

# 日本版FEMA構築の可能性と留意点 —政府と地方自治体の災害対応の在り方の提案—

The Possibilities and the Points for the Construction of the “Japanese FEMA”:  
Recommendations on Disaster Response for the National Government and  
Local Governments

○指田 朝久<sup>1</sup>, 池上 雄一郎<sup>1</sup>, コナー こずえ<sup>1</sup>  
坂本 憲幸<sup>1</sup>, 町 晃<sup>1</sup>

Tomohisa SASHIDA<sup>1</sup>, Yuichiro IKEGAMI<sup>1</sup>, Kozue CONNOR<sup>1</sup>,  
Noriyuki SAKAMOTO<sup>1</sup> and Akira MACHI<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 東京海上日動リスクコンサルティング株式会社  
Tokio Marine and Nichido Risk Consulting Co.,Ltd.

This is a study on the concept of the public disaster response in Japan. It has been said that the Japanese national government, through its experiences of the Great East Japan Earthquake, as well as the Great Hanshin-Awaji Earthquake, should unify its disaster response in a similar way to that of the USA's FEMA (Federal Emergency Management Agency). This article explains that FEMA does not unify its disaster response, but directly operates six core functions including Information and Planning, Mass Care, and Search and Rescue. Furthermore, this article states that the national government should recognize its role in supporting the local governments, and that it is necessary that local governments be strengthened for disaster response.

**Keywords** : FEMA, the Great East Japan Earthquake, Government, Local Government, Disaster Response, Lole

## 1. 概要

東日本大震災では、実施すべき業務量が市町村の対応能力を大きく上回り、災害対応がスムーズにできなかった。以前より阪神・淡路大震災を踏まえ国の災害対応を米国FEMA (Federal Emergency Management Agency)に学ぶべきという意見が多くなされてきた<sup>1,2,3,(1)</sup>。これらの多くは国の災害対応が各省庁別の縦割りであり、一方米国は一元管理をして成功したとし、日本版FEMAの構築が必要としている。本論では、FEMAが全省庁を統括するという認識は不正確であり、情報・計画、被災者対応、捜索・救助など6業務を直轄で実施しているところが強みであること、日本版FEMAを構築して政府のみ強化しても第一線で対応すべき市町村の災害対応はうまくいかない恐れが強いこと、そして国の役割はあくまで要員確保や資源調達の後方に回り、派遣された要員は市町村の指揮下で活動することを基本とし、そのためには第一線で活躍する市町村の災害対応の強化が不可欠であることを述べる。

## 2. 東日本大震災の自治体の災害対応の課題

東日本大震災において大槌町や 陸前高田市などをはじめ市町村の拠点および職員の多くが被災し、市民の災害対応に大きな支障をきたした事例があった。日本では災害対策基本法により直接市民に接する市町村長が避難勧告の発令や避難所の開設運営および罹災証明の発行や復興の指示など一義的に対応する。災害規模が大きくなり市町村の対応能力を超える場合は、都道府県や国が要員

派遣や資金援助などの支援をする。なお、国道や県道の災害対応などは並行して各主体で行われる。東日本大震災の教訓のひとつは、拠点や職員の被災が甚大であった市町村への都道府県および国の支援が必ずしも円滑に機能しなかったことである<sup>4,5</sup>。その反省を踏まえて災害対策基本法が改正されたが、いくつかの改善点が引き続き議論されている。そのひとつが国の省庁別対応に問題があり一元管理すべきという主張である。米国FEMAの一元対応を手本に現在各省庁が担っている災害対応の機能を集中した日本版FEMAを作れば解決するという主張がある。

東日本大震災でも国土交通省主幹のTEC-FORCEは国道の素早い修復を行った。また厚生労働省主幹の災害医療対応のDMATも機能した。その他総務省主幹の消防および警察そして自衛隊の救助活動への応援派遣がされている。しかし捜索救助の応急活動時期以後でも罹災証明の発行をはじめ火葬の許可、生活保護の支給など市町村業務が滞り、県などの職員が市町村に応援に入っても都道府県と市町村の日常業務は異なるため、必ずしも円滑にいかなかった<sup>6,7,8</sup>。従って日本版FEMAに期待されるものとその効果の範囲を明らかにし、また東日本大震災で求められた支援が必要な市町村の業務にどのように対応すべきか整理して議論する必要がある。なお、国も政府の危機管理組織の在り方の検討を開始している<sup>9</sup>。

