



ハリケーン「カトリーナ」に対する米国政府・州政府等による対応の問題点について(第1部)

現地時間(米国東部夏時間(EDT))2005年8月23日午後5時(日本時間24日午前6時)、米国・フロリダ州沖合にあるバハマの首都ナッソー南東280kmの位置で発生した熱帯性低気圧は、その後勢力を増し、ハリケーン「カトリーナ(Katrina)」となった。現地時間(EDT)8月25日午後6時30分(日本時間8月26日午前7時30分)には、フロリダ州に上陸後、一旦メキシコ湾に抜け、現時時間(EDT)8月29日午前6時15分(日本時間8月29日午後7時15分)、「カテゴリー4」の勢力を保ちながらルイジアナ州に再上陸した。気圧の低さでは過去4番目(上陸したハリケーンとしては過去3番目)の大きさである「カトリーナ」の上陸により、米国南部諸州では甚大な被害がもたらされた。

「カトリーナ」による被害の拡大については、連邦政府・州・市当局の不適切な準備(特に非常用物資・代替通信手段・人員等)・計画、対応の遅れ、当局者間の連携の不備、対応における主導者の欠如等、人災の面も指摘されている。これらの問題点については、企業の危機管理体制構築においても数多くの示唆を含んでいると言える。下記は、今次「カトリーナ」に対する米国政府・当局の対応における問題点についてまとめたものであり、本号(第1部)では、対応の概要及び米国政府(連邦政府)による対応の問題点についてまとめている。また、第2部では、州政府・市当局の対応の問題点等についてまとめている。なお、本編は、弊社が契約企業に対し不定期で情報提供している「海外安全レポート」から抜粋したものである。(「海外安全レポート」は弊社の「海外危機管理情報提供サービス」に基づき、不定期に提供しているもので、2004年の実績で50編のレポートを提供した)

1. 経緯と米国政府・州・市当局の対応の概要

下記(図表1)は、ハリケーン「カトリーナ(Katrina)」に対する米国政府(連邦政府)・州・市当局の対応について、時系列でまとめたものである。なお、時間が不明な項目については、時間の欄が空欄となっている。

【図表1:「カトリーナ」の経緯と米国政府・州・市当局の対応】

月日 (2005年)	時間 (EDT)	事柄
8月23日	17:00	ナショナル・ハリケーン・センター(NHC)が「バハマ南東に位置する広範な低気圧が熱帯性低気圧(TD)(今年12番目)に発達した」と発表。
8月24日	11:00	熱帯低気圧12が熱帯性暴風雨(TS)カトリーナに発達。
8月25日	17:00 18:30	熱帯性暴風雨(TS)がハリケーン・カトリーナに発達。 カトリーナがフロリダに上陸。

月日 (2005 年)	時間 (EDT)	事柄
8 月 26 日	1 : 00	カトリーナが一旦 TS に勢力衰退。
	5 : 00	カトリーナがカテゴリー1 のハリケーンに発達。
	11 : 30	カトリーナがカテゴリー2 に発達。
	17 : 00	NHC がカトリーナがカテゴリー3 に発達する可能性が高いとの予報発表。
	18 : 00	ブランコ・ルイジアナ州知事が同州に非常事態宣言。
8 月 27 日	18:00 頃	バーバー・ミシシッピ州知事が同州に非常事態宣言。
	5 : 00	カトリーナがカテゴリー3 に発達。
	朝	ブッシュ大統領が毎週恒例のラジオ演説を行ったが、ガザ撤退とイラク憲法が中心で、カトリーナには言及せず。 ブッシュ大統領がルイジアナ州知事及びニューオリンズ市長に電話で住民の強制避難命令を勧奨。(但し、法的拘束力はない)
		ブッシュ大統領がルイジアナ州に非常事態宣言が発出されていると公表し、被災地域への救援活動を連邦政府当局に指示。 ルイジアナ州知事が連邦政府に支援要請。
	18 : 00	ニューオリンズ市長が非常事態を宣言し、避難勧告を発出。
	20 : 00	NHC のメイフィールド所長がルイジアナ州知事、ニューオリンズ市長及びミシシッピ州知事にカトリーナについて概況説明。
	23 : 00	NHC はカトリーナがニューオリンズを含む地域へ向けて西方に進行すると警告。
8 月 28 日	02 : 00	カトリーナがカテゴリー4 に発達。
	8 : 00	カトリーナがカテゴリー5 に発達。
	11:00 頃	ニューオリンズ市長が強制避難命令を発出。
	12:00 頃	NHC 所長が、FEMA の定例会議の席で、ブッシュ大統領にカトリーナについて報告。 ブッシュ大統領がミシシッピ、アラバマ両州に非常事態宣言。また、フロリダ州に連邦被害地帯を宣言。(宣言されると政府の特別援助基金が受けられる)
	午後	NHC 所長がブッシュ大統領にテレビ会議でカトリーナについて報告。
8 月 29 日	6 : 15	カトリーナがルイジアナ州南部のプラス・トラリアンプ付近に再上陸。
	9 : 00 頃	カトリーナによる高潮でニューオリンズの工業運河が増水。米陸軍工兵隊は堤防の決壊により、市内の下 9 区とセントパー等教区が冠水すると予想。
	9 : 14	国立測候所 (NWS) ニューオリンズ支所が洪水警報を発出。(工業運河の決壊により 9 区と Arabi 地区の冠水を警告)
	10:00 頃	カトリーナの目がニューオリンズ上空を通過。同市下 9 区が、6~8 フィート冠水。
	11:00 頃	(カトリーナ上陸 5 時間後) ブラウン FEMA 局長がチャートフ DHS 長官に被災地域への同省職員 1,000 人の派遣を要請。(但し、到着までに 2 日の猶予を要請)
	昼頃	ニューオリンズ市内の 17 番通り運河決壊。(決壊時間についてはまちまちの報道)
	15 : 00	市当局が 17 番通り運河の決壊を公式発表。 ブッシュ大統領がルイジアナ・ミシシッピ・アラバマ各州に連邦レベルの緊急事態であることを意味する大規模災害宣言を発出。
		カトリーナにより、約 1 万人が避難していたスーパードームの屋根が破損。
		湾岸地域の製油所少なくとも 8 施設が操業停止又は減産。
		ブラウン FEMA 局長が消防・緊急医療サービス当局者に州及び地方当局からの要請がなければ、被災地域への対応禁止を通達。(同局長は救援活動は連邦・州・地方政府間で十分調整されなくてはならないと述べた)
8 月 30 日		米赤十字が史上最大の救援活動の開始を発表。FEMA も赤十字への市民からの寄付と民間組織の参加を呼びかけ。
	12 : 04	ブッシュ大統領がサンディエゴで V-J day (Victory over Japan) 60 周記念式典で演説。初めにカトリーナの救援活動に少し触れ、大部分はイラクでの活動について。
	12 : 24	ブッシュ大統領がカトリーナ対策の指揮をとるためテキサス州クロフォードの私邸での約 1 カ月の休暇を切り上げワシントンへ戻る予定と AP 通信が報道。
		ルイジアナ州知事が 5 万~10 万人と思われるニューオリンズに留まっている市民に対し避難を要請。
	23 : 00	ニューオリンズ市長が 17 番通り運河の決壊箇所を土嚢で防ぐ計画が失敗に終わったと発表。 チャートフ DHS 長官がカトリーナに国家緊急対応計画の適用を発表。(発効翌日)
8 月 31 日		米エネルギー省 (DOE) が被災したメキシコ湾岸の石油精製業者からの戦略石油備蓄 (SPR) の貸与要請を受理し承認したことを明らかに。
		ブッシュ大統領が休暇を切り上げ被災地視察。(専用機で上空からの視察・着陸せず) ルイジアナ州知事がホテル・モーテルの緊急徴用命令を発令。
	17:00 頃	ルイジアナ州知事が避難及び救援活動のためバスの徴用を発令。 リービット保健社会福祉省 (HHS) 長官がアラバマ・フロリダ・ルイジアナ・ミシシッピ州が公衆衛生上危機的状況であると宣言。 ブッシュ大統領がチャートフ DHS 長官をトップとする対策本部を設置し、国防総省による同地域への艦船派遣等の救助活動を発表。 ルイジアナ州知事がスーパードームの避難民を含め全ニューオリンズ市民に避難命令。ヒューストン・アストロドームへの最初のバスが出発。

