

第1章 総論

第1節 災害時における米国地方、州、連邦政府間の関係

アメリカで災害が発生した際、どのように地方、州、連邦、それぞれの政府が協力して対応するかは連邦対応計画 (Federal Response Plan: FRP) で定められている (図1 参照)。

1 地方政府レベルでの対応

災害の発生は、第一次対応機関 (Local First Responders: 警察、消防等) から、発生地を管轄する地方政府 (市長や郡の執行部) に報告される。報告を受けた地方政府は地方災害対策本部 (Local Emergency Operation Center) を設置し、独自の対応が困難であると判断した場合、州知事に支援を要請する¹。

2 州政府レベルでの対応

州知事は地方政府からの要請に基づき、州災害対策本部 (State Emergency Operation Center) を設置する。同時に被害の状況を連邦緊急事態管理庁 (Federal Emergency Management Agency: FEMA) の地域事務所長² (Regional Director) に報告する。被害が大きく広域に及ぶ場合、州災害宣言 (State of Emergency) を宣言し、州を挙げて対策に取り組む。それでも対応不可能な場合、大統領災害宣言 (Presidential Declaration) を要請する。一方、FEMA 地域事務所長は FEMA 長官に被害状況を報告、同長官が大統領と協議し大統領災害宣言が発せられる³。

3 連邦政府レベルでの対応

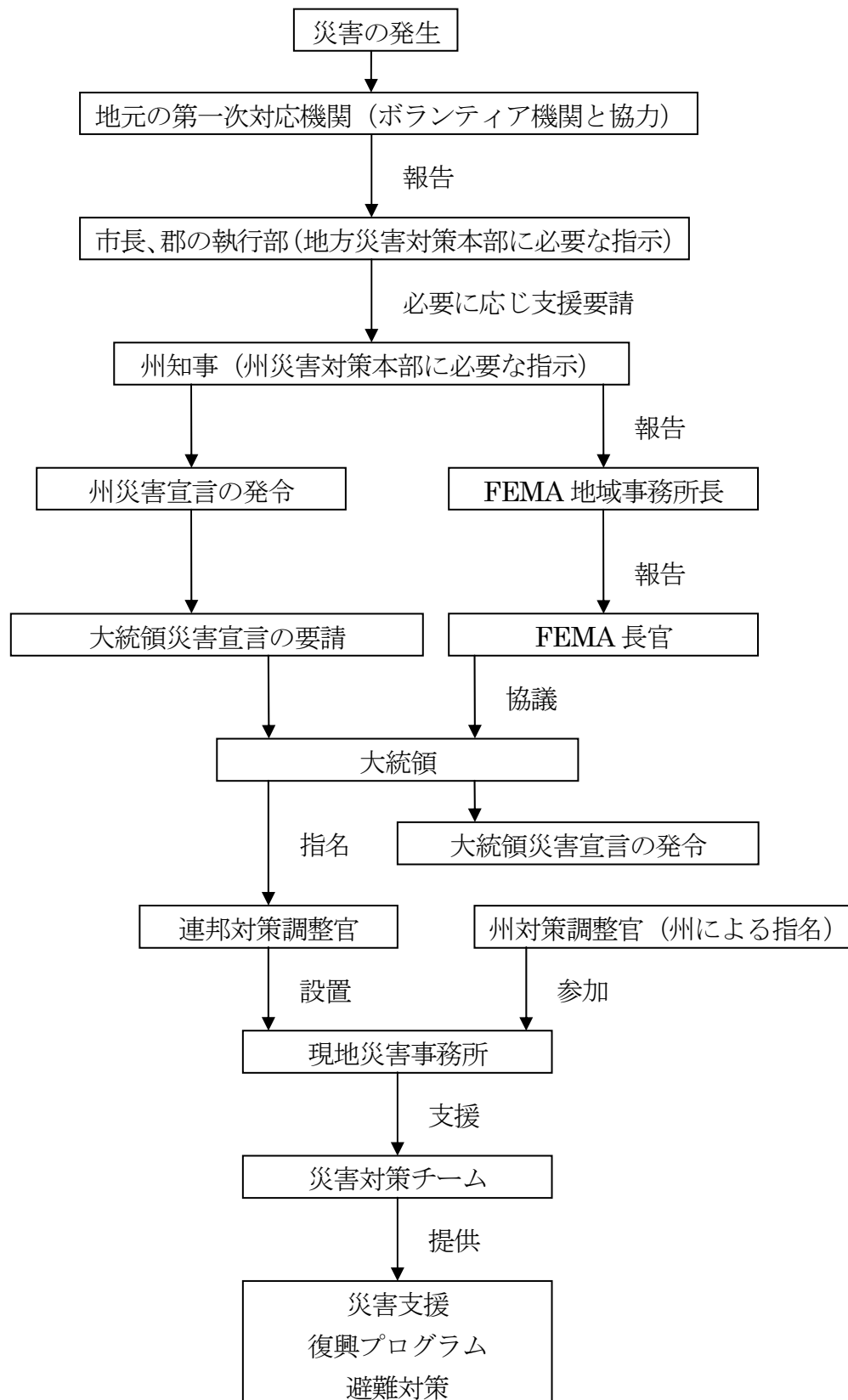
大統領災害宣言が発せられた場合、大統領は連邦政府代理人としての連邦対策調整官 (Federal Coordinating Officer) を、州は州対策調整官 (State Coordinating Officer) をそれぞれ指名する。連邦対策調整官は現地災害事務所 (Disaster Field Office: DFO) を設置し、州対策調整官も同事務所に参加する。