## 3. 米国FEMAの概要

米国FEMA<sup>10</sup>は1979年に創設された災害対応の部局であり、その後2001年の911テロ事件を受けて国土安全保障省

(DHS: Department of Homeland Security)に統合されるなど時期によりその権限と対応範囲に差がある。広大な国土を持つ米国ではハリケーン、竜巻をはじめ水害、地震、山火事など日常的に活動を行っている<sup>11</sup>。

米国の災害対応組織の特徴はFEMAと標準化の仕組みのICS(Incident Command System)である<sup>12</sup>。FEMAは1994年のカリフォルニアで発生したノースリッジ地震では初動対応が素早く称賛された。一方2005年に発生したニューオリンズを襲ったハリケーンカトリーナ災害では必ずしも円滑な対応でなかった。これはDHSの統合によりテロに関心があるが災害対応に不慣れな首脳人事の影響と指摘されている<sup>5</sup>。しかしもうひとつ理由がある。特に被害がひどかったニューオリンズ市は、市庁舎および代替拠点の両方が高潮で同時被災し、911(警察消防の受け付け)拠点も被災するなど初動が全くできなかったことによる。基礎自治体が被災した場合にうまくいかなかったことは米国でも経験していることを認識しておく必要がある。ただし市庁舎の代替をホテルに構えた後はFEMAが復興フェーズまで支援し機能したとされる<sup>13</sup>。この場合もFEMAや州からの応援要員はあくまでニューオリンズ市長の指揮下に入り、基礎自治体による一元管理がなされている。

#### 4. 日本と米国FEMAの危機管理体制の相違点

##### (1) 非常事対応における縦割り行政

緊急時対応に係る権限について比較する。米国はスタフォード法<sup>14</sup>(<sup>2</sup>)により、あらゆる緊急事態についてFEMA長官が大統領の代行として一元管理する権限を与えられている<sup>15</sup>。日本では自然災害や大規模火災事故については内閣府防災担当大臣が、原子力災害は原子力規制委員会、新型インフルエンザなど感染症および武力攻撃事態は内閣官房と所管が分かれている<sup>9</sup>。

##### (2) 災害時対応業務の所管の明確化

米国は災害対応業務に係る業務は一般的に複数の省庁の所管にまたがることが多いため、所管部署を定めている<sup>15</sup>。具体的には緊急支援業務(ESF: Emergency Support Function)を定め、あらゆる災害に対して必要な業務を抽出し15の分野に整理したうえ、その遂行にあたり調整機関(図1のC)、主要機関(P)、サポート機関(S)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
C:調整機関															
P:主要機関															
S:サポート機関															
農務省	S	S	S			S	S	S	S	S	CP	S			
農務省林野局				CP											
国防総省	S	S	S	S		S	S	S	PS	S	S	S	S		
国防省陸軍工兵隊			CP			S	S								
エネルギー省	S		S			S	S			S	S	CP			
保健・福祉省			S			S	S	CP	S	S	S				
国土安全保障省	S	S	S			S	S	S	S	S	S	S	S		C
国土安全保障省保護計画局サイバーセキュリティ通信室		CP													
FEMA		P			CP	CP	CP		CP						P
国土安全保障省米国沿岸警備隊				S					P	P					
国土安全保障省連邦緊急事態管理庁消防局				CS											
内務省	S	S	S	S		S	S	S	S	S	P	S	S		
内務省国立公園局									P						
司法省アルコール・たばこ・火器及び爆発物取締役局														CP	
運輸省	CP		S			S	S	S	S	S	S	S			
環境保護庁			S	S				S		CP	S	S			
一般国道局	S	S	S			S	CP	S		S	S				
米国防赤十字						PS	S	S			S				

図1 ESFと役割分担一覧表(一部)

