

# 米国政府の危機管理の経験と日本への示唆

(米国危機管理庁ウィット前長官の講演から)

総務省消防庁防災課長 務 台 俊 介

5月29日と31日の両日、地方6団体などの主催で、「地方公共団体の危機管理のあり方シンポジウム」が開催された。このシンポジウムは、我が国の地方公共団体における大規模災害やテロ事案などに備えた取り組み体制、また、防災対策のあり方について広く論議するため、米国連邦危機管理庁で災害の対応を指揮した組織の責任者である、米国連邦危機管理庁(FEMA)の前長官のジェームス・リー・ウィット氏を招聴し、開催したものであった。

以下においては、ウィット氏の両講演の内容、更には一部シンポジウムの中での発言の概要を最小公倍数的にまとめ、紹介するものである。

## (15年間で9,000億ドルの損失)

天災は非常に大きな被害を我々の経済に与える。国連は1990年代を、自然災害を減らすための10年と定めたにも拘わらず、この10年は最も被害の大きい洪水、台風、地震、火事に見舞われた10年となった。1985年から1999年にかけての、災害による世界中の経済的損失は非常に大きく、9,187億ドルに達した。そのうちアジア諸国は経済損失の45%を占めた。また、55万8千人が世界中で命を失った。

1995年は単年度として歴史的に見て最大の損失を被った年であり、その損失は1,570億ドルに達し、阪神・淡路大震災がそのうちの3分の2を占めた。

一方で、時間と金を災害の準備に振り向けたという意味ではよいニュースもあった。ワールド・ウォッチ研究所の試算によると、災害の減少、軽減に1ドルを使えば、将来において経済的損失を7ドル節約でき、しかも、それ以上に命も救うことができるのである。

## (自らのシステムの改善に努力)

私の経験、特に危機管理について、アメリカ的な観点からの経験を紹介したい。同時に、日本における危機管理の可能性についての考えも申し上げたい。

私の目的は、例えば10の項目をリストとして明確に示すことではない。また、日本における危機管理の方向を変え、アメリカのようになれ、と訴えるためでもない。日本人自身が自らの長所、短所をよく承知している。私の目的は、危機管理に関し、さまざまな議論が引き起こされ、自由に

意見交換がされることであり、それができれば、我々は自分たちの国々、地域社会を十分に天災のために準備を整え、予防を行い、命を助け、生活をよりよくできる。

#### **(災害の原因如何を問わず求められる災害への対応力)**

今日、私たちは新しいリスクに直面している。特に、9月11日の同時多発テロ以降、世界は大きく変わった。我々は、テロリズムによって、現在新たに直面している危機をよりいっそう自覚できるようになった。天災であれ、人災であれ、いかなる緊急事態も同じような結末をもたらす。しかしながら、緊急事態の対応においては、何がそのような事態をもたらしたかということより、もっと重要なことは、どのようにして準備を整え、起きたその事態にどう立ち向かっていくかということだ。

全体的、包括的で、あらゆる危機に対応できる体制を危機管理に対して持つということが非常に重要である。危機管理を行う際は、そうした危機、非常事態は多様なスケールで起こるということを理解しておくべきだ。

#### **(危機管理には多段階の対応が必要)**

効果的な危機管理を行うためには、危機に対する対応の4つのフェーズ、4つの段階を結び付けるべきだ。災害に対する準備、災害に対する対応、災害に対する復旧、災害の軽減(減災)の4段階。これらの段階すべてを結び付けることにより、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。

最適なレベルの準備を達成するのに重要なことは、計画を持つこと、フレームワーク、枠組みを持っていることだ。また、全ての段階が相互に関係するだけではなく、国と地方を通じた全てのレベルの政府も相互に関与する必要がある。

#### **(能力、資源の共有の必要性)**

危機管理にとって重要なことは、日々学んだことすべてを駆使してシステムをつくり、無防備な部分を最低限に抑え、効果的な対応をつくり出すことだ。その事件が何であろうと、その規模が何であろうと、対応できるような仕組みをつくる必要がある。

ぜひ申し上げたいことは、危機管理対応能力向上のプロセスにおけるパートナーシップ、協力の重要性だ。

危機管理とは単に危険を避けることではない。危機管理とはチャンスをつくり出すことだ。この試みを、草の根レベル、ローカルレベルからつくり出すことができれば、そして新しいパートナーへと手を差し伸べることができれば、新しい可能性やチャンスをつくり出せる。