¹ テロの危険性が高いニューヨーク市、その他大都市では、特別な措置が採られている。1997 年オクラホマにおける連邦ビル爆破事件を踏まえ、連邦政府はアメリカの主要都市と州政府、連邦政府とが連携してテロ事件等に対処することを内容とする「地域準備プログラム (Domestic Preparedness Program: DPP)」を策定している。これに基づき 2001 年の同時多発テロ事件ではニューヨーク市から連邦政府に対し、直接支援要請が行われた。

² FEMA は全米を 10 の区域に分け、それぞれに地域事務所 (Regional Office) を設置している。

³ 大統領災害宣言が発せられた場合、被災者は支援金の交付や税金控除、無料の弁護士相談など様々な支援を受けることが出来るが、支援要請イコール宣言の発令ではなく、大災害であることが明白である場合を除き、その被害程度、地方政府や州が所有する人材、資器材などが厳しく査定される (Preliminary Damage Assessment: PDA)。

図 1 連邦対応計画



(出典: Seattle Disaster Readiness & Response Plan)

災害対策チーム（Emergency Response Team: ERT）⁴は 12 の連邦緊急事態支援機能⁵（Emergency Support Function: ESF）を提供し、現場での様々な活動が行われる。

4 災害に対する地方、州、連邦政府の連携

災害の発生に際し、州法により州知事は通常業務を停止し災害対策に係わる全ての権限を行使する権限を有しているが、災害への対応責任、及び指揮統制権は州、又は連邦政府が法令により特に定められた州政府機関、又は連邦政府機関に移管する場合を除き、地方政府に属する。物資の調達現場レベルにある部局（警察、消防等）で処理された後、その供給量が要請に追いつかない場合、要請は順次上階層のレベルにある政府へ、つまり地方政府の災害対策本部（Emergency Operation Center: EOC）から州の EOC、連邦政府の地域 EOC、全国 EOC へと要請が満たされるまで転送される。この意味において州政府の重要な役割は、地方政府から要請があった際に十分な基礎的サービスと資財、物資を提供できる体制を整えておくことと言える。

