

CLAIR REPORT

米国における国家都市搜索救助システム —FEMAとUS&R隊—

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 116 (March 1, 1996)

Council of Local Authorities
for International Relations



財団
法人 自治体国際化協会

〒102 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビルディング19階
TEL 03-3591-5483 FAX 03-3591-5346

目 次

はじめに -----	1
序論 -----	2
第1章 連邦対応計画とF E M A -----	3
第1節 連邦対応計画 (Federal Response Plan) -----	3
1 連邦対応計画 -----	3
2 緊急支援機能 (Emergency Support Functions) -----	3
第2節 F E M A (連邦危機管理庁) -----	5
1 設立過程 -----	5
2 使命と役割 -----	6
3 組織 -----	7
第2章 災害への対応 -----	9
第1節 大統領大規模災害宣言 (A Presidential Major Disaster Declaration) -----	10
1 地方政府の対応 -----	10
2 州政府の役割 -----	10
3 連邦政府が災害対応へ関与する場合 -----	10
4 大統領大規模災害等宣言 -----	10
5 大統領大規模災害宣言を得るまでの過程 -----	11
第2節 緊急支援過程 -----	11
1 地域レベルのプロセス -----	11
2 国レベルのプロセス -----	12
第3節 災害支援プログラム -----	12
1 個人支援 -----	12
2 公共支援 -----	13
第3章 U S & R隊の組織と活動 -----	14
第1節 U S & R隊 -----	14
1 U S & R隊 -----	14
2 U S & R隊の定義 -----	14
3 U S & R隊の創設 -----	15
第2節 U S & R隊の配置と支援機関 -----	15
第3節 U S & R隊の構成と各隊員の役割 -----	18
1 U S & R隊の構成 -----	18
2 各ポジションの役割 -----	19
3 Field Operations Guide (災害現場活動ガイドブック) -----	25
4 ポジションにおける資格 -----	26
5 ボランティア隊員 -----	26

第4節	U S & R隊の出動過程	27
1	通報段階	27
2	通報の種類	28
3	輸送段階	29
4	オクラホマ爆破事故における出動過程	30
第5節	U S & R緊急事態支援隊 (US&R Incident Support Team)	31
1	U S & R緊急事態支援隊	31
2	U S & R緊急事態支援隊の位置付け	31
3	U S & R緊急事態支援隊の構成	33
第4章	U S & R活動における制度と仕組み	34
第1節	合意の覚書 (Memorandum of Agreement)	34
1	合意の覚書	34
2	合意の覚書における問題点と課題	34
第2節	F E M A、州政府及び支援機関の責任	35
1	F E M Aの責任	35
2	州政府の責任	35
3	支援機関の責任	36
第3節	隊員の身分	36
1	隊員の身分に関する概念	36
2	給料	37
3	公務災害補償	37
4	不法行為	38
第4節	U S & R活動における財政制度	38
1	補助制度	38
2	返済制度	40
	参考文献等	41

はじめに

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災への対応を教訓として、国、地方自治体、民間等様々なレベルで、新しい防災体制の在り方をめぐって検討がなされている。国レベルでは、防災問題懇談会が設置され、各省庁ともそれぞれの分野における防災体制の見直しが、また、地域レベルでは、地域防災計画の見直しや相互応援協定の締結等の試みがなされている。

数ある災害への対応の中で、被災者の救助は、尊い人命を救うという性格上最も基本的かつ一次的な対応が必要とされ、最も迅速性と効率性が要求されることはいうまでもない。また、被災地域の自治体限りで対応しきれないような大規模災害等が発生した場合には、広域的更には全国的な相互応援救急救助システムを活用して、統一的に救助活動を展開していく必要があることは、いずれの国においても共通の課題である。

日本では最近、消防庁のイニシアティブにより、緊急消防援助隊が創設され、国内で発生した地震等の大規模災害における人命救助活動等を支援するための全国の消防機関による迅速な援助体制が整備されることとなったが、これに先立ち米国では連邦レベルで都市捜索救助隊のネットワークが確立されている。本レポートではこの都市捜索救助隊の組織と活動の実際を紹介することにより、今後の日本の大規模災害対策への対応に資することしたい。

序論

このレポートでは、米国における地方政府又は州政府の対応能力を超える大規模災害又は緊急事態が発生した場合の連邦政府の対応と地方自治体及び州政府の役割を概説することとし、第1章と第2章において全体的な災害対応の仕組みを、また、第3章と第4章においては国家都市搜索救助システムを取り上げるが、このレポートの主眼が、後者のシステムの紹介にあるため、全体的な連邦政府の対応については概説にとどめることとした。