災害を最低限に抑え、準備をする、これを全国レベルで地域で行うこと。協力、協調を政府の行政機関の間で行うこと。災害対応の資源を共有すること。効果的な緊急事態への対応計画、その計画を実際に行い、演習をすること。私たちの能力、資源をともに共有していくことで、よりよ

い結果を得ることができる。

#### (FEMA 長官就任時の組織の問題：「FEMA が災害を拡大する」)

1993年に、私が長官に就任した当時のFEMAは非常に問題のある機関であった。ノースカロライナ州出身のブリッツ・ホリングス上院議員は、ハリケーン・ヒューゴがノースカロライナに被害をもたらした後、「FEMAは最もひどい官僚の集まり」だと、メディアで酷評した。

実際、1992年にFEMAは、災害に対して効果的に対応できなかった故に、連邦の中で最悪の政府行政機関と思われていた。FEMAで9年間仕事をしてきたある職員は、ある日、私にこう言った。「子供たちを学校に行くためにバス停まで連れていったら、ほかの両親もそこにいて、どこでお仕事をしているのかと聞かれた時に、どこで働いているのか言うのが恥ずかしいために、連邦政府で仕事をしている」と答えた」と。

このほかにも、FEMAは多くの議員から批判された。議員の大半はFEMAを廃止すべきだと考えていた。議員によっては、「もし災害が起きてFEMAが対応したら、災害がより大きくなるであろう」と言う人までいた。

#### (FEMA 改革への取り組み)

しかし、FEMAは状況を変えようと努力した。私は、防災の専門職員と一緒に仕事をし、FEMAを再編成し、組織の使命を変え、組織としての重点的取り組みの方向も変えた。

FEMAに来て分かったことだが、組織替え以前は多くの小さな組織があり、お互いが話をすることもなく、情報をお互いに共有できていない状態であった。FEMA内で情報を共有するための情報システムすらなかった。

そこで、私は、防災専門職員を一緒に集めて彼らに頼み込んだ。「もしこうしたらどう思いますか、あなただったらどうやりますか」と聞いた。「どうやって私を支援してくれますか、これをうまくするにはどのような手助けをしていただけますか」と。

また、管理職の2層性を解消し、組織をフラット化し、FEMAを機能的な組織に変えた。

#### (10年以内に日本は世界一の危機管理システムを持ちうる)

1995年以来、日本ではすでにたくさんの素晴らしい変化を起こしている。そこで私は予測したい。これから5年、10年以内に、日本は世界で最も素晴らしい危機管理システムを持つことができるであろう。しかし、それには協力、そしてリーダーシップが必要である。

#### (2,600人以上の職員を擁する包括的危機管理組織 FEMA)

FEMAは、大統領直属の独立した省庁であり、危機管理の4つの段階、すなわち準備、対応、復旧、減災のすべてをつなぎ合わせている。常勤職員だけでFEMAには2,600人以上の職員がいる。

人命と財産の損失を防ぎ、国の重要なインフラを守ること、包括的なリスクベースの危機管理プ

プログラムを通して、準備、対応、復旧、減災を組み合わせたものを活用し、さまざまな種類の危険、災害から国民を守ること、これが FEMA の使命である。

#### (10 の地域事務所, 4,000 人の予備役)

FEMA の本部はワシントン D.C. に、また、10 の地域事務所が全国にある。緊急支援センターもマウント・ウエザーにあり、教育訓練施設がメリーランド州のエミッツバーグにある。

また、4,000 人近くの災害支援予備職員がおり、何か大きな災害があった際に必要ならば、支援を行う体制にある。これらの人たちは全員、訓練を受けており、被災現地で、例えば公共の支援、公共のインフラ、あるいは個人的な支援や公共または議会の関係に関して支援できるように、あるいは減災の手法に関する訓練を受けている。

#### (大災害時に全ての連邦災害対応機関の資源を活用)

FEMA はしばしば、国家の緊急管理システムの一部である他の機関と協力を行っている。このようなパートナーの中には州レベル、あるいは地方の危機管理庁、国防総省、厚生省、運輸省、司法省を含む 27 の連邦の省庁、そして例えばアメリカ赤十字のようなボランティア機関も含まれている。