第 2 節 地方政府内における各機関の連携

地方政府内の様々な機関を含めた災害対策を実施する場合、効率的に運用するための包括的なシステムを築く必要があるが、米国では広く「災害種別による統率機関の指定」「異なる機関間における共通用語の指定」等を内容とする災害指揮システム（Incident Command System: ICS）が採用されている。

1 ICS の開発

1970 年代初頭、カリフォルニア州では瞬時に燃え広がり、従来の作業では鎮火することの出来なかった森林火災が懸案事項となっており、調査したところ

- 現場のあらゆる情報を一人の人間で管理していた
- 対応機関における組織構造の違い
- 信頼できる情報の欠如
- 不十分で互換性の無い通信手段
- 権限の不明確性（どこまでが自分の権限か）
- 使用する用語の違い

等の問題が散在していた。そこでこれらの問題を解決するため、地方、州、連邦という各レベルの人員から成る特別チームが結成され、数年に亘る研究の後 ICS が完成した。その後 ICS を採用する機関数は増えたことから、米国森林火災協議会（National Wildfire Coordinating Group: NWCG）等が ICS を広く災害対策として利用することを推奨し、1982 年に組織間災害対策システム（National Interagency Incident Management

⁴ 国土安全保障省（Department of Homeland Security: DHS）、FEMA 等の職員から構成される。災害時における州政府と連邦政府間の調整等を目的とする。チームは DHS、FEMA の各地域事務所において、災害時には何時でも出動できる体制に整えられている。

⁵ 連邦対応計画は災害時において地方政府等が支援を必要とする 12 の機能（輸送、通信、インフラ対策、消火活動、報道対策、被災者対策、人材・資器材の追加支援、医療、捜索・救助活動、有害物質対策、食料燃料支援）を定め、これらの主管官庁の幹部が集まり支援活動の調整を行う。

System: NIIMS) として、アメリカ国内における災害対策の指標となった。

また ICS は、本来山火事や森林火災を対象としていたが、これらにおける「一瞬に増す規模と事案の複雑性」「従事職員に対する高い危険性」「現場で重複する複数機関の職責と義務」「住民、マスコミへの高い視認性」「生命、財産に対する高い危険性」「事後に大きな問題となる対策費用」という特徴は種類の異なる他の災害にも共通するものであることから、現在は山火事等のみに留まらず、災害対策の基本システムとして多くの機関に ICS は利用されている。

2 ICS における任務分担

ICS は以下の任務から構成される⁶ (図 2 参照)。

(1) 指揮官 (Incident Command)

事案の統括責任を負うことから、その対応に習熟した人物であることが望ましい。主な目的は「緊急事態における市民の生命、及び財産の保護」「対策本部、指揮系統の確立」「人材、資器材の活用」「従事職員、及び公共の安全の確保」「外部機関との協力関係の構築、維持」である。

実際の運用としては、現場に先着した最上位の階級の者が指揮官となり、より上級の幹部が到着すれば、順次権限が委譲される。また事案規模の拡大や内容の複雑化に伴い、地方政府等が指揮官を指名する場合もある。指揮権を委譲する際には、前任者が後任者に対し現場の状況などを十分に説明すると共に、他の職員に対し、指揮官の交代を周知する。大規模災害の場合、必要に応じ補助スタッフ（マスコミに対する情報の管理や調整を行う情報担当等）を置く。

(2) 計画担当官 (Planning Section)

小規模な災害においては指揮官が直接対策の計画、立案を行うが、大規模な場合は計画担当官を指名し、計画立案の他、対策の進捗状況や人員、資器材の現状把握、それまでに行った対策の評価等を行わせる。

(3) 運用担当官 (Operation Section)