月日 (2005 年)	時間 (EDT)	事柄
		ニューオリンズ市長が同市警察官 1,500 人を救援活動から治安対策へ振り向ける。また、連邦政府に救援の増加を要請。
	23 : 09	DOE のボドマン長官がカトリーナで被害を受けた石油精製業者に対し SPR からの貸し出しを承認したと明らかに。 Times-Picayune は 3,000 人以上の避難民がコンベンション・センターに残留していると報道。
9 月 1 日	2 : 00	アストロドームに避難民第 1 団が到着。
	7 : 00	デニス・ハスタート米連邦下院議長（共和党）がニューオリンズの再建を疑問視する趣旨の発言をしたと米紙 Daily Herald が報道。
	7 : 00 頃	テレビ出演したブッシュ大統領が堤防の決壊は予測できなかったと発言。
		ニューオリンズのスーパードームからの避難民が続々とアストロドームに到着。
		FEMA がカトリーナ復興事業へ参加する事業者へのガイドラインを発表。
		被災地での治安悪化を受け、警備にあたる州兵を 3 万人まで増員を決定。
		ニューオリンズ市長がコンベンション・センターでの状況を「絶望的な SOS だ」と同センターからの避難民移送のためのバス等支援を呼びかけ。
		ブッシュ大統領が父ブッシュ元大統領とクリントン前大統領にカトリーナ被災者救済基金設立を要請。
9 月 2 日		ラジオ番組でチャートフ DHS 長官がコンベンション・センターでの食料や水不足について報告は受けていないと発言。
		ブラウン FEMA 局長が ABC テレビ Nightline で「コンベンション・センターの状況については今日報告を受けたばかり」と発言。
		ブッシュ大統領が記者会見で米国民に不要不急ガソリン購入を控えるよう呼びかけ。
		DOE がエクソン・モービル等 3 社に対し SPR から約 850 万バレルを放出すると発表。
	早朝	アストロドームが収容能力に達したためヒューストンのレリアントセンターが避難民受け入れを開始。
		ニューオリンズの化学工場で爆発が発生。（有毒ガス発生との噂が流れたが、後否定）
		ルイジアナ州知事が 2 度目の避難及び救援活動のためバスの徴用を発令。
		ブッシュ大統領がアラバマ・ミシシッピ・ルイジアナ州を視察。
9 月 3 日		州兵がニューオリンズに到着。
		FEMA が「Patience in the wake of Hurricane Katrina」声明を発表。
		米下院がカトリーナの被災地救援費 105 億ドルの緊急補正予算案を可決。上院は 1 日に可決済みで予算が成立。
		黒人議員連盟・市民権運動団体 NAACP・Black Leadership Forum・全米都市同盟がニューオリンズの救援活動の遅れは、被災者が貧困層であったことに起因と表明。
		連邦政府がルイジアナ州知事に救援活動の統括を要請。州兵・地方警察は連邦政府の指揮権下に入ることになるが知事は拒否。
		DOE のボドマン長官が SPR から 3,000 万バレルの原油を取り崩す（売却）と発表。
		また、米政府はガソリンを備蓄していないため、IEA に支援を要請。これに対し IEA は今後 1 カ月間に 3,000 万バレルの原油・ガソリン供給を表明。
		災害復旧センター（DRC）をアラバマ州のベイオー・ラ・バトレに設置。
9 月 4 日		ブッシュ大統領が被災地への兵士 7,200 人の派遣を命じたことを明らかにし、被災地での救援活動が遅れていることを認めた。
		カタール駐留米中東軍の空軍報道官が被災州からイラク・アフガニスタンに派遣されている空軍兵士 300 人を米国に戻すと発表。（対象は、米ミシシッピ州ビロクシ郊外の空軍基地から両国に派遣された兵士で 2 週間以内に帰国開始）
		チャートフ DHS 長官がカトリーナは予測不可能な災害であったと発言。
		ルイジアナ州知事がクリントン政権下で FEMA 局長を務めたウィット氏を対策支援アドバイザーに任命。
9 月 4 日	16 : 00	チャートフ DHS 長官他ブッシュ政権幹部が黒人議員連盟を含む黒人指導者と 2 時間にわたり会談。
		DHS が「Highlights of the United States Government Response to the Aftermath of Hurricane Katrina」を発表。
		ビロクシの学校に設けられた避難所で、20 人以上が発病。（汚染された水から赤痢に感染した疑い。同避難所には約 400 人が避難しており、衛生状態の悪化から閉鎖されたが大半は、ジョージア州トマスビルの避難所にバスで移送された）
		アラバマ州のチャトム（Chatom）に DRC を設置。
9 月 4 日		FEMA が義援金受付のホットラインを開設。
		NBC テレビの「Meet the Press」でニューオリンズ市ジェファーソン教区のブルサード区長が同教区への救援活動を FEMA により阻まれたと発言。
		スーパードームからアストロドーム等への避難民の移送（バス及び航空機）がほぼ完了。また、現地時間 9 月 3 日夜からコンベンション・センターに避難していた避難民の移送もほぼ終了。
		米陸軍工兵部隊等が中心となりニューオリンズ市の決壊した堤防の補修が完了。

