

米国における災害対応・復興の法システム

青山公三

はじめに

現在の米国における災害対応・復興の体系は、連邦の「ロバート・T・スタフォード災害救助及び緊急支援法 (Robert. T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act: 以下スタフォード法)」に規定されている。スタフォード法は一九八八年に制定され、その後何度かの修正が加えられてきた。基本的には連邦が行う大規模な災害対応・復興に関する法律であるが、地方府、州も連携した体系的な災害救助、緊急支援の方策が示されている。

スタフォード法は、それ以前までの連邦災害救助法 (Federal Disaster Relief Act: 以下FDRA) が、連邦の各省庁に分散して災害対応・復興の権限を委ねていたため、それらを連邦緊急事態管理庁 (Federal Emergency Management

Agency: 以下FEMA) に集約・再編し、同時にFEMAの災害対策に関する主要な権限を直接的に大統領に集約した。スタフォード法は一九八八年に制定後、二〇〇〇年に被災者支援と被害軽減に関して大きな法律修正が行われた他、数度の修正を経て現在に至っている。現在の法律は二〇〇七年に修正されたものである。

本稿ではこのスタフォード法とその実行を担うFEMAにおける対応を中心に、米国で実際に起きた大災害などを例に挙げつつ、米国の災害対応・復興の法システムを紹介する。

一 FEMA誕生の時代的背景から現在に至るまで

1 FEMA誕生に至るまで
一九六〇年代から七〇年代初頭にか
け、当時、住宅都市開発省 (Department

of Housing and Urban Development: 以下HUD) 内に設置されていた連邦災害支援庁 (Federal Disaster Assistance Administration: FDAA) には、当時相次いだハリケーンや地震などへの連邦の災害対応や復興支援への過大な要求がたくさん持ち込まれていた。

これらの災害は、自然災害の被害への対応に人々の関心を持たせ、災害支援への新たな立法につながっていく。一九六八年には全米洪水保険法 (National Flood Insurance Act: 以下NFIA) が住宅保有者に対する洪水への対応のために成立した。また一九七四年にはFDRAが成立し、これによって大統領が大災害宣言をすることで連邦政府が災害対応と復興に直接的に関わっていくシステムが構築された。

しかしながら、緊急事態や災害は依然として多様な顔を見せていた。たとえば原子力発電所の事故や、大規模な

交通関連災害の危険性などが自然災害に加えられることとなり、結果として一〇〇以上の連邦政府の機関が災害をはじめとする緊急事態に関わることとなった。そして、州や地方政府においては、多くの似通ったプログラムや政策が、連邦政府の各機関の災害救助のシステムに対応して存在することとなった。

このような事態に対して全米知事会は、災害時などに対応する機関の数を減らし、連邦の緊急事態対応機能をもっと集中化してくれるよう当時のカーター大統領に要請した。

2 FEMA誕生

一九七四年、カーター大統領は大統領令によって、多くの連邦の機関が担う個々の災害対応の責任を統合するためにFEMAを設立した。これにより、連邦保険庁、全米消防庁、HUDの連邦災害支援庁などの他、国防省の

民間防衛準備庁も同様にFEMAに統合された。そしてこの時点からFEMAは小さな災害から戦争に至るような大災害に対応できる統合された緊急事態管理システム(Integrated Emergency Management System)の開発に着手した。

FEMAは設立直後から、キューバ亡命危機(一九八〇)、スリーマイル島の原子炉事故(一九七九)など多くの予期せぬ複雑な問題に直面した。その後もサンフランシスコのロマ・プリエタ地震(一九八九)、ハリケーン・アンドリュー(一九九二)などが襲うなど、FEMAの試練は続く。

一九八八年にスタフォード法が成立し、FEMAが恒常的な連邦の機関として位置づけられた。既に危機管理に関する多くの機能がFEMAに集約されつつはあったが、危機管理に関わる主務官庁として、それまでの連邦災害救助法(FDRA)で各省庁に分散していた機能を正式にFEMAが担っていくことになった。

3 FEMAの活躍と役割

一九九三年に大統領に就任したクリントン大統領は、FEMA長官に危機管理を専門とするジェームズ・ウィット氏を抜擢し任にあたらせた。直後の一九九四年にはロサンジェルスでノースリッジ地震が勃発したが、その際の