必要な人員、資器材を決め、指揮官に報告した後、所定の対策を実行する。その他の任務は以下のとおり。

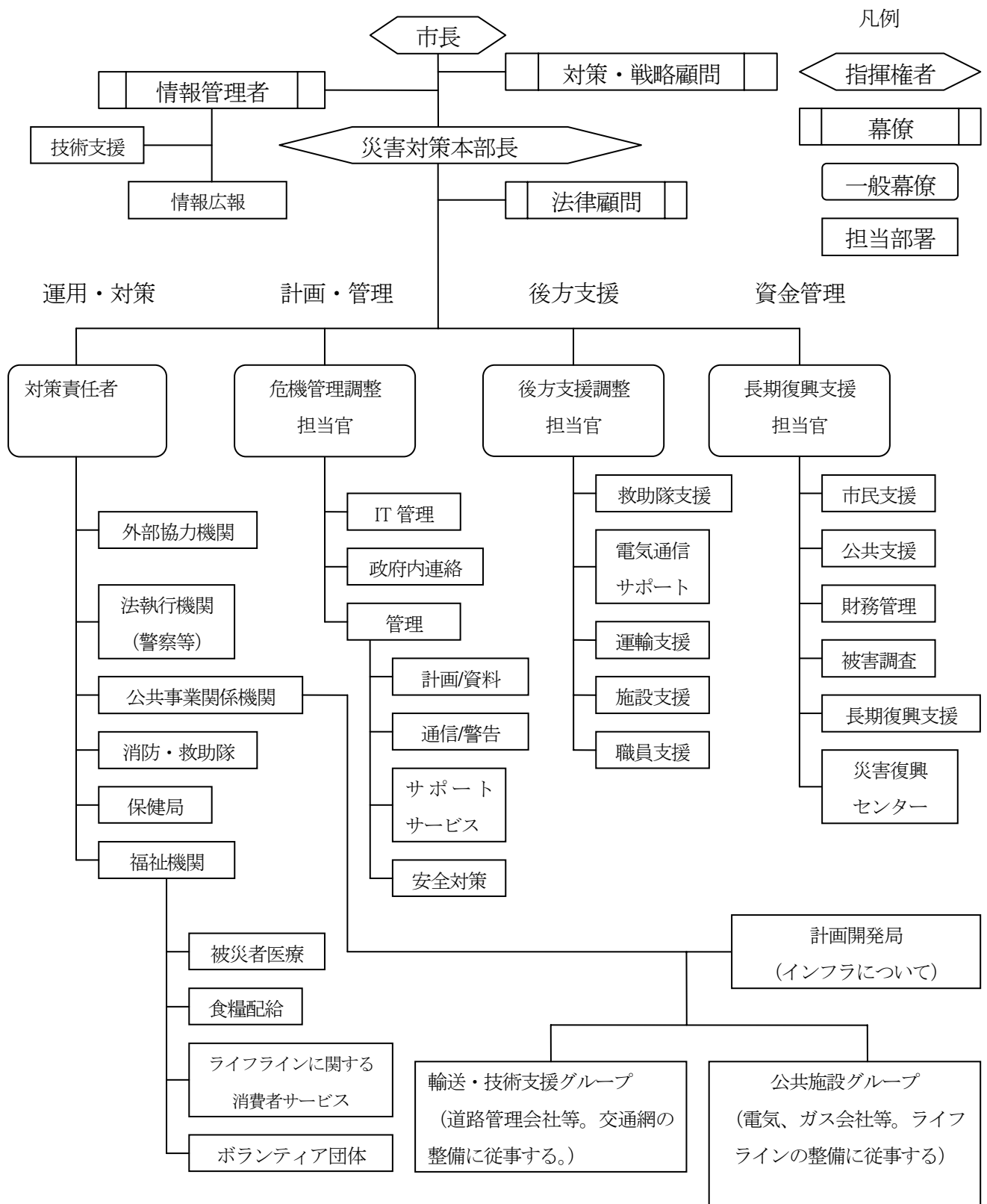
- 対策に関する調整、従事職員の安全確保
- 指揮官を補佐して事案における対応目標を設定
- 指揮官を通じて必要な資材の調達を行う
- 指揮官に対し、常に現場の状況、人員と資器材の情報を伝える