本レポートでは「大規模災害等」という用語は、大規模災害に加えて緊急事態を含めた概念として用いているが、大規模災害等における連邦政府の災害支援に関して定めたロバート・T・スタッフオード災害救助緊急援助法（法律第93-288号（修正））の定義によれば、「大規模災害」とは、「米国内における、ハリケーン、竜巻、台風、高水、高潮、津波、地震、噴火、地滑り、雪嵐、干ばつ等の自然災害、又は、原因を問わず、火災、洪水、又は爆発で、それによる被害・損害・困難を軽減するための地方・州政府及び災害救済組織の努力と可能な資源を補完するために、大統領の決定によるこの法律に基づく大規模災害支援を必要とされる程度に重大で大規模の被害をもたらすもの」をいい、「緊急事態」とは、「人命を救助し、財産、公衆衛生及び安全を保護し、又は、大惨事の脅威を軽減・回避する地方及び州政府の努力及び能力を補完するために、大統領の決定による連邦支援が必要とされる米国内の出来事又は事件」をいうものとされている。

なお、本文中、実際の災害事例として引用している「オクラホマ爆破事故」とは、1995年4月19日、オ克拉ホマシティの連邦政府ビルが爆破され、168名もの多数の犠牲者が生じた事件で、FEMA及びUS&R隊が最も活躍した大規模災害等の一つとして知られている。

第1章 連邦対応計画とF E M A

第1節 連邦対応計画（Federal Response Plan）

1 連邦対応計画

1988年、法律第93-288号は法律第100-707号により修正され、ロバート・T・スタッフード災害救助緊急援助法（法律第93-288号（修正））と改称された。スタッフード法は、人命を救助し、公衆衛生、安全及び財産を保護するために、災害と緊急事態に対応するための諸権限を連邦政府に与えている。

連邦対応計画（法律第93-288号（修正）について）（以下、「計画」とする。）は、スタッフード法の権限に基づく連邦対応支援を必要とする大規模災害等に対処するための連邦政府の対応計画であり、各州政府及び地方政府の対応努力を補完する連邦対応支援の提供に際しての立案、方針、作戦コンセプト、組織構造及び関係省庁・機関への具体的な責任の割当てを概説している。

「計画」は、以下の基準を満たす、地震、ハリケーン、台風、竜巻、噴火等の自然災害、放射能又は危険物の放出を含む技術的要因による緊急事態、及び連邦支援を要求するその他の事件に適用される。

- ・州及び地方政府の対応では対処しきれない場合
- ・通常、州政府が連邦支援を要求した場合
- ・大統領が正式に災害が発生したことを宣言し、スタッフード法に基づく災害支援の権限を発動した場合

2 緊急支援機能（Emergency Support Functions）

「計画」は、連邦政府が資源を動員し、州及び地方政府の対応努力を強化する活動を行うための基本的な機能及び構造を示しており、州政府が最も必要とするであろう連邦支援の種類を12の緊急支援機能（以下、E S Fとする。）に集約するという機能的手法を用いている。

それぞれのE S Fは、それぞれの機能分野における権限、資源及び能力により選定された主務官庁が率いるものとされている。主務官庁以外の省庁は、一つ又はそれ以上のE S Fの補佐機関として指名される。後述する都市捜索救助は、E S F 9として構成されている。

また、民間の慈善機関であり、災害又はその他の天災による人的被害を軽減することを目的とする米国赤十字は、「計画」の上では連邦政府の機関とみなされ、E S F 6の集団救護を担当している。

連邦支援は、大統領のため連邦危機管理庁（F E M A）長官により任命される連邦調整担当官（Federal Coordinating Officer, F C O）の総合的調整の下、被災した州に対して提供される。連邦調整担当官は、被災した州を管轄する F E M A 地域事務所（後述）の高官が任命されるケースが多い。