を決めている(図1参照)<sup>16</sup>。これらの調整が難航した場合は4.(1)にもあるようにFEMA長官が一元管理をおこなうとされていることから、FEMAが指示し最終調整を行うことで縦割りの打破を図っていると思われる。日本も同様に所管部署を定め各省庁の分担表を定めている<sup>17</sup>。

##### (3) 災害対応コア業務のFEMAの一元管理

米国ではESF15業務のうち、初動で特に重要度の高い、通信<sup>18</sup>、情報・計画、被災者対応、物流、捜索・救助、対外広報の6業務はFEMAが調整機関または主要機関として直接担当している(図1の網掛け)。さらにFEMAはこの6つの業務遂行のための実働部隊を有しており、災害時にその部隊を被災地に送り込むことで直接かつ一元対応している。災害規模が大きい場合などは規模に応じ適宜非常勤職員の動員がなされ派遣される。日本では内閣府防災担当は個別業務にかかわる実行部隊は有しておらず、国土交通省のTEC-FORCE、厚生労働省のDMATの他警察消防自衛隊など実働の部隊は各省庁に属しており、派遣された部隊について直接指揮する権限がない。この6つの業務の実行部隊の統括が米国FEMAが称賛される中核部分であり、日本版FEMAの導入を提案する声はここを指しているといえる。FEMAも残りの9業務については各省庁との調整のうえ対応するので、災害対応の全業務を直接統括するとの認識は正しくない。

##### (4) オールハザード

米国ではオールハザード対応としてFEMA長官が一元管理する。ただし生物事故、大災害事故、サイバー事故、食料・農産物事故、大規模避難事故、原子力・放射能事故、テロ対策法執行及び捜査など個別の専門性が高い事案への対応は、ESF対応とは別にそれぞれ専門知識を有する省庁が主導的対応を行う<sup>16</sup>。ただしいずれの場合も市民の避難などはFEMAの所管である。たとえば原子力事故では原子力施設内の事故対応は専門部署が行うが、市民の避難はFEMAが担当する。疫病も予防や感染対策は専門部署で行うが、市民の対応はFEMAとなると考えられる<sup>19</sup>。日本では4.(1)で述べたように根拠法毎に各省庁が対応する。

##### (5) 予算の執行

米国では日常時および緊急時とも一元的に予算管理を行う<sup>20</sup>。また災害救助基金として年間60億ドル(約6000億円)を持つ。大規模災害宣言又は非常事態宣言が出された場合、被害と対応経費を概算し大統領権限で予算執行を決定し、政府機関が災害応急対策で支出した経費を精算する。宣言が出された場合、基礎自治体の対応費用の多くを州および連邦が負担することとなるが、当該費用を含む。一方日本では各省庁が個別に日常の災害対策予算を確保し管理するため一元的ではない。また大規模災害が発生した場合には、基礎自治体の当該対応費用の多くを国が負担することは米国同様であるが、各省庁が個別に予算管理を行い執行に関しては査定を経る必要がある米国に比較して迅速な運用がしにくいと思われる。

##### (6) 現地政府の権限のあり方

米国ではFEMAは10か所の現地事務所を常設しており、緊急時にはその現地事務所から被災した基礎自治体に要員が派遣される。派遣された要員は連邦政府と現地政府の調整を行うが、米国の一般的な職務形態として、あらかじめ職務権限が委譲されておりその範囲で即決できる。

一方日本では災害状況の規模に応じて臨時に政府現地対策本部、政府現地連絡調整室などが設置され要員が派遣される。業務は主に被災自治体と政府との連絡調整である。

### (7) 基礎自治体との連携

米国ではFEMAから基礎自治体に派遣された要員は専門的知見により災害対応に関する助言を行うがあくまで最終決定権限は基礎自治体にある。またFEMA直轄の6つのESF（通信、情報・計画、被災者対応、物流、捜索・救助、対外広報）で派遣された要員もカトリナ対応の実例のように基礎自治体の指揮下に入る。日本では内閣府が実働部隊を持っておらず、また各省庁の実働部隊も基礎自治体と連携するが指揮権はあくまで国である。

