災訓練のあり方として、この模擬訓練(exercise)を実施していくべきである。

特に、図上訓練を実施すること、防災に関し責任のある機関がこの模擬訓練を実施していくことが必要である。

⑤日本版危機管理訓練プログラムの開発

日本には危機管理専門家の教育訓練を行う体系的なシステムがない。大学の災害管理講座、政府職員の知見、消防庁消防大学校の講座などの機能を活用し、政府全体として危機管理教育訓練プログラムを開発すべきである。消防庁消防大学校は教育訓練プログラムを体系化するモデルを提供し、立川の広域防災拠点は教育訓練センターとし

て活用できる。

⑥日本の危機管理の専門性を高める

日本において、危機管理が片手間の仕事、一時的な任務として扱われる限り、本来の意味で危機管理の目標達成は期待できない。政府、都道府県、市町村ともに常勤の危機管理専門家を確保し、2年ごとの人事ローテーションで異動させるのではなく、職員の交替制勤務をきちんとした形で導入し、一定の期間、危機管理の分野で専門性を涵養できることとすべきである。

6 コーチのいないスポーツチーム

ボスナー氏は、以上のような提言を行った上で、危機管理に関する日本の縦割り組織の弊害をスポーツのチームにたとえ、次のように形容している。

①「日本は災害に起因する問題を処理する技術的人的能力には事欠かない。病院や消防機関、政府機関、自衛隊、NGO、個人のボランティアともに意識の高い人々がおり、質の高い救急救助の設備施設が備わり、最新の電子機器による災害探知・警報システムが導入されており、危機管理の様々な局面に関して豊富な知識経験を有する多くの市民がいる。しかしながら、これらの「能力」は分散し、一つの方向に統合されているとは言えない。日本の危機管理責任者を見ると、優秀な選手はいるものの、コーチもあてがわれず、訓練も行われず、試合の組み立てもなく、戦略がないスポーツチームのように思える。こうした環境の中では、個人プレーヤーの能力が如何に高くとも試合に

勝つことは極めて難しい。

②日本の場合は、米国と同様に、資源が豊かであり、災害緊急対応の遅れと課題は、資源不足の問題からではなく、国と地方それぞれのレベルにおいて、活用できる資源をうまく使いこなすことができるかどうかという、組織体制と意思決定能力の問題から生じている。

7 指摘をどう受け止めていくべきか

日本の国の危機管理のあり方については、各方面から様々な意見が出ている。ボスナー氏の以上の観察と提言は、経験豊富な実務家の目から見た実態を踏まえたものであり、しかも指摘が具体的であるだけに、我々の心に染み入るものがある。また、指摘は、日本の場合には、その有する国力に見合う災害対応力の構築はまだまだ不十分であるが、それは、システムの組み立て方を改善していくことにより、問題解決が可能である、と前向きに受け止められるものでもある。筆者は、平成 14 年 1 月に FEMA を訪問し、前長官ウィット氏やボスナー氏にお会いし、改めて日本の危機管理のあり方についてお話を伺う機会があったが、両氏とも異口同音にその点を強調していた。

FEMA の最も重要な機能は、危機管理行政という分野で、州政府や地方自治体からの要請や要望を吸収する窓口となり、財源などの各種資源を有効に効率よく配分し、危機管理行政を効果的に進めることにある。FEMA の本質は、巨額の予算の裏付けを持つ危機管理行政の強力な調整機関、というと

ころにこそある。そして、その FEMA という組織に、米国政府は、人員と権限と資金を豊富につぎ込んでいるのである。

我が国において、FEMA に似た組織を作っていくべきかどうかは、今後大いに議論されて行くものと予想される。危機管理という分野に、今後どのように人員と予算を投入しながら危機管理関連行政機構のありかたを考えていくのか、悩ましい側面もある。災害関連の組織は、行政機関から研究組織まで各省庁に広く渡っている。そういうものを、広くまとめるのか、ボスナー氏の言うように、災害応急対応関係の関係機関をまとめるのか、或いは、災害対応重視の組織か、「治安」までも視野に入れた組織なのか。FEMA は自然災害や人為的災害に対応する機関として位置づけられているが、米国でも、政治性の強いテロや爆破事件に危機の中身が変化する中で、政治事件に関しては、より強力な指導力を持つ大統領府が全面に出る局面が多くなっている現状がある。

いずれにしても、組織のあり方は、時代の変遷の中で、それに併せて見直していくべきものであることは自然な考え方である。場合によっては、「危機管理」をキーワードにした、国の行政組織のあり方の再見直しということも想定することになるのかも知れない。

他方で、地方自治体の危機管理に関しては、米国でも様々な問題がある旨多くの識者が紹介している。危機管理行政の人事、組織面の専門性確保や整合性確保、多様化する危機への柔軟な対応、危機管理の技術面の対応、企画能力、危機管理に関する議会筋の関心の低さの改善、予算の確保など、我が

国と同様の難題があるようである。

今後、国レベルでの議論を行っていくと同時に、地方自治体レベルでの、危機管理のあり方も、大いに議論して行かなくてはな

らないことは確かである。ボスナー氏の報告は、そのきっかけを与えてくれる、刺激的で説得力ある内容である。