E S F をその機能別に分類すると、以下の四つのグループに分けられる。

(1) 活動支援グループ

E S F 1 輸送（運輸省）

民間及び軍の輸送を支援する。

E S F 2 通信連絡（国家通信システム）

遠距離通信を支援する。

E S F 5 情報企画（連邦危機管理庁）

連邦政府の対応・復旧活動全体を推進させる重要な情報の収集・分析・広報を行う。

E S F 7 資源支援（総務庁）

支援活動中の連邦関係省庁に装備、物資、補給品、人員を提供する。

(2) 公共施設支援グループ

E S F 3 公共事業工事（防衛省）

必要不可欠な公共サービス及び施設の復興を支援する。

E S F 12 エネルギー（エネルギー省）

電力及び燃料供給施設の復興を支援する。

(3) 人的サービスグループ

E S F 6 集団救護（米国赤十字）

被災者のための食糧、避難所、救急医療、安否確認等の業務を管理運営する。

E S F 11 食糧（農務省）

食糧等のニーズの把握と現地への搬送支援を行う。

(4) 緊急サービスグループ

E S F 4 消防（農務省）

山村、農村、都市部の火災消化活動を支援する。

E S F 8 保健医療（厚生省）

公衆衛生、医療を支援する。

E S F 9 都市搜索救助（連邦危機管理庁）

倒壊した建物等における人命搜索及び救助活動を支援する。

E S F 10 危険物（環境保護庁）

石油等の危険物災害対応を支援する。

() 内は主務官庁である。

第2節 F E M A (連邦危機管理庁)



F E M A (Federal Emergency Management Agency) は、米国内における大規模災害等の緊急事態に対応する連邦政府の中心機関である。

F E M A は、第1節で述べた連邦対応計画において主要な役割を担い、大規模災害等への対応における最も重要な機関として理解されている。

なお、F E M A は、「連邦緊急事態管理庁」とも訳されているが、前述のとおり緊急事態のみならず大規模災害を含めた危機に対応する機関である以上、「連邦危機管理庁」と訳する方が適当であろう。

1 設立過程

1978年6月、カーター大統領は、第3次組織再編計画を議会に提出し、承認を受け、同計画は同年9月に発効した。

この計画は、緊急事態に対する対応力を強化し、緊急時における地方との接点を連邦政府内に確立するために作成されたもので、F E M A を設立し、そこに長官、副長官、4名の局長、10名の地域事務所長を設置することが提言された。

この計画を履行すべく、1979年3月31日大統領令12127号が定められ、F E M A が正式に設置された。その際、消防法に基づく連邦消防局（商務省）の諸権限、国家洪水保険法及び都市財産保護法に基づく連邦保険局（都市開発省）の諸権限及び緊急放送シス

テムに関する商務省と大統領の諸権限が、F E M Aに委譲されている。

その後、1979年7月20日大統領令12148号が定められ、連邦民間防衛法、災害救済法、地震危機削減法に基づく大統領の諸権限及びその他の調整に関する諸権限が、F E M Aに委譲された。現在のF E M Aの諸機能は、この大統領令12148号により確立されたものといってよい。

2 使命と役割

F E M Aの使命は、危険緩和（災害予防）、対応及び復旧に関する包括的危機管理プログラムを通じて、あらゆる種類の危機による生命・身体・財産の損失を軽減すべく、国家レベルのリーダーシップと支援を提供することにある。

この使命を履行するための政策的優先課題として、(1) 地方及びその他関係機関との間で危機管理におけるパートナーシップを確立すること、(2) 包括的な国家危機管理体制を確立すること、(3) 危険緩和（災害予防）に重点を置くこと、(4) 迅速かつ効率的な災害対応を行うこと及び(5) 州及び地方における危機管理体制を強化することを挙げている。

F E M Aの役割を、大規模災害等の発生前、発生中及び発生後に分別してみると次のとおりである。

大規模災害等の発生は予測が不可能なケースが多い。しかし、常に大規模災害等を想定し、それに対する対応を準備すること及び危険緩和を図ることは不可欠な行政需要である。大規模災害等発生前のF E M Aは、災害予防又は災害対応のためのプログラムの企画立案、各種ガイドラインの作成、地方及び州政府に対する様々な支援を行っている。

大規模災害等が発生すると、災害対応のため多数の関係者が出現する。地元の自治体、州政府、連邦政府の各機関、ボランティア団体をはじめとして、多くの人・金・ものが被災地に集結する。多種多様な関係者・関係団体の存在は、しばしば、被災地を混乱に陥れ、現場には情報が入り乱れる。このような中で、災害時においてF E M Aが最も重視し、またF E M Aに対し最も期待されている役割は、関係者間を調整することと情報を一元化することであり、それにより、災害現場における混乱を防ぎ、効率的な対応を可能にすることとされている。