月日 (2005 年)	時間 (EDT)	事柄
9 月 5 日		ニューオリンズで犠牲者の遺体収容や生存者の救援活動に加え大量の水をポンプでくみ出す作業が本格化。 ブッシュ大統領が 2 度目の被災地視察。
		AP 通信がハリバートン社（チェイニー副大統領が以前最高経営責任者を務めていた会社で米国のイラク復興事業で売上を大幅に伸ばしたと批判されている）子会社 KBR 社がカトリナで損害を受けた米国海軍施設復旧を 5 億ドルで受注と報道。
		ブッシュ大統領の父ブッシュ元大統領とクリントン前大統領がテキサス州ヒューストンで記者会見しカトリナの被災者救済基金を設立したことを明らかに。 米北方軍のキーティング司令官（海軍大将）が、被災地での米軍の救援活動態勢が 5 万人を超えたことを明らかに。同司令官は同規模の態勢を「数カ月間」維持し今後は救援活動と同時に電力等インフラの復旧作業を強化させる方針を示した。
9 月 6 日		米疾病管理予防センター（CDC）がミシシッピ州とテキサス州の高齢者ら計 4 人が汚染された水を通じて広がる細菌感染が原因とみられる症状で死亡していたと発表。（確認されれば、今回のハリケーンでの感染症による初めての死者。原因と疑われているのは食中毒菌としても知られる細菌「ビブリオ・パルニフィカス」。CDC は 4 人について、汚水に接触した際に傷口から菌が体内に入り、全身に広がった可能性が高いとみているが、集団感染はないとのこと）
		FEMA は被災地での遺体収容作業を報道機関が写真撮影することを拒否すると表明。
		ニューオリンズ市長が退避命令にもかかわらず残留する市民の強制排除を警察に指示。 ブッシュ大統領が被災者に対する救援活動が遅れたことに関し調査を実施する方針を明らかに。
9 月 7 日		米紙ワシントン・ポストが被災者支援のために各国が提供を申し出た数千万ドルに上る支援物資が FEMA の官僚主義的対応による手続きの遅れで何日も足止めされていると報道。
		約 28,500 人が避難するアストロドームで子供を中心に感染性胃腸炎が集団発生し同日までに 150 人以上が隔離されたことが明らかに。CDD が専門家 140 人をミシシッピ・ルイジアナ・テキサス州等に派遣し感染症や水質の実態調査を開始。
		米政府が被災者に対して 2,000 ドル（約 22 万円）相当の買い物ができるデビットカードを支給することを決定。1 家族あたり 1 枚、合計約 32 万枚が支給される予定。
		ニューオリンズ市で軍兵士や警察官らによる住民の本格的退去活動が開始。 ニューオリンズ近郊の老人ホームで避難できずに置き去りにされた老人 32 人が死亡していたことが明らかに。施設職員はハリケーン襲来による避難指示を受け老人らをベッドに残したまま避難したという。
		米上院のフリスト共和党院内総務がカトリナへの連邦政府や地元自治体の対応の問題点を究明するため超党派の上下両院合同委員会を設置すると発表。同委は 2006 年 2 月 15 日までに報告書を議会に提出する予定。
9 月 8 日		ブッシュ大統領が国家的非常事態であるとしてデイヴィス・ペーコン法をアラバマ・フロリダ・ルイジアナ・ミシシッピ州で一時的に停止した。（同法は 1931 年発布の連邦政府資金によって行われる公共工事に従事する労働者の賃金は、地域の同業者の賃金を下回ってはならないとする法）
		ブラウン FEMA 局長に非難が集中。連邦議会から解任を要求する声が高まる。
		カトリナの救援対策で同日議会を通過した 518 億ドルの新たな補正予算案が成立。
		チェイニー副大統領が被災者への損害保険金の支払いに関し保険契約に洪水が含まれていない場合に、家屋損壊に対する何らかの支援措置を検討する必要があるとの認識を示す。
		ブッシュ大統領が 9 月 16 日をハリケーン被災者の追悼記念日とすることを明らかに。また、被災者を「特別避難者」と認定し年金や失業手当等の受給手続きを簡略化すると発表。
9 月 9 日		ルイジアナ州に FEMA が手配した遺体袋 2 万 5,000 人分が到着。
		カトリナの被害に便乗した犯罪が横行し、米司法省が捜査本部を設置。
		ニューオリンズ東部の病院から 14 人の遺体が発見された。病院はハリケーン襲来時に避難態勢をとっていたが、遺体が逃げ遅れた患者のものかどうか等詳細は不明。
		CNN は FEMA 等が被災地での遺体収容作業の撮影取材を拒否したことに対し、ヒューストン連邦地裁に提訴。同地裁は即日、取材受け入れを命じる暫定決定を下した。
		ルイジアナ州からイラクに派遣されていた州兵の第 1 陣 100 人が同州に帰還。
9 月 9 日		チャートフ DHS 長官が被災地で指揮を執っていたブラウン FEMA 局長をワシントンに帰任させると発表。（救援活動途中での交代は事実上の解任。後任の現場責任者は沿岸警備隊のアレン副隊長）
		FEMA がアストロドーム等でデビットカードを求めて被災者が殺到し、混乱が生じたため同カードの配布を中止することを決定。 ヒューストンの地元保健当局が市内のドーム施設で下痢や嘔吐の症状を訴える避難民が 800～900 人に増えたことを明らかに。（インフルエンザやストレスによるものが大半で、深刻な集団感染ではないとのこと）

