

東日本大震災後の日米関係と 「米連邦緊急事態管理庁」

藤本一美・末次俊之

目 次

第1章 東日本大震災後の日米関係の展開と課題

1. はじめに
2. 東日本大震災と日米両国政府の対応
 - ①東日本大震災の発生
 - ②日本政府の対応
 - ③米国政府の対応
3. 米軍の協力＝「トモダチ作戦」
 - ①自衛隊と在日米軍の協力
 - ②「トモダチ作戦」の展開
 - ③「トモダチ作戦」の評価と課題
4. 日米首脳会談
 - ①野田政権の発足
 - ②日米首脳会談
 - ③日本政府の課題
5. おわりに

第2章 米国連邦緊急事態管理庁（FEMA）の概要

1. はじめに
2. FEMA の歴史
 - ①1930年代以前
 - ②1930年～1960年代
 - ③住宅都市開発省（1973年～1979年）
 - ④独立機関としての FEMA（1979年～2003年）
 - ⑤国土安全保障省下での FEMA（2003年～現在）
3. FEMA の権限と組織
 - ①FEMA の組織
 - ②災害事前緩和計画
4. FEMA の災害対応能力
 - ①全国災害医療制度（NDMS）
 - ②都市探索救助（US&R）
 - ③機動危機対応支援（MERS）
 - ④原子力事故への準備計画
 - ⑤防災・危機管理教育
 - ⑥寄付金管理
5. 災害対応の事例
 - ①ハリケーン・アンドリュー（1992年）
 - ②南部フロリダ・ハリケーン（2004年）
 - ③ハリケーン・カトリナ（2005年）
 - ④バップロー・吹雪（2006年）
 - ⑤デュマ、アーカンソー・大竜巻（2007年）
 - ⑥カリフォルニア・森林火災（2007年）
6. おわりに

第1章 東日本大震災後の日米関係の展開と課題

1. はじめに

本論文の目的は、2011年3月11日に発生した「東日本大震災」後における日米関係の新たな展開を検討し、並びに米国の「連邦緊急事態管理庁」の概要および活動を紹介し評価することにある。まず第1章では、最初に、東日本大震災によって発生した被害の実態並びに大震災に対する日本および米国両国政府の対応を比較する。次いで、大震災への対応に際して在日米軍の協力体制、いわゆる「トモダチ作戦」の展開とその意義を考察する。そして最後に、国連を舞台に行われた野田佳彦首相とバラク・オバマ大統領による初の日米首脳会談の模様を紹介し、日米両国間に残された政治・経済・安全保障上の課題を述べたい。以下本章では、二次資料に依拠しつつ、直近の日米関係の動向を“巨視的視点”から鳥瞰する。

2. 東日本大震災と日米両国政府の対応

①東日本大震災の発生

周知のように、2011年3月11日の14時46分、宮城県牡鹿半島の東南東沖130 kmの海底を震源として発生した東北地方太平洋沖地震は、わが国の観測史上最大規模のマグニチュード9.0を記録し、震源域は岩手県沖から茨城県沖までの南北約500 km、東西約200 kmにまでおよんだ⁽¹⁾。この地震により、ある場所では波の高さが10 m以上、また最大遡上高さが40.5 mに及ぶ大津波が発生し、東北地方および関東地方の太平洋沿岸に甚大な被害をもたらした⁽²⁾。

さらに大津波以外にも、地震の揺れ、液状化現象、地盤沈下、およびダムの決壊などで、東北および関東地方では大きな被害が発生するなど、ライフラインが寸断された。2011年9月11日の時点で、災害による死亡・行方不明者は、約1万6千人、建物の全壊・半壊は27万戸以上、ピーク時の避難者は40万人以上、停電世帯は800万戸以上、そして断水世帯は180万戸以上に上った。最終的に政府は、震災による被害額を16兆円から25兆円と試算した⁽³⁾。

地震と津波により大被害を受けた東京電力の福島第一原子力発電所（以下、福島原発第1号機と略）において、全ての電源が喪失した結果、原子炉それぞれが冷却できなくなり、大量の放射性物質の放出に伴う原子力事故に発展した。このため、原発のある浜通り地域を中心に、周辺一帯の福島県の住民は長期の避難を余儀なくされた。

これに対して、政府は3月12日の夜の持ち回り閣議で、政令により「平成23年東北地方太平洋沖地震等による災害」を激甚災害に対処するための特別の財政援助に関する法律（激甚災害法）に基づく激甚災害に指定し、同じく政令により、特定非常災害特別措置法に基づく特定非常災害に指定した（政令公布は3月13日）。また、岩手県、宮城県、福島県、青森県、茨城県、栃木県、千葉県、および東京都の各都県は災害援助法の適用を決定した。さらに3月22日には、岩手県、福島県、青森県、宮城県、茨城県、千葉県、および内閣府は東北地方太平洋地震と津波による被災者生活再建支援法を適用することを決定した。

3月11日に発生した東日本大震災に対処するため、政府は菅直人首相を本部長とする「緊急対策本部」、「原子力災害統合本部」、および「福島原発事故対策生活支援特別対策本部」を、また、松本龍防災相を本部長とする「被害者生活支援特別対策本部」、湯浅誠を室長とする「災害ボランティア連携室」、および枝野幸男官房長官を本部長とする「電力供給緊急対策本部」を各々設置した。だが、各組織間の連携が十分に取れていなかったため、3月22日、菅首相

は被害者支援各府省連絡会議を設置した。しかし、それでも問題は解決されなかった。その後4月1日に至り、菅首相は「東日本大震災復興構想会議」の発足を表明した。こうした政府の対応に対して、マスメディアは菅首相および政府が国民向けの「一方的なメッセージ」を発する以外に地震発生から2週間以上も記者団の取材や質問に応じず、しかも国会での答弁も行わなかった、として菅首相に批判の声を高めた。⁽⁴⁾なお、政府は4月1日の持ち回り閣議で今回の地震による震災の名称を「東日本大震災」とすることを了解・発表した。⁽⁵⁾

それでは、今回の東日本大震災の発生に際し、日本政府および菅首相はどのように対応し、いかなる指示を与えたのであろうか。そこで次に、菅首相が退陣した後のインタビュー記事に基づき、政府、特に菅前首相（以下、単に首相と記述）の対応を時系列的に検討する。

②日本政府の対応

すでに述べたように、3月11日午後2時46分、三陸沖を震源とするマグニチュード9.0の大地震が東日本を襲い、宮城県北部は震度7を記録し、東北地方を中心に太平洋沿岸は大津波にのまれた。同日午後3時4分、日本政府は直ちに緊急災害対策本部を設け、緊急災害対策本部を設置した菅首相が最初に指示したのは、自衛隊を最大限利用して活動させることだった。⁽⁶⁾

菅首相の指示を受けた北澤俊美防衛相は、地震発生日の11日夜までに、陸海空自衛隊約8,400人の派遣を命じた。しかし、菅首相は12日朝の現地視察後には5万人、そして13日には10万人と自衛隊派遣の目標を立て続けに引き上げた。菅首相はこの点について、「総員20数万のうち10万人はすごいことだ。自衛隊は軍隊であると同時に危機管理では最も能力がある。だから無理をいった」と、述べている。⁽⁷⁾

問題なのは菅首相が、大地震と大津波による被災地救援以外に原発事故への対応という二つの大きな課題を抱えることになった、ことである。既述のように、緊急災害対策本部および原子力災害対策本部とも、本部長は菅首相が務め

た。菅首相は、この点について、次のように証言している。「これが最初は大変だった。まずは地震、津波の救出、救命に全力を挙げなければならない。それでかなり早い段階から自衛隊に入ってもらった。一方、原発事故でも関係部局から人を集めた。この二つに同時に対応するのは大変だった⁽⁸⁾」。

菅首相は地震・津波による救命作業の方を自衛隊に委ね、自身は原発事故対応に全力をあげることになった。菅首相は、官邸地下の危機管理センター横の小部屋に海江田万里経済産業相、東電元副社長の武黒一郎、および内閣原子力安全委員会の斑目（まだらめ）春樹委員長らを参集させた。菅首相はいう。「最初に全電力が落ちて冷却機能が停止し、原子力災害対策特別措置法第15条事象となった。冷却が止まるということがどういうことか（理科系出身の）私には分かっていたから、“何としても冷却機能を復活できないか”といったら、“電源が落ちている。電源車が必要だ”となった」。こうした状況の中で、東電と菅政府は総力を挙げて電源車を手配したものの、しかし、電源の回復はできなかった⁽⁹⁾。

超えて12日未明、福島原発第1号機の格納容器の圧力が異常上昇していることが確認された。菅首相によれば、官邸では東電、原子力安全・保安院、および原子力安全委員会が格納容器の弁を開放して放射性物質を含む水蒸気を逃がし圧力を下げる、いわゆるベント（弁開放）の必要性をそろって指摘した。そこで、午前1時半、海江田経済相が東電にベント実施を正式に指示し、さらに、午前3時過ぎから、海江田経済相、寺坂信昭原子力安全・保安院長、および小森明生東電常務が記者会見し、ベントの実施方針を発表した。だが、事態が改善する状況は一向に見られず、菅首相は焦りを募らせた。

菅首相は、この辺の事情を次のように説明している。「清水社長がこう言っていますとか、現地の吉田所長がこう言っていますという話がないんだ。（ベント実施を）判断する人がいないのか、技術的な問題があるのか。いろいろな事情が当然ありうるわけだ。だが、官邸にいる東電の責任者は東電本店に伝えるだけで、（現場とは）ワンクッションある。結局は、“伝言ゲーム”だった⁽¹⁰⁾」。

伝言ゲームに業を煮やした菅首相は、自分が現場と話すと枝野幸男官房長官らに伝え、被災現地の視察を決意した。もちろん、危機対策の初動段階で首相自身が官邸を離れることへの慎重論が官邸内にあった。この点について菅首相は、「被災地を上空から見ておくのが一つ（目的として）あったが、とにかく（原発の）現場の人間と話しをしようと計画を立てた。（官邸の指示が）現場に伝わっているのか、現場に正確に伝わっていないんじゃないか、と思わせる状況が続いたから」、と述べている。⁽¹¹⁾

12日午前7時過ぎ、菅首相は福島原発第1号機の前に陸上自衛隊のヘリコプターで到着し、現地本部で指揮をとる武藤栄副社長および吉田昌郎所長と会談した。吉田所長はベントの手順とそれが困難な理由を説明し、二つの弁があり、手動で開放する必要がある、と答えた。ベント実施を妨げていた要因が、実は高い放射エネルギーと電源喪失による暗闇での作業にあったことが判明した。そこでベントの開始は、視察から約3時間後の12日午前10時17分に実施された。しかし、その日の約5時間後の午後3時36分に1号機の原子炉建屋内で水素爆発が生じ、また、14日には3号機の原子炉建屋でも水素爆発が生じたのである。⁽¹²⁾

このような原発での事故は、周辺住民の大量避難という事態をもたらし、政府は大難題に直面した。原子力安全委員会の防災対策指針は、「防災対策を重点的に充実すべき範囲」（EPZ）として「原発から半径8～10キロ以内」を目安としていた。節目は12日未明、避難範囲を3キロ圏から10キロ圏内に拡大した時である。政府が「指示したベントが行なわれず、安全委の班目委員長が“容器が破裂する恐れがある”」と発言し、急きょ避難範囲の拡大をきめた。だが、政府関係部局から市町村への連絡が手間取り、地域住民は大きな混乱状態に陥った。12日の午後、1号機で水素爆発が生じるや、政府の避難指示範囲は20キロにまで拡大した。一方、17日未明には、ジョン・ルース駐日大使が原発から50マイル（約80キロ）圏内に住む米国人に避難を勧告した。

菅首相が最も危機感を強めたのは、東電から、現場からの「撤退」情報が届

いた15日未明であった。この時、菅首相は午前5時35分に東京・内幸町の東電本社に乗り込み、次のように説得している。「(放置すれば) 全ての原子炉と使用済み核燃料プールが崩壊することになる。そうなれば日本の国が成り立たなくなる。逃げてでも逃げ切れない。金がいくらかかっても構わない。日本がつぶれるかもしれない時に撤退はありえない。・・・放射性物質がどんどん放出される事態に手をこまねいていれば、(原発から) 100キロ、200キロ、300キロの範囲から全部(住民が) 出なければならなくなる」⁽¹³⁾。

大震災から5日後の16日、今度は、3号機および4号機の使用済み核燃料の冷却が急務となった。その際、菅首相が防衛省に打診したのは、地上からと上空からの両方から放水する案であった。政府内では、地上から消防車、そして上空からヘリコプターの二面作戦を立案し、直ちに実行した。ただ、地上の放射線量が高かったため、ヘリコプターの方を先行させた。17日朝、山火事を消化する要領で陸上自衛隊のヘリコプター2機が3号機をめがけて海水を放出した。だがその措置は、水蒸気爆発を招く危険性があり、まさに「決死の作戦」であった。

なお、自衛隊がヘリ放水を実施した17日、防衛省に「線量限度に引き上げについて」と題する文書が届いた。政府は3日前の14日、緊急作業時の放射能被爆線量の上限を100ミリシーベルトから250ミリシーベルトに引き上げていた。しかしこの文書では、それをさらに「国際放射線防護委員会(ICRP)」基準に合わせて倍の500ミリシーベルトに再度引き上げる内容だった。菅首相は、この辺の事情と対応について次のように証言している。「作業員の安全と事故収束の両方を両立させなければいけないが、作業員が少なく、線量が高ければ、250ミリシーベルト以上はいけなくなれば作業がはかどらないということが起きる」。そこで、「作業する人の安全性は大事だけれども、一方で国が崩壊するかしんないかという瀬戸際の時にはなんとしても事故を食い止めねばならない、⁽¹⁴⁾という思いだった」。