(4) 後方支援 (ロジスティック) 担当官 (Logistic Section)

人員、資機材の供給、その他後方支援を責務とする。一般被災者ではなく、災害の対応に当たる従事職員に対する支援をその最重要目的とする。

⁶ 常に5つのセクションを必要とする意味ではなく、これら担当官(セクション)の有する機能が組織として備わっていれば、その数に固執する必要は無い。

図2 ICS組織図（シアトル市）



(出典: Seattle Disaster Readiness & Response Plan)

(5) 資金管理担当官 (The Finance/Administration Section)

災害対策を行う際、目前の「人命救助」「公共の安全の維持」ということに目が向けられがちであるが、同様に使われた経費の管理、借入金の返済等も重要な問題であり、資金管理担当官が必要となる。例えば大統領災害宣言に至るような大規模災害の場合、対策費用の一部について連邦政府から補助金が支出されるが、この「対策費用」であることを証明するには、領収証や請求書等の適切な証拠資料が必要であることから、災害対策に当たる一方、費用に関する書類整理等も重要となってくる。

3 特徴

(1) 統率機関の指定

災害の種別毎に統率機関（リーダー）を指定する。個々の組織の権限、責任等をないがしろにするのではなく、統率機関の指揮による統一的な災害対策を目的とする(下記参照)。

統率機関一覧（シアトル市）

災害の種別	統率機関
大火災	シアトル市消防局
危険物質処理	
飛行機事故	
水害	
建築物の倒壊	
地震	
暴動	シアトル市警察局
爆発物による脅迫	
テロ	
雪、ひょう	シアトル市交通局
風水害	
火山の噴火	
地すべり、地盤沈下	シアトル市公益事業課
水質汚濁	
ダムの決壊（ランズバークダム等）	
ダムの決壊（スケート川ダム等）	シアトル電力
停電	
疫病	シアトル市/キング郡保健局

（出典： Seattle Disaster Readiness & Response Plan）

(2) 使用する用語の統一

災害対策を本来の業務として行っていない機関、性質の異なる多様な機関と作業を行う場合、一つの言葉に対する僅かな認識の違いが事後の混乱や対策の非効率性を生み出すおそれがあることから、互いの報告や連絡、協議を行う際の用語の統一が必要となる。よっ

て ICS では用語集を作り、参加する組織が使用する用語を統一することを定めている（下記参照）。

シアトル市用語集（抜粋）

以下の用語と定義はワシントン州軍事省危機管理局国家警告システム（Washington State Military Department Emergency Management Division National Warning System: NAWAS⁷）ハンドブック、及び米国気象サービスガイド・ワシントン版（National Weather Service Guide to Products and Services for the State of Washington）からの抜粋である。

警告システム（図 3 参照）に関する用語

州代替警告所（ALTERNATE STATE WARNING POINT）

－州政府が指定し FEMA の承認を得た施設。ワシントン州 Yakima にあるワシントン州パトロール通信センター（Washington State Patrol Communication Center）内にある。州警告権限者、災害対策官らの指示により NAWAS の管理、運用を行なう。国家災害警告センター（National Warning Center）、他の FEMA 地域事務所、州政府、ワシントン第一警告所（Primary Warning Points in Washington）との通信能力を有する。

予備警告所（DUPLICATE WARNING POINT）

－地方政府が指定し FEMA の承認を得た施設。第一警告所と同じく NAWAS のシステムを有し、第一警告所に隣接、あるいはその近辺に位置する。通常は災害対策本部（Emergency Operating Center: EOC）に設置される。予備警告所は第一警告所が不能の際、若しくは規則で定められた必要な際、それに替わり代替機能を果たす。