州や地方自治体の政府が大規模災害に見舞われた場合、FEMA は連邦応急対応計画を活用し、連邦政府の資材を全面的に活用する。これには 28 の政府関係機関が関わり、これらを通じて州政府、地方政府に対して援助を与えることになる。こうした活用資材の中には医療、輸送、治安などがある。いずれにせよ地方自治体に対応する災害対応の上で必要とされるものを提供する。

#### (連邦応急対応計画がベース;大統領宣言で FEMA 長官が責任者に)

連邦応急対応計画は、ハリケーンアンドリューへの対応が非常にまずかったことを踏まえて、1992 年につくられた。基本的に連邦戦略であり、すべての連邦政府の機関がどのように協力しあうかということを決めている。長年にわたりこの計画に基づく訓練を行い、調整を加えてきた。そうして得た経験に基づいて、さまざまなことを行ってきた。その過程において政府機関は特に他の連邦機関との連携を深め、人的関係を強化し、災害の復旧活動や、そのほかの状況に協力し合えるようになった。

さらに重要なことは、この計画に署名をした政府機関は、災害対応においてすべての権限の FEMA への提供を約束したことである。米国合衆国大統領が連邦対応規模の災害であると宣言をすると、FEMA の長官が全責任を負うことになり、すべての災害対応資源を管理することになる。その点について分かりやすく説明するために、オクラホマシティー爆弾事件について私の経験を申し述べたい。

### (オクラホマシティー爆弾事件)

連邦政府のビルでの爆弾爆発というその事件の被害は甚大であり、168人が亡くなった。直ちに連邦応急対応計画を始動させ、オクラホマ州知事、地元の市長、消防署、警察署の署長にも動員をかけた。

4時間後、私はオクラホマに到着し、必要な資材を地域に提供しようとした。彼らの要求は、1チーム60人の救助救出チームを15チーム派遣してほしいというものであり、我々は、国防総省に、空軍にC141を使ってこうしたチームと資材をすべて運ぶことを要請した。また、救助犬なども全国からオクラホマシティーに運ぶことが必要とされ、それも素早くやらなければならなかった。

この爆弾事件は、地域が限定された災害であったことから、連邦政府はマンパワー、資材の面で協力を行ったが、地元の消防署長が市長の指示によって、このオペレーション全体に責任を負うことになった。連邦政府は、その消防署長の指示に基づいて必要なものを提供した。クリントン大統領から私に対し、現場でスポークスマンの役割を果たすように指示があった。

### (犯罪証拠の保全と被災者救助の微妙な関係)

この事件にあっては、緊密にFBIと協力を行った。何故ならば、我が国において初めて危機管理と、被害管理(災害支援活動)というものを同時に行わなければならなかったからだ。

爆弾事件という犯罪現場における捜査、被害管理が必要であった。捜査が行われている証拠現場において被害者を助け出すことは非常に困難であったが、地元の警察、FBIの協力を得て、適切な活動が行われた。(註:犯罪捜査と被災者救助に関する詳細は、「米国対テロ現場対応心得」(2002年ぎょうせい)参照。)

たまたまこの事件の2週間前、市長と市議会と危機管理局、警察署長、消防署長はFEMAのエミッツバーグの危機管理研修所に行き、対応、準備に関わる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た。教育・訓練が非常に重要ということだ。

### (教育・訓練の重要性)

教育・訓練は成功へのカギである。同時に、計画と教育・訓練の連携が重要であり、そうした計画に基づいた訓練を連邦、地方レベルで行わない限り、連邦応急対応計画はうまく機能しない。同時に、パートナーシップを地方自治体、州政府、連邦レベルにおいて進めていくことも、こうした対応において重要な要因となる。FEMAが対応に成功した事例は、こうしたパートナーシップが機能したものであった。

### (各機関間の協力・連携の仕掛け)

パートナーシップを進めるための仕組みとして、米国には、イーマック、イーマップというシステムがあるが、これはそれぞれ資源の共有化、国と地方を通じた一貫した基準をつくるためのものである。同時に、プロジェクト・インパクトと呼ばれる制度があり、これは私どもが始めたものであり、災害準備および予防を地方レベルで行うためのものである。