大規模災害等発生後には、被災地域には、個人的損失から公的損失まで様々な損失が残存し、それは地元自治体や州の財源だけでは対応しえないことが多い。F E M Aは、災害救済基金を管理しており、この基金を利用して、これらの損失の復旧に対する財政的又は他の支援を行う。

このように、F E M Aは、実施部隊としての役割よりも企画調整官庁としての役割を果たしているが、連邦政府レベルの官庁としては当然のことといえよう。

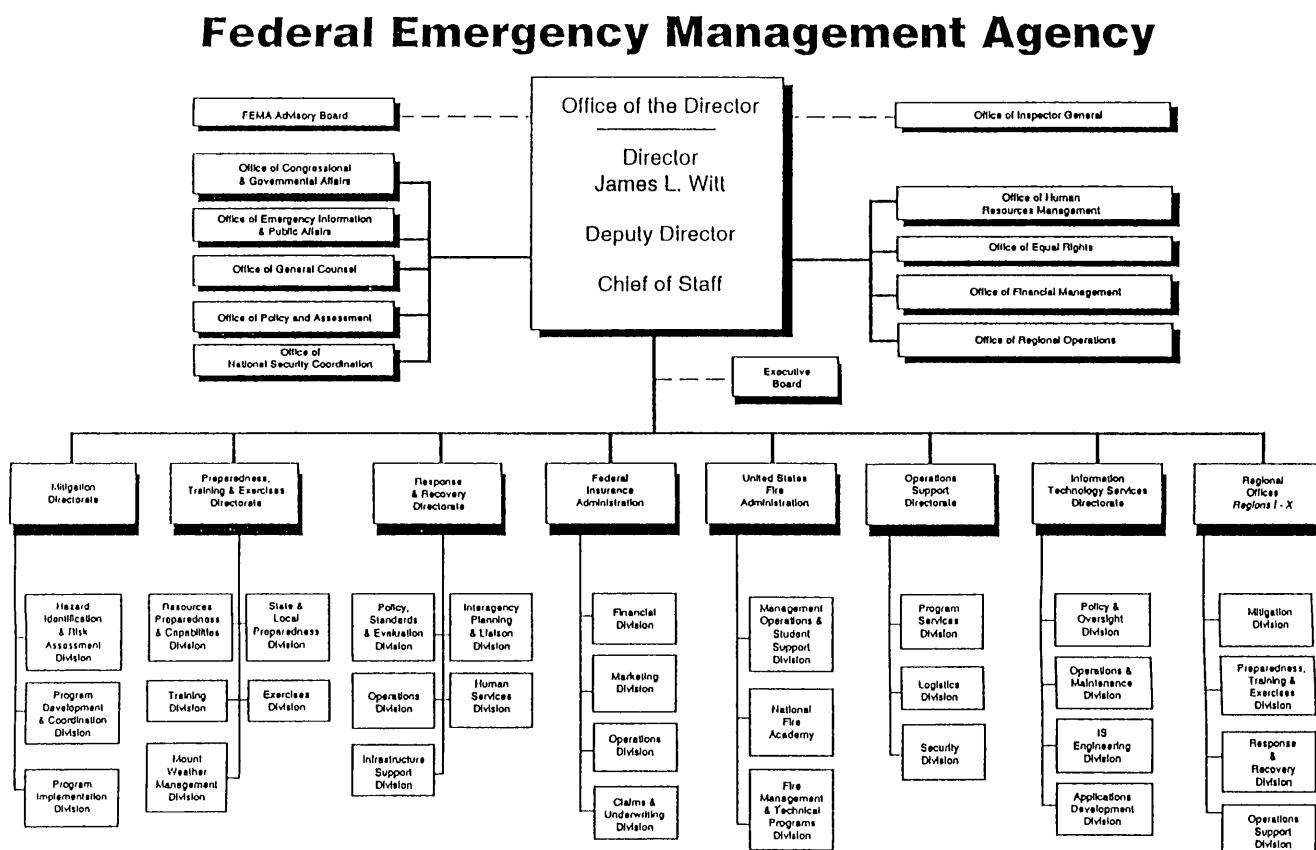
3 組織

F E M Aの組織は、ワシントンD.C. の本部（参照図1参照）と全米各地に設置されている10の地域事務所（参照図2参照）から成る。職員数は、1995年1月現在2527名である。

