

危機管理における オールハザード・アプローチと 日本版FEMAの創設

岡田 裕二

衆議院議員政策担当秘書

● 災害アプローチの日米比較

我が国は災害の種類別に所掌する省庁が異なる、いわば「シングルハザード・アプローチ」での災害対策態勢をとっている。一般に縦割り構造と呼ばれる中央政府の構造は、各省庁の専門分野を発展させるための職能別組織構造であるが、問題はその専門分野を超えて重複する業務が複数の省庁に散在し、省庁間のあつれきや摩擦、それに翻弄される地方、民間部門があるということと、そこから非効率性が生じているということである。米国の場合は、各省庁に存在する危機管理業務を統合し、FEMA（緊急事態管理庁：Federal Emergency Management Agency）という集権的組織を誕生させることにより解決を図ったが、我が国にはFEMAに相当する政府機関はない。

我が国の危機管理は、災害対策と武力攻撃対策に分かれるが、武力攻撃対策においては、措置を的確かつ迅速に実施することを目的とし、2004年に武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律（国民保護法）が成立した。この法律は関係省庁の権限に関する事項も含め内閣官房が自ら原案を作成し、ほぼすべての省庁が協力した。一方、災害対策基本法の立法過程では、省庁間のあつれきや摩擦が解決することができなかったため、省庁間の協力体制は成立せず、災害対策基本法自体から、シングルハザード・アプローチによる非効率性

や不透明性の諸問題を排除することができなかった。

一方、米国は、自然災害や人為災害などの災害種類及び規模を問わず、すべての災害に「ひとつの組織行動原則」で対応するという「オールハザード・アプローチ」を採用している。もちろん、現場レベルでの対応は災害の種類や規模によって変わってくるが、政府の問題関心としては、災害の種類や規模にかかわらず、国民の生命及び財産、そして環境に与える損失を最低限に抑えることが優先され、それは関係当局全体がひとつの組織としていかに効果的、効率的に動くか、ということに尽きる。緊急事態あるいは危機の性質がどうであれ、「人命や財産を守るための責任ある行動が必要」であれば、それはすべてEmergencyであり、Emergencyがいったん発生したら、政府は、必要となる意思決定や計画、資源配分など様々な活動、すべての努力を、効果的に統合していくプロセスをマネジメントしなければならない。それが「Emergency」、つまり危機管理なのである。

そこには、「すべての危険」、「すべての衝撃」に共通する活動の統合プロセス、すなわちマネジメントの原理原則を追究しようという姿勢があり、したがって、このレベルにおいては、災害の種類といった個別事象の議論は出てこない。

対応業務の標準化・共通化

1993年以降米国では、単一事業所、地方自治体、州、連邦政府の責任（管轄）範囲を超えた大規模災害が数多く発生した。2001年9月11日の米国同時多発テロ事件を引き金に、2003年2月ブッシュ前大統領から、あらゆる組織で「国家インシデント・マネジメント・システム」（National Incident Management System (NIMS)) を採用するよう指令・通達が出された。この中で米国のあらゆる緊急事態で使用されなければならない最も基本的な指揮・命令管理システムとして、標準現場指揮システム（インシデント・コマンド・システム (ICS)) が、その中核に位置付けられた。

NIMSは、ICSに加えて州政府・連邦政府による支援プロセスなども定め、国家として緊急事態に対応するための最も基本的なマニュアルとなっている。また、NIMSは大規模災害や特定の緊急事態だけを対象とした対応計画や通信計画ではなく、ありとあらゆるハザード（危険要素）に対して、同じ方法でアプローチする（オールハザード・アプローチ）ためのマニュアルと位置付けられている。

米国では、災害対策や危機管理に関連するあらゆる当局や政府組織、利害関係者に対し、専門用語の廃止、誰にでも理解できる用語への取れんなどに代表される組織行動原則が「国家標準」として徹底されている。教育訓練は、危機管理に関する様々な能力を向上させることに加え、この国家標準の周知徹底のための手段として発展している。FEMAはオールハザード・アプローチの調整者として機能するため、この国家標準を策定し促進する組織でもある。

米国では、効果的かつ効率的に危機管理活動を実施するために、多当局協働システム (Multiagency system) が有用であると考えられている。多当局協働システムとは、通常の職務や管轄、行政区などを超えて、当該危機への対応に必要なすべての当局、利害関係者を一時的に単一の枠組みの中に統合するシステムのことである。このシステムを効果的に実施するためには、すべての利害関係者が非常事態下で円滑に協働できるよう、用語の統

一や装備の標準化、各職位の名称や権限についての理解が徹底されていなければならず、NIMS制定後、一般的な公務員やボランティア、民間部門も含め、国家規模で教育訓練及びそのキャンペーンが展開されている。

我が国には、上記のような国家標準は存在しない。各地方自治体は個々に地域防災計画を策定しているが、計画が総花的・抽象的で具体性に欠けるため、別途個々にアクションプログラムやマニュアルを策定しており、個々の自治体ごとの独自性を発揮している。その反面、災害対応業務の標準化や共通化がほとんどなされていないために、独自性が広域連携における阻害要因ともなっている。