月日 (2005 年)	時間 (EDT)	事柄
9 月 10 日		被災地で FEMA 等が遺体収容作業の撮影取材を拒否した問題で現地対策本部が拒否を撤回する声明を発表。
		チェイニー副大統領がテキサス州の避難所を視察。
		米陸軍工兵隊が予定より早く 10 月 18 日にはニューオリンズの排水が完了するとの見通しを示した。
		カトリーナ復興事業をブッシュ政権や FEMA のアルボー元局長と関係のある企業が受注したことが明らかに。KBR は 9 日、国防総省からルイジアナ・ミシシッピ両州の海軍基地の復旧事業 (2,980 万ドル) を受注。ショー・グループは 8 日、FEMA の緊急契約として陸軍工兵部隊から住宅の管理・建設契約 (1 億ドル) を受注。(この他、ベクテル・コープ傘下のベクテル・ナショナルも FEMA から避難民の仮設住宅の提供企業に指定)
9 月 11 日		ニューオリンズのルイ・アームストロング国際空港で貨物便の運航再開。
		カトリーナによる公式な死者数が 400 人を超えた。(数千人に上るとした当初見通しを大幅に下回っている)
		ニューオリンズのメモリアル医療センターで 40 人以上の遺体が発見された。
9 月 12 日		ブッシュ大統領が、3 度目の被災地 (ルイジアナ州) 視察。大統領は FEMA の新たな現地指揮官に就任した沿岸警備隊のアレン副隊長らと協議。
		同日発売の米誌タイムが、カトリーナがルイジアナ州に上陸後、ブランコ同州知事がホワイトハウスに電話し直接ブッシュ大統領やカード首席補佐官に救援を要請しようとしたが受け入れられず、たらい回しにされていたと報道。
		ブッシュ大統領がニューオリンズ、ミシシッピ州ガルフポートを視察。米当局の災害対応に関する連邦議会による調査実施について支持する考えを表明。また、災害救援での連邦政府の権限拡大について議会が調査するよう要請。
		ブラウン FEMA 局長が「これ以上の混乱を回避するために辞任する」との声明を発表。事実上の解任とみられるが、初動遅れのため政府高官が辞任に追い込まれたのは初めて。ブッシュ大統領は局長代行にポーリソン FEMA 消防局長を任命。
9 月 13 日		ニューオリンズのルイ・アームストロング国際空港で民間定期便の運航再開。 米格付け会社 S&P は世界の保険・再保険大手 10 社の格付けを引き下げる可能性がある」と発表。
9 月 14 日		ブッシュ大統領が国連創設 60 周年の特別首脳会合で「カトリーナ」の被害に対する各国の支援に謝意を表明。

【各種米国政府当局等の報告書・報道等を基に弊社にて作成】

2. 米国政府の対応における問題点

一般的に米国では、緊急事態が発生した際の緊急時対応において、「ヒーロー」を誕生させることにより、対応における問題を覆い隠す手法が多く見られる。例えば、2001 年 9 月の米国同時多発テロ事件では、ニューヨーク市のジュリアーニ市長 (Rudolph William Louis "Rudy" Giuliani III) が、同市の緊急対応の「ヒーロー」となり、次期大統領選挙 (2008 年) の共和党候補として名前が挙がっている。今次「カトリーナ」の対応において、「ヒーロー」が全く誕生していないことは、今次対応において大きな問題があったことを物語っている。下記は、主に米国政府 (連邦政府) の対応における問題点についてまとめたものである。