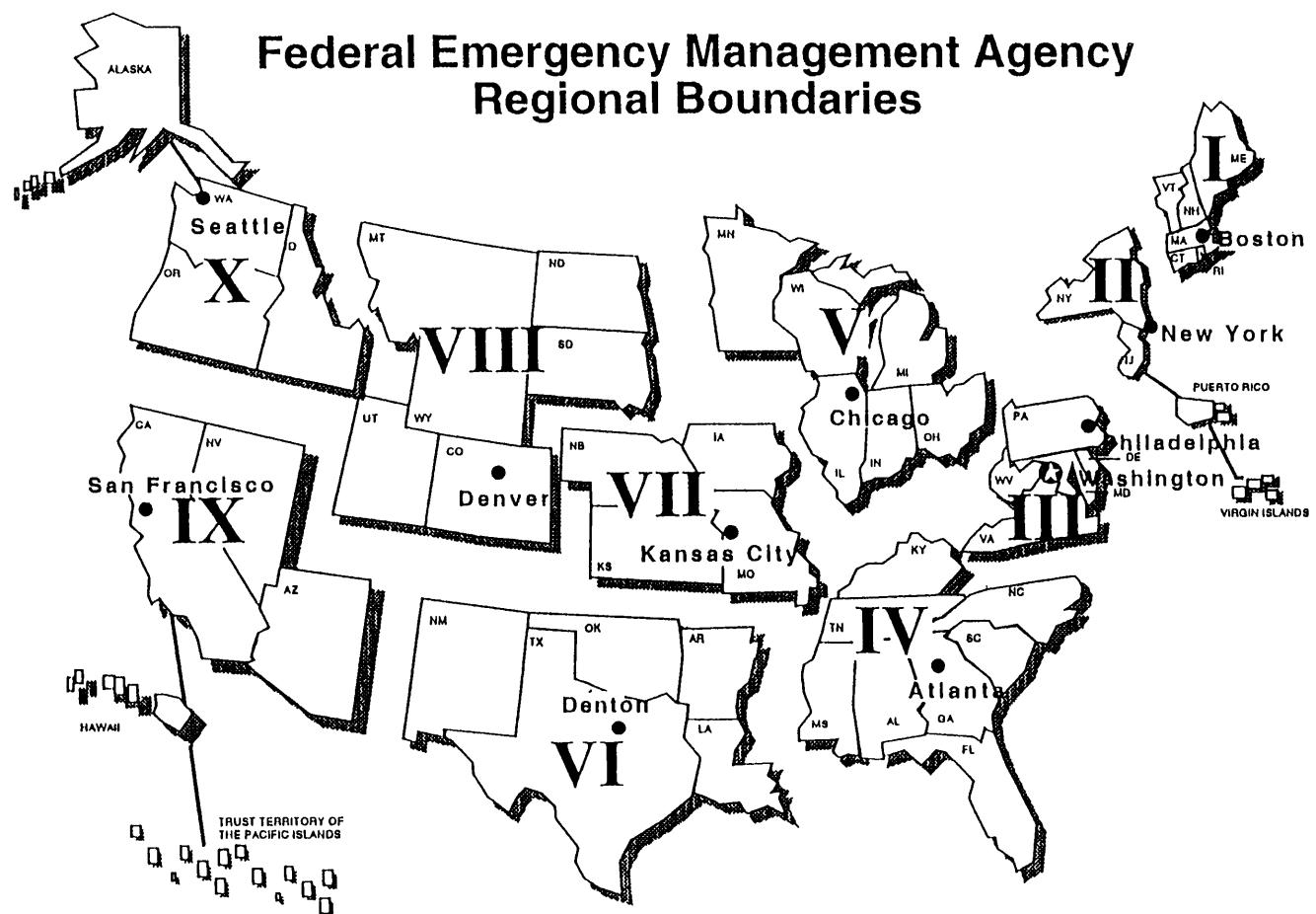
F E M A本部の組織の中には、現在、危険緩和局、準備・養成・訓練局、対応・復旧局、連邦保険局、連邦消防局、活動支援局、情報技術サービス局の七つの局が設置されている。