FEMAが直後の災害対応だけに限らず復興面においても見事な対応をしてみせた。これにより、クリントン政権下においてFEMAは一躍脚光を浴びることになった。この時のFEMAの働きは日本でも報じられ、翌年起きた阪神淡路大震災の際には、日本版のFEMA必要論が多方面で展開された。

ジェームズ・ウィット氏は、危機管理においては「救助・救援(Relief)」や「復興(Recovery)」も重要だが、「事前準備(Preparedness)」と「被害軽減(Mitigation)」が重要だと説き、それまで前者二つの役割に終始していた危機管理の考え方を大きく変更した。

4 同時多発テロの勃発と

国土安全保障省の設立

二〇〇一年九月に起きた同時多発テロ事件は、米国の危機管理の根幹を揺るがすものであった。国土全体の安全保障を強く意識した当時のブッシュ大統領は、二〇〇三年三月に、FEMAをはじめとする二二の関連連邦機関を集結させ、国土安全保障省(Department of Homeland Security: 以下DHS)を発足させた。この時点でFEMAはそれまでの大統領の直属機関(Agency)であった位置づけから、国土安全保障省の一部局(Bureau)として位置づけられることとなった。

5 ハリケーン・カトリナ

襲来とFEMAの役割見直し

二〇〇五年八月にハリケーン・カトリナが襲来した。これが国土安全保障省としても最初の大災害対応であったが、この際のDHS及びFEMAの直後対応に大きな批判があった。そうした批判の原因となった大きな要因の一つが、FEMAの決定権限と大統領への情報伝達システムであった。二〇〇六年一〇月、当時のブッシュ大統領は、「カトリナ後の危機管理改革法(Post-Katrina Emergency Reform Act)」にサインをした。この法律は、カトリナの反省を踏まえ、危機管理における重要な諸権限をFEMAに与えるというものであった。この法律の成立を受け二〇〇七年六月にスタフォード法が修正され、関連の権限が修正され、現在に至っている。

二 スタフォード法に基づく連邦の危機管理対応

ここでは、図に示した「スタフォード法に基づく米国の災害・事件対応の概要図」における緊急事態対応の流れを、詳しく紹介する。ここでの流れは、スタフォード法に基づく連邦政府による緊急事態が起きた州や地方政府に対する緊急事態対応支援の流れである。

る。

この場合に活動を開始する主要な組織・チームとして、国家対応調整センター(National Response Coordination Center: NRCC)・地域対応調整センター(RCC)・現地災害合同本部(Joint Field Office: JFO)・災害復興センター(Disaster Recovery Center: DRC)等が挙げられる。

1 緊急事態の監視及び

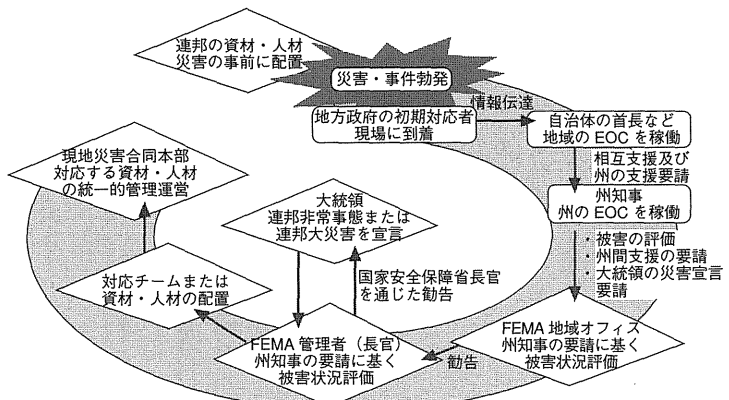
事前の人材・資材の配置

国土安全保障省(DHS)の国家作戦センター(National Operation Center: NOC)は常時、起こりうる大災害または緊急事態を監視する。事前警報をNOCが発した場合は、DHSは州の緊急事態作戦センター(Emergency Operation Center: EOC)に連絡係及び人員をDHS自ら、または他の連邦政府機関に要請して配置できる。RCCは全体又は一部で稼働される。人材、設備、物資を収容するために、運搬基地等の施設を設けることもある。

2 大統領宣言へのプロセス

大きな災害や事件直後には、地方政府の緊急事態対応要員が緊急事態対応を行うとともに、状況を評価する。彼らは相互支援協定や支援契約などに基づくさらなる支援内容を検討し、情報収集を進めながら、被災状況ならびに