結局この上限値は、自衛隊を指揮する防衛省側の反対が強く、先に250ミリシーベルトに引き上げられたばかりだったので、見送られることになった。

以上、東日本大震災に直面した日本政府の対応を、特に菅首相の行動と証言を中心に検討してきた。それでは我々は、上で述べた事実から何を学ぶことができるであろうか。

一般論として、時の首相の指導力のなさはその個人自身に起因する。しかし、明白な成果を出せない要因には当然組織上の問題も存在する。菅首相の場合、“調整力の鳩山”から“企画力の菅”といわれ、菅内閣発足時の国民の期待感は必ずしも低くはなかった。だが実際には、菅首相の能力は十分に発揮されず、前鳩山首相とともどもその対応と行動は及第点に達したとはいいがたい。

既述のように、東日本大震災による原発事故への対応に際して、菅首相はいち早く現地上空に乗り込み指導力を発揮した。しかしながら、その後の対応は後手に回り、原発事故関係の発表は後から訂正続きで政府発表の軽さを露呈してしまった。ジャーナリストの海部氏によれば、「声を荒げて指示する（菅首相の）行為などは、決して指導力の発露ではなく単なるパフォーマンスに過ぎない」、という。つまり、「マネジメントとリーダーシップは異なる」ということである。⁽¹⁵⁾

危機の発生にあたって、指導力を発揮するには達成すべき明確な目標が必要である。その場合、組織を円滑に機能させるには、コミュニケーション能力が不可欠である。菅首相が今回の大震災に対応した節目で“怒鳴った”という声は耳にした。だが、人間関係を良くすることに奔走したという報道は、全く聞かれなかった。⁽¹⁶⁾

東日本大震災後には、原発事故、自衛隊の派遣、避難指示、および放射能汚染など、政府はまさに前代未聞の危機的状況に直面した。その過程において菅首相の下した決定過程を検証するならば、以下のように要約できよう。

まず、菅首相は最初に指示したのが自衛隊の派遣であった。自衛隊内部の戸

惑いをよそに被災地に10万人という前例のない大規模な派遣を早々に決断し、情報過疎の解消に尽力し慎重論を押し切って、震災の翌朝原発事故の現場に駆けつけた。その行動は、一国の首相として十分評価されてよい。しかも、原発での水素爆発といった深刻な事態を省みず決行した結果、東電本社と現場との温度差を感じ取った。それらはいずれも菅首相の行動力に裏打ちされた、いわゆる「菅流」の危機管理対応が成功した例であった。

だが、一方で、震災と原発事故対策では首相としての限界点も見られた。実際、菅首相自身が「伝言ゲーム」だった、と認識したように、危機に対する初期の対応において、東電との情報の共有に失敗した点は否めない。確かに、東電側にもいくつかの組織上の問題点があったにせよ、それを単に追求するだけでなく、正確な情報が官邸に流れるような仕組み＝コミュニケーションの経路を構築すべきだった⁽¹⁷⁾。

周知のように、菅首相は長い間少数野党時代を経験し、何事も人任せにせず、自分の力で突破する傾向が多々見られた。しかしながら、大震災と原発事故といった二つの「危機」に個人の力でもって対応するにはおのずと限界があった。確かに、菅首相の場合、原発の冷却に一点集中したものの、だが、その他の緊急課題について目を配り、政権＝組織内部に適切な人材を配置して「任せる」という姿勢を欠いていた、といわざるを得ない⁽¹⁸⁾。もちろん、今回の大震災と原発事故という二重の危機に遭遇して、果たして菅首相以上に適切かつ敏速に対応できた人物は筆者を含めていなかったであろう。いずれにせよ、今回の大震災および原子炉事故は、未曾有の危機に直面した時の、首相＝国家の最高指導者の判断、行動、および対応のあり方を改めて問うことになった⁽¹⁹⁾。

③米国政府の対応

3月11日に発生した東日本大震災に際して、米国政府が日本政府に多くの励ましを行い、また協力を申し出たのは、いうまでもない。実際、11日の午後8時には、バラク・オバマ大統領自身が日本国民に対して見舞いの声明を発表

し、また、15日には、『ニューヨーク・タイムズ』が福島第一原発に残された「無名の50名」の活動を報じるや、在日米軍は放水用のポンプ車を東電側に引き渡した。16日夜には、米原子力規制委員会（NRC）のグレゴリー・ヤッコ委員長が米連邦議会下院の公聴会で4号機について「使用済み核燃料プールに水はない」との見解を示した。そして、17日未明には、ジョン・ルース駐日大使が福島原発の半径50マイル（約80キロ）以内に居住する米国人に退去避難を勧告した。同じく17日の10時22分、オバマ大統領が菅首相に電話で「原子力専門家の派遣を含めあらゆる支援を行なう用意がある」と伝えた。超えて4月4日には、北沢防衛相が米軍被災地支援「トモダチ作戦」に参加した米原子力空母ロナルド・レーガンを訪問し、謝意を表明した。⁽¹⁹⁾

東日本大震災、津波、および福島第一原発事故に対処し、米軍と米国防務省のタスクフォース（特別任務班）の調整官（コーディネーター）として活動したのが、前国防務省日本部長のケビン・メア（Kevin Maher）である。⁽²⁰⁾そこで以下では、メアが最近公刊した著作に依拠しながら、米国側の対応と調整官の考え方の一端を紹介する。

国防務省タスクフォースは総勢15人ほどの人員で、ホワイトハウスや国防務省、在日米軍、在日大使館、また福島第一原発事故に対応する必要から、エネルギー省、および原子力規制委員会（NRC）などとの調整を主要任務としている。⁽²¹⁾

メアによれば、タスクフォース発足早々、最初に情報が入ってきたのが、日本時間12日午後のことで、「東京電力から“在日米軍のヘリは真水を大量に運べないか”という問い合わせが駐日大使館にあった」という。その際、「私は戦慄を覚えました。原子炉の冷却系装置が壊れているのだと即座に分かったからです」。その上で、「事故発生直後、東電は廃炉を想定せず、あくまで原子炉を温存しようと考え、一刻一秒を争う待ったなしの局面で、真水を求めて左右往生し、貴重な時間を空費していた疑いは否定できない」とメア述懐している。⁽²²⁾

米政府は、福島第一原発事故に際し、事故発生から数日間情報が全く不足

し、そのためにフラストレーションに悩まされていた。メアはこの点について、次のように記述している。「菅政権は何か重大な情報を隠しているのではないかという疑念が世界に広がっていたのは周知の通りです。しかし、私は当初から、日本政府は情報を隠しているのではなく、確かな情報を持っていないのではないのかと思っていました。米政府に伝えようにも、伝えるべき質の高い情報を持っていなかったのです」⁽²³⁾。

このため米政府内では、情報不足への不満が頂点に達した。そこで16日午後、米政府関係省庁の担当者60人を電話で結ぶ対策会議を開催した。この時点で、「米国政府は、福島第一原発上空に飛ばした米軍無人偵察機の観測で、原子炉の温度が異常に高くなっている事実を把握していた」し、また、「菅政権が原発の危機打開へ何ら有効な対策を打ち出していないことも米政府は承知していた」⁽²⁴⁾、といわれる。

メアによれば、実は16日未明の段階で、米政府はすでに原子炉燃料が溶解していると判断していた、と述べている。何故なら、4号機の温度が高く、貯蔵プールに置かれた使用済み燃料が炎上・爆発し、放射能物質が空高く舞い上がり、深刻な汚染が日本列島のみならず、東アジア・太平洋の広範囲に及ぶ悪夢のシナリオすら現実味を帯びていたと、推測していたからである。⁽²⁵⁾

先の電話会議では、米政府高官が「東京在住の米国民9万人全員を避難させるべきである」という提案をした。しかし、メアは政府高官に次のように反論した。「一斉避難命令は時期尚早です。政治的にも大変なことになります。エネルギー省の放射能拡散コンピューター・モデルはあと数時間して結果が判明します。それを見れば、東京が危険かどうか分かります。一斉避難命令はそれまで待つべきです」⁽²⁶⁾。

結局、電話会議ではメアの意見が通り、東京からの避難勧告は見送られ、安全性はその後のコンピューター・シミュレーションでもって確認された。問題は、この電話会議を経て、米大使館のルース駐日大使が、福島第一原発の半径

50マイル（80キロ）からの退避命令を出したことである。その辺の事情を、メアは次のように説明している。

「なぜ米政府が退避勧告の対象範囲に80キロという数字を持ち出してきたかと言うと、実は裏付けとなる的確な情報があったわけありません。退避勧告の範囲は原子力規制委員会（NRC）のグレゴリー・ヤッコ委員長が決めました。日本政府は、半径20キロ圏内に避難指示を出しているのだから、日本側とすり合わせがあってしかるべきだったかもしれませんが、結果として、日米の避難指示に矛盾が生じてしまった。だが、ホワイトハウスも国務省も、NRCの委員長が決めたのだから、それでいいに違いないという態度であって、80キロ圏の数字そのものに意義を唱えることはありませんでした。ヤッコ委員長は反原発派で、そのことがいささか広い避難指示範囲の設定につながったと思います」⁽²⁷⁾。

メアは、「大津波襲来による電源喪失から1週間経過したその日、日本政府という大きな国家がなし得ることがヘリー機による放水に過ぎなかったことに米政府は絶望的な気分さえ味わった」と指摘し、その上で、「自衛隊の必死の作戦にもかかわらず、投下した水は原子炉冷却に効果があったようには見えませんでした」。実際、「海水投下作戦はその効果のほどはともかく、何かをやっているということを誇示せんがための、政治主導の象徴的な作戦だったと思っています」⁽²⁸⁾と、菅首相の対応を批判している。

以上の事実を踏まえて、メアは苦言を呈している。「福島第一原発の事故発生後数日間、日本政府も東電も米国の助力は必要ないといった態度でした」。

「ただ、当初の日本側の強気の構えはその後一変しました。日本だけでは手に負えないことがはっきり分かったのです」。その後、「3月15日、16日ごろ、国務省内で妙な噂が流れた。日本政府が、原発事故に対処してくれる米軍の派遣を要請しているという未確認情報でした」⁽²⁹⁾。

だが、メアが指摘するように、原発事故に対応する能力を持った米軍は存在しなかった。「事実、最悪の場合には原発事故に対処する特殊な米軍部隊が出

動し、問題を解決してくれるといった風聞は日本で流れていました」。この点についてメアは、「おそらく、日本に派遣された海兵隊所属の“科学生物事態対処部隊（CBIRF）”の任務が誤解されて伝わったのでしょう。この部隊は科学・生物兵器による負傷者やダーティ・ボム（汚い爆弾）の放射能に汚染された負傷者たちを救助する役割を担い、そのための訓練を受けています。汚染地帯における負傷者救助のための専門部隊なのであって、暴走する原子炉と格闘する技術を持った部隊ではない」⁽³⁰⁾。

メアによれば、国務省タスクフォースでの勤務中に、日本政府とのやり取りの中で困惑するような場面が多々あった、と述べている。例えば、原発事故後、米国側は日本政府に対して提供できる品目リストを送った。ところが、日本政府からはどの支援品目が必要といった回答ではなく、長々とした質問が返却されてきたという。

メアは、「米国には、無人ヘリを提供する用意があるのだから、日本はまず、そのオファーを受け取って試してみるという態度が必要だったのではないかと思います」。そして、「米国側の支援リストに対する問い合わせをめぐるやり取りで、およそ二週間が空費され、その間、われわれは何か必要なのか早く決めてほしいと言いつづけてきた」、と記述している⁽³¹⁾。

最後にメアは、日本政府に対して次のように注文をつけている。「米国は同時多発テロ事件以降、原発の安全性向上のためにどう警備を強化しているか、日本政府、特に経産省や文部科学省に説明していたのだから、どういう事態によって電源喪失が起きるのか、国も東電も普段から研究しておくべきでした。今回の大津波では、非常用電源車が瓦礫に阻まれて原発に近づけなかったことが惨事の拡大につながりましたが、原発に対する大規模テロ攻撃によって周囲が瓦礫の山になった場合を想定しておけば、ほかに打つ手があったのかもしれない」⁽³²⁾。

メアは今回の東日本大震災をめぐる日本政府、ことに菅首相などの原子炉事

故対策を鋭く批判し、「なぜこうした政治の決断ができないのか。要は誰も責任をとりたくないからです。緊急事態でも決断できるひとがいないのです⁽³³⁾」と述べて、日本政府と菅首相の対応ぶり糾弾している。ただ、ここで一言弁解しておけば、それでは過去に、米国政府が原子炉事故や一連のハリケーン対策などに遭遇した時、大統領自身が迅速に行動し、適切な対処をしたのかというと、第2章で紹介するように、それは疑問視せざるを得ない。災害は忘れた頃にやってくる、という諺がある。人間誰も普段から災害に備えて置くことの重要性は分かっている、それを実行することは難しいといわねばならない。

3. 米軍の協力＝「トモダチ作戦」

①自衛隊と在日米軍の協力

今回の東日本大震災の発生に際して、自衛隊と在日米軍の共同作戦となった、いわゆる「トモダチ作戦」は順調に進んだ。その背景には、在日米軍と自衛隊が長期間にわたって合同訓練を行い、共同作戦を遂行する能力を身につけていた点大きい。実際、日米両国は、2005年10月の「日米安全保障協議委員会（2プラス2）」において、自衛隊と在日米軍の相互運用性の向上、共同訓練機会の増大、輸送協力、および情報共有などで合意に達し、危機に対する共同対処態勢を強化してきた。実は、そうした済み重ねが「トモダチ作戦」の成功につながった点⁽³⁴⁾は否定できない。本節では、最初に自衛隊の活動を概略し、その上で、在日米軍の協力＝「トモダチ作戦」の展開を紹介し、最後に「トモダチ作戦」に関する米国側の意図を検討する。

防衛省は3月11日の午後2時50分に「震災対策本部」を設置し、52分、自衛隊司令官による出動可能全艦隊への出港を命令し、57分、海上自衛隊大湊航空基地からのUH-601発進を皮切りに、陸海空自衛隊が救助や偵察のためにヘリコプターや戦闘機・哨戒機などを発進させた。陸上自衛隊のYH-1が撮影した