州第一警告所（PRIMARY STATE WARNING POINT）

－州政府が指定し FEMA の承認を得た、職員常駐の施設。ワシントン州 Murray の軍キャンプ内にある。国家災害警告センター、他の FEMA 地域事務所、州政府、ワシントン第一警告所との通信能力を有する。

第一警告所（PRIMARY WARNING POINT）

－地方政府が指定し FEMA の承認を得た、職員常駐の施設。国家災害警告センターを始めとする災害対策機関との通信設備が備えられていなければならない。通常は、地域の災害通信センターが充てられる。NAWAS のシステムを備えなければならない。

第二警告所（SECONDARY WARNING POINT）

－地方政府が指定した職員常駐の施設。第一警告所から受信した警告を関係機関に転送する機能を有する。NAWAS のシステムは不要。

警告（WARNING）

－政府機関、災害対策機関、市民に対し、大規模な自然災害、人的災害、及びその影響を知らせるため発せられるもの。

警告権限者（WARNING OFFICER）

－警告の発受信、手段の選択について権限を有する地方政府の災害対策職員。警告の発令等に係る作業を監督するとともに、その広報計画、システムの開発に任ずる。

⁷ 全米 50 州の災害対策本部と FEMA、軍、その他関連施設を結ぶ通信システム。全米 2,200 ヶ所を結ぶ。

気象用語

勧告 (ADVISORY)

－警戒や警告を要する天候よりも軽い状態。但し、生活に支障が出るおそれはある。

猛吹雪 (BLIZZARD)

－時速 35 マイル (時速約 56 キロメートル) 以上の風を伴い視界が4分の1マイル (約 400 メートル) 以下の吹雪。

吹雪 (BLOWING SNOW)

－視界を遮る程度の吹雪。降雪や一旦積もった雪が風に吹かれて生じることもある。

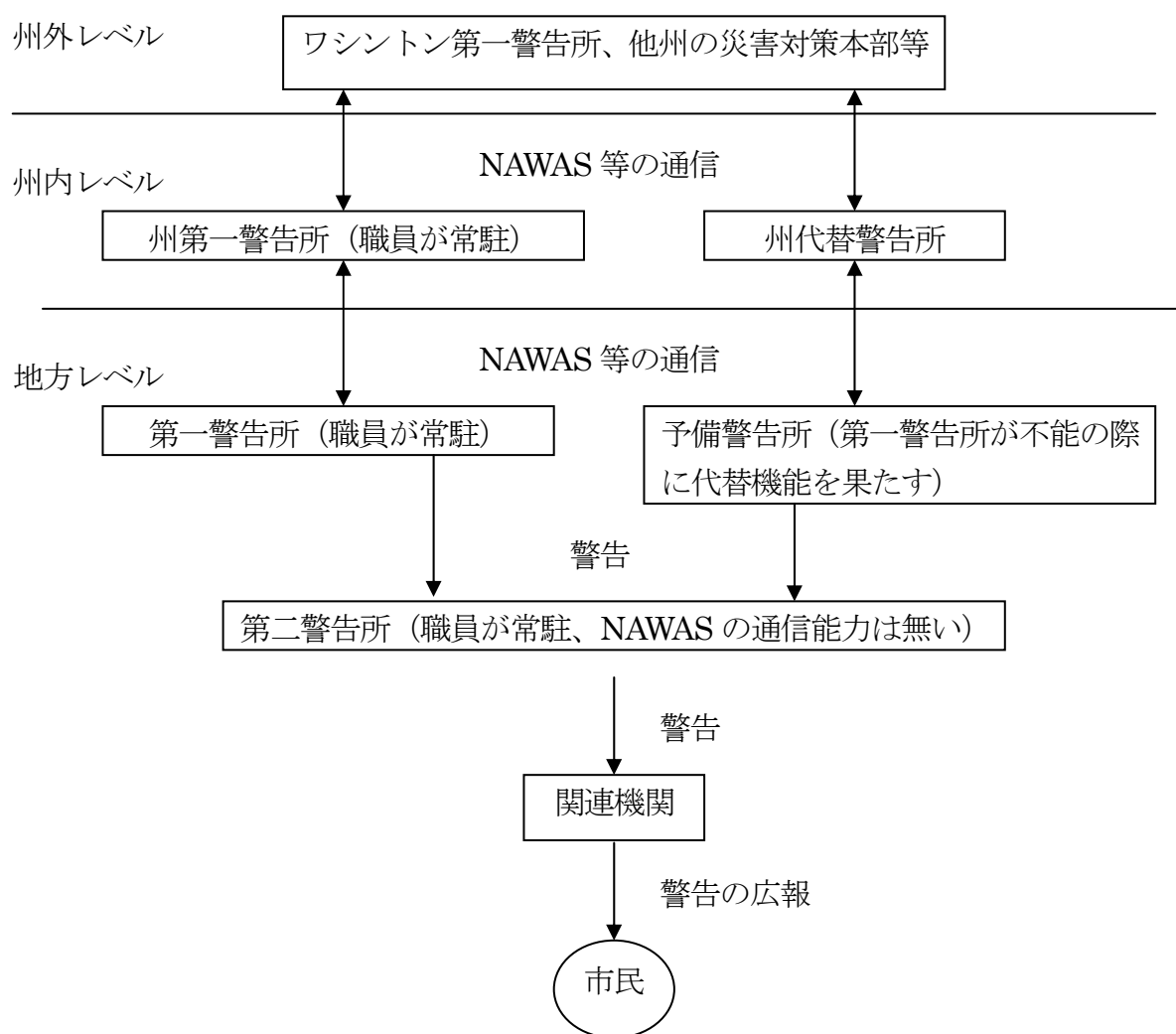
沿岸地域の浸水 (COASTAL FLOODING) －プジョー湾岸地域、その他諸島における浸水。