図 スタフォード法に基づく米国の災害・事件対応の概要図



資料：Overview of Stafford Act Support to States
<http://www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/nrf-stafford.pdf>

州による支援の必要性を評価、検討する。州は情勢を再検討して、州内の資源を動員するとともに、州間協定などに基づく支援などを検討し、その対応状況をDHSのFEMAの地方事務所へ報告する。知事は、州の緊急事態対応計画(Emergency Operations Plan)を発動し、緊急事態を宣言したうえで、州とDHSによる予備的被害評価(Preliminary Damage Assessment: PDE)

実施を要求する。知事はPDEの結果に基づき、大統領宣言を要求し、必要な連邦支援を明らかにできる。

3 地域における初期対応

大災害又は緊急事態の宣言後、現地災害合同本部(JFO)が設置されるまでは、地域レベルの職員で構成するRCCが、地域及び現地での初期対応の調整を行う。地域チームは事態の影響を評価し、州の緊急のニーズをはかり、現地活動の展開に向けた事前調整を行う(地域レベルで活用できる資源が壊滅的な被害を受けた場合、または潜在的に甚大な被害が発生しかねない場合は、DHSが全米レベルの事案管理支援チーム(Incident Management Assistance Team: IMAT)を派遣する。

4 NRCCによるRCCの支援

事態の広がりや大きさに応じて、NRCCが初動と役割の割り振りを行い、RCCを支援する。

5 州調整官と連邦調整官

州知事は州調整官(State Coordinating Officer: SCO)を指名し、州による対応と復興について概括する。スタッフード法による大統領宣言が出される

と、大統領により連邦調整官(Federal Coordinating Officer: FCO)が指名され、連邦政府の支援活動を統括、調整する。FCOはSCOと協働して必要な支援を判断する。

6 現地合同災害本部(JFO)

現地合同災害本部(JFO)は、地方府や州、連邦の指導者達の中央に立ち、災害、事件等の支援の調整を行う。統一調整グループがJFOをリードする。統一調整グループは、通常FCOとSFOに加え、関係する自治体や機関の代表によって構成され災害・事件に対する作戦的な責任を持つ。このグループは当初のJFOのアクションプランに基づき、会議電話などにより、初動の課題などを設定していく。

7 緊急事態支援機能

統一調整グループは、JFOから現場作戦を調整する。州や地方政府機関などの調整において、緊急事態支援機能(Emergency Support Function: 以下ESF 後述)は、現在一五の機能(後述)が設定されているが、ESFは現状を評価し、何が必要かを見極める。連邦の諸機関は、DHSやFEMAの目的に応じて、あるいは、各機関の権限において、人材・資材を提供する。

8 復興活動の開始

優先的な緊急対応が行われた時点で、復興活動を開始する。復興や被害

軽減の支援に取り組む連邦政府と州政府の関係機関が招集されて州内の支援ニーズについて協議する。

9 公的支援プログラム

スタッフード法に基づく公的支援プログラムには、州や地方政府への災害支援と個々のノンプロフィット団体への支援がある。それに関連し、FEMAは州とともに、支援受給資格のありそうな申請者に対し、様々な支援があることに加え、どのように申請するかPRを行っている。

10 危険軽減管理計画

緊急事態対応と復興活動を通じて、被害軽減を支援するJFOのスタッフは危険軽減管理計画(Hazard Mitigation Administrative Plan)に沿って軽減効果を最大化する方法を検討する。

11 支援のフォローアップ

JFOによるフルタイムの組織間調整の必要性が少なくなった時点で、統一調整グループは連邦政府資源利用の選択的解除、動員解除、支援終了に向けた計画を検討する。連邦機関はその後、災害支援を州などに保証しつつ、州の職員などを通じて、個々の復興や技術支援サービスなどの支援動向を監視する。

以上のような流れがスタッフード法に基づく米国の災害・事件対応の基本

的な流れである。実際にハリケーン・カトリーナ襲来時直後には、DHSが設立されて最初の連邦大災害宣言であったにもかかわらず、これらの対応がほとんど出来なかった。その最も大きな理由は、いずれのレベルにおいても、コミュニケーションの欠如による情報不足であった。被害の状況認識すら出来ない状況では、上記2の被害の評価はもちろんのこと、それ以降の対応は全く出来なかったといっても過言ではない。ただ、当時、議会がハリケーン・カトリーナの際の連邦の対応を検証・評価したレポート⁽³⁾においては、現場や州などからの情報が上がってこないからこそ連邦がイニシアティブを取って対応を率先して行うべきだったとの評価もあった。