①ニューオリンズ市の堤防強化の遅延

- (A) 1969 年に米国南部を襲ったカテゴリー5 の巨大ハリケーン「カミーユ (Camille)」は、ニューオリンズを逸れたため、直接の被害を同市にはもたらさなかったが、その教訓から同市の堤防強化が図られた。しかしながら、計画では、カテゴリー3 のハリケーンに対処できるものを目指すという計画であった。
- (B) 1995 年から堤防強化が図られたが、この 10 年間での支出総額は、約 5 億ドル程度であった。更に、2003 年からは、イラク復興支援の支出拡大に伴い、予算が削減されるようになり、今年度の予算は 1,040 万ドルと昨年予算 3,650 万ドルから大幅に削減されていた。
- (C) また、同市の治水事業を担当する陸軍工兵部隊は、同市堤防の強度がカテゴリー4 又はカテゴリー5 に耐え得るか否かの調査研究費用として、400 万ドルを予算申請したが、イラ

- ク復興支援の支出拡大に伴い、同市の治水に関する新規プロジェクトは全て見送られた。
- (D) 災害の発生を防止するための国（政府）の方策としては、詳細な被害想定を行い、それを基にハード面（耐震補強・堤防の強化等）・ソフト面（マニュアルの策定等）で対策を講じることが一般的である。そのため、災害の防止においては、被害想定が不可欠であると言える。しかしながら、ニューオリンズのハリケーンに関する被害想定（堤防の強度・決壊した場合の被害等）は、それ程詳細なものになっておらず、最悪のケースについても想定されていなかった。
 - (E) 同市の堤防について、陸軍工兵部隊司令官ストロック（**Carl Strock**）中將は、「今回のようなハリケーンに耐えられる設計ではなく、関係当局は決壊を予測していた」と 9 月 2 日に発言している。また、同中將は、「堤防は、レベル 4 以上のハリケーンには耐えられない設計だった」とも語っている。
 - (F) 1995 年からの堤防強化においても、カテゴリー 3 に対処することが大きな目的となっており、かつ、ここ数年の予算の削減により、カテゴリー 4 以上のハリケーンに耐え得る構造とはなっていなかったと言わざるを得ない。

②連邦政府の初期対応の遅れ

- (A) 米国ハリケーン・センター（**NHC : National Hurricane Center**）は現地時間（**EDT : 米国東部夏時間**：以下現地時間は全て **EDT**）2005 年 8 月 26 日午後 5 時、ハリケーン「カトリーナ」が、今後カテゴリー 3 に拡大する可能性があり、更に（36 時間以内に）カテゴリー 4 の勢力に拡大する可能性もあると発表した。また、米国南部のメキシコ湾岸に上陸する可能性が高いとの警報も発出した。（事実、33 時間後の 2005 年 8 月 28 日午前 2 時にカテゴリー 4 となっている）
- (B) この警報を受け、ルイジアナ州のブランコ知事（**Kathleen Babineaux Blanco**）とミシシッピ州のバーバー（**Haley Barbour**）知事は各々の州に対し、非常事態宣言を発出した。これに対し、ブッシュ大統領は 8 月 27 日になり、ルイジアナ州に非常事態宣言を発出したが、この宣言には、今次「カトリーナ」により壊滅的な被害を受けたニューオリンズ市（**Orleans Parish**：正式にはオリンズ郡であるが、一般的に **New Orleans** 市と総称される）やジェファーソン郡（**Jefferson Parish**）は含まれていなかった。
- (C) また、連邦政府は連邦緊急事態管理庁（**FEMA : Federal Emergency Management Agency**）等の関係機関に具体的な指示を行っていなかった。例えば、代替の通信手段の確保といった面でも具体的な方策がとられておらず、「カトリーナ」襲来による電話等の通信の寸断により、情報収集・伝達においても大きな支障が発生する結果となった。
- (D) また、事後対応においても数多くの遅延が発生した。例えば、国家的な（甚大な）災害・事故が発生した場合、連邦政府が機動的に対応するため、当該災害・事故を国家緊急対応計画（**National Response Plan : NRP**）に基づき、国家重大事案（**Incident of National Significance**）へ指定し、連邦政府が各種意思決定を主導することとなっている。しかしながら、今次「カトリーナ」については、連邦政府が国家重大事案に指定したのが、「カトリーナ」がルイジアナ州に再上陸してから 2 日後の 8 月 31 日になってからであった。また、9 月 1 日になってはじめて、連邦対応責任者（**Principal Federal Official : PFO**）にブラウン局長（**Michael D. Brown**）を任命する等、事後対応においても対応が遅延する要因となった。

③連邦政府の不十分な準備・計画

- (A) 米国連邦政府等の関係当局は、大型ハリケーンによるニューオリンズ市における災害の規模について、机上演習を 2000 年と 2004 年に実施している。2004 年の演習は、**FEMA** 主導で連邦政府・州・地方当局から計 250 人が参加し、大型ハリケーンが同市を襲い、堤防から水があふれ、100 万人が避難し、市民の半数は屋根の上に取り残されるという想定で行われた。（但し、今回発生したような堤防そのものの決壊まではシナリオとして予想していなかった）ちなみに、**FEMA** は「カトリーナ」の襲来前において、十分な準備がされているとして、自信を示していたが、これは 2004 年の演習を基にした想定であり、

- 最悪のケースを想定した準備とはなっていなかったと言える。
- (B) 演習の結果、綿密な避難計画や、被災者の大規模な捜索・救出の計画づくり等の必要性が確認された。更に、自家用車を持たない貧困層や高齢層等、約 10 万人は、事前勧告しても避難は難しいと指摘されていた。
 - (C) FEMA 幹部は 2005 年 1 月、スマトラ沖大地震・津波の被災地を視察したが、その際も、米国が学ぶ教訓としてニューオリンズ市が最も脆弱であるとの結論に達していたとのこと。
 - (D) 上記のように最悪のケースを想定した準備・計画となっていなかったため、情報収集における代替通信手段が確保されていなかったり、現地における FEMA 要員が初期の段階で大幅に不足したりといった対応に終始したと言える。