### (災害予防のための施策: プロジェクトインパクト)

プロジェクト・インパクトについて若干説明する。FEMA は、地方自治体に対し、シードマネーを提供、災害対応計画を準備し、何がリスクであるかということを含め、それを計画の中に盛り込むといったものである。それが考え方の基本であり、地方自治体の役割はリスクを少なくすること、連邦政府はそのための支援を行うことにある。

例えば、ワシントン州シアトルで起きた地震の被災地域は、プロジェクト・インパクトの対象地域であり、コミュニティが一体となって事前の災害の軽減対策を推進し、建物のダメージを最少に抑えることができた。

コミュニティのボランティアが年老いた人たちのところに赴き、本箱が倒れないようにしたり、キャビネットのドアに鍵をかけ、食料や皿が落ちないようにもした。そういう小さな努力の積み重ねが、大きな違いを生み出した。自らの手で行う「減災」ができたのだ。非常に地味な取組だったが、実際の災害に際して、大きな影響を与え大きな変化を生み出した。

### (相互支援のシステム: イーマック)

次に、イーマックであるが、これが始まった背景には、アメリカで起きる災害のすべてが連邦政府の支援を受けられるものではないということがあり、こうした災害に対しては、州が責任を持たなければならない、こうした災害が地域のレベルを超えた場合にはじめて、外部の支援を待てる。イーマックにより、連邦政府の支援を受けられないような災害により被災した州も、他の州からの支援を資源の面で求めることができることになった。いわゆる相互援助協定である。

これは各州の知事が署名をした法的な枠組みであり、それによって、州政府は他の州に支援を求めた場合、法律上その提供をしてもらった州に対して必要経費を支払わなければならないと定めている。

### (全国ベースの危機管理認証システム: イーマップ)

州および地方自治体の緊急危機管理プログラムは、コミュニティをより安全にし、住民に対する損失を少なくし、また重要な社会的基盤を確保するために非常に大きな役割を果たす。

その州および地方自治体の危機対応能力を強化するため、12 の連邦組織がその危機管理プログラムの認証プログラムであるイーマップを策定した。このイーマップにより国の標準が設定され、州と地方自治体が連邦政府のこの標準化基準に基づいたものを有していない場合、または十分な

認証を与えられない場合において、それを是正するため全米50州に対し危機管理認証システムを導入した。

州、地方自治体の危機管理プログラムに関し、イーマップは、全国レベルの基準を順守するための機会を提供するものである。例えば、特に危機管理を担当している者に対してその基準を満たしているかどうかを認証するためのものがその例としてあげられる。これにより、我々は自分の能力を高めただけでなく、州、地方自治体のレベルの能力を何年にもわたって高めてきた。

それまでは、危機管理担当者の努力に対して十分な認識がなかった。基準を与え、認証を与えることによって、災害対応面で大きな違いを国民の間にもたらすことができた。また、州およびコミュニティに対してもそのことが実現できた。

#### (FEMA の対州、対個人への支援内容)

もし知事が連邦政府の支援を要請する場合、それはその州の能力を超えるものでなければならない。その場合、FEMA の地域事務所が被害額を見積もり、それを大統領に進言し、大統領は「宣言」をするかどうかを決めることになる。いくつかの基準があり、連邦宣言をするためにはその基準を満たさなければならない。宣言が発せられると、連邦政府は FEMA を通じ、そのプログラムを発動し、例えば州政府や地方自治体の公共施設、建物や下水道などを補修するための費用の75%を補填することになる。

個人の被災者に対しては、地震保険、水害保険、風害保険などが用意されているものの、どういふものであれ我が国においては多くの貧しい人たちがおり、そうした人たちは保険に入ることができない。そのため、個人援護プログラムを実施している。このなかで家をつぶされ、仮設住宅に入っているような人たちが18ヵ月間は入居できるようにする、もしくは家を改修をするようにする。18ヵ月間家を借りる選択肢だけでなく、家をつくる場合には1万2,500ドルを補助することになっている。こうしたプログラムにより、町や個人の立ち直りを支援できる。そして地方自治体、州、ひいては国の経済的な復興をより早いものとするにも繋がる。

#### (日本の危機管理の優れている点)

私は、阪神・淡路大震災のあと私は日本のシステムについて学ぶ機会を与えられた。非常に大きな災害で、復旧には困難を極めたものの、熱心に復旧活動に携わり、そこから皆さんは自ら多くのことを学んでおられる。