三 国家対応フレームワーク(NRF)と国家事案管理システム(NIMS)の概要

1 ブッシュ政権における

国家対応計画(NRP)

同時多発テロ事件が起きた後、ブッシュ大統領は、それまでのアメリカの緊急事態対応が、テロに対して十分ではないと認識し、まずその対応のために二〇〇二年にFEMAを含む二二の緊急事態対応諸官庁を統合し、国土安

全保障省(Department of Homeland Security: DHS)を設立した。

そして二〇〇三年二月には、国土安全保障大統領令⁵ (Homeland Security Presidential Directive: HSPD-5)において、ブッシュ大統領は国内における様々な災害や事件に対する連邦政府の対応の指針となる新しい国家対応計画(National Response Plan: 以下NRP)の策定とNRPに基づく国家事案管理システム(National Incident Management System: 以下NIMS)の策定を指示した。

二〇〇四年三月にまずNIMSが発表され、同年一二月にNRPが連邦議会で最終承認された。NRPは州や地方の緊急事態に対し、連邦政府の支援を与えるため、また連邦の権威と責任を直接実行するためのフレームワークを提供している。このNRPは、それ以前にあった連邦対応計画(Federal Response Plan: FRP)を、WTC事件などの経験をもとに大きく改定したものであり、これらの策定もスタッフオード法に基づいている。

改定の大きなポイントとは、テロに対する様々な防止策や対応策等が強化された点である。またそれにも関連するが、FRPでは一二の緊急事態支援機能(Emergency Support Function: 以下ESF)が設けられ、大統領による宣

言が出されると、各省庁が分担して大災害などに対応するシステムであった。NRPではさらに三機能増やされ、一五のESFが確立された。増やされた三つの機能は、以下のうち#⑩、#⑪の機能であり、いずれもWTC事件後の対応において重要と認識された機能である。

《NRPにおける一五の緊急支援機能(Emergency Support Function: ESF)》

- ESF #①交通 (Transportation)
- ESF #②通信 (Communications)
- ESF #③公共工事・土木 (Public Works and Engineering)
- ESF #④消防 (Firefighting)
- ESF #⑤緊急事態管理 (Emergency Management)
- ESF #⑥被災者対応、住宅及び人的サービス (Mass Care, Housing and Human Services)
- ESF #⑦資材・資源支援 (Resource Support)
- ESF #⑧公衆衛生、医療サービス (Public Health and Medical Services)
- ESF #⑨搜索及び救助 (Urban Search and Rescue)
- ESF #⑩搜索及び救助 (Urban Search and Rescue)
- ESF #⑪石油及び有害危険物質対応

(Oil and Hazardous Materials Response)

- ESF #⑪農業及び自然資源 (Agriculture and Natural Resources)
- ESF #⑫エネルギー (Energy)
- ESF #⑬公共の安全と治安 (Public Safety and Security)
- ESF #⑭コミュニティの長期的復興と被害軽減 (Long-Term Community Recovery and Mitigation)
- ESF #⑮対外関係 (External Affairs)

2 国家対応計画(NRP)から

国家対応フレームワーク(NRF)へ

ハリケーン・カトリーナ襲来は、NRPが出来て初めてのNRP発動であった。そのこともあり、連邦政府のDHSやFEMAなどにおけるNIMSの具体的な運用体制は不十分で、特に州との連携体制、州に対するイニシアティブという点では、十分な役割を果たし得なかった。その原因は、連邦側の問題もあったが、ルイジアナ州でもミシシッピ州でも、まだNIMSに対応する州の計画は策定したばかりで具体的な訓練はこれからという事情もあり、そうした問題が対応の遅れを招いたとも言われている。

こうした問題やFEMAの権限の問題などが大きくクローズアップされ、

二〇〇六年一〇月には「カトリーナ後の危機管理改革法 (Post-Katrina Emergency Reform Act)」が制定され、それに対応してスタフォード法も修正された。

このような経過を経て、ブッシュ政権からオバマ政権となり、オバマ政権も基本的にはこの流れを受け継いだ。オバマ大統領は就任直後の二〇〇九年三月に、それまでのNRPを改定し、国家対応フレームワーク (National Response Framework: 以下NRF) を発表した。NRPとNRFの大きな違いはないが、NRFと同時に発表した各機関の権限についての資料によれば、中心となつて対応に当たるFEMAなどの機関の権限が強化され、プロセスが単純化された。前項で挙げたスタフォード法による対応プロセスも、NRPで示されていたプロセスよりもすいぶん単純化され、わかりやすくなった。