濃霧 (DENSE FOG) －霧により視界が4分の1マイル以下になる状態。

下降噴流 (DOWNBURST) －ダメージのおそれがある突風をひき起こす下降気流。

(出典： Seattle Disaster Readiness & Response Plan)

図3 警告システムのイメージ



（３）情報通信システムの統一

災害時における複数機関間の通信システム、操作要領、使用する用語の統一、市民、マスコミに対する情報の一元管理等を実施する。

（４）災害計画（Incident Action Plan: IAP）の文書化

災害時における対策の主要目標、後方支援を含む個々の作業の目的、参加組織の義務等を文書で定める。文書にするか否かは指揮官の判断によるが、「複数機関の職員や資器材を利用する」「管轄地域が複数に及ぶ」「内容が複雑」等の場合を想定し、個々の組織や職員の義務を文書化することで、事後的な民事賠償問題に対する説明資料、あるいは州、連邦政府へ支援要求を行う際の資料としても利用することができることから、IAP は文書化されることが望ましい。

（５）人材、資器材の総合管理

「職員に対する任務分担」「余剰人員の削減」「最大限の資器材活用」等を目的として人材や資器材の管理を行う。具体的にはこれらの状態（「直ちに利用され得る状態」「利用されるための準備が整っている状態」「使用不可能な状態」）、災害時における参集場所、保管場所等を内容とするデータベースの構築が考えられる。個々の職員の任務分担については、事前に当該職員に対する周知を図る。不要なデータ、古いデータは緊急時における混乱を生み出すおそれがあることから削除するなど、逐次データ更新を行わなければならない。

（６）対応要領の日常性

災害への対応要領を定める際に既存の対応要領、手順を極力変えないことが ICS では重要と考えられている。つまり大災害に対し、普段ほとんど使わない手順を定めるより、日常業務の延長として大災害に対する手順を定める方が従事する職員にとっても馴染みやすく、また日頃の業務を通して大災害に対する訓練を行うことにもなる。