何波にもわたって襲来する大津波の映像が、報道機関を通じて世界中に放映されたのは、我々の記憶に新しい⁽³⁵⁾。

次いで防衛省は、迅速かつ効果的に救助と支援活動を行なうため、14日には陸空海自衛隊を統合運用する統合任務部隊を編成し、自衛隊創設以来最大規模の災害派遣を行なった。3月27日の時点で、自衛隊が派遣した人員は約10万6,900名（陸自約7万人、海空自約3万6千人）、並びに回転翼217機、固定機326機、および艦船53隻が救援活動を行なった。また福島第一原発の対処には中央特殊武器防護隊を中心とした中央即応集団が専任し、他の部隊と異なる指揮系統で対応した。⁽³⁶⁾

最終的に自衛隊の派遣人員は最大時、人員約10万7千人（陸自約7万人、海自約1万5千人、空自約2万1,600人、福島第一原発対処約500人）、航空機約540機、艦艇59隻に達した。発災から6月11日までの三ヶ月間の派遣規模は、人員約68万7千人、航空機同約4万1千機、艦艇同約4,100隻に達し、また、主な成果としては、人員救助1万9,286人、遺体収容9,487体、物資など輸送約1万1,500トン、医療チームなどの輸送などの輸送1万8,310人、患者輸送175人、さらに、被災者の生活支援面では、給水支援が約3万2,820トン、給食支援が約447万7,440食、および燃料支援が約1,400キロリットルとなり、この他に、入浴支援は約85万4,980人、衛生など支援は約2万3,370人、に達した。⁽³⁷⁾

②「トモダチ作戦」の展開

米軍は東日本大震災を受けた人道支援・災害救援活動を「トモダチ作戦」と命名し、最大事で人員約1万8千人、艦船役5隻、航空機約140機を投入するなど大規模な兵力でもって、被災者の搜索活動、物資輸送、仙台空港の復旧にあたり、また、新学期を前にした学校の清掃、気仙沼大島における瓦礫除去作業、さらに、日米共同で行方不明者の集中搜索など、被災地を中心に大規模な支援活動を行なった。とくに、福島第一原発事故に関しては、各種情報の提供や防護服、消防ポンプ、およびバージ船などのほか、核についての検知、識別、

除染、および医療支援を任務とする「海兵隊放射能対処専門部隊（CBIRF）」約150人を4月2日から5月4日にかけて派遣した。

このような米軍の活動に対して北澤防衛大臣は、4月4日、ルース駐日大使などと共に米空母ロナルド・レーガンを訪問し、菅首相からのメッセージを伝えるとともに、防衛大臣自ら感謝の意を伝えた。また、23日にはCBIRFの展開拠点地である横田基地を訪問して日米共同訓練を視察し、感謝の意を伝えた。今回、米軍の支援を受けて実施された日米共同の活動が、今後の「日米同盟」の更なる深化につながったのは、いうまでもない。

今回の米軍の作戦においては、米海軍・海兵隊・空軍が連携し、統合軍の形態をとって活動した。既述のように、「トモダチ作戦」には1万8千人を超える米兵が参加し、3月25日からは在ハワイの常設指令部組織JTF-519が横田基地へと移動し、統合支援部隊（Joint Support Force）として指揮を執った。最初の司令官にはウォルシュルツ海軍大将・太平洋司令官が着任した。⁽³⁹⁾

米海軍はまず10隻の艦艇を現地海域に派遣した。米韓合同演習のため西太平洋を航行中であった、ロナルド・レーガン空母を本州東域に展開させ、震災後の3月13日には、海上自衛隊災害派遣部隊との震災対応に関する作戦会議を実施した。空母レーガンは、艦載ヘリコプターのみならず、自衛隊のヘリコプターのための洋上給油拠点として運用された。一方、第一海兵隊は、揚陸艦エセックスで被災地の沖合いへと向かい、船舶が流されて孤立している宮城県気仙沼市の離島大島に救援物資、工事用車両、および電気工事作業員を揚陸艇で陸揚げし、補給活動にあたった。なお、4月1日からは、300名以上の兵員も上陸し、それは「フィールドデー作戦（Operation Field Day）」と命名され、島内の残骸除去作業に従事した。なお、揚陸艇による気仙沼大島への上陸作戦は、海兵隊、陸海自衛隊、および自治体との調整の基つき実施された。⁽⁴⁰⁾

このような「トモダチ作戦」に対して、日本政府や救援活動を受けた被災地住民はあげて感謝の意を示したのはいうまでもない。しかしながら、他方で次

のような批判の声も聞かれた。例えば、地方紙の『琉球新報』は「在日米軍が普天間飛行場の地理的優位性や在沖海兵隊の存在意義などをアピールしており、不謹慎だ」と報道したし、また、『沖縄タイムズ』も社説で、米軍は「災害支援を理由に現施設規模を維持する必要性を主張する」とし、最前線で実際の支援活動の当たった米軍兵士たちを賞賛しながらも、「震災の政治的利用は厳に慎むべきだ」と厳しい姿勢を示した。⁽⁴¹⁾⁽⁴²⁾

それはともかく、ここで強調しておきたいのは、米軍の優位性というものがある。最新鋭の兵器を保有しているためだけでないことである。それは、“ロジスティクス（平站）”の強さによって満たされているところが大きいことを忘れてならない。つまり、被災地救援活動の場合、物資輸送と兵站線の確保が生命線であって、東日本大震災のような広域な作戦において大規模でかつ迅速な救援活動が展開できた点は明白であり、その意味で米軍の支援活動は基本的に成功を収めた、⁽⁴³⁾と見てよいだろう。

③「トモダチ作戦」の評価と課題

既に述べたように、東日本大震災では、米国は「トモダチ作戦」を展開し、最大規模な支援を行なった。では、このような全面的な米軍支援の背景にはいかなる意図が存在したのであろうか、次に、『東京新聞』の社説記事を参考にしながら、「トモダチ作戦」についての米国側の意図を考えて見たい。米軍支援の目的は三つに分類できるといえる。

一つは、自衛隊との連携を通じて、良好な日米関係を内外にアピールすることである。横田基地の在米軍司令部に新設された「トモダチ作戦」司令部の「統合支援部隊」は、ハワイの太平洋軍指令部にある常設司令部「統合任務部隊519」を移して作られたものである。また、1997年の日米ガイドラインで合意に達した「日米共同調整所」を防衛省、横田基地、および陸上自衛隊仙台駐屯地の三カ所で立ち上げた。これらは、いずれも日本有事や周辺有事に活用する予定の米軍や日米の組織であって、それを災害に転用した。これにより、緊急

事態に際し、自衛隊と米軍が密接に連携できることを日米両国が確認し、しかもそのことを中国や北朝鮮に示した。⁽⁴⁴⁾

二つは、オバマ大統領が掲げる新規の原発建設を推進するクリーンエネルギー政策に影響を与えないようにすることである。米国製の原子炉を導入して稼動した福島第一原発での事故が拡大し、在日米国人や本土に放射能被害が及ぶ事態ともなれば、米政府は政策転換を迫られかねない。米国政府は、日本政府から十分な情報を得られないと知るや、希望者を募って在日米軍の家族7,500人を帰還させ、しかも福島第一原発の周囲80キロを避難地域に指定した。これを受けて、「トモダチ作戦」は80キロ圏内で行なわれた。福島を米国に普及さないことに関しては、米国政府の姿勢は徹底していた。⁽⁴⁵⁾

三つは、日本を経済大国の地位から転落させない狙いがあった。下請け工場が集中する東北地方の被災は、自動車メーカーなど製造業に大きなダメージを与えた。復興に巨額の費用が必要とする中で、長期的に輸出が滞れば、国力は衰退する。世界の勢力地図が書き換えられる場面では、自衛隊による対米支援を織り込んだ米国のアジア・太平洋戦略も見直しを迫られる。中国との戦略・経済対話を進めつつ、日本、フィリピン、シンガポール、タイ、および豪州といった米国の友好国による、いわゆる中国包囲網の手を緩めないのが米国の戦略である。だから、日本が脱落する事態は想定外なのである。仮に、復興資金の必要性から防衛費が大幅に要請されれば、自衛隊による中国海軍の常時監視ができなくなり、自衛隊を抜きに米軍が直接、中国軍と向き合わざる得なくなる。その意味で日本の早期復興は、米国の安全保障にとっても極めて重要であった。⁽⁴⁶⁾

社説は以上の点を踏まえて、「軍隊は外交の道具として使用される。そして外交は、純粹な善意だけで成り立つはずもない。以上で見てきたように“トモダチ作戦”は米国の利益に直結している」、と結論づけている。⁽⁴⁷⁾ 要するに、米国にとって、日本はかけがいのない存在なのであり、しかも、日本は米国にと

り戦略的に重要な国である。だから、日本が大地震と津波によって壊滅的な打撃を受けたことは米国にとって死活的大きな戦略問題になっていた、のである。⁽⁴⁸⁾

ちなみに「トモダチ作戦」が迅速に展開できた背景としては、以下の事情もまた無視できない。すなわち、鳩山民主党政権が発足して以来、沖縄の米軍基地移転問題の紛糾もあって、日米関係は極めて不安定なものになっていた。また、先に紹介した、ケビン・メア国務省日本部長のいわゆる「沖縄はゆすりの名人」発言が起こり、3月8日、沖縄県議会が全会一致で抗議決議を行なった。そのため、3月10日、米國務次官補のカート・キャンベルは松本剛明外相にメアの更迭を伝えるとともに日本政府に謝罪をした。その24時間後に大震災が発生したのである。だから、穿った見方をすれば、米国側が「トモダチ作戦」を発動した背後には、メア発言で苦慮したルース駐日大使が機敏に行動して事をまるく収めようとした、側面も否めない。⁽⁴⁹⁾

4. 日米首脳会談

①野田政権の発足

東日本大震災発生から約半年後の8月29日、ようやく菅直人首相が退陣表明を行い、これを受けて、民主党代表選が行なわれた。一回目の投票では過半数を制する者がおらず、決戦投票で野田佳彦財務相が海江田万里経済産業相を破って新代表に就任し、野田代表は国会の首班指名で第95代内閣総理大臣に選出された。民主党は2009年8月の総選挙で大勝利し、自民党に代わり政権を担当したものの、この2年間で、鳩山由紀夫、菅直人に続いて三人の首相を輩出したことになる。

2年前、民主党が自民党から政権の座を奪い、「政治主導路線」を唱えた時、我々は新たな二大政党政治の時代が到来したものと期待した。しかし、その期

待とは裏腹にマニフェスト＝政権公約は破綻し、しかも3月11日に発生した東日本大震災への対応も不十分で、政権予党としての能力が鋭く問われた。結局、菅内閣は鳩山内閣と同様にひきずり落とされる形で退陣に追い込まれ、この5年間でわが国では何と5人の首相が誕生しては消えていったことになる。国の指導者たる首相が毎年交代する姿は、「日本政治の回転木馬」と称され、諸外国から失笑を買っている。ただ、こうした政治の現状が優れた政治制度への過度的現象なのか、もしくは継続的な衰退症状なのかは、にわかに判断しがたい。

ところで、新首相の野田佳彦は、千葉県生まれの54歳で、早稲田大学政経学部卒業後、松下政経塾で政治家の修行をして、県会議員を経て衆議院議員に当選した。性格は温厚・真面目だといわれ、菅政権下では主流派として財務相を務めたものの、だが、円高対策ではこれといった実績を残せなかった。野田首相が景気浮揚や財政再建で力を発揮できるかは未知数であり、当面震災対策を始め内政・外交分野で問題が山積している、といわねばならない⁽⁵⁰⁾。

②日米首脳会談

国連総会に出席のため訪米した野田首相は、9月21日の12時20分（現地時間）から約35分間、オバマ大統領と日米首脳会談を行なった。その際、米国側は、クリントン国務長官、ガイトナー財務長官、デイリー大統領首席補佐官、ドニロン大統領補佐官、およびライス国連代表部大使らが、一方、日本側は、玄葉外務大臣、長浜官房副長官、および藤崎駐米大使らが同席した。

まず冒頭に日米関係について、オバマ大統領より、日本は重要な同盟国であり、安全保障、経済、その他様々な問題について幅広く協力していくパートナーである旨を述べるとともに、野田首相が、津波後の復興など大変な課題に取り組まなければならない、米国はいかなる支援も惜しまないとの表明があった。その上で、オバマ大統領から、世界の二大経済国として、成長の推進、雇用の創出など同盟国の日本と、生産的な話し合いしたいとの言及があった。

これに対して、野田首相からは、震災からの復興、原発事故の収束が政権の最優先課題である。その一方で、震災発生以前より内政および外政で様々な課題が存在しており、こうした宿題を一つ一つ解決し、安定した政権をつくるのが、野田政権の使命であるとの発言があった。その上で、野田首相は、「トモダチ作戦」など米国の多大な支援に改めて感謝するとともに、今回の支援を通じて日米同盟は日本外交の基軸との信念は揺ぎないものとなった、安保、経済、文化・人的交流の三本柱で同盟を深化・発展させていきたい、と述べた。

次に、各論に入り、復興・経済については、野田首相から、日米の経済が強くなることは、世界の繁栄・安定に重要である旨が述べられ、日米両国が経済成長と財政再建を両立させるとともに、G20などの多国間の枠組みを通じて緊密に連携していくことが重要であり、欧州の債務問題についてはまず欧州が結束し迅速に対処していくことが不可欠であるとの考えを述べた。その上で両首脳は、本年の米国でのAPECで具体的成果が得られるように緊密に協力していくことで一致した。また、TPP（環太平洋経済連携協定）交渉参加について、野田首相はしっかりと議論し、できるだけ早期に結論を出したいとの考えを伝えた。なお、牛肉輸出問題については、双方が受け入れ可能な解決に向け、協議を継続していくことを確認した。