後述する国家U S & Rシステムを担当しているのは、対応・復旧局の活動課である。

参照図1



参照図 2

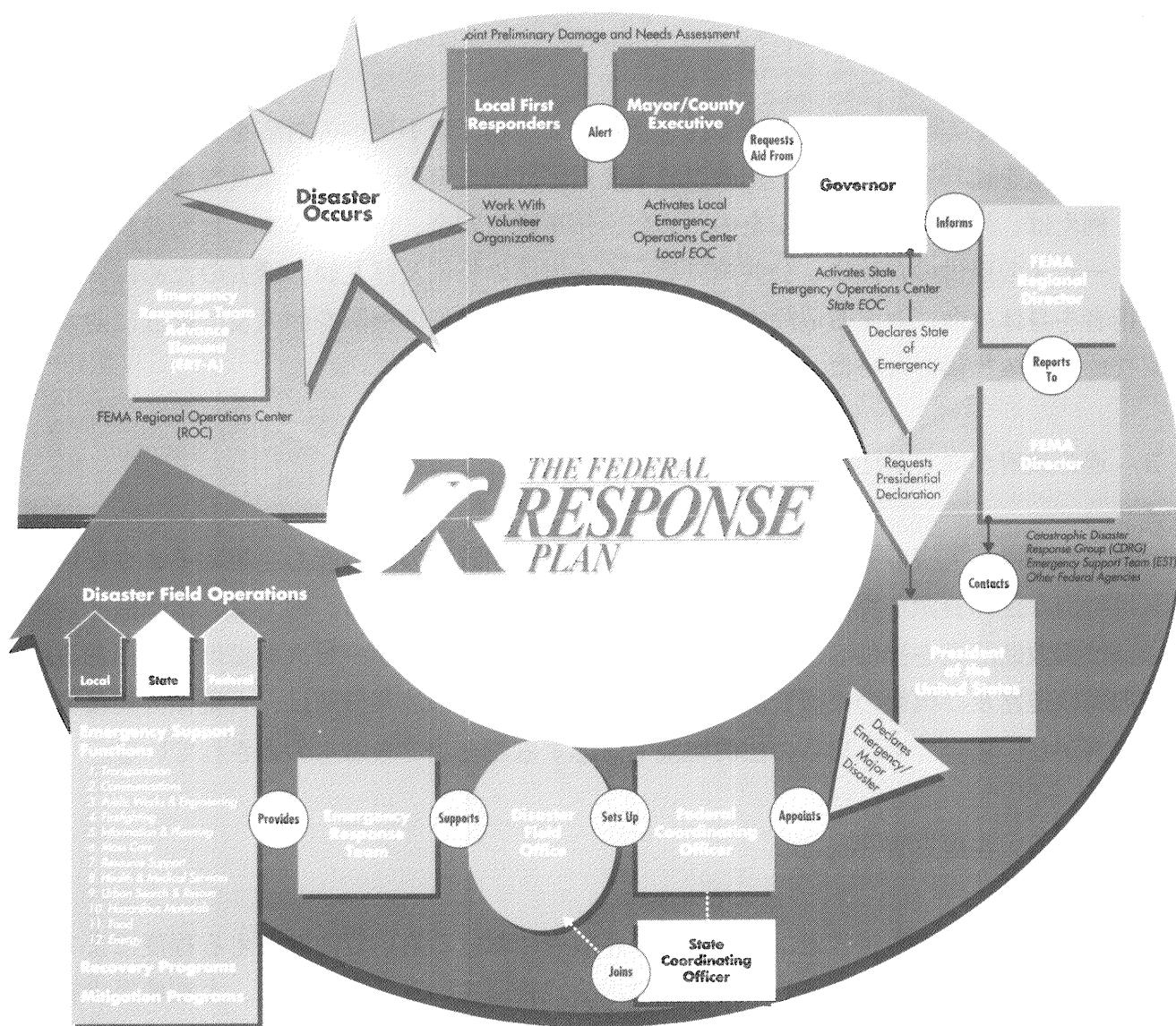


第2章 災害への対応

大規模災害等への対応は、地方・州及び連邦政府の機関、産業界、電気・ガス・水・電話及びその他の通信施設会社、病院、緊急医療サービスチーム、災害救援機関及びボランティアを含めた広範な官民組織の技術及び資源が必要となる。ひとたび災害が発生すると、様々な部門の専門家チームが、被災者の世話、無秩序に対する人々の対応補助等、不可欠なサービスを提供し、復興のための行動を開始する。

災害現場に対して緊急支援を提供するまでのプロセスについては、参考図3に示すとおりであるが、補足説明すると次のとおりとなる。

参考図3



第1節 大統領大規模災害宣言（A Presidential Major Disaster Declaration）

1 地方政府の対応

いかなる災害緊急事態に対しても、第一次的対応者が地方政府であることはいうまでもない。通常、市長、市管理者（シティーマネジャー）又は郡長官が、地域の危機管理担当官の支援を得て、地域緊急事態対応計画を発動する。