緊急支援業務の分担について

米国では、「国家対応枠組み」(National Response Framework (NRF)) により緊急支援業務が、輸送、通信連絡、公共事業工事、消防、緊急事態管理、被災者対応、物流物資支援、健康医療、搜索救助、危険物質対応、食糧、エネルギー、公安、地域長期復旧、対外関係の15種類に分けられており、業務ごとに調整機関、主要機関、支援機関の分担が定められている。州・市町村レベルの防災・危機管理計画においても、この緊急支援業務の分類をベースにしている。一方、我が国においては共通する業務の定義はなされていない。

緊急事態の発生により連邦政府の対応が必要な場合、FEMAに国家応急対応調整センター (National Response Coordination Center (NRCC)) が設置され、FEMA地域事務所内の地域応急対応センター (RRCC) や合同現地本部 (JFO) と連携し、連邦政府内及び州・地方政府等との間の災害対応の調整を図る。NRCCには、大規模災害時には関係省庁等から150人程度参集し、80機関と同時につながるテレビ会議システムがあり、大統領やDHS (国土安全保障省) 長官と現地等との連絡も行われる。

一方、我が国の防災政策を策定しているのは、中央防災会議である。中央防災会議の役割は、①防災基本計画及び地震防災計画の作成及びその実施の推進、②非常災害の際の緊急措置に関する計画の作成及びその実施の推

進、③内閣総理大臣・防災担当大臣の諮問に応じたの防災に関する重要事項の審議等、④防災に関する重要事項に関し、内閣総理大臣及び防災担当大臣への意見の具申、とされている。

シングルハザード・アプローチである我が国の危機管理には、FEMAのようなトップ・マネジメントは存在しないが、災害対策に関する国レベルの機関は、この中央防災会議である。災害対策基本法の立法過程では中央防災会議の庶務を消防庁に置き、中央防災会議事務局長を消防庁長官とすることが当初自民党案として出されたが、法律制定の段階で各省庁から強い反発があり、現在のような形になったといわれている。

その代わりとして、日本の防災は市町村に主眼が置かれている。市町村が第一義的な役割を担うということは、より現場に近いレベルが対応するという意味で、市町村消防制度とともに災害対応の基本であるし、そのこと自体はアメリカ合衆国も同様である。ただし、FEMAのようなトップ・マネジメントがないので、政策の促進や公共教育など災害対策全般の責任も自治体本位の傾向がある。

東日本大震災に際し、物資輸送等の司令塔になるはずだったのは、内閣府の危機管理センターであった。阪神・淡路大震災の教訓から1998年「内閣危機管理監」が新設され、危機発生時には首相の補佐役として、情報収集や省庁間の総合調整機能を果たす弾力な権限が付与された。

危機管理監の指揮下にある危機管理センターには約100人の公務員が配置されており、東日本大震災発生後、直ちに同センターに参集した各省庁の局長クラスに対して総合調整機能を振るうはずであった。ところが、原発事故対応に危機管理監を筆頭にほとんどの人員がかかりきりになり、現地調整をする余裕もなく、満足な情報収集もしないままに各省庁に指示だけを一方的に出す存在と化してしまったのだ。

危機管理の専門家のあり方とその育成について

米国における危機管理者(emergency manager)とは、「公共部門及び民間部門において、自然的、技術的、意図

的な危険に対し、政治的な下位部署や民間部門を問わず、減災、予防、対応、復旧という危機管理の4つの段階に巻き込まれるすべての利害関係者を協働的に統合し調整する人物」をいう。

危機管理者の育成については、大学院をはじめとする高等教育が充実化・長期化しており、それらを支援する研究開発が進められている。また、危機管理者はすべての州の危機管理部に配置されており、市町村レベルにおいても大部分は配置されている。

通常、危機管理者は幹部レベルなのでアシスタントか秘書が付き、州政府レベルでは数十人から数百人の専従職員が配置されている。連邦レベルでは、危機管理者は第一義的には国土安全保障省のFEMAで雇用されている。FEMAの危機管理職員508人のうち、過半数が修士号以上の学位保持者(修士41%、博士11%)であり、危機管理教育の高等化、長期化が進んでいることがうかがえる。

米国の大学・大学院が危機管理に本格的に取り組み始めたのは1993年からであり、初の危機管理修士学位ができたのは1998年のことである。同時に、米国では危機管理とは職域を表す言葉である。危機管理がビジネスとして存在し、職域として成立しているため、43以上の大学に危機管理に関する講座が設けられている。

翻って我が国では、自治体における「防災監」や「危機管理監」は、専任であったとしても危機管理の実動機関である消防庁、警察庁、自衛隊等の出身者であることが多い。我が国の大学等における危機管理の専門家の育成はまだ日が浅いため、危機管理担当幹部に就任するケースはまだ多くはないと思われる。