一方、普天間飛行場移設間については、野田首相から、普天間飛行場移設を含む米軍再編に関して、引き続き日米合意に従い協力して進めていきたい、また、沖縄の人々から理解を得るべく全力を尽くす、と述べた。さらに北朝鮮について、両国は、引き続き日米韓の緊密な連携を維持していくことで一致するとともに、当面は北朝鮮の具体的行動を引き出すべく南北や米韓間の対話を重ねていくことが適切であることが確認された。また、拉致問題について、野田首相から、改めて米国の支持に感謝しつつ引き続きの協力を要請した。その他に、子の親権やグローバルな問題についても意見が交換された。⁽⁵¹⁾

今回の日米首脳会談について、『毎日新聞』はその社説「鳩菅外交の轍を踏

むな」の中で、以下のように言及しているので、紹介しておきたい。

「結果を求める時期が近い」。ニューヨークで野田首相との初の（首脳）会談に臨んだオバマ大統領は、このように言って米軍普天間飛場移設問題で目に見える進展を促した。日本で首相がくるくる代わり、日米関係が停滞していることに対する米側の強いいらだちが窺える」。その上で、次のような認識を示した。「東日本大震災後、トモダチ作戦をはじめとする米国の圧倒的な人的物的支援で、私たちは日米同盟のありがたさと日米関係の強固な絆を再認識した。だが、日本が震災を理由に外交を動かさないですむ時期はとうに過ぎている。日米首脳会談でオバマ大統領が示したビジネスライクな要求は“震災外交”という、モラトリアム（猶予期間）が終わりを告げたことを意味するものだ」。

そして、「今の日米関係は順風満帆からほど遠く、不正常とさえ言えよう。本来なら、日米安保条約改定から半世紀の昨年、同盟深化をうたう共同宣言をまとめる段取りだった。だが、日本の政局混迷で宙に浮いた。今月は旧日米安保条約調印から60年という歴史の節目なのに、同盟をじっくり論議する気運は生まれなかった」と、注文をつけた。

社説が指摘するように、「民主党政権になって、（日本の）首相がワシントンに公式訪問してホワイトハウスで米大統領と会談した例はない。野田首相は、オバマ大統領が就任後二年半余で会った4人目の日本の首相となる。野田首相がオバマ大統領に“安定した政治の実現”が野田政権の使命だと強調したのは妥当な認識である」。

最後に社説は、「理念先行で行動を伴わなかった鳩山由紀夫元首相、外交当局と連携もせず外交ビジョンも希薄だった菅直人前首相、野田首相は民主党政権2代の轍を踏んではならない」、と結んだ⁽⁵²⁾。

なお、後日談として、今回の日米首脳会談では、次の点が明らかにされた。一つは、「オバマ大統領は野田首相との初の首脳会談後に「I can do business

with him」(野田首相となら仕事ができる)と語っていたことが、大統領周辺から伝わった一方で、他方で、TPPを巡り、オバマ大統領が首脳会談の場で、野田首相に対して早期の参加を強く要請していたことが判明し、TPP参加について11月の「アジア太平洋協力会議(APEC)」までの決着を視野に入れて、日本政府・民主党に議論を始めるように指示していたことが明らかされた。また、このように米国側が「結論を急ぐ背景に、大統領側の強い意向があった」⁽⁵³⁾事実も明らかにされた。

③日本政府の課題

以上で紹介してきたように、野田首相はオバマ大統領との初の首脳会談では、米軍普天間飛行場の移設問題の具体的進展など実務的要求を突きつけられた。首脳同士の信頼関係の構築に重きを置いた日本側は、予想以上に厳しい米国側の反応に驚かされた、といってよい。首脳会談は自己紹介もなく始まり、オバマ大統領の「米国は震災後の建て直しを支援する。ただ、日米にはそれ以外の重要な作業がある」との、冒頭の挨拶は極めて実務的だった。一方、野田首相の挨拶も、東日本大震災の復旧・復興支援への謝意や経済問題など堅苦しいものが大半であった。約35分間の会談時間は、通訳が入ったことを考えれば、実質はその半分に過ぎない。テーマは多岐にわたったものの、日本側が期待した野田首相の公式訪米の招聘はついになかった。

この点について、オバマ政権に近いマンスフィールド財団のフレーク所長は、「(来年の大統領選挙が近づき)政治的に忙しい季節に入るなかで、オバマ政権は実務をこなすパートナーを必要としている。野田政権は何を成し遂げたいのか明確にした上で、協議したい議題を米国に提案すべきだ」、と指摘している。⁽⁵⁴⁾

オバマ大統領にとっては、2009年1月の就任以来、麻生太郎首相から数えて4人目の日本の首相である。オバマ政権は、一貫してアジア太平洋重視の姿勢をとり続け、日米同盟をアジア政策の「コーナーストーン(礎石)」と位置づ

けてきた。だが、普天間基地移転問題が迷走し始め、とりわけ日本の民主党政権が期待に答えるような安定政権とならなかったことに大きな要求不満があったことは否めない。確かに、発足した野田政権が日米同盟を重視する姿勢を示していることに米国側は安堵しているものの、実際に行動できなければ過去の政権と同様である、と米国側が厳しい姿勢が示した点を忘れてならない。⁽⁵⁵⁾

5. おわりに

日本政府は、10月7日に至り、東日本大震災復興対策本部（本部長、野田佳彦首相）を開き、被災地の規制緩和などを盛り込んだ復興特別区域（復興特区）法案の概要と、地方が自由に使用できる事業費約2兆円の復興交付金制度の創設、および復興事業を担う復興庁設置法案の概要を了承した。何と震災発生から7ヶ月を経て、ようやく被災地復興への政府の支援策がそろったことになる。これらは、10月下旬に召集された臨時国会で第三次補正予算案と共に提出され、今年度中の実施を目指すことになった。いずれも遅きに帰した感はない。

原発事故を巡る危機管理の問題、作業員の問題、情報公開の問題、また東電の情報隠蔽の問題、および政府のリーダーシップの問題など、東日本大震災は多くの課題を我々に突きつけた。これらの諸問題の解決に対する早急な手立ては直ちに見当たらないものの、一つ一つ丁寧に時間をかけていく以外に手はなさそうである。また、今後私たちは、日本のエネルギーを確保する際に、「脱原発」でいくのか「原発推進」でいくのかも、全く腰が定まっていない。その点についても、もっと時間をかけて国民的論議を踏まえて決定していく必要がある。来るべき「衆議院の解散・総選挙」では、それが大きな争点になる可能性も否定できない。

こうした状況の中で、今後の日米関係を考えた場合、「在日米軍がぐらつけ

ば、中国軍が力の空白を埋めようとし、アジアの緊張が高まる」危険性が存在している。米国側が普天間問題の解決を急ぎ、日米同盟を深化させようとする理由のひとつが、いわゆる地政学上の不安である。実は、これとは対象的な立場をとってきたのが鳩山・菅政権時代の発想であった。“沖縄は納得するのか、それで政権は持つのか”、沖縄の普天間基地移転の問題をめぐり、民主党政権内部から聞こえてきた声は、このような「内向きの議論」に他ならなかった。そこには、アジアの安定をどう保つのかといった視点が乏しかった、と言わざるを得ない。⁽⁵⁶⁾

民主党政権は今や、このような「たこつぼ」的な外交から卒業しなければならない。それには、アジアの厳しい安全保障情勢を分析し、これをしっかりと理解する必要がある。その上で、自衛隊の能力や日米安保協力に何が足りないか、それを補うにはどうすればよいのかを点検すべきであろう。⁽⁵⁷⁾ この他にも TPP 交渉への参加問題など、日米間に取り残された課題は多々あるものの、これらの点の分析については、他日を期したい。⁽⁵⁸⁾

<注>

- (1) 気象庁（2011年3月13日）、「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震について（15報）」、<http://www.jma.go.jp/jma/press/1103/13b/201103131255.html>。プレスリリース2011年10月5日閲覧。
- (2) 平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震津波波の概要（第3報）、<http://www.jwa.or.jp/static/topics/20110422/tsunamigaiyou3.pdf>。日本気象協会（2011年）、2011年10月5日閲覧。
- (3) 月例経済報告等に関する関係閣僚会議 震災対応特別会合資料、<http://www5.cao.go.jp/keizai3/getsurei-s/1103.pdf>。内閣府（2011年）、2011年10月5日閲覧。
- (4) 「異例・姿見えぬ菅首相、関係者から不満の声」〔<http://www.yomiuri.co.jp/politics/news/20110323-OYTT00910.htm>〕。読売新聞（2011年3月23日）2011年10月7日閲覧、「首相こもりがち 原発対応専念 周囲から不満」『日本経済新聞』、2011年3月26日。
- (5) 震災の呼称 閣議で「東日本大震災」に <http://www.yomiuri.co.jp/national/news/20110401-oytit00701.htm?from=main1>—読売新聞2011年4月1日、2011年10月5日閲覧。

- (6) 「検証 大震災 菅前首相の証言」『毎日新聞』、2011年9月7日。
- (7) 同上。
- (8) 同上。
- (9) 同上。
- (10) 同上。
- (11) 同上。
- (12) その後6月6日に至り、原子力安全・保安院は大地震から約5時間後の11日午後8時頃、すでにメルトダウン（炉心溶解）に至ったとする解析結果を認識し、水素爆発時点でメルトダウンしていた事実を明らかにしている（同上）。
- (13) 同上。
- (14) 同上。
- (15) 海部隆太郎「組織論で斬る、菅内閣“失敗の本質”」『週刊東洋経済』2011年7月9日号、69頁。
- (16) リーダーシップとマネージメントは同一されがちだが、異なる概念である。目標達成のために協働を行なうのが組織であり、その組織のトップが人間関係を維持し、円滑化させる行動を伴いながら、目標達成への気運を高めていけるように仕向ける行為がリーダーシップである（同上、71頁）。
- (17) 「官邸内の分断深刻」『朝日新聞』、2011年12月27日。
- (18) 尾中香尚里「意思疎通を欠いた“菅流”」、前掲『毎日新聞』、2011年9月7日。なお、原発事故に関する報道をめぐっては、政府や東電の情報をそのまま流したように見える、いわゆる「大本営発表」への批判や国民が知りたかった情報を隠しているのではないか、との疑念があった。とくに低線量被爆の影響をどのように報じるかという点については意見が分かれている（「震災・原発事故 検証はできたか—マスコミ倫理懇全国大会報告」『毎日新聞』、2011年10月8日）。
- (19) 実際、菅首相に対しては、「表舞台に姿を現さない」「首相のリーダーシップが見えない」「引きこもり」「枝野官房長官に説明丸投げ」「パフォーマンスばかりが目立つ」との批判の声が聞かれ、また『ウォール・ストリート・ジャーナル』紙のマイケル・オースリン記者は、菅首相の行動を以下のように批判する。「枝野官房長官が前面に立ち、菅がリーダーシップをとっていないことは“深刻な問題”である」と指摘し、その上で、菅政権の動きの遅さについて、「国の一大事における政府の無能ぶりを目の当たりにし、単に日本国民が政治システムへの信頼感を失ってしまうこと」は日本の立憲政治にとって最も危険である、と述べている（「日本国民の悲劇は怒りに変わるのか」(<http://jp.wsj.com/japan/>

- node-202936)、「東日本大震災一ヶ月の菅政権の対応」、前掲『毎日新聞』、2011年9月7日。
- (20) ケビン・メアは、1954年米国サウスカロライナ州生まれの57歳。ラグレインズ大学、ハワイ大学大学院卒、ジョージア大学ロースクールを出て弁護士資格を取得した法学博士である。1981年に国務省入省、駐日大使館経済担当官を振り出しに在日期間は19年に及ぶ。この間、福岡首席領事、駐日公使、安全保障部長を経て、2006年から三年間、沖縄総領事、2009年国務省日本部長、2011年4月、国務省退職。夫人は日本人である。いわゆる「沖縄ゆすり発言」報道で、国務省日本部長を解任されたのはよく知られている（ケビン・メア『決断できない日本』[文芸春秋社、2011年]、筆者経歴参照）。
- (21) 同上、24頁。
- (22) 同上、26～27頁。
- (23) 同上、27頁。
- (24) 同上、29頁。
- (25) 同上、30頁。
- (26) 同上、30～31頁。
- (27) 同上、32～33頁。
- (28) 同上、36頁。
- (29) 同上、41頁。
- (30) 同上、42頁。
- (31) 同上、44頁。
- (32) 同上、48頁。
- (33) 同上、46頁。
- (34) 同上、48～49頁。
- (35) 防衛省・自衛隊（2011年3月11日）、「平成23年東北地方太平洋沖地震に関わる防衛省・自衛隊の対応について（17時00分現在）」[<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2011/03/11c.html>] (ja), 2011年10月5日閲覧。
- (36) 防衛省・自衛隊（2011年3月27日）、「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震自衛隊の活動状況（09時00分現在）」(<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2011/03/27a.html>)、（日本語）、2011年10月5日閲覧。
- (37) “派遣人員延べ868万人に” (<http://www.asagumo-news.com/news/201106/110616/11061602.html>)、朝雲新聞（2011年6月16日）2011年10月5日閲覧。
- (38) 「トモダチ作戦」=Operation Tomodachi は米軍の作戦名で、それは日本語の「友達」

にちなんである (<http://www.latimes.com/news/nationalworld/world/sc-dc-japan-quake-us-relief-20110313.0.5697005.story>), “各国軍からの支援”『平成23年、防衛白書』(防衛省、2011年9月)、2011年9月6日、閲覧。

- (39) 笹本浩「東日本大震災に対する自衛隊等の活動」『立法と調査』(2011年6月)、参照。
- (40) 第一護衛隊群ホームページ[3] (<http://www.mod.go.jp/msdf/ccfl/about/topic/20110617/index.htm>)。
- (41) 『琉球新報』、2011年3月17日。
- (42) 『沖縄タイムズ』、2011年3月22日。
- (43) メア、前掲書、『決断できない日本』、51頁。
- (44) 「日米を真のトモダチに 大震災と米軍支援」『東京新聞』、2011年5月2日。
- (45) 同上。
- (46) 同上。
- (47) 同上。
- (48) メア、前掲書、『決断できない日本』、51頁。