対応は、通常市役所、警察署又は消防署に設置される緊急事態活動センター（Emergency Operations Center）で調整される。最初に現場で対応するのは、警察、消防、捜索救助、医療、通信、輸送及び公共施設サービスである。災害が地方政府限りで対応しえない場合には、地方政府は州政府に支援を求めることがある。

2 州政府の役割

州政府は、地方政府に対し技術支援を行い、大規模緊急事態への対応を支援する。州の危機管理室を通じて、知事は、州の緊急事態対応計画を発動し、州の職員を現場へ派遣する。例えば、州警察を公共の安全のために、州軍隊を安全、輸送、医療、食料及び仮設住宅サービスの提供のために、公共施設チームを道路の整備及び瓦礫の除去のために、環境技術者を身体生命に対する危険物の測定のために、その他の機関を個人及び家族に対する直接的支援の提供のために、それぞれ派遣することとなる。

3 連邦政府が災害対応へ関与する場合

連邦政府は、災害の被害及び破壊状況が地方及び州政府の対応能力を超えるような場合又は特別な連邦資源が現場で必要な場合に、災害対応へ関与する。例えば、米国沿岸警備隊は捜索救助活動を提供し、米国陸軍技術隊は緊急洪水保護サービスを提供し、連邦道路管理局は道路及び橋梁の修復資源を提供する。たいていの連邦機関は、大統領大規模災害等宣言がない場合でも、自らの法的権限で対応することができるものとされている。

4 大統領大規模災害等宣言

大統領大規模災害等宣言とは、地方及び州政府における対応資源を超える程度にまで災害等の規模が大きいことを認知する大統領の公式表明をいう。大統領は、大規模災害宣言又は緊急事態宣言（A Major Disaster Declaration or An Emergency Declaration）のいずれかを発し、F E M Aを通じて、災害支援の必要な地域を指定し、実施可能な支援のタイプを決定し、連邦対応及び復興努力を指揮調整するF E M A職員（連邦調整担当官）を指名する。

大規模災害宣言と緊急事態宣言の相違は、第1に、大規模災害宣言は、必ず、被災した州の知事の要請に基づき大統領が承認するのに対し、緊急事態宣言は、知事の要請に基づく場合と、知事の要請の有無を問わず、連邦政府が対処しなければならないという大統領の決定に基づく場合の2とおりあるという点である。

第2に、大規模災害宣言の場合は、第3節で述べる連邦政府の支援プログラムを受けることができるが、緊急事態宣言は、緊急支援は受けられるものの、そのような長期にわたる連邦政府の支援を受けることはできない、という点である。

例えば、オクラハマ爆破事故においては、大統領は、事件発生直後に緊急事態宣言を発し、連邦政府の緊急支援が開始されたが、大規模災害宣言は事件発生1週間後に出され、その日以降連邦政府の支援プログラムが開始されている。

5 大統領大規模災害宣言を得るまでの過程

大統領大規模災害宣言は、通常以下の過程による。

- ・被災した州の知事が、地方、州、連邦及びボランティア機関による損害評価に基づき、大規模災害宣言を大統領に要請する。
- ・F E M Aは、災害の規模及び地方と州の復興能力に基づき、要請を評価し、大統領府に行動を進言する。
- ・大統領は要請を承認し、又は、要請を拒絶する。この決定過程は、災害の性質により、数時間から数週間かかる。

第2節 緊急支援過程

1 地域レベルのプロセス

連邦政府の対策を必要とする、又は必要とするかもしれない事態が発生すると、被災地域を所管するF E M A地域事務所長は、事務所内に、地域活動センター（Regional Operations Center）を開設するとともに、被害状況と人員・物資の必要性の調査等のため、被災地に緊急対応チーム先遣隊（ERT-A: Advance Element of the Emergency Response Team）を派遣する。

ERT-Aは、F E M Aをはじめ、緊急支援機能（E S F）の主要機関の代表で構成され、必要な対応活動を評価し、災害現場事務所（DFO: Disaster Field Office）の設立準備を開始する。

大統領による大規模災害又は緊急事態宣言の後、現地の総責任者である連邦調整担当官（F C O）が任命されると、ERT-AはERT（Emergency Response Team；緊急対応チーム）に昇格し、災害現場事務所（D F O）が設置され、本格的に12種類の緊急支援

活動が開始される。

2 国レベルのプロセス

災害発生第1報後2時間以内に、F E M A本部内に緊急支援チーム（EST: Emergency Support Team）が設置され、必要に応じて、連邦関係機関による大規模災害対策グループ（CDRG: Catastrophic Disaster Response Group）が設置される。