私はまず、皆さまの優れている点について申し上げさせていただく。初期対応要員は非常に能力がすぐれ、信頼できる専門的な人たちである。施設も素晴らしい。特に、緊急事態作戦センターといった施設は素晴らしく、また、消防車や電子警報システムといった、いくつかの装備やテクノロジーなどは、私どもの国よりも優れている。食料や医薬品備蓄などの災害の準備も、十分整っており、災害訓練も人々の認識を高めることに役立っている。

### (日本の抱える課題: 既存の能力を最大限に活用するシステム)

危機管理に関する日本における課題について改善点を指摘させていただくが、こうした指摘の背後にある目的は、既存の能力を最大限に活用し、重複するところを削除し効率を上げる、そして、協力体制を改善すること、に尽きる。

緊急事態の管理が最も効果的になるのは、災害対応の4つの段階、つまり準備、対応、復旧、減災、これからが一体としてつながり、一つの政府の機関が全てを監督する時に最も効果が上がると思われる。米国においては、私たちは、すべての災害に対するアプローチを緊急事態の管理に対して一元的に保有することにより、一連の作業をうまくまとめることができるということに気付いた。

しかし、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。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。

日本においては、何か総括的な計画を持っているのか、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。中央政府から実際の地方レベルまでどのように協力し、どうやって一定の資源から最大の効果を引き出すのか。資源は貴重であり、如何に無駄を省くかなど計画はあるのか。こうしたことは一つの省庁がすべてのコーディネートをしなければ、意思決定の権力を持っていないければ、緊急の対応が必要となるような場合、対応がうまく行われない。

もちろんすべての国が同じシステムを持っているわけではないが、米国においてはFEMAがそのような権限を持っている。これはスタッフード法に基づいて権限を与えられている。災害対応がうまく行かない場合は、それは一つのはっきりとしたリードする機関が存在しない場合である。FEMAのような組織を日本に存在させるためには、専従の人員、要員、そして資金、中央政府の支援が必要である。日本の消防庁は、県と市町村と緊密な協力関係にあり、そうした消防庁の機構と機能を見た場合、私は、米国におけるFEMAの役割との大きな類似性を感じる。

### (対応者の役割を明示するシステム: 非常時指揮システム)

我々は、非常時指揮システム、ICSを導入した。特に災害の対応に関して、各地から駆けつけた災害関係者間で、役割の一貫性を促すのに非常に役立つことを見い出した。災害の大小に拘わらず、ICSにより、全ての対処要員が自ら行うべきことを自覚することができる。

ICSにより、すべての対応者は自分の責任、役割をはっきりと理解できている。

私がFEMAの長官時代、それまで州レベルのシステムであったICSという非常時指揮システムを、連邦レベルのシステムとして導入した。仮にオクラホマシティの爆撃事件、ノースリッジのカリフォルニア地震など、今まで対応したすべての災害においてICSが存在していなければ、現地での対応は混乱したと思われる。

その理由は、シフトが変わるたびに新しいインシデント・コマンダー、現場指揮者が出てくるのであり、ICSのおかげで、州、あるいは全国レベルなど、すべてのレベルにおいてこの対応が効果的になった。ICSのおかげで、協力体制もパートナーシップもまとめることができた。

### (関係機関相互の能力をお互いに知悉する重要性)

政府の省庁が、お互いの災害対応計画や資源を理解していない時、被災時に、利用可能な資源の有無を確認するのに時間がかかり、貴重な時間が失われることになる。FEMA では、連邦の政府機関の間、ローカルレベルのコミュニティの間でパートナーシップをつくってきた。

FEMA には 10 ヶ所の地域事務所があるが、私が長官就任時、どのような人材、資材が保管されているのかということ職員に聞いたところ、驚くべきことに、FEMA の人たちはそれを知らなかった。全国にどれだけ保管庫があるかということすら知らない有様で、私は、なんとか 85 もの保管所があるということを確認した。私は、この 85 の保管所をすべて閉鎖をして、すべての資材にバーコードをつけ、コンピュータープログラムのなかに組み込み、全国で 3 つの保管所に統一した。中部、西部、東部に 1 ヶ所ずつ。すべてを変え、それをパッケージして、すぐに被災地に送るようにし、災害が終わればもう一度保管所に戻し、パッケージをやり直す。これによって 1,200 万ドルを節約できた。