今後、オバマ政権によってどのような災害・事件対応がなされていくかは現段階では未定であるが、同時多発テロからハリケーン・カトリーナに至るまでの連邦政府が地方の災害・事件に積極的でなかった時代に比べ、緊急事態においては、連邦政府が地方に対して積極的に関与していこうとする姿勢が見え、今後の対応が期待できよう。

四 米国における被災者支援の公的支援制度

米国における被災者支援の生活再建等に係る公的支援制度は、大別して個人及び世帯支援プログラムと中小企業の支援制度、そしてそれら二つに関わるが、洪水保険制度の三つである。これらの枠組みも基本的にはスタフォード法によって規定されている。

1 個人及び世帯支援プログラム (Individuals and Households Program: IHP)

個人および世帯支援プログラム (IHP) は、被災した個人と世帯を対象に、資金とサービスの包括的支援を行うプログラムである。住宅支援プログラムや、住宅再建ローン、また住宅以外のニーズ、及びその他のサービスなどに対する支援が含まれる。

IHPの基本的な目的は、災害発生時、IHPは損失が保険でカバーされず、不動産が損害を受け、または破壊された災害地域内の人々に對し、金銭とサービスを提供するものである。利用者向けにプログラムガイドが用意され、プログラムの理解と補助の申請方法についての情報が提供されている。利用者は補助対象の条件に合致している必要がある。IHPは他の方法でカ

バーされない重大な費用を補助するために策定されている。

2 中小企業支援制度等、生業の維持・再建に関する制度

米国中小企業庁 (The U.S. Small Business Administration: SBA) は、災害で受けた損害が保険でカバーされない住宅、個人の資産、及びビジネスの修繕または建替えに對し、連邦政府補助金付きのローン (Small Business Administration Disaster Loans: SBADL) を提供することができる。SBAは該当する住宅所有者と事業者に對し、以下三種類の災害ローンを提供することができる。

* 住宅災害ローン…住宅所有者と賃借人に災害で損害を受けた家屋または個人資産の修繕あるいは建替え

* 事業物資災害ローン…中小企業オーナーに災害で損害を受けた個人資産 (商品在庫、消耗品を含む) の修繕あるいは交換、建替え

* 経済損失災害ローン…災害復興期間中、中小企業と中小農業組合を支援するために提供される資金

住宅所有者は災害に關係した家屋の修理のために、二〇万ドルを上限に借り入れができる。また、住宅所有者と賃借人は、災害で損害を受けた自動車を含む個人資産の買い替えに四万ドル

を上限として借り入れができる。SBAは個人の保険あるいはFEMAと重複する補償は行わない。申請者がFEMAにも申請を行った場合、SBAの照会を受けることになる。

3 全国洪水保険プログラム

一九六八年の全米洪水保険法 (National Flood Insurance Act of 1968: NFIA, 401 et seq.) では、関心のある個人が洪水による物理的損害の結果の損失または不動産、個人資産の損失を防ぐための保険の購入を可能にする全米洪水保険プログラムを、創設・運用することを承認している。FEMAが一九七四年に創設された以後は、FEMA長官がそれを行っている。現在では、スタフォード法によって緊急事態対応、復興の大きな枠組みが規定されているが、この洪水保険プログラムもスタフォード法の中に位置づけがある。

洪水保険は、氾濫原の住人が洪水による損害を補償される仕組みを提供する。洪水保険は納税者から洪水被害による経済的な負担を取り除く方法も提供しており、例えば連邦政府の災害支援や惨事の損失による所得税の軽減等である。

一九七三年の洪水防止法以前には約九万五〇〇〇であった有効な保険の数は、一九八九年には二二〇万に、現在

では四三〇万に増加している。保険可能な不動産の所有者は、不動産が立地するコミュニティがNFIPに加入している場合に提供される洪水保険補償を購入できる。

全米洪水保険基金 (The National Flood Insurance Fund: NFIF) はNFIPに対する連邦政府の経済的責任を全うするための機関である。二〇〇一年会計年度、FEMAは約一五億ドルを蔵入に繰り入れたが、ほとんどは保険の掛け金と、保険が販売あるいは更新された場合における三〇ドルの連邦保険手数料からである。保険の掛け金収入は、損害補償支払い、財務省への利子払い、保険サービス、将来の洪水被害から建築物を守るための経済的資金を提供する協定要請増加費用 (Increased Cost of Compliance: ICC) に対して使われている。連邦保険手数料からの収入は、洪水軽減支援プログラムを含むプログラムのほとんど全ての洪水地図製作および氾濫原管理活動を支えている。