緊急支援チーム（EST）は、あらかじめ指定された関係省庁の実務者レベルで構成される。また、大規模災害対策グループ（CDRG）は、関係省庁の幹部クラスで構成され、F E M A長官が議長を努める。

第3節 災害支援プログラム

大規模災害等発生後の復興段階では、一般に地方及び州政府に多大な財政的負担をもたらすこととなる。公共施設及びインフラ施設は、損害保険に加入していない場合が多く、大都市さえ財政的に苦境に陥る場合も多い。

大統領による大規模災害宣言が発された場合には、連邦政府の財源が投入されることとなるが、州政府においても、復興対策のため多くの州財源及び資源を充てなければならぬ。

大規模災害は、ハリケーン、地震、津波、竜巻又は大火災等に起因することは、先に触れたが、これに対し大統領は、補足的な連邦支援の保証を決定する。そして、F E M Aにより管理されている災害救済基金から財源が拠出されることとなる。

災害支援は、「個人支援－住宅被害等の個人の財産損害に対するもの」と「公共支援－インフラ施設、公共施設の修復や瓦礫除去に対するもの」の二つに分類することができる。

1 個人支援

宣言の直後、復興作業員が災害現場に到着し、災害申請センター（Disaster Application Centers、以下、D A Cとする。）を開設する。D A Cは、被災者が面接者と会い、個人損害を述べ、支援を申請する場所である。個人に対する災害支援は、一般的に、以下のカテゴリーに属する。

災害住宅は、地方の資源を使い、住宅が損壊又は破損した人に対し、上限18月の間、提供される。このプログラムは、また、損壊した住宅の緊急修理に対する財政措置を含む。移動住宅は、地方におけるアパート又はホテルが足りない場合にのみ、利用される。

低利災害融資は、災害の後、自宅保有者又は中小企業庁からの借主に対し、保険に加入していない財産損害を補うために行われる。利息は4～8%の間で設定されるが、大抵の

人は比較的低利の融資を受けられる。融資は、住宅の修理又は転居、自動車、衣服及びその他の個人財産に対して充てられる。融資は、また、産業界における財産損害及び経済的損失に対しても充てられる。

災害補助金は、融資を返済しない被災者に対して、最高12,600ドルまで（1995年時点）与えられる。補助金は、他のプログラムでは対処できない重要な災害関連需要及び必要経費に対するものである。それらには、衣服、自動車及び医療費も含まれる。

その他の災害支援プログラムには、危機的状況におけるカウンセリング、災害関連の失業、所得税、社会保障、退役軍人の恩典に関する法律的支援及び援助を含む。D A Cにおいては、州及び地方政府の支援も受け付けている。

申請書受領後、損害を確定するために、損害財産の調査が行われる。承認されると、申請者は賃貸支援又は補助金のための小切手を受ける。融資支援は、より多くの情報を必要とするため、承認は申請後数週間かかる場合もありうる。大抵の個人支援プログラムは、災害発生後60日間以内に行われる。

支援がその有資格者に対してのみ行われたかそして災害支援財源がその本来の目的のためのみに使用されたかを確認するための監査が事後行われる。これら連邦プログラムの財源は、損害保険のような他の財源と重複して使用することはできない。

大規模災害の後、F E M Aは、すべての被災者に対して、申請可能な支援プログラムがあることを通知し、それらに申請することを勧めるよう努める。電話による申請も可能な無料の電話登録番号（800-462-9029）も常置されている。ニュースメディアが、報道を通じD A Cの開設や災害支援プログラムの宣伝に協力する。

2 公共支援

公共支援とは、損害を受けた地域社会のインフラ施設の再建に要する費用の一部を負担する州及び地方政府に対する支援をいう。一般的には、公共支援は、承認を受けた計画費用の75%を支出する。公共支援には、損壊物除去、危険保護措置、公共サービス、被災した公共財産の修復、不可欠な政府機能に対する融資及び公立学校に対する補助を含む。

被災者及び公共機関は、将来の災害による生命及び財産の危機を削減するよう奨励される。具体的には、定期的に洪水の被害を受ける住宅の洪水危険区域における盛土又は同区域からの移動、地震又は強風に対する抵抗を強めるための建築物等の鉄筋化、地方・州及び連邦政府による適切な法律及び規則の採択及び施行等がそれである。F E M Aは、損害を受けた建築物の修復の際、緩和措置に対する財源を奨励し支援する。