### (シチュエーションレポートと衛星画像)

FEMA で、情報の共有を大事にしている例を挙げると、FEMA の全国 10 の地域事務所は、州、地方政府、就中州政府と協力関係を強めており、地域事務所と州と情報を共有し、その情報をワシントン D. C. に送るシステムができています。毎朝 7 時前に、我々はその情報すべてに目を通すことができる。

何が前の晩に起きたかということ翌朝には知るシステムが出来ている。このシチュエーション・レポートを朝 7 時の段階で大統領の机に置くことになっている。したがって、大統領は、何が起きているかということ、人々の命や生活にどのような影響を与えるかという情報を得て決定を行うことができる。これは大変重要なことである。

我々が活用しているもので非常に役立っているものに、衛星画像がある。これによって被害評価ができる。被害の評価を表した映像を大統領に送ることになっている。我々は特にハリケーンに対する評価能力があり、フロリダに置かれたセンターを通じて、ビデオ会議を通じてこの映像を確保できる。

台風がどこに上陸するかということ予測し、どのような嵐がくる見込みなのか、また、テレビ会議を FEMA や 28 の省庁も集めて行っている。計画、準備を行い、それによって対応を考える。特に地方自治体や、州政府が対応できるように。技術を使い情報を共有するということは非常に大きな違いを生むことになる。

重要なことは正確な情報を手に入れること。もし地方において州知事や市長などが、また国のリーダーも含めて正しい情報がなければ、賢明な決定を行うことはできない。

### **(軍隊との協調も重要)**

米国の国防総省のなかに、ドムズ(DOMS)というオペレーションセンターがある。さらに大佐を私に対する調整役として任命していた。もし必要性が生じ、FEMA から国防総省に資材を要求する場合、このドムズの機能を使うことになる。そして我々が必要とする資材を国防総省に要求し、提供を受けることになるが、このシステムはうまく機能している。

日本の自衛隊は、立派な装備があり訓練が行われている関係上、災害対応において大きな役割を果たすことができる。自衛隊は民間機関、非軍事機関と様々な協力ができる。訓練や計画の立案も行うことができる。これによって予め責任を定めることができる。

私は、各機関の協調により、日本においても非常に大きな結果を出すことができると思う。

もっと省庁間の協力があれば大きな違いが出る。特に、文民関係と軍事関係の省庁が一緒に仕事をよりよくすることができれば、大きな違いが出る。もし自衛隊が例えば一般の省庁とうまく協力することができれば、災害の対応に関して事前に決めた責任を持つことができれば、素晴らしいことだと思う。

### **(FEMA への国民評価を測る)**

FEMA では、初期の段階では 93 年のミシシッピの洪水以来、調査を続けてきた。被災者にアンケートを行い、FEMA がこのような被災者に適切な支援を行えたかどうか、調査を行った。調査結果は、貴重な情報となった。私たちが何を正しくやり、何をうまくやらなかったのか、人によっては提案を寄せていただき、どのように私たちのサービスが改善できるのか、教示していただいた。

この調査は非常に価値のある管理ツールとなった。この調査で、被災者たちからは 45%の支持率を FEMA に寄せたことが分かった。また私が FEMA の長官を 2001 年に辞めた時にも、別の調査を行った。FEMA が、大統領宣言の出た直近の災害でどのようなサービスを提供したかということに関する調査であったが、田 MA の対応の良さに対する支持率は 80%まで上がっていた。

### **(危機管理分野でのキャリアアップの重要性)**

危機管理において、日本で大きな課題となっているのは、この分野で職務を遂行する職員の間にある人事上の一貫性がないということだ。多くの政府官僚の方々は、危機管理において 2 年間交代のローテーションで動いている。

以前、FEMA でも、毎年多くの職員が退職し、その場合、彼らの多くは、後継者となる仕事上の経緯に関する知識を有する人材を育てていなかった。退職者は自分の知識を持って去ってしまっていた。さまざま組織において、効果的な一貫性のある危機管理の、キャリア職としての危機管理の責任者を育てなくてはならない。プロフェッショナルな長期にわたる組織であるならば、そのようなキャリア職をつくらなくてはならない。

その中で、日本では消防庁以外の役所では、ほとんどの災害管理に関する人たちは、2 年経つと次の仕事へ移ってしまっている。人材というのは、効果的な緊急事態の管理に関し非常に重要だ。