### (8) 平時対応における災害対応業務と要員

米国のFEMAでは内閣府防災担当が平時に行っている業務（後述）に加えて危機対応業務の標準化、国家リスクの評価、基礎自治体の教育・訓練などを行っており<sup>5</sup>、また水害保険（日本でいえば地震保険にあたる）の引き受け事務や災害予防対策の補助金の審査業務などを所管している。さらに通信や土木などの直轄6業務の実働部隊の要員をもち、7,672人の常勤職員と10,600人の非常勤職員を合わせると2万人弱の規模となっている<sup>21</sup>。一方日本では主に自然災害に係る政府レベルの平時の取組を主導する内閣府（防災担当）要員は定員92名であり<sup>21</sup>、災害予防、災害応急対策、災害復旧・復興に関する基本的な政策の企画立案を行っており、これらの要員が有事対応も行う。

### (9) 職員の採用及び配置

米国では一般に社会形態が職種別採用であり、行政の危機管理対応業務も同様である。配置される職員は危機管理に関する豊富な経験・知識を有する専門家である。日本では各省庁で採用された職員が人事異動で対応する。専門職採用とジェネラリスト採用の違いは基礎自治体レベルにおいても日米の違いである。

### (10) 対応の標準化

米国ではESFで対応することを想定するあらゆる緊急事態に対して、連邦政府、自治体、NGO、NPOなどが効果的に対応するために災害対応が標準化されている。国家事態管理システム（NIMS: National Incident Management System）と呼ばれる危機管理の標準モデルが導入されており、NIMSの策定や管理業務はFEMAが担っている<sup>5,12</sup>、国の応援職員などが基礎自治体の災害対策本部の傘下に入りやすいのは、この標準化の効果と考えられる。日本でも広域応援などを念頭に標準化の必要性が認識されており、災害対策標準化検討会議<sup>22</sup>が行われ、その答申案の中で今後標準化をすすめていくことが報告されている。

### (11) 教育訓練

米国ではNIMSとICSを通じて災害対応を標準化するとともにFEMAの中に危機管理教育機関（EMI: Emergency Management Institute）を設置し、連邦政府職員の他に州や基礎自治体の職員および首長、企業の担当者などへの教育を行っており、カリキュラムや資材機材も充実している<sup>5,23</sup>。日本では自衛隊、消防、警察の実行部隊の組織内教育は体系立てられ充実している。近年、政府や基礎自治体の危機担当職員への教育訓練の必要性が認識され、対応が強化されてきているが、米国と比較した場合職員採

用方法の違いもあり限定的である。

### (12) 民間との連携

防災は自治体だけでは達成できない。市民の他企業との連携が必要である。米国ではフォーラムなどと称し、公共機関やインフラ企業のみならずその地方を代表する企業が参加し日常的に意見交換を行っている。災害ボランティアについては、赤十字が中心になって体系的なボランティア活動が行われており、これらにより基礎自治体の負荷が軽減される土壌がある。また20を超える災害時業務が設定され、各業務のボランティア登録制度がある<sup>24</sup>。日本では国および基礎自治体で指定公共機関の制度や各種災害時協定の制度があるが、米国と比較した場合に民間企業との連携は限定的と思われる。ボランティアも阪神・淡路大震災以降意識が高まり実行事例も多いが、米国と比較すると専門職ボランティアを中心とした体系的な活用がなされていない。

## 5. 結論

2014年8月に与党が災害対応および復興のための提言<sup>25</sup>をおこなったが、その中で同時複合災害などへの対応のひとつとして「緊急事態管理庁（仮称）」の設置の検討が提言されている。ここでは東日本大震災で得られた課題が国の省庁再編だけで対応できるか検討する。