米国政府の代表者ジョン・ルース駐日大使について述べておくと、ルースは1955年カリフォルニア州サンフランシスコ生まれで、現在56歳。スタンフォード大学、同ロースクールをでた法学博士であり、その後弁護士として活躍、シリコンバレーで法律事務所を営んで財をなした。2008年の大統領選挙では、オバマ陣営に政治資金として50万ドル(約5千万円)を献金して、新大統領の誕生に一役買った(“Big Donors, Too, Have Seats at Obama Fund-Raising Table” (<http://www.nytimes.com/2008/06/us/politics/06bundlers.html>, *New York Times*, 2008/8/6.)。

2009年8月に駐日大使として赴任したルースは、日本との関係が薄いため知日派とは見なされず、また、外交上の経験もないため、日本国内からはオバマ政権による日本軽視の現われでないかと危ぶむ声もあった(「オバマ流、対日樹重視か“本命”から急展開、ルース氏が駐日大使に、経験より信頼関係」『朝日新聞』、2009年5月21日)。オバマ大統領はルースと会談した際に、「優れた判断力と卓越した知性を備えた人物、私と非常に親しい友人であるとともに、私に助言してくれる人物、そして最先端技術に関して民間部門で働いた経験があるだけでなく、公共サービスにも深い関心がある人物」として持ち上げている(“ジョン・ルース次期駐日大使に関するオバマ大統領の発言” (<http://tokyo.usembassy.gov/jp/tj-20090806-73.html>), アメリカ合衆国報道官室)。

8月19日に日本に到着した時の記者会見で、ルースは「私はカリフォルニア州のシリコンバレー出身です。日本にも同じような冒険の精神が息づいています。日米が共に協力す

れば、達成不可能なことは何もありません」、と到着声明を述べた（「ジョン・ルース新駐日大使の到着声明（<http://tokyo.usembassy.gov/j/p/tpj-20090819-71.html>，駐日アメリカ大使館））。なお、2010年8月6日、ルースは駐日大使としてはじめて広島平和記念式典に出席し、同9月26日、長崎県の原子爆弾落下中心地碑に献花している。

今回の東日本大震災の発生に際し、ルース駐日大使は、3月14日に記者会見を行い、「難局に対して日本国民は強靱さを示し、礼節を保って助けあっている」と述べるとともに、東日本大震災に被災民の落ち着いた行動や政府の活動を称賛し、福島第一原発事故について、日本側と緊密に連絡を取っているとし、「米エネルギー省や原子力規制委員会の専門家が必要であれば、いつでも支援を行なう用意がある」、と協力姿勢を示した。

（<http://sankei.jp.msn.com/word/news/11034/amr11031485007-nl.htm>）。

3月23日、ルース駐日大使は、東日本大震災で被災した宮城県石巻市の避難所を訪問した。主要国の駐日大使が現地を訪問するのはこれが初めてのことで、福島第一原子力発電の事故で大使館の機能が停止したり、東京から移転する国もある中で、大使自身が被災地を訪問することにより、日米同盟の結束をアピールする狙いがあった、と見られる。

(49) 東日本大震災発生後、米国側が更迭したメアを直ちに国務省タスクフォースの調整官にすえたのは、問題児の彼を体制側に取り込むことで、口封じに回ったのであろう。また、メアを通じて、米国側は本音を吐き出していた、ともいえよう。ちなみに、メアは「学者肌のルース大使はこうした修羅場や大騒動を経験したことがないので、事実の究明よりも一刻でも早く事態を抑えようとし、私の更迭で騒ぎがなくなると考えた。しかも、日米間の「2プラス2」協議の直前だったので、私のクビ切りで事態を沈静化しなかったのでしょう」、と元上官を批判している（メア、前掲書『決断できない日本』、81頁）。

(50) 藤本一美「日本政治」『現代用語の基礎知識 2012』（自由国民社、2011年）、408頁。

(51) “日米首脳会談”（<http://www.mofa.go.jp:mofaji/area/usa/visit/1109-sk.html>）。

(52) 社説「日米首脳会談 鳩管外交の轍を踏むな」『毎日新聞』、2011年9月23日。

(53) 同上、2011年9月24日、10月12日（夕）。

(54) 同上。

10月25日、パネッタ米国防長官が初来日、野田首相、一川防衛相、および玄葉外相らと会談した。パネッタ国防長官は、一連の会談で「米国は太平洋国家であり、この地域でのプレゼンス（存在）をしっかりと維持する」と述べた。懸案である米軍の普天間飛行場の移設問題について、一川防衛相は代替施設の環境影響評価書（アセスメント）を年内に沖縄県に提出する方針をパネッタ国防長官に説明、辺野古移設をできるだけ早く進めることで一致した。評価書提出は、普天間問題と連動した沖縄海兵隊のグアム移転を進めるた

めの重要な一歩である。問題は辺野古移設の実現である。民主党政権は、2010年5月に迷走の末、辺野古移設の方針を決定した後も、問題を前進させる具体的努力を怠ってきた。

（社説「日米防衛相会談 アジア安定への同盟協力拡充を」『読売新聞』、2011年10月26日）。その意味で、野田首相には沖縄振興も含めた沖縄県との包括的合意に向けた決断と行動が求められている、といわねばならない。

- (55) 前掲『毎日新聞』、2011年10月25日。10月27日、野田首相は、就任後初めて沖縄県の仲井真弘知事と首相官邸で会談した。仲井知事は、米軍普天間飛行場を名護市辺野古へ移設する日米合意について、「実現は事実上不可能だと」と述べ、県外への移設を求める要望書を提出した。これに対して、野田首相は辺野古移設に向けた環境影響評価（アセスメント）の評価書を年内に沖縄県に提出する方針を伝えた（「普天間移設 年内アセス提出」『毎日新聞』、2011年10月27日（夕）。今後、米軍の普天間野基地施設問題に対する野田首相の対処について真価が問われることになろう。

- (56) 「日米同盟、民主、アジアの視点を」『日本経済新聞』、2011年9月23日。

- (57) 10月27日、TPP 交渉への参加問題で、交渉に参加した場合のメリットなどを分析した内部文書を政府が作成したことが判明した。文書は参加表明の時期を、11月のアジア太平洋経済協力会議（APEC）が「米国が最も評価するタイミング」と指摘、「TPPに参加表明するからこそ（現在進めている）EU（欧州連合）や中韓との交渉が動く」として、参加表明がその他二カ国間のEPA（経済連携協定）にも良い影響を与えよとの考えを示している。文書によれば、「APECで交渉参加を表明すべき理由」として、来るべき2012年の米国大統領選挙を挙げている。「米国はAPECで相当の成果を演出したいと考えている」と述べ、その上で日本が参加表明すれば、「米国は“日本の参加でTPPが本格的なFTA（自由貿易協定）となる”との表明が可能」になり、オバマ大統領にとって大きな成果となると、分析している（「TPP参加交渉 政府文書に本音」『毎日新聞』2011年10月28日）。米軍の普天間基地移転問題、あるいはTPP参加表明問題にせよ、野田首相にとっていずれ態度を鮮明にしなければならない。周囲の環境が熟するまで状況を見守るのが、従来の日本型政策決定作成の特色である。しかしそれではまた「決断できない日本」と非難されるのは必至である。

（藤本一美）

第2章 米国連邦緊急事態管理庁（FEMA）の概要

1. はじめに

2011年3月11日に発生したいわゆる東日本大震災では、マグニチュード9を記録した大きな地震のみならず、地震後に発生した大津波被害、また、福島第1原子力発電所からの高濃度の放射能物質の広範囲にわたる拡散など、未曾有の被害がもたらされた。民主党衆議院議員の長島昭久によれば、大震災の対応をせまられた民主党政権では、今回発生した複合的災害に対し、「官邸主導の危機管理は全く機能せず、制度というよりも運用の問題であり」、「あくまで各省は各省中心に」対応する「平時モード」からの切り替えがなされなかった、という⁽¹⁾。

「日本版連邦緊急事態管理庁：FEMA（Federal Emergency Management Agency）」の創設については、今から約16年前の1995年に発生し、未曾有の被害をもたらしたのみならず、我が国の災害対応を担当する行政機関に多くの課題を残した阪神・淡路大震災の対応を再検討する際に、とくに、大規模災害、テロ事件を含む緊急事態における行政の対応について、統一的な危機管理機関を省庁内に設ける必要性が叫ばれるなか、新たな災害対策機関創設の参考例の一つとして取り上げられたのが、米国の「連邦緊急事態管理庁（FEMA）」であった。阪神大震災の災害現場には、当時 FEMA 長官であったジェームズ・リー・ウィット（James Lee Witte）が来日し、現場を視察している。2009年9月に政権交代を成し遂げた民主党も、そのマニフェストに「危機管理庁の創設」を掲げており、当該機関のモデルとなったのもこの FEMA に他ならない。

連邦緊急事態管理庁（FEMA）とは、米国の国土安全保障省の一機関であり、

当初1978年の再編計画第3号によって設立され、1979年4月1日より業務を開始した。FEMAの主たる目的は、米国で発生し、州および地方機関の資源を圧倒する災害への対応を調整することである。また、FEMAの活動として、連邦政府の所有地上で、あるいは連邦政府の資産に災害が生じた時、たとえば、オクラホマ州オクラホマシティで1995年に発生した連邦政府ビル爆破事件、さらに2003年に発生したスペースシャトル・コロンビア号の帰還時爆発事故への対応などが挙げられる。

本章では、米国の連邦緊急事態管理庁（FEMA）の概要と活動を紹介する。具体的には、FEMA創設の経緯、創設後に行なわれた組織再編、FEMAの権限および組織、並びに米国で発生した主な災害へのFEMAの対応の事例を概観する。その際、「日本版FEMA」を創設およびこれを運営する場合の障害となる諸要因を検討してみたい。

2. FEMAの歴史

①1930年代以前

米国において緊急事態を管理する連邦レベルでの対応は、200年以上にわたって、さまざまな形態で実施されてきた。19世紀初頭、ニューハンプシャー州ポーツマスで生じた度重なる大火事の対応の一つとして、連邦議会は、ポーツマスの商人たちを救済するため、輸入商人への諸税および関税を棚上げする「1803年連邦議会法（Congressional Act of 1803）」を可決した。この法律は、連邦政府が災害後に救済措置を講じた初の立法であったことが広く知られてい⁽²⁾る。

米国では、1803年から1930年の間に、災害後の救済、また保障を内容とする法案が100本以上成立している。たとえば、1835年に発生したニューヨーク市における大火災後の、ニューヨーク市の商人たちへの諸税および関税の棚上げ

措置、もしくは、ジョン・T・フォード・シアターでのアブラハム・リンカーン大統領の暗殺後、第54議会では、その劇場で負傷した人々への補償を内容とする法案が成立している。さらに、地震およびその後の大火災で多数の死傷者が生じた1906年のサンフランシスコ大地震では、地方担当機関から要請を受けたセオドア・ローズベルト大統領により、現地の救済支援のために連邦軍が派遣された。実際には、連邦軍はサンフランシスコ市長の指揮下にはいり、治安の維持のために活動した。なおこの時、連邦政府の支援は、米国赤十字を通じての被災地支援にとどまったといわれている⁽³⁾。

②1930年—1960年代

1929年のニューヨーク証券取引所における株価大暴落を発端とした大恐慌の発生後、共和党大統領ハーバート・フーバーは、1932年、民間の経済活動を促進するため、銀行と機関投資家たちに資金を貸与することを目的とする「再建金融公社（Reconstruction Finance Corporation）」を設立した。この機関は、連邦政府によって組織化された初の災害対策機関とみなされている⁽⁴⁾。続いて1934年には、災害後の高速道路および一般道路の再建に資金提供を行なう権限が商務省公共道路局（Bureau of Public Roads）に与えられ、また、米陸軍工兵部隊（the Corps of Engineers）には、「1944年洪水調節法（Flood Control Act of 1944）」により、洪水調節および灌漑事業への任務が与えられた。その後、陸軍工兵部隊は洪水による災害復興に際し、大きな役割を果たすようになった。

災害発生時における連邦政府の権限を規定した最初の包括的な立法としては、1950年に成立した「民間防衛法（Civil Defense Act of 1950）」がある。この立法は核攻撃に対する防衛計画を内容としたものの、その内容は不十分であり、多分に東西冷戦下でのソ連に向けられた、核攻撃に対する確固とした米国の姿勢を示すものであった⁽⁵⁾。

それに対して、自然災害発生については、1960年代から1970年代にかけて、

アラスカ大地震（1964年）、ハリケーン・ベッツィ（1965年）、ハリケーン・カミール（1969年）、サンフランシスコ大地震（1971年）、およびハリケーン・アグネス（1972年）など、米国各地で甚大な被害をもたらした大規模な地震およびハリケーンが相次いで生じた。だが連邦政府の活動は場当たり的で、大規模に行われることなく、対応も必ずしも迅速ではなかった。

③住宅都市開発省（1973年—1979年）

このような状況の中で、連邦レベルの災害救済および復興担当機関は、1973年に、1973年大統領府再編計画第1号に基づいて、住宅都市開発省の下に設立された。住宅都市開発省内の一組織として、「連邦災害支援局（Federal Disaster Assistance Administration）」が創設され、この機関は、1979年に連邦危機管理庁（FEMA）へ編入されるまで、主として災害を監視する業務を担当した。FEMAが創設される以前まで、依然として多くの政府諸機関が災害救済に関与し、ある事例では、100以上に及ぶ別々の機関が災害時における調整と管轄を担当していたといわれる⁽⁶⁾。

連邦議会においても、災害支援のための予算項目の範囲は拡大したものの、それまでに出された大統領行政命令と同様なものであった。ただその一方で、連邦議会は、多様な枠組みを持つ諸法案を成立させることで、産業事故あるいは災害における様々な被害者に向けて、毎年度の予算を設ける項目を確立して受給の諸資格を指定し、各種の連邦および非連邦諸機関への任務を遂行していったことを忘れてはならない⁽⁷⁾。