④ FEMA の連邦組織としての機能の問題

- (A) 国土安全保障省（DHS : Department of Homeland Security）は 2004 年 12 月、他の政府機関と協力して、災害時の州政府への協力等を盛り込んだ対策（NRP）を取りまとめた。その中には想定されるケースとして、ニューオリンズのハリケーン直撃等も含まれていたが、今回の被害に際しては、ほとんど効果を上げることができなかった。この原因については、FEMA の DHS への併合による弊害が挙げられる。
- (B) FEMA は 2003 年 3 月にテロ対策強化のために新設した DHS に統合（DHS の下に置かれる）され、閣僚級だった局長も次官級に格下げされた。相対的に地位が下がり、DHS はテロ対策偏重となり、FEMA 関連の予算を削減したとされている。
- (C) これに伴い、FEMA 局長は DHS 長官からの指示・命令で活動することとなり、迅速な意思決定・対応が遅延する要因となっている。（なお、ヒラリー・クリントン上院議員は 9 月 6 日、「FEMA は DHS から独立した組織にするべきである」と語っている）
- (D) FEMA は DHS*に統合される前は、災害対策が任務の 99%で、テロ対策は 1%程度であったが、統合後は重点がテロ対策偏重となり、災害対策の重要性が軽んじられていたと言える。

注：* ブッシュ大統領は 2002 年 6 月 6 日、それまで、22 の政府組織が分かれて担当してきた機能を統合してテロに効果的に対応することを目的に、国土安全保障省を創設すると発表した。米上院が 2002 年 11 月 19 日、国土安全保障省の設置法案を賛成多数で可決したのを受け、ブッシュ大統領は 2002 年 11 月 25 日、設置法案に署名し、同法が成立した。2003 年 3 月から 9 月にかけて 22 の政府機関が順次、同省に統合され、最終的には、職員約 17 万人の巨大官庁となった。初代長官には国土安全保障局長官のトム・リッジ氏（Tom Ridge）が指名された。予算約 380 億ドル（約 4 兆 1,800 億円）、職員約 17 万人の規模は、国防総省に次ぐ政府機関である。同省は、①国境・運輸の安全、②緊急事態対応、③生物・化学・核兵器対策、④情報分析・社会基盤保護の 4 部局で構成され、連邦緊急事態管理庁（FEMA）、運輸省の沿岸警備隊、財務省の税関、シークレットサービス等はいずれも統合された。

- (E) また、FEMA が 2003 年 3 月に DHS に統合され、下部組織に格下げされた後、ハリケーンの専門家や米国同時多発テロ事件の対応等も経験したベテラン職員が、続々と退職し、自然災害関連や地域担当部門の大半で、責任者不在の状態が続いていたとも報じられており、FEMA の組織としての災害対策の態勢が脆弱であったと言える。
- (F) また、FEMA のブラウン局長は、「カトリナ」上陸前の 8 月 28 日の段階で、「FEMA は十分な氷、水、食料等の物品及び資材の配給と救援チームの現地への派遣態勢を完了している」と発言していたが、「カトリナ」上陸予定地域（ルイジアナ及びミシシッピ州沿岸部）には、ごく少数の FEMA 関係者しか配置されておらず、更に、FEMA は上陸予定地域に代替の通信手段（衛星電話等）の準備もなかったことから上陸後、通信手段が寸断され、現地での被災状況も的確に把握できなかったと言える。
- (G) 支援物資のニューオリンズ市への供給が大幅に遅れた理由としては、この被災状況の把握が遅れたことが主因として挙げられる。特に、ニューオリンズ市の避難所となっていた「スーパードーム（Superdome）」及び「コンベンション・センター（Convention Center）」の状況については、FEMA のブラウン局長及びチャートフ（Michael Chertoff）DHS 長

官共に、9月1日まで全容を把握していなかった節が見られる。また、現地時間8月30日未明の堤防決壊についても、DHS・FEMA共に、状況把握が相当遅かった節も見られる。