4 コミュニティ開発ブロック補助金 (Community Development Block Grant: CDBG) による支援

以上の復興支援の他に、住宅都市開発省 (HUD) が所管するコミュニティ開発ブロック補助金 (Community De-

velopment Block Grant: 以下CDBG) が重要な支援として挙げられる。このCDBGによる支援は、災害の被害程度に応じ、大統領や連邦議会が個別に決定しているものである。

もともとCDBGは、HUDのコミュニティ開発を行っていくための重要な補助金で、一九七四年に創設された。CDBGはある一定のコミュニティに対し、基盤整備や住宅整備など、コミュニティにおける様々な必要施設を総合的に整備するために、包括補助金として補助を行っているものである。通常の場合は低所得者層が多く住む地域の再整備などに多用される。

一九九三年以降、このCDBGが災害後の地域の復興に使われるようになってきた。地震やハリケーンの被害などにおいては、被害を受けたエリアが広範囲にわたることもあり、それら地域での個別支援を連邦政府が行っていくのは大変困難である。そのため、地域の側から一定の地域を設定し、その中で復興計画を立て、それに対して包括的な補助金を提供するのがCDBGの災害復興資金である。

これまでに最大の資金提供が行われたのがハリケーン・カトリナの場合であり、総額で約一六〇億ドル (約一兆六〇〇億円) の支援が行われた。その際、前項の個人及び世帯プログラ

ムとは別に、被害を受けた住宅の建て替えに対し、一定の条件を満たせば、一五万ドル (約一五〇万円) の建て替え補助金がCDBGから提供されている。こうした補助金は、被害の状況を勘案した連邦政府が特別に創出したものであり、恒常的な補助金ではない。

おわりに

米国は、州の権限が強く、全米を統括した政策が行われることはそれほど多くないが、これまで見てきたように、米国の大規模な災害・事件対応、またその復興などの緊急事態対応については、全米規模での統括されたシステムが構築されている。現在のシステムに最も大きな影響を与えたのが一九八八年のスタフォード法である。スタフォード法は、大統領が宣言する緊急事態、大災害に関し、その緊急事態対応から復旧、復興そして事前準備や被害軽減に至るまで、体系的な緊急事態対応を定めた法律である。

この法に基づき緊急事態対応に関するほぼすべての対応が行われているのは注目に値する。もちろん、スタフォード法はある意味でフレームワークを提供し、個別にはそれぞれの法律が整備されている。これらの体系は、様々な災害、事件を通じて大きく変更さ

れ、その時代に対応する体系が作られてきた。今後もこうした時代に対応する緊急事態管理の体系づくりが継続していくものといえよう。

- (1) この項は「FEMA History: <http://www.FEMA.gov/about/history.stm>」を訳し、要約したものに加筆修正して構成。
- (2) Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, as amended, and Related Authorities http://www.FEMA.gov/pdf/about/stafford_act.pdf
- (3) 本項は Overview of Stafford Act Support to States: <http://www.FEMA.gov/pdf/emergency/NRF/NRF-stafford.pdf> を翻訳し、要約したものに加筆修正して構成。
- (4) "A Failure of Initiative" report <http://www.gpoaccess.gov/serialset/crports/katrina.html>
- (5) NIMS: http://www.FEMA.gov/pdf/emergency/nims/NIMS_core.pdf
- (6) <http://www.FEMA.gov/pdf/emergency/NRF/NRF-ESF-info.pdf>
- (7) National Response Framework: http://www.DHS.gov/xpreps/committees/editorial_0566.stm <http://www.FEMA.gov/pdf/emergency/NRF/NRFCore.pdf>
- (8) <http://www.FEMA.gov/pdf/emergency/NRF/NRF-authorities.pdf>
- (9) http://www.FEMA.gov/pdf/about/stafford_act.pdf
- (10) 資料 http://www.FEMA.gov/pdf/assistance/process/help_after_disaster_english.pdf (あおやま・こうせう 京都府立大学教授)