### (1) 権限の明確化

日本の今迄の議論で特に注目されているのは初動の人命救助と捜索のフェーズであり、消防、警察、自衛隊と国、都道府県、市町村との調整であると思われる<sup>1</sup>。日本もTEC-FORCEをはじめ警察や消防も広域派遣などの制度をもっており<sup>26</sup>、現状のままでも初期業務が明確になり、ある条件でこれらの要員が自動的に派遣されるのであれば日本版FEMAを創設しなくても初動の対応可能と考える。ここでむしろ問題となるのは派遣された部隊が誰の指揮下に入るかが先行する多くの提案で不明確なことである<sup>1</sup>。米国は基礎自治体である市町村長の首長および災害対策本部の傘下に入ることが明確である。参考までにその他諸外国の制度をみると国ごとに特徴がある<sup>21,27</sup>、連邦制のドイツは、国は戦争のみ責任を持ち、また州政府の権限は基礎自治体に移管されており基本的に基礎自治体が対処する。一方韓国は、現場の実働部隊である消防警察が国の直轄である。

平成26年8月豪雨（2014）の広島の対応では、途中まで消防発表と警察発表で行方不明者人数が異なっていたことがあった。このようなことを含め混乱をいかに無くすかの観点で整理すると、米国同様市町村長および市町村対策本部の元に情報集約と指揮権を一元化することが必要と考える。基礎情報は市町村に一元化し、複数の市町村にまたがった場合はそれを統合して都道府県が発表し、複数の都道府県にまたがった場合は国がまとめることをルール化する。諸外国の例ではフランスでも初動は各基礎自治体が行い、災害の規模等に応じてレベルが上がっていくとされている<sup>21</sup>。

なお、市町村の指揮下に入ることの意味は、どこの市町村に応援要員を派遣するかは国の権限で決定するが、派遣された要員がどの災害現場に向かうかなどの個別具体的な行動は、市町村の災害対策本部の指揮下で行うという考え方である。

## (2) 市町村の災害対応能力の向上

災害対応は災害対策基本法によっても市町村長が行うこととなっているが、残念ながら日本の市町村長および市町村の行政の災害対応能力にはばらつきがある。これは専門職でないことも一因であるがいずれにしろ市民への災害対応力の強化が必要である。5.(1)で述べたように応援派遣する部隊を基礎自治体が指揮することとなればなおのこと、行政職員への教育訓練の義務付けなどを行い、国や県などの応援要員を指揮指導する役割を担える能力育成とその仕組みが必要である。

## (3) 市町村をはじめとする災害業務の標準化

市民サービスの直接の担い手は市町村である。国や県の応援職員は市町村業務の経験がないため、力量発揮とはならなかった。被災職員の穴埋めや膨大な災害対応の事務処理を支えるためには多くの市町村による広域応援が必要である。そのためには災害対応業務などを標準化し、応援職員で切り盛りする仕組みが必要である。その意味で日本版FEMAの設立と両輪となって自治体の災害時業務の標準化が不可欠である。国も災害対策標準化検討会議を開催し検討をすすめている<sup>22</sup>。

このとき応援が必要なフェーズは初動の人命救助や捜索、道路啓開などのみならず、むしろその直後の罹災証明の発行業務や避難所の運営、様々な救援物資の配布、要援護者の支援などの自治体の本来業務である。これらは国から派遣されるDMATやTEC-FORCEなどの専門部隊ではなく、市町村の職員の応援部隊が活躍するフェーズでもある。単純に日本版FEMAで初動の6つのESF対応をすれば解決できるというものではない。

## (4) 経験と専門知識の蓄積と専門家派遣の仕組みづくり

どの市町村も大災害は初めての経験となることが多い。そのため教育訓練を受けていても対応がうまくいかないことも予想される。市町村より都道府県さらに国の広がりがあればその分様々な災害を経験する頻度が高くなる。国は現在でも警察や消防などで経験者を被災地に派遣し地元の組織を支援する制度があるが、応急対応のみならず、応急対応時期以降の一般業務への助言や自治体の組織運営への助言を行う専門家派遣の仕組みの創設が必要と考える<sup>5</sup>。様々な災害経験を有し、それを伝え指導する制度を国として持つ。派遣される専門家は国で育てることが望ましいが、都道府県や市町村の職員で災害対応経験者を登録して派遣する仕組みなどを併設してもよい。

## 補注

- (1) 国立国会図書館の国会会議録検索システムを使用し 2000 年以降の国会会議録よりキーワードFEMA で検索したところ 129 会議で 267 件の意見が抽出された。(2014 年 1 月現在)
- (2) スタッフォード法 (Robert T. Stafford Disaster Relief And Emergency Assistance Act)