⑤FEMA 首脳部の意思決定能力の欠如

- (A) ブッシュ大統領は9月2日、FEMAのブラウン局長の「カトリーナ」への対応を賞賛したが、FEMAの対応についてはその後、初期対応の遅れ、被害実態の把握の遅れ等、批判が噴出した。
- (B) ニューオリンズでの大規模水害の危険性を事前に警告してきた地元紙タイムズ・ピカユーン (Times-Picayune) は9月4日付の紙面で、ブッシュ大統領にあてた公開書簡を掲載し、「FEMA当局者は全員、特にブラウン局長は解雇すべきだ」と論じた。
- (C) また、野党民主党からもFEMAへの批判が集中した。民主党のウェクスラー (Robert I. Wexler) 下院議員 (フロリダ州選出) は2005年9月6日、大統領あての書簡で、ブラウン局長の「判断ミス」や「能力の欠如」を指摘し、早急な解任を要求した。また、民主党のナンシー・ペローシ (Nancy Pelosi) 下院議員 (カリフォルニア州選出) は9月6日、「先週2つの災害があった。1つは自然災害で、もう1つは人災である」と述べた。また、ビル・クリントン (William J. Clinton) 前大統領の妻で民主党のヒラリー・クリントン (Hillary Diane Rodham Clinton) 上院議員 (ニューヨーク州選出) は、同局長が2001年3月にFEMAに入るまで、災害対応に従事した経験がほとんどなかったことを踏まえ「(ブッシュ大統領は) もっと経験のある人物を指名すべきだった」と述べた。(同局長は9月9日に事実上解任され、9月12日に正式に辞任した)
- (D) ブラウン局長は、2003年1月にDHSにおける連邦政府の緊急時対応担当の次官 (First Under Secretary of Emergency Preparedness and Response) 及びFEMA局長に指名された。同局長はオクラホマ州出身で、オクラホマ・シティ大学 (Oklahoma City University) のロースクールを卒業後、弁護士・検事として主に同州で活躍し、同州エドムンド (Edmund) 市の市会議員も務めた。1988年に下院議員選挙に共和党から立候補 (オクラホマ州) したが惨敗し、1991年に国際アラビア馬協会 (IAHA: International Arabian Horse Association) の理事に就任した。しかしながら、協会メンバーとの対立や訴訟問題が重なり、2000年になり辞任に追い込まれた。
- (E) その後、ブッシュ大統領のテキサス州知事時代に首席補佐官を務め、2000年の大統領選挙でブッシュ陣営の選対責任者の1人であった同じオクラホマ州出身のジョー・アルバー (Joe M. Allbaugh) が、(ブラウン局長と) 大学時代のルームメイトという関係から、2001年2月にアルバー氏がFEMA局長に就任すると、ブラウン氏は相談役として局内に招き入れられた。その後、1年も経たないうちに副局長に就任した。2003年1月にアルバー局長が退任すると、ブッシュ大統領は後継者としてブラウン氏を指名した。
- (F) FEMAのホームページでは、ブラウン局長は就任前、オクラホマ州において緊急時対応に従事していたことが記載されているが、実態については、ほとんど関与していなかったと言われている。また、同局長はFEMA局長就任前の短期間、ホワイトハウスで大統領のスタッフの一員となっているが、それ以外では連邦政府関連の仕事には従事した経験はなかった。
- (G) ブラウン局長は、ニューオリンズ市のネージン (Clarence Ray Nagin Jr.) 市長が強制避難命令を発出した8月28日、報道機関に対し「時間はまだある。市民は被災を避けるため避難所に行って下さい」と発言していた。同局長には、避難を命令する等の法的権限はないが、被害状況を過小に評価していた可能性が高い。
- (H) ブラウン局長は「カトリーナ」がルイジアナ州に再上陸した現時時間 (EDT) 8月29日午前6時15分 (日本時間8月29日午後7時15分) から約5時間後に、はじめてチャートフ DHS長官に48時間後に約1,000人のFEMA職員を現地に派遣するという具申を行う等、初期対応において明らかな遅延があったと言える。(事前に派遣するべきであったと言える)
- (I) また、同局長が被災現場を目の当たりにした際、「こんなことになっているとは知らなか

った」と発言し、被災した住民の感情を逆なでし、「あんな愚か者は首にして、もっとましな愚か者をつれてこい」と罵声を浴びせられたり、「現場と連絡が取れず何が起きているかわからなかった」と発言する等、災害当初において状況を把握していなかったことが対応遅延の最大の理由と言える。

- (J) なお、ワシントン・ポスト紙は9月9日、ブラウン局長を含むFEMAの最高幹部8人中5人は、災害対応の経験が全くないままポストに就いたと報じている。
- (K) チャートフDHS長官は9月9日、被災地で指揮を執っていたFEMAのブラウン局長をワシントンに帰任させると発表した。救援活動途中での交代は事実上の解任を意味している。後任の現場責任者には、沿岸警備隊のアレン(Thad W. Allen)副隊長が指名された。同副隊長は、ブラウン局長に対する批判が集中した9月7日に現場責任者であるブラウン局長の主席補佐に任命されており、事実上の現場最高責任者となっていた。ワシントンに帰任したブラウン局長は9月12日、「これ以上の混乱を回避するために辞任する」との声明を発表し、辞任した。事実上の解任とみられるが、初動遅れのために政府高官が辞任に追い込まれたのは初めてのケースであると言える。これを受け、ブッシュ大統領は局長代行にポーリソン(R. David Paulison)FEMA消防部長を任命した。なお、ブラウン局長の帰任後、現場責任者に沿岸警備隊の副隊長が任命された背景には、今次「カトリーナ」への対応における沿岸警備隊の活躍が挙げられる。(沿岸警備隊は、連邦政府機関としては、いち早く災害現場に赴き、独自の救助活動を展開し、約1万人を救助しており、今次「カトリーナ」への連邦政府の対応が問題視されている状況で、傑出した活躍をみせている)

⑥地上部隊の投入決定の遅延

- (A) ブッシュ大統領は「カトリーナ」再上陸から2日後の8月31日、救援のため米軍(連邦軍)の派遣を決定したが、当初は海軍中心の「後方支援」であった。これは、戦時を除いて米軍の国内活動には連邦法の規制があり、自然災害がらみの治安確保等は、主に警察や州兵が対応することとなっていたことによる。
- (B) 特に、陸上部隊派遣への抵抗感は根強く、この海軍中心の活動を優先させた結果、有効的な初期対応の時期を逸したと言える。しかしながら、ブッシュ大統領は9月2日、救援状況の一部に「満足がいかない」と認め、3日には空挺部隊等、精鋭7,000人の投入に踏み切らざるを得なくなった。
- (C) これらの迅速さに欠ける対応の背景としては、ブッシュ大統領と同様に、多くのホワイトハウス高官やスタッフが夏休み中だったことが要因として挙げられる。