しかしながら、様々な担当機関が創設されると同時に、いくつかの機関は再編成されていった。その最初の一つが「連邦民間防衛局（Federal Civil Defense Administration）」であり、これは、大統領府の下で運営された。災害救済を実施するための職務は大統領自身に与えられ、大統領は「住宅及び住宅融資局（Housing and Home Finance Administration）」に職務を委任した。その後、「防衛動員局（Office of Defense Mobilization）」という新たな局が創設され、

また、大統領府により運営される「防衛及び民間動員局 (Office of Defense and Civilian Mobilization)」の創設、またこれを改名した「民間及び防衛動員局 (Office of Civil and Defense Mobilization)」、さらに、国防総省、保健教育福祉省および農務省の下での「民間防衛局 (Office of Civil Defense)」、「危機管理計画局 (Office of Emergency Planning)」、住宅都市開発省および「総合サービス局 (General Service Agency、危機管理計画局の廃止後、設立された)」下での国防総省の民間防衛局に代わる「防衛民間準備局 (Defense Civil Preparedness Agency)」である⁽⁸⁾。これらの再編成の動きは、災害準備計画が市民の要請に見合うように、十分に時間をかけ、統合された包括的な戦略によって実施されたのではなく、いくつかの相互に異なる内容の法案でもって取り組まれ、政策の実施および予算の獲得を主たる目的として行なわれたことを指摘しておきたい⁽⁹⁾。

その後、1978年に入り、いくつかの単独の諸機構を統合する動きがみられた。すなわち、一つの連邦機関の下で民間防衛及び災害準備を行なう FEMA が創設されたのである。

④独立機関としての FEMA (1979年—2003年)

すでに述べたように、1970年代の後半まで、米国における自然災害への対応は、連邦政府内の様々な機関が担当し、また、国土防衛およびその他の非常事態の際に供給する装備でもって行われた。それに対して、州および地方の指導者たちは、連邦レベルで統合した活動を望み、連邦、州および地方による多様な任務を調整する包括的な緊急事態政策の確立を求めたのである⁽¹⁰⁾。

1979年、民主党の大統領ジミー・カーターは、この要請にこたえ、「連邦緊急事態管理局 (Federal Emergency Management Agency、FEMA)」を創設した。FEMA は、1978年再編計画第3号に基づいて設立され、ジミー・カーターによる大統領行政命令第12127号により、1979年4月1日、その業務を開始した。そして6月には、カーター大統領が災害救済活動を新たな連邦レベルの機

関へと移転するための大統領行政命令第12148号に署名、これにより、FEMAは、保健教育福祉省から、「連邦保険局（Federal Insurance Administration）」、「国家防火および管理局（National Fire Prevention and Control Administration）」、「国家気象サービス地域準備計画（National Weather Service Preparation Program）」、「総合サービス局（General Service Administration）」下の「連邦準備局（Federal Preparedness Agency）」、および「連邦災害支援局（Federal Preparedness Agency）」の業務を吸収することになった。FEMAにはまた、それまで国防総省の防衛民間準備庁（Defense Civil Preparedness Agency）によって担われていた国家の民間防衛を監督する責務も加えられた。この結果、FEMAは、長期的な事前準備と災害時の迅速な対応の視点から、既存の100以上の災害対応計画を担当することになったのである。FEMAという単一の災害対策機関の創設は、災害発生時における連邦、州、地方、州兵およびその他の諸団体との間の情報伝達を大いに改善したのはいうまでもない。⁽¹¹⁾

FEMAが対応した最初の災害の一つが、1970年代後半に生じたニューヨーク州のナイアガラ滝のラブ運河（Love Canal）への有毒汚水投棄事件であった。また、FEMAは、原子力発電所で核燃料溶融が発生したスリーマイル島原子力事故への対応も行った。これらの災害事故は、FEMA機関が適切に機能したものの、しかし一方で、いくつかの非効率性も明らかにされた。

米ソ冷戦の激化した1980年代、FEMAの任務は、自然災害への対応だけでなく、民間防衛へと焦点が当てられた。共和党ロナルド・レーガン政権の下で、核攻撃を想定した警告および退避計画の策定任務を担うよう期待された。高度な情報収集能力や強い権限を得るため、FEMA長官のルイス・ジフリダ（Louis Guiffreda）は、緊急事態の発生にあたって全国をFEMAの管理下に入れる計画や、1984年のロサンゼルス・オリンピック開催中の緊急事態の発生の際、情報取得や監督に関する強力な権限を得るよう組織を拡大することを試みたのである。しかしながら、ジフリダの動きは司法省とFBIとの摩擦を生じさせ、

最終的にジフリダは辞任に追い込まれた。一方で、自然災害への対応については、1989年にサウスカロライナ州を襲ったハリケーン・ヒューゴの対応をめぐって、FEMA の「官僚主義的」対応に大きな批判が生じた。⁽¹²⁾

1993年、民主党の大統領ビル・クリントンは、FEMA 長官としてジェイムズ・リー・ウィット (James Lee Witt) を任命した。そして、1996年には、FEMA 機関の長官は閣僚級に格上げされた。⁽¹³⁾しかし、これは、次の共和党大統領ジョージ・W・ブッシュ Jr. の下では格下げされてしまった。ウィット長官は災害復興および緩和のプロセスを合理化するため改革案をいくつも提案した。米ソ冷戦の終結はまた、FEMA 機関の資源を民間防衛から自然災害準備へと振り向けさせる一因となったのである。⁽¹⁴⁾

こうして FEMA が再編成と大統領行政命令を通じて創設されたのち、一方で、連邦議会は、責務を FEMA 機関に割り当てることで、FEMA の権限を拡大することを認めてきた経緯がある。それらの責務とは、「国家ダム安全計画法 (National Dam Safety Program Act)」下でのダム安全計画、「ロバート・T・スタフォード災害救済および危機管理支援法 (Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)」下での災害支援、「1977年地震危険緩和法 (Earthquake Hazards Reduction Act of 1977)」下での地震危険緩和措置により、さらには、連邦政府建造物への安全義務を規定する大統領行政命令第12699号、連邦政府建造物を耐震化するための費用算定を定める大統領行政命令第12941号、「1987年スチュアート・B・マッキニー・ホームレス支援法 (Stewart B. McKinney Homeless Assistance Act of 1987)」の危機災害時の食料および避難施設準備、1986年の「危機管理計画 (Emergency Planning)」および「地域の知る権利法 (Community Right-to-Know Act of 1986)」の下では危険物質管理と、一段と拡大されていった。

これらに加えて、FEMA は「1996年大量破壊兵器法 (Weapons of Mass Destruction Act of 1996)」の「ナン・ラガー・ドメニチ修正条項 (Nunn-Luger-

Domenici amendment)」を通じて、テロリズムに対抗する権限も与えられた。この法律は、1995年に東京の地下鉄で生じたサリンガス事件ののち、米国におけるテロ攻撃への脆弱性の認識に対応した一つの対策であった。連邦議会は多くの事件へ対応するにあたり、一般歳入と危機管理予算とを組み込むことを通じて、FEMA に多額の資金を与えたのである。⁽¹⁵⁾

⑤国土安全保障省下での FEMA（2003年—現在）

2001年9月11日の“同時多発テロ事件”をうけて、連邦議会は「2002年国土安全保障法（Homeland Security Act of 2002）」を可決した。この法律は、法執行、災害準備および復興、国境警備及び民間防衛を担当する異なる連邦諸機関の間でより良い調整を図るため国土安全保障省（Department of Homeland Security. DHS）の創設を規定するものである。2003年3月1日に FEMA は、国土安全保障省に吸収された。その結果、国土安全保障省の危機準備及び対応理事会（Emergency Preparedness and Response Directorate）下の一機関となり、2,600名以上の常勤職員が存在した。この機関は2007年3月31日、現在の連邦危機管理庁（Federal Emergency Management Agency）となったものの、しかし依然として国土安全保障省内におかれているのには変わらない。

2003年1月、ブッシュ大統領は、ミッシェル・D・ブラウン（Michael D. Brown）を FEMA 長官に任命した。ブラウンは、2003年9月、国土安全保障省への FEMA の吸収が、その新たなモットーである「準備を怠らない（A Nation Prepared）」を空虚なものにし、また、「FEMA からその中心的な諸機能を切り離し」、「当該機関の職員の士気を阻害」し、「州および初期対応を行なう利害関係者たちとの長きにわたる、効果的で経験の豊富な関係を崩壊させる」との警告を発した。ブラウンは、2003年の再編成により、テロリストの攻撃あるいは自然災害に対応するにあたって、「非効率で調整不足の」対応を生じさせることになる、と警告したのである。⁽¹⁶⁾

2005年の“ハリケーン・カトリーナ”への対応では、諸機能のさらなる統合

および再編成の考え方の下では、FEMA が以前から直面していた問題には対処することができないことが明らかとなった。2006年2月15日に連邦政府出版局（U. S. Government Printing Office）から刊行された「ハリケーン・カトリーナへの準備及び対応を調査する特別超党派委員会最終報告書（the Final Report of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina）」によれば、地域諸機関が予算獲得のための目的を「唯一テロリズムだけ」の機能に絞らない限り、「あらゆる危険な」災害準備を求める諸州への連邦政府の資金提供が認められないことが明らかにされ⁽¹⁷⁾た。

危機管理の専門家たちは、自然災害危機への準備のための資金が提供されるにあたり、それは、テロリズムへの準備対策よりも優先順位が低いと連邦議会⁽¹⁸⁾で証言した。それらの証言は、災害が起こる前に、脆弱性を補強して自然災害に備える任務が災害準備機関から分離されており、市民がハリケーンなどに関する危機の情報を得られなくしている、との主張を反映したものであった。

3. FEMA の権限と組織

①FEMA の組織

FEMA は、「2007会計年度国土安全保障省歳出予算法（the fiscal 2007 Homeland Security appropriations Bill）」の約三分の二を占める第六編の米国の緊急事態管理に関わる規定（略称、2006年ポスト・カトリーナ緊急事態管理改革法〔Post- Katrina Emergency Management Reform Act of 2006〕）により、以前の FEMA の機能に加えて、国土安全保障省準備総局（Preparedness Directorate）の一部の組織、職員、および資産が移管された。そこで次に、FEMA の組織機構と長官の権限・責務について言及する。⁽¹⁹⁾

FEMA の目的は、何よりも連邦、州、および地方政府が緊急事態の発生の際

に効果的に対応するため、緊急事態発生への事前の準備（Preparedness）、発生時における対応（Response）、被害の緩和（Mitigation）、および復旧（Recovery）といった事態の推移に応じた対策を講じることである。災害への事前準備から復興までの一連の状況の推移に即した対策のシステムは「総合的緊急事態管理システム（Comprehensive Emergency Management [CEM] System）」と呼ばれ、FEMA の主要任務が、この総合的緊急事態管理システムの維持、管理、および運用であることがわかる。⁽²¹⁾

FEMA の当該任務を遂行するために、FEMA 長官は、総合的緊急事態管理（CEM）システムにおける主導的な役割、米国の資源を有効活用する CEM を構築する際の民間部門を含む関係者および諸機関との連携、迅速かつ効果的な連邦政府の対応能力の開発、FEMA 内部での責務の統合、地域局の設置および維持管理、国土安全保障省の関連機関との調整、全国の対応能力を構築するための支援体制、並びに、特定の有事に対応するために有効な能力の発展・促進を含む、戦略の開発及びその実施の調整、を主要な任務としている。⁽²²⁾

2002年国土安全保障省法案の審議中に、一部の人々は FEMA を以前と同じく独立した機関にするように求めた。のちに、ハリケーン・カトリナへの対応の失敗にかんがみ、批判者たちは FEMA を国土安全保障省から完全に分離するように求めた。しかし今日でも、FEMA は国土安全保障省の主要な一機関として存在している。また、連邦危機管理長官は、国土安全保障省長官に直接報告を行なうことになっている。

なお FEMA は現在では、「全国水害保険計画（National Flood Insurance Program）」も運営している。FEMA が以前運営していた他の計画は、内部統合、もしくは国土安全保障省の直接管理となったことを付言しておく。

また FEMA には、「国家継続計画理事会（National Continuity Program Directorate、国家安全保障調整局、the Office of National Security Coordination が前身）」があり、国家安全保障調整局の任務は、「マウント・ウエザー危機運営

センター (Mount Weather Emergency Operation Center)」などの継続的な危機準備計画を管理および維持するだけでなく、諸機関にわたる計画および政府計画の継続的運営の発展、実施、および検証にある。国家安全保障局は、また、他の連邦行政諸機関の継続的な活動を調整している。FEMA は、2007年から、「国内準備センター (the Center for Domestic Preparedness)」の運営も開始している。

ちなみに FEMA の地方事務区分は以下のとおりである。⁽²³⁾

- ・ 第一地区、マサチューセッツ州ボストン
- ・ 第二地区、ニューヨーク州ニューヨーク
- ・ 第三地区、ペンシルバニア州フィラデルフィア
- ・ 第四地区、ジョージア州アトランタ
- ・ 第五地区、イリノイ州シカゴ
- ・ 第六地区、テキサス州デントン
- ・ 第七地区、ミズーリ州カンザスシティ
- ・ 第八地区、コロラド州デンバー
- ・ 第九地区、カリフォルニア州オークランド
- ・ 第十地区、ワシントン州ボスウェル
- ・ 太平洋地域区、ハワイ州ホノルル

②災害事前緩和計画

FEMA の減災理事会 (Mitigation Directorate)⁽²⁴⁾ は、災害発生の前に、リスクを明確にし、負傷者や資産の損害を減らし、復興の期間を早める計画を担っている。この機関は、洪水、ハリケーン、ダムおよび地震への主要分析計画を実施している。⁽²⁵⁾

FEMA は、「全米洪水保険計画 (National Flood Insurance Program)」に基づいて、洪水保険事業を運営しており、それは洪水多発地域の自家所有者も利用できる。それに加えて、洪水多発地域での建設禁止区域の管理、建造物の移転

あるいは補強事業も行なっている。なお、災害事前緩和計画への補助金は、建物を移転する際の代替地の取得、既存建物の改築、竜巻と大嵐の避難施設の建設、水害浸食と火災を防止するための植林、および水利管理事業に支給されている。⁽²⁶⁾