ローテーションシステムは、政府省庁の間で風通しをよくするシステムだと思うが、危機管理に関しては、技術あるいはトレーニングをするのに、このようにコロコロ変わってはいけません。

#### (大学との連携による専門職育成、研修機関の充実)

米国においては、危機管理の分野でキャリアを蓄積している人が多い。FEMA でも大学との協力関係を深め、いまや全米各地の大学では危機管理における学位などを提供している。

そして、FEMA には消防大学校や危機管理研修所もある。エミッツバーグにある FEMA のこの研修所(EMI)では、地方、州、連邦レベルの危機管理に関する教材やトレーニングコースを提供し、遠隔地の学習コースあるいはオンラインコースなどもさまざまな分野において人気を博している。

EMI では、さまざまな教材をオンラインで提供しており、特に危機管理担当者が出張できない、あるいは予算がない場合、オンラインで教材を提供している。このような全国レベルの危機管理トレーニング・カリキュラムを提供したりトレーニングセンターをつくることは、日本でも可能である。

#### (首長向け一週間訓練コース)

この EMI には「ある」プログラムがある。そのプログラムとは選挙で選出された公職向けのものである。地方公共団体の公職者が皆 EMI に行き、1 週間の訓練コースを受けることができる。自分たちは地方公共団体で選出された公職としてどういった役割や責任を負っているのかを学び、それにより危機管理に関するスタンダードを学び準備をすることができる。

国家レベルの危機管理と訓練カリキュラムや研修所を設立するというのは、必ずや日本の危機管理を専門化する上でも役に立つに違いない。

#### (できることから始める)

以上、私は私自身の経験に基づきいくつかのアイデア、あるいは改善の提案を申しあげたが、成功につながる最も簡単な方法としては、いま実行可能な小さいことに焦点を合わせていくことだ。恐れず怯まないでいただきたい。小さな変化を、恐れずに起こしていただきたい。例えば、トレーニング・プログラムで始めるのもいいかもしれないし、全体的な危機管理の新しいコースを提供するというのもいい。

#### (FEMA の官僚主義を改めた)

変革を起こすのはとても難しい、しかも官僚制度でそれをするのは難しいということはこの国でも同じである。FEMA も非常に官僚的な組織であった。かつての FEMA は恰もそのなかにかくつもの部署があって、それぞれに小さな官僚制度があるような組織だった。

「我々は自分のなわばりで生活するから、君たちは違う自分たちのなわばりで生活しなさい」

とお互いに言い合っているかのようであった。

また、FEMA 内のすべての部署が独自のコンピューター・プログラムを持っていた。そしていずれのコンピューターも互換 i 生がないものだった。私が、FEMA を再編した際にはシステム部署をつくり、そこは FEMA 内のシステムすべてを統合する役割を果たした。また FEMA と協力関係にある機関のシステムもその部署のイニシアティブで統合していった。

官僚的なシステムで変化を引き起こすのは非常に大変だということは、誰よりもよく分かっている。FEMA では、少しずつ動いた。私には忘れられないことがある。私がミーティングを開くたび、何回も何回も同じ表現を耳にした。「今までそんなやり方はやっていない、前例がない」と。そこで私は自分のデスク用に、「今までこのやり方でやったことはないと私に言わないで」という看板を一つ作ってこれに対抗したほどだった。

そして、FEMA としての主要な使命に焦点をあてた。「アメリカ国民にサービスを提供すること」、「人命と財産を守ること」、それを念頭に置いて変化を引き起こすことさえすれば成功することを私は確信していた。

#### **(わずかな工夫で被災者の援助申請の順番待ちを解消)**

ノースリッジ地震により甚大な被害がカリフォルニア州ファセディーナ地方にもたらされた。住宅が被害を受け、被災者は連邦政府から資金的な援助を得た。その際、私はカリフォルニアのさまざまなコミュニティを回り、人々が長い列をなして待っているのを目にした。

2 ブロックほど長い列、このような援助の申請をするため被災者は長い列をなして待っていた。CNN がその模様をレポートしていた。

私の電話が鳴り、クリントン大統領が電話で私に、「何故あの人たちは長い列で待っているのだね」と聞いてきたので、私は答えた。「大統領、彼らは支援がほしいと申請をしようとしているのです」と。クリントン大統領に、「これではだめだね。」と指摘された。