⑦連邦政府と州政府との確執

- (A) ルイジアナ州のブランコ知事は、野党民主党の保守派に属しており、元来ブッシュ政権には否定的であった。同知事は、2003年11月のルイジアナ州知事選挙において、与党共和党のジンダル(Piyush "Bobby" Jindal)候補(インド系)を僅差で破り、当選した。なお、ジンダル候補は、その後の2004年11月の下院選挙で当選している。
- (B) 元来、米国南部は民主党保守派の地盤であるが、1970年代後半から、キリスト教原理主義等、保守系の教会と共和党が結びつきを強めた結果、共和党支持が増えている。また、キリスト教原理主義的傾向が強いブッシュ大統領が誕生してからは、ルイジアナ州においても共和党支持者が大幅に拡大している状況である。なお、前述のジンダル下院議員を含め、同州選出の下院議員7人のうち、5人が共和党である。(上院議員は共和党1人・民主党1人である)
- (C) このような状況で選出されたブランコ知事は、今次「カトリーナ」に対するブッシュ政権の対応にも否定的であったと言える。それを端的に表しているのが、ブランコ知事による連邦政府からの要請拒否である。連邦政府は9月2日、ルイジアナ州のブランコ知事に対し、「カトリーナ」対応に派遣されている連邦軍兵士とルイジアナ州兵等との指揮命令系統の一元化のため、ルイジアナ州兵の指揮権を連邦軍に移管するよう要請したが、同知事は拒否した。そのため、州兵を各州知事の指揮下に置いたまま、陸軍・海兵隊等の連邦軍

兵士も大量投入し、協力して救済・復旧活動を行うこととなった。(因みに、9月5日にルイジアナ州とミシシッピ州を再訪したブッシュ大統領は、ルイジアナ州バトンルージュ(Baton Rouge)で避難所となっている巨大集会所を訪れ、被災者に声をかけてまわったが、同時に集会所を訪れていたブランコ知事とは、別行動を続けた。なお、ルイジアナ州の知事室によれば、ブッシュ大統領の州再訪についてホワイトハウスから事前に連絡はなく、報道陣から知らされたとのこと)

- (D) また、米国同時多発テロ事件を契機に、緊急時には国防総省が広範な指揮権を行使すべきだとの「中央集権」的な考えを強めるブッシュ政権と、州兵への指揮権を維持したい州政府の基本的な立場の相違が背景にあると言える。
- (E) 更に、2002年5月にオリンズ郡(Orleans Parish)の郡長(一般的にはニューオリンズ市長)に当選したネージン氏が共和党員であることから、ブランコ知事とネージン市長との連携にも問題があったとの指摘もある。

⑧ ブッシュ大統領の対応における問題点

- (A) ブッシュ大統領は、8月5日から9月2日まで(4週間)の予定で休暇をテキサス州(Texas)クロフォード(Crawford)の私邸(牧場)で過ごしていた。そのため、「カトリーナ」についての対応も私邸から行っていた。
- (B) ブッシュ大統領は8月27日、毎週恒例のラジオ演説を行ったが、ガザ撤退とイラク憲法に焦点をあて、「カトリーナ」については、言及していない。このことは、十分な情報が大統領に伝達されていなかったことを物語っている。更に、このことが、大統領の対応の遅延につながっているとも言える。
- (C) 現時時間(EDT)8月29日午前6時15分、「カトリーナ」がカテゴリー4の勢力を保ちながらルイジアナ南部に再上陸した直後、ブッシュ大統領は、前から予定されていたアリゾナ州(Arizona)のエル・ミラージュ(El Mirage)にある「Pueblo El Mirage RV Resort and Country Club」で開催された医療関係者のイベントに参加している。このイベントでブッシュ大統領は、簡単に「カトリーナ」の被害について触れているが、大半は主催者側の活動の賞賛であった。
- (D) また、翌8月30日には、ブッシュ大統領は、カルフォルニア州サンディエゴ(San Diego)の海軍基地(Naval Air Station North Island)で開催された対日戦争勝利60周年記念式典(V-J Day : Victory over Japan)に出席し、ほぼ終日同基地内で過ごした。同式典での演説では、初めに「カトリーナ」の救援活動に少し触れたが、大部分はイラクでの活動についてであった。
- (E) 同大統領は、この式典からクロフォードの私邸に戻ったが、被害状況が明らかになるにつれ、政府及び大統領への批判を回避するため、8月31日にワシントンへ戻った。休暇の予定は9月2日までであったことから、2日間のみ短縮したこととなる。
- (F) しかしながら、米国ハリケーン・センター(NHC : National Hurricane Center)が現地時間2005年8月26日午後5時、ハリケーン「カトリーナ」が、今後36時間以内にカテゴリー4の勢力に拡大する可能性があり、その後、米国南部のメキシコ湾岸に上陸する可能性が高いとの警報も発出し、ルイジアナ州のブランコ知事とミシシッピ州のバーバー知事が、各々の州に対し非常事態宣言を発出した時点で、ワシントンに戻るべきであったと言える。なお、これら同大統領の判断の遅れも、多くのホワイトハウス高官やスタッフが夏休み中だったことが要因として挙げられる。
- (G) 更に、「カトリーナ」上陸前のルイジアナ州の対応(避難等)に対しても、大統領として介入する機会は何度もあったが、結局ルイジアナ州に対応を任せる形となったことは、ルイジアナ州の対応の問題とは別に、大統領の対応においても問題があったと言える。更に、事後対応においても、国家緊急対応計画(National Response Plan : NRP)に基づき国家重大事案(Incident of National Significance)に指定したのが8月31日であるが、連邦政府が意思決定の主導者となるため、もっと早い段階で指定し、積極的に対応に介入するべきであったと言える。

(第2部に続く)

本編は、弊社が契約企業に対し不定期で情報提供している「海外安全レポート」から抜粋したものである。（「海外安全レポート」は弊社の「海外危機管理情報提供サービス」に基づき、不定期に提供しているもので、2004年の実績で50編のレポートを提供した）

第69号（2005年11月発行）