4. FEMA の災害対応能力

FEMA による危機対応は、次の通りである。すなわち、全国災害医療制度 (National Disaster Medical System、NDMS)、都市探索救助 (Urban Search and Rescue、US&R)、災害犠牲者対応チーム (Disaster Mortuary Operations Response Team、DMORT)、災害医療支援チーム (Disaster Medical Assistant Team、DMAT)、機動危機救助支援 (Mobile Emergency Rescue Support、MERS) などの領域であり、それらは、訓練をつんだ小規模で分権的チームによって行なわれている。以下にその内容を紹介する。

①全国災害医療制度 (NDMS)

2006年12月18日、NDMS は、ジョージ・W・ブッシュ Jr. 大統領の署名によって成立した、「パンデミックおよび全危機準備法 (Pandemic and All-Hazard Preparedness Act)」の下、国土安全保障省から保健人材サービス省へと移管された。

NDMS とは、災害被害者への医療活動を行なう一団で、そのチームは、医師、看護師、および薬剤師などから構成され、病院、公的担当機関、並びに民間組織によって支援を受けている。また、アメリカ公衆衛生局 (the United States Public Health Service) の特別任務隊 (Commissioned Corps) の職員から構成される緊急進展部隊 (Rapid Deployment Force) が、NDMS とともに活動するように計画されている。

災害医療支援チーム (DMAT) とは、医師と落下傘降下部隊軍医から構成さ

れ、災害地域において医療活動を行なう。また、全国看護対応チーム（National Nursing Response Teams、NNRT）、全国薬剤対応チーム（National Pharmacy Response Teams、NPRT）、および獣医療支援チーム（Veterinary Medical Assistance Teams、VMAT）も存在している。災害犠牲者対応チーム（Disaster Mortuary Operations Response Team、DMORT）は主として遺体安置および検死サービスを提供する。全国医療対応チーム（National Medical Response Teams、NMRT）は、化学および生物学要因で汚染された被害者を除染する機材を装備している。

②都市探索救助（US&R）

「都市探索救助特別部隊（Urban Search and Rescue Task Force）」とは、炭鉱崩落事故や地震などにおいて崩壊した構造物や閉じ込められた空間の中で被災者たちを救助することを主な任務としている。

③機動危機対応支援（Mobile Emergency Response Support、MERS）

このチームは、災害地域において連絡体制の支援を行なう。チームは、災害地付近に作られた中間準備地域で、衛星送信装置、コンピューター、電話、および発電機を備えた車両を操作し、救助に当たる人員の外部への情報発信を支援する。また、空輸が可能な「機動空輸電気通信システム（Mobile Air Transportable Telecommunications System、MATTS）」も稼動する。さらに、地域の救助人員の電話通信を可能にする簡易携帯電話塔も設置している。

④原子力事故への準備計画

2008年8月1日、FEMAは「放射能拡散爆弾（Radiological Dispersal Device、RDD）および簡易核爆弾（Improvised Nuclear Device、IND）爆発事件の際の防護および復興計画指針（Planning Guidance for Protection and Recovery Following Radiological Dispersal Device and Improvised Nuclear Device incidents）」を公表した。それは、放射能汚染時における行動指針を示すものであって、この指針は、とくに放射能拡散爆弾および簡易核爆弾の爆発で生じる

高レベルの放射能汚染に対する行動指針でもある。「米国科学者協会（Federation of American Scientists）」によれば、米ソ冷戦中に、FEMA は、米国とソ連との全面核戦争に突入した場合に備え、被害の緩和および復興活動計画に用いるための予測調査を行なっている。⁽²⁷⁾

⑤防災・危機管理教育

FEMA は、防災研究所（Emergency Management Institute）のもとで多数の訓練講習を行なっている。メリーランド州エミツバーグの「国家緊急事態訓練センター（National Emergency Training Center）」の敷地内で、米国消防部（United States Fire Administration）、消防大学校（National Fire Academy）とともに、連邦レベルでの防災研修を開講している。連邦、州、および地方自治体の職員に加えて、企業、自主防災活動組織、一般市民を対象とした防災・危機管理教育を実施し、その講義内容は、減災（Mitigation）、準備（Preparedness）、対応（Response）、復旧（Recovery）の緊急事態対応の4つの段階を踏まえ、地震、ハリケーン、洪水、ダムの安全などの自然災害対応危険物質、放射性物質、化学物質による事故、テロなどの人為的・技術的危険への対応、専門家の育成、リーダーシップ、教育方法、訓練策定と評価情報技術、住民への広報、統合緊急事態管理、講師用の教育等の分野で研修が行われている。

これらの訓練は、州レベルで、また大学との共同でも行なっており、また、オンラインで受講できる講習もある。FEMA の全国統合センター（National Integration Center）の訓練教育課（Training and Education Division）は、救助者向けの訓練活動に補助金を給付しており、FEMA が支給する補助金計画の下で訓練活動関連の指針を提供している。これに加えて、FEMA は、第一救助者向けの効果的な訓練計画と、公的機関の危機管理者および関連部局員向けの訓練講習を提供している。⁽²⁸⁾

⑥寄付金管理

災害時に、企業や個人が州および連邦政府に自発的な支援を行なうことを容

易にする「全米寄付管理計画（National Donation Management Program）」が創設された場合には、FEMA が、官民協力（Public- Private Partnership）を担当する。この計画は、FEMA、救助機関、企業、および州政府などの協力体制を維持するものである。この計画は、独立非営利団体エイドマトリックス（Aidmatrix）によって運営されるオンライン上のエイドマトリックス・ネットワーク（Aidmatrix Network）を通じて行なわれる。

5. 災害対応の事例

1997年、ジェイムズ・ボバード（James Bovard）は、自然災害に脆弱な地域再建のための補助金について、FEMA を批判した。ボバードいわく、「我々は、そもそも建物を建てるべきでない地域の家や政府資産再建を本当に望むのか」と。彼はまた、雪による緊急事態が生じた際に、連邦政府が地域当局を支援するのなら、地域当局は彼らが所有する除雪機に資金を投じるのかと主張した。さらに、彼は、FEMA が、現職大統領の政治的基盤を強化するために利用されていると述べた。ケイトー研究所の『連邦議会ハンドブック』には、FEMA が行う事業を民間の企業もできるし、それはより安全な地域における建物建設を促すと主張する。FEMA は、災害被害者に向けて、「より安全で効率的な再建」を考慮することにより、将来の被害を減少させることを促している。以下では、FEMA が対応した主な災害対応を挙げておく。⁽²⁹⁾

①ハリケーン・アンドリュー（1992年）

自然災害への対応をめぐることは、実は FEMA は調整能力を欠いていたといえる。大規模災害への対応では FEMA は往々にして対応が遅々として進まず、過度に官僚主義的な対応を行なうのみであり、また小規模・中規模災害に対しても、災害に対応する州及び地方担当機関の中での FEMA の活動の不明瞭さに批判が高まっていた。⁽³⁰⁾

1992年8月、ハリケーン・アンドリューが、フロリダ州およびルイジアナ州の沿岸地域を襲った。このとき、アンドリューに対する対応について、FEMAは厳しい批判にさらされた。具体的に述べるならば、FEMA および連邦政府が、災害に襲われ地域での家をなくした25万人の災害者たちに、住居の確保、食料の提供などを、迅速にかつ十分に行なわなかったとして批判にさらされたのである。連邦政府および隣接する州は、仮設住宅の建設のために、2万人の州兵および連邦軍を派遣した。この災害と FEMA の対応について、アメリカ行政学会は、1993年2月、「大災害への対応 (Coping With Catastrophe)」と題した報告書を発表した。そこでは、災害への誤った対応を生む危機管理および FEMA の運営に関して、いくつかの基本的な問題点を明らかにしている。

実は、1989年9月にサウスカロライナ州を襲ったハリケーン・ヒューゴへの対応をめぐっても、FEMA は批判されていた。ヴァージン諸島に上陸したこのハリケーンは、多数の家屋倒壊に加えて、略奪行為の横行や刑務所から150名の囚人が放たれ、連邦軍憲兵隊と FBI 職員を派遣して治安の維持を行なうなど、16億ドルもの被害が生じた。この失態に対して、FEMA は、ハリケーン・アンドリューの上陸に備え、事前に被害が予想されたデイド郡に情報通信設備を輸送した。だが、実際には、現場の危機管理担当官、警察、消防、および電力会社の作業員たちがハリケーンの規模の大きさと身動きが取れなくなり、そのため救助活動が混乱した。⁽³¹⁾

ハリケーン・アンドリューへの対応をめぐる FEMA の多くの問題点は、2005年のハリケーン・カトリーナへの対応の際にも明らかになった。それに加えて、FEMA は、国土安全保障省に編入される際に、法的な権限がなくなり、それに変わって、国土安全保障省内に、新たに「危機管理準備および対応理事会 (Emergency Preparedness and Response Directorate)」が設立された。「2006年カトリーナ後の危機管理改革法 (Post Katrina Emergency Management Reform Act of 2006)」の成立に伴い、2007年3月31日、FEMA は、国土安全保障

省の中で一つの組織として再び設置されたのである。

②南部フロリダ・ハリケーン（2004年）

2004年にフロリダ州南部を襲ったハリケーンの対応をめぐる、FEMA は激しい批判を受けた。地元紙の『サン・センチネル』紙は、2004年に来襲した4つのハリケーンへの FEMA の対応を批判して問題点のリストを掲載した。⁽³²⁾

フロリダ州南部を襲ったハリケーン・フランシスの事例では、被災地域から160キロも離れたマイアミ・デイド郡から9,800件にのぼる災害申請がなされ、FEMA はこれに2,800万ドルを投入した。しかしながら、それらの申請には、家具、衣服、テレビ、電子レンジ、冷蔵庫、自動車などの新たな購入、さらに歯科診療費の支払い、加えてハリケーン・フランシスとは何の関連もない葬儀代の支払いも含まれていた。連邦上院委員会および国土安全保障省の監察官は、FEMA が損害および要請を適切に検証することなく、マイアミ・デイド郡を災害地域と認定し、数百万ドルを承認したことを認めた。⁽³³⁾ FEMA は、2004年のハリケーンが原因で死亡したのではない、203名の葬儀費用にハリケーンの災害支援金を承認した。そのうち10の事例は、その死亡時期にフロリダ州にいなかったことが判明している。⁽³⁴⁾

③ハリケーン・カトリーナ（2005年）

2005年8月に生じたハリケーン・カトリーナ災害をめぐる、FEMA には大きな批判が集中した。FEMA は、メキシコ湾岸各地に対応する人員を配置していた。しかし、それらの大多数は直接的な支援を行なうことができず、メキシコ湾岸の惨憺たる状況、とくにニューオーリンズ地域に関する報告しか行なわなかった。なお、ニューオーリンズ地域には、州兵や連邦軍の大規模部隊が派遣されていた。

多数の避難者の発生は、現場の救援人員の能力をはるかに超えた。現場の状況は、市内の冠水によって交通機関が麻痺し、連邦政府、州政府、地域関係団体の間での連絡体制の不備により一層悪化した。災害に対する初期対応に遅れ

が生じ、ニューオーリンズ市内からの避難者たちの適切な管理、保護、および移動を促すことができなかった FEMA には大きな非難が向けられたのはいうまでもない。とくに当時の FEMA 長官のマイケル・B・ブラウンは、初期対応の遅れと災害に対する誤った対応を強く非難され、そのためカトリナ災害への指揮をはずされ、解任させられた。

このカトリナ災害は、国土安全保障省の下での米国の新たな災害対応計画にとって最初の大きな試練となったといえる。カトリナ災害では、当初計画されたようには各機関が機能しなかったと見なされている。連邦下院における「ハリケーン・カトリナへの事前準備および対応調査・超党派特別委員会 (U.S. House of Representatives Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation For and Response to Hurricane Katrina)⁽³⁵⁾」によれば、①「国土安全保障省は、FEMA 長官のブラウンに指揮をとらせるのではなく、少なくともカトリナ上陸の2日前に、必要な訓練を積んだ担当官候補者たちの中から、主席連邦担当官 (Principal Federal Official) を任命すべきであった。当該省内での主席連邦担当官の任命をめぐる決定が多大な混乱を生じさせた、②国土安全保障省および FEMA には、カトリナ災害に対する適切な対応が可能な経験をもつ人員が不足していた、③FEMA の下に編成されている全国的危機管理対応チームによる事前準備では、連邦政府による効果のある対応ができなかった、④長年にわたり見過ごされてきた欠陥と当災害の甚大さは、緊急避難所および仮設住宅の設置を行なう FEMA の能力を圧倒した、⑤FEMA が構築した輸送および契約制度では、日常品を必要とする人々への大規模な、しかも継続した供給ができなかった、⑥カトリナ災害が生じる以前から、FEMA には十全に訓練を経た物資供給専門官が不足していた」。

以上の事実を踏まえて、当該委員会は、以下のように結論を下している。すなわち、「長年にわたって、危機管理専門家たちは、FEMA による事前準備には多くの欠陥があることを指摘していた。専門家たちは、それらの欠陥が、

FEMA から事前準備機能を分離していること、関係諸機関に関する専門知識を有する常任専門スタッフの流出、FEMA の下での全国規模の危機対応チームによる不適切な事前準備などから生じると考えていた。危機対応の人員、それらの訓練、および組織構造が、カトリナ級の災害に直面した際に FEMA の不適切な対応をもたらした⁽³⁶⁾と。

FEMA が行なってきた「全国対応計画（National Response Plan）」の策定は、DHS の輸送安全局（Transportation Security Administration）に移管された。輸送安全局は、その策定業務を民間業者に委託した。ハリケーン・カトリナへの対応をめぐる、ブッシュ政権の対応の失敗を生じさせた一因がここにあったといつてよい。その民間業者が策定した全国対応計画は、FEMA に所属する担当職員から見れば、まったく実効性の乏しい内容であったからである⁽³⁷⁾。