我が国においても危機管理者の育成が望まれるが、現在、国内では政策研究大学院、千葉科学大学危機管理学部危機管理システム学科、関西大学社会安全学部自然災害マネジメントコース、静岡大学防災総合センター、「日本危機管理士機構」の協力機関である明治大学などにおいて、危機管理に関する人材の育成が行われているのみである。

千葉科学大学に我が国初の危機管理学部が創設されたのは2004年である。米国と比べると約10年の開きがあるといえるだろう。

今こそ日本版FEMAの創設を

米国でFEMAが設立されたとき、その直接的な動機になったのは各省庁に散在する危機管理業務を統合することであった。FEMAという集権的組織の議論は、中央省庁で権限が散在していたことが州や地方、民間における業務の非効率性を生じさせていたということ、また公的セクションの透明性が確保されていなかったことの反省から立脚している。

日本の危機管理が依拠する災害対策基本法の立法過程では、省庁間のあつれきや摩擦が解決されることがなかったため、災害対策基本法自体が、シングルハザード・アプローチによる非効率性や不透明性の諸問題を元来的に内包していることはすでに述べた。したがって、同法に関する抜本的な見直しを実施されない限り、日本において危機管理をマネジメントの問題として把握される時代が来ることは難しい。

単一当局単一標準の下でのオールハザード・アプローチが、ひとつのシステムとして説明できる透明性があるのに対し、各当局に様々な権限が散在した状態で自治体危機管理を前面に押し出すシングルハザード・アプローチでは、中央レベルにおける危機管理の枠組みが見えにくく、透明性は低いように思われる。FEMAをトップ・マネジメントとするアメリカ合衆国危機管理は組織マネジメントとしてとらえることができるが、トップ・マネジメントが存在しない日本の危機管理は、組織マネジメントの枠組みでは議論できないのだ。

東日本大震災への対応の問題点は、我が国の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欠落であった。我が国の制度では、危機管理に関する中央レベルの権限が散在していることにより、拭い去ることのできない非効率性が存在する。

国レベルにおいて、より体系的に組織化され、より周到に準備された仕組みがなければ、過去繰り返してきた悲劇が再び繰り返されないと限らない。津波や地震という天災は不可避でも、その後の対応いかんでは、尊い多くの命を救うことが可能となる。

東日本大震災という未曾有の天災を経験し、人類史上

最悪レベルの原発事故を起こした日本。世界にその教訓を示す責務を負う我が国に、今こそ日本版FEMAのような組織を創設し、災害対応能力を改善・強化し、国民に真の安全を提供する使命を果たすことを、国会で職務に与るひとりとして、切に願っている。

【参考文献】

■図書

- ◇浜谷英博=松浦一夫『災害と住民保護』三和書籍、2012年
- ◇公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構災害対策全書編集企画委員会『災害対策全書(1)災害概論』ぎょうせい、2011年
- ◇越野修三『東日本大震災津波 岩手県防災危機管理監の150日』ぎょうせい、2012年

■論文

- ◇深見真希=久本憲夫「アメリカ合衆国危機管理における教育研究開発—EMIと高度教育プログラム—」京都大学大学院経済学研究科Working Paper No. J-84、2011年
- ◇小林恭一「特集：2011年度研究大会：分科会—東日本大震災を踏まえた地域防災計画の見直し」『自治体危機管理研究』日本自治体危機管理学会、2011年
- ◇地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会「地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会平成20年度報告書」2009年
- ◇深見真希「危機管理者の育成と運用に関する考察—米国の事例を中心に」公共政策研究2010年10月号
- ◇深見真希「アメリカ合衆国危機管理に関する組織論的考察」(博士論文)2008年
- ◇岡崎健二「防災・復興・危機管理プログラム(社会人向け・1年間・修士過程)の開講」建築防災、2012年8月
- ◇岡村光章「米国連邦緊急事態管理庁(FEMA)と我が国防災体制との比較論」レファレンス736号、2012年
- ◇小林恭一「東日本大震災を踏まえた地域防災計画の見直しに向けて」近代消防2012年1月号
- ◇消防庁国民保護・防災部防災課「地域防災計画における地震津波対策の充実強化に関する検討会報告書の概要」近代消防2012年3月号
- ◇沼田宗純=近藤伸也=井上雅志=目黒公郎「広域的応援体制確立のための地域防災計画の比較分析」生産研究63巻6号、2011年
- ◇東田光裕=牧紀男=林春男=元谷豊「標準的な危機管理体制に基づく危機管理センターと情報処理のあり方—自治体における危機管理センターと情報処理の現状分析」地域安全学会論文集No.7、2005年
- ◇Craig A. Marks, "KNOWLEDGE SYSTEMS NECESSARY FOR THE EMERGENCY MANAGER OF THE 21ST CENTURY", Federal Emergency Management Agency Higher Education Project, April 29, 2005

岡田 裕二 Yuji Okada



衆議院議員政策担当秘書。慶應義塾大学法学部卒。慶應義塾大学大学院法学研究科修士課程修了。国会議員政策担当秘書資格試験に合格し、2002年参議院議員政策担当秘書、2005年自民党愛知県第二選挙区支部長、2010年より衆議院議員塩崎恭久政策担当秘書。