## 参考文献

- 1) 国会会議録：衆議院 2014 年 1 月
- 2) 中郵章、平田雅治；危機発生時の 72 時間；飯沼克英；新潟県中越大地震 72 時間；新潟県民生活・環境部防災局危機管理防災課長；第一法規；2006 年 2 月；
- 3) 務台俊介、レオ・ボスナー；高めよ！防災力「いざ」に備

えて「いま」やるべきこと；ぎょうせい；2004 年

- 4) 河田恵昭：新時代の企業防災～3.11 の教訓に学ぶ地震対策～；中災防新書；2013 年 7 月
- 5) 務台俊介、小池貞利、熊丸由布治、レオ・ボスナー；3.11 以後の日本の危機管理を問う；神奈川大学法学研究所叢書；2013 年
- 6) 河本尋子、重川希志依、田中聡；ヒアリング調査による災害応援・受援業務に関する考察—東日本大震災の事例—；地域安全学会論文集 No20. 2013 年 7 月
- 7) 佐藤翔輔、今村文彦、林春男；東日本大震災における被災地外からの人的支援量の関連要因に関する分析；地域安全学会論文集 No19. 2013 年 3 月
- 8) 本荘雄一、立木茂雄；東日本大震災における自治体間協力の「総合的な支援力」の検証—神戸市派遣職員の事例から—；地域安全学会論文集 No19. 2013 年 3 月
- 9) 政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合（第 1 回）2014. 8. 27
- 10) FEMA トップページ；<http://www.fema.gov/>
- 11) FEMA 概要；<http://www.fema.gov/about-agency>
- 12) 林春男、牧紀男、田村圭子、井ノ口宗茂；組織の危機管理入門リスクにどう立ち向かえばいいのか；丸善；2008 年
- 13) 指田朝久；カトリナ災害と事業継続；地域安全学会 2006 年春季発表大会；2006 年 5 月
- 14) 井樋三枝子；アメリカの連邦における災害対策法制：国立国会図書館海外立法情報課：外国の立法 251；2012 年 3 月；[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3487058\\_po\\_02510003.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487058_po_02510003.pdf?contentNo=1)
- 15) FEMA の組織；<http://www.fema.gov/organizational-structure>
- 16) FEMA の ESF；<http://www.fema.gov/national-preparedness-resource-library>
- 17) 災害対策標準化検討会議第 4 回参考資料 3；防災基本計画（第 3 編地震災害対策編）関係省庁対応状況一覧；2014 年 2 月 3 日
- 18) 和田恭；米国の災害対策における IT の役割：ニューヨーク дайリ；2011 年 4 月；JETRO/IPA；<http://www.ipa.go.jp/files/000006069.pdf>
- 19) FEMA の 2009 年インフルエンザパンデミック対応；<http://www.fema.gov/pandemic-influenza/pandemic-influenza-fact-sheet>
- 20) FEMA 国家事前準備；<http://www.fema.gov/national-preparedness>
- 21) 政府の危機管理組織の概要比較表；政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合(第 1 回)参考資料 4；2014. 8. 27
- 22) 災害対策標準化検討会議報告書；内閣府；2014 年 3 月
- 23) 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；京都大学経済研究科；Working Paper J-84 <http://www.econ.kyoto-u.ac.jp/~chousa/WP/j-84.pdf>
- 24) 小川和久；LA 危機管理マニュアル；集英社；1995
- 25) 東日本大震災復興加速化のための第 4 次提言～協働の力で希望と自立～；平成 26 年 8 月 6 日；自由民主党、公明党；2014 年 8 月
- 26) 機能に応じた組織を作れ～平時の組織体制では災害時に機能しない～；TIEMS（国際危機管理学会）日本支部第 6 回パブリックカンファレンス pp56-61；リスク対策.COM；VOL. 44；2014JULY
- 27) 「諸外国における中枢機能のバックアップの取組」；国土交通省；2012. 3. 22；<http://www.mlit.go.jp/common/000205685.pdf>