カトリナ災害の仮設住宅費用の打ち切り期限日となった2006年2月7日以降、被災者たちは、自ら住居を探すか、もしくは社会保障計画を継続して受給するかを選択にせまられていた。一時的避難所もしくは移動式住居駐車区域には依然として避難者たちが数多く居住していたものの、しかし彼らの大多数は新たな住居の確保ができていなかった。

2008年6月、CNN の調査では、FEMA は、16の州のカトリナ被災者のための家財を補償するべく8,500万ドルを支出したことが明らかにされた⁽³⁸⁾。

④バッファロー・吹雪（2006年）

FEMA は、2006年10月13日にニューヨーク州バッファローで生じた猛吹雪への対応をめぐるでも批判を受けた。FEMA の職員は、猛吹雪の発生後3日を経てようやく現場へ到達し、救援活動の遅れを指摘されたのである。このときの被害の大部分は風雪による電線、樹木、および住居の倒壊であった。災害発生時、ニューヨーク州知事は FEMA に支援要請を行なわなかった。一方、FEMA は、早急に当該州政府担当機関に向けて最新の情報を彼らに供する旨を伝えて

⁽³⁹⁾
いた。

⑤デュマ、アーカンソー・大竜巻（2007年）

2007年2月24日、アーカンソー州デュマにおいて大竜巻被害が発生した。災害地域であるデュマでは、FEMAは必要とする移動式住居を提供せず、提供したトレーラーは旧式で、しかも数が不足していた。竜巻災害の後、連邦上院議員のマーク・プライアー（Mark Pryor）は、FEMAによる災害復興および瓦礫除去への対応を強く批判した。⁽⁴⁰⁾

⑥カリフォルニア・森林火災（2007年）

FEMAは、2007年にカリフォルニア州で起こった森林火災に関する記者会見で、「やらせ」記者会見を行なったとして大きな非難を浴びた。次官のハーベイ・E・ジョンソン（Harvey E. Johnson）に質問を行なった記者たちが、実はFEMAの広報担当職員であり、それらの質問の多くがFEMAの対応による印象を生む質問であったのである。その他の報道記者たちからの質問は、FEMAが意図する筋書きの上で行なうように事前に注意を受けていたといわれる。⁽⁴¹⁾

6. おわりに

以上、FEMAの創設から今日の再編成の歴史、組織と権限、災害対応能力、および災害の諸事例を概観してきた。本論でも述べたように、米国のFEMAの組織および活動についていくつもの欠点がある。その第一は、米国の大統領、すなわち時の政権が交代するたびに、FEMAに関する政策が変化し、組織としての一貫性に欠けるという点である。第二に、FEMAの長官、つまり責任者のリーダーシップの問題である。災害対応の経験を豊富に持つ有能な人物が十分な権限を持ちながら、対応策を指揮できるならばよいが、そうでない場合には、組織は期待された機能を十分に発揮できず、対応も不十分になる可能性がある。そして第三に、FEMAを運営するには、膨大な資金と訓練を必要とす

ることである。正確な予測を立てることが困難な緊急事態に対して、国家が莫大な財政赤字を抱えている現状から見ると、求められるままに予算を投ずることには疑問を持たざるを得ない。これらの問題点は、日本に FEMA を導入するに当たっても、十分に考慮されるべきものであろう。

本稿の終わりに、元 FEMA 職員であり、日本の防災体制を研究してきたレオ・ボスナー氏の日本の防災対応行政に対するいくつかの提言を紹介し、今後の「日本版 FEMA」創設の際の参考⁽⁴²⁾としたい。

ボスナー氏によれば、まず、1995年に生じた阪神・淡路大震災に対応した政府の課題に対して、阪神・淡路大震災以降、日本政府内では、防災担当機関である防災局を国土省から内閣府へと移管し、職員数を50名に増やした。また、災害予防、応急対応活動の改善のため、洪水地域のハザードマップ作成、火山及び地震の予測、被害評価を行うための技術的革新などをおこなった。東京都、兵庫県、静岡県などは、都道府県レベルで常勤の危機管理担当組織を設置している。自衛隊に関しては、災害対応計画と訓練の充実を図り、例えば、東京都が行う防災訓練への自衛隊の大規模な参加、在日駐留米軍との日米合同防災訓練の実施などがあげられる。

しかしながら、ボスナー氏は、1995年以降、日本の災害対策は改善されているものの、その進展は遅いものであるとしている。ボスナー氏の観察によれば、日本には包括的な危機管理システムが存在せず、これにより、調整されないままの膨大な作業がおこなわれ、政府のコストの増加や政府の迅速な対応能力の低下を生むとしている。また、国および地方自治体職員たちの災害応急計画への経験不足、関連機関職員間の緊密さ・連携のなさ、政府内での軍事部門と文民部門の間での連携不足、災害時に即応する組織の権限の不確立などの即応能力の欠如によって、人的・物的損害の発生の危険度を高めるであろうと述べている。

そこで、ボスナー氏は「一般的提言」として、以下の5つの提言を行ってい

る。すなわち、①政府の防災関係機関に十分な権限と予算、および職員数を確保すべきである、②政府は、包括的で、使い勝手がよく、現実的で、明確かつ具体的に政府関係機関の対応時の責務と仕事が規定された、NGOなどの関連機関・団体にも理解できるような災害対応急対応計画を策定すべきである、③政府各省庁内に危機管理担当の専門職員を配置し、応急対応が可能な計画を策定すべきである。このことは国、都道府県および市町村のあらゆるレベルでも同様である、④「国立危機管理教育訓練センター」などの教育訓練組織を創設し、国、都道府県および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る、⑤国、都道府県および市町村のレベルで、危機管理にかかわる技術の専門性を高め、技術を確立し、維持・発展させる仕組みを構築すべきである、としてさらなる改善を求めた。⁽⁴³⁾

ボスナー氏は、日本の災害・事故対応体制について、「災害に起因する問題を処理する技術的人的能力」は豊富で、政府担当職員だけでなく市民の間にも、高い意識と豊富な知識経験を持つ人々がおり、それに加えて災害に対応する諸設備も整っていると評価している。しかしながら、日本は、「あたかも優秀な選手がいるものの、コーチはあてがわれず、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」⁽⁴⁴⁾であると批判した。1995年の阪神・淡路大震災の経験から、日本の防災体制の見直しが行われてきた。その成果は、すでに述べたとおりである。だが、東日本大震災が発生し、地震だけでなく、広範囲にわたる津波被害、さらに原子力発電所からの大量の放射性物質の飛散など、未曾有の複合的災害に対し、日本政府は、これまでの教訓を生かした対応を行えたかといえ、それは否と言わざるを得ない。

ボスナー氏は、「災害にどれほど準備をしても、追いつかない。重要なことは、災害が発生した時にどのような資源を生かし、対応していくかに尽きる」、と述べている。いずれにせよ、組織は最後にはそれを構成する人に行き着くのであり、また組織自体も中長期的な見直しが必要である。それは米国の

FEMA の場合も同じであるといえよう。

<注>

- (1) 長島昭久「原発対処一日米協力の舞台裏」『Voice』、2011年7月号、138頁。
- (2) “FEMA History,” <http://www.fema.gov/about/history.shtm> (2011/10/17). なお、FEMA 組織の概要について、米国連邦緊急事態管理庁のホームページ、英語版 Wikipediaなどを参考にした。それらページからのリンク先についてはすべて確認し、引用した。
- (3) Patrick Roberts, “FEMA After Katrina,” *Policy Review*, Number 137 (June, 2006), p.17.
- (4) James Butkiewicz, “Reconstruction Finance Corporation,” EH.Net Encyclopedia, July, 16, 2002. <http://eh.net/encyclopedia/article/butkiewicz.finance.corp.reconstruction>. (2011/12/05).
- (5) Roberts, *op.cit.*, “FEMA After Katrina,” p. 17.
- (6) “FEMA History,” <http://www.fema.gov/about/history.shtm>(2011/10/17).
- (7) Keith Bea, “Proposed Transfer of FEMA to the Department of Homeland Security”, Order Code RL31510 (updated 29 July 2002), Report for Congress, Congressional Research Service : Library of Congress.
- (8) *Ibid.*
- (9) *Ibid.*
- (10) Roberts, *op.cit.*, “FEMA After Katrina,” p. 17.
- (11) *Ibid.*
- (12) *Ibid.*, pp.18–19.
- (13) “President Clinton Raises FEMA Director to Cabinet Status,” (Press release). Federal Emergency Management Agency. 1996–02–26. <http://web.archive.org/web/19970116185236/www.fema.gov/home/NWZ96/cabinet.htm> (2011/11/02).
- (14) Daniel Fowler, “Emergency Managers Make It Official : They Want FEMA Out of DHS”, *CQ Politics*. <http://www.cqpolitics.com/wmspage.cfm?docID=hsnews-000002988269&cpage=1> (2011/11/02).
- (15) Richard S. Falkenrath, “Problems of Preparedness : U.S. Readiness for a Domestic Terrorist Attack,” (2001) International Security, Boston.
- (16) Michael Grunwald, and Susan B. Glasser, “Brown’s Turf Wars Sapped FEMA’s

- Strength," *Washington Post* December 23, 2005, p. A01. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/22/AR2005122202213.html> (2011/11/05).
- (17) Senate Bipartisan Committee (15 February 2006), "The Final Report of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina," U.S. Government Printing Office: Washington D.C.
- (18) *Ibid.*
- (19) 土屋恵司「アメリカ合衆国の連邦緊急事態管理庁 FEMA の機構再編」国立国会図書館調査及び立法考査局編『外国の立法』第232号（2007年 6 月）、9 頁；*Congressional Quarterly Almanac 2006* (2007), pp. 13-4-13-5.
- (20) 土屋、前掲論文、「アメリカ合衆国の連邦緊急事態管理庁 FEMA の機構再編」、10頁。
- (21) 同上。
- (22) 同上。
- (23) 務台俊介、レオ・ボスナー『高めよ！防災力―「いざ」に備えて「今」やるべきことを』（ぎょうせい、2004年）、206頁。
- (24) "FEMA's Federal Insurance and Mitigation Administration," <http://www.fema.gov/rebuild/mitigation.shtm#2> (2011/11/02).
- (25) "FEMA's Federal Insurance and Mitigation Administration Fact Sheet," <http://www.fema.gov/library/viewRecord.do?id=3032> (2011/11/15).
- (26) "Severe Repetitive Loss Program," <http://www.fema.gov/government/grant/srl/index.shtm> (2011/11/15).
- (27) <http://edocket.access.gpo.gov/2008/E8-17645.htm> (2011/11/15).
- (28) 今井太志「米国連邦緊急事態管理庁（Federal Emergency Management Agency : FEMA）における防災・危機管理教育の概要について」『消防博物館』（2002年、冬号）、http://www.bousaihaku.com/cgi-bin/hp/index2.cgi?ac1=B414&ac2=B41403&Page=hpd2_view (2011/12/03).
- (29) James Bovard, "FEMA Snow Job," http://www.cato.org/pub_display.php?.pub_id=6195 (2011/11/02).
- (30) Patrick S. Roberts, "Reputation and Federal Emergency Preparedness Agencies, 1948-2003," Prepared For Delivery at the 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 2-5, 2004, p. 14.
- (31) *Ibid.*
- (32) "Sun-Sentinel Investigation: FEMA," <http://www.sun-sentinel.com/news/sf->

- femacoverage,0,6697347.storygallery?coll=sfla-news-utility (2011/11/15).
- (33) “FEMA gave \$21 million in Miami-Dade, where storms were ‘like a severe thunderstorm,’” *Sun-Sentinel*. <http://www.sun-sentinel.com/news/sfl-fema10oct10,0,4751704.story> (2011/12/02).
- (34) “FEMA paid for at least 203 funerals not related to 2004 hurricanes”. *Sun-Sentinel*, <http://www.sun-sentinel.com/news/sfl-fema10aug10,0,2326863.story> (2011/12/02).
- (35) “Executive Summary, Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina, 2006–2–15,” U.S. Government Printing Office.
- (36) *Ibid.*
- (37) レオ・ボスナー「米国の巨大危機管理組織とFEMAの今」『近代消防』平成23年5月号(2011年5月)、41頁。レオ・ボスナー(Leo Bosner)によれば、「FEMAは消防・救急機関」に類似するものであり、警察機関に類似する国土安全保障省(DHS)の下に移管されることに「FEMA職員たちは不安を覚えた」という。また、カトリーナへの対応のまづさの要因の一つに、その「政治性」を挙げている。すなわち、共和党G・W・ブッシュJr.政権の高官たちは、前大統領のクリントン民主党政権下で高い評価を得ていたFEMAを「忌み嫌って」おり、DHSの幹部たちも同様であったという。この結果、FEMAの有能な多くの専門家が組織を去り、訓練の削減や、空きポストの放置などを通じて、「FEMAの能力は劣化してしまった」とブッシュ政権のFEMAに対する処置を厳しく批判している(同上、40–41頁)。
- (38) “FEMA gives away \$85 million of supplies for Katrina victims,” http://articles.cnn.com/2008-06-11/us/fema.giveaway_1_fema-federal-emergency-management-agency-storm-victims?_s=PM:US (2011/12/02).
- (39) “FEMA Replies To Unjustified Claims Regarding FEMA’s Response To Early Snowstorm In Western New York,” <http://www.fema.gov/news/newsrelease.fema?id=30859> (2011/12/02).
- (40) “Ark. pols blast FEMA for tornado response,” http://www.usatoday.com/weather/storms/tornados/2007-03-08-fema-response_n.htm (2011/12/02).
- (41) “FEMA Stages Press Conference : Staff Pose As Journalists And Ask ‘Softball’ Questions,” <http://thinkprogress.org/politics/2007/10/26/17218/fema-softball-presser/> (2011/12/02).
- (42) 務台、ボスナー、前掲書、『高めよ！防災力―「いざ」に備えて「今」やるべきことを』(ぎょうせい、2004年)、153–169頁。

(43) 同上、164－165頁。

(44) 同上、169頁。

(末次俊之)