私はシステムを変え、無料の電話サービスを始め、電話で申請ができるようにした。すると 15 分で申請ができるようになり、結果として、1 年間で 3,500 万ドルも節約することができた。

これは事前に計画したものではなかったが、しかしこれは現実の問題であり、解決しなくてはならなかった。解決策は実にシンプルなものであり、新しい複雑なテクノロジーは関係なかった。しかし、たくさんの人々、すでに大変な思いをしている人にとっては大きな改善だった。

#### **(米国でも安全面のコミュニケーションギャップが問題に)**

アメリカでもまだ問題は残っている。米国での今日的な大きな問題の一つは公安、治安に関してコミュニケーションがうまく取れていないということだ。

航空機がニューヨークの WTC、そしてワシントンの国防総省に突入したとき、バージニア州やコロンビア州といったところが、ワシントン DC とは近くでもあり、互いに協力すべきだったが、実はお互いの通信システムが全く互換「生がないものだった。唯一お互いにコミュニケーションする

上で使えたのがワイヤレスの携帯電話だった。したがってまだこの問題は解決しなければならない問題として残っている。

#### (小さな改善の積み上げが大きな変化を起こす)

皆さんには日本のためのビジョンを持っていただきたい。是非クリエイティブに改善を提供していただきたい。この目標に向かって進んでいくにあたっては、すべての計画ができあがってなくても、心配しなくてもよい。小さな変化であっても、たくさん集まれば大きな変化を引き起こすことができる。

私たち一人ひとはプロフェッショナルであり、私たち一人ひとりのアイデアを持ち寄ることによって、変化を起こすことができる。我々の国にとって、コミュニティにとって、あるいは誰かのために変化を引き起こすことができる。

#### (9月11日以降の変化)

私たちは9月11日前までは、自分のことしか考えていなかったのかもしれない。しかし9月11日以降、新たな認識が生まれた。この精神は9月11日前にも存在すべき精神だったが、9月11日以降、私たちは実際により隣人同士となった。9月11日以来、隣人は隣人を助けるようになった。簡単にはできることではない。しかし、簡単なことなどない。すべてのことはチャレンジであり、もしチャレンジでなければ、おもしろくないと思う。

アルゼンチン出身のバプティスト教会の牧師が、私にした話を披露する。彼の言ったことは、私たちが21世紀に入っていくにあたり非常に言い得て妙だと思うからだ。

「もし私たちは明日の木を植えるのでなければ、木陰に立つ権利はない」と。  
私たちは将来の木を植えるチャンスをいま持っている。そして、このチャンスは逃してはならない。私たちの国のためだけではなく、私たちの子供たち、孫たちのことを考えなくてはならない。私たちのコミュニティをより住みやすく安全なものにしなくてはならない。

(以上)

—ウィット氏の略歴—

ジェームス・リー・ウィット (James Lee Witt) 氏は、1993年4月、連邦危機管理庁 (Federal Emergency Management Agency) 長官に就任。

34歳でアーカンソー州の最年少議員となり、その後、アーカンソー州危機管理局長に任命された経歴を有し、FEMA にあって危機管理経験を持つ長官としては、彼の就任が初めてである。

長官時代には連邦災害救援資金の調整、連邦関係省庁やアメリカ赤十字社、ボランティア団体の災害対応や復興活動の支援業務、洪水保険制度の運用など、あらゆるタイプの災害による人命や資産の損失を減らすべく、先見性のある政策を展開してきた。

ワシントン D. C. において、2,500人の職員を抱え、10の地域事務所を統括し、1997年、Project Impact—国家が主導して、教育、災害軽減策、公私にわたるパートナーシップを通じて災害に対応できる地域社会建設の支援を行う制度—を創設している。

就任期間中には、大統領が緊急事態宣言を出した348を超える災害が発生し、その中には、米国史上最も損害の大きかった洪水、地震、ハリケーンなどが含まれている。

彼は FEMA を住民重視の機関へと再編成し、1996年には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』を授与されるとともに、当時のクリントン大統領はウィット氏を FEMA 長官としては初の閣僚に引き上げた。アーカンソー州生まれで、危機対策、環境衛生事業、地震防災などの長年の経験から様々な分野において国民的に広く認知されている人物である。

(連邦危機管理庁ホームページから簡訳)