



## 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2部)

第1部に続き、本号(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. ルイジアナ州当局の対応における問題点

下記は、ルイジアナ州の対応における問題点についてまとめたものである。なお、2000年1月に改訂されたルイジアナ州の南東ルイジアナ・ハリケーン避難計画(Southeast Louisiana Hurricane Evacuation and Sheltering Plan)によれば、ルイジアナ州内でのハリケーンによる避難勧告・命令等は、州知事の権限となっている。一方、州の下での行政単位である郡は、州知事及び緊急対応の事務局(調整及び実務)となるルイジアナ緊急対応室(LOEP: Louisiana Office of Emergency Preparedness)による指示・命令を実施する当事者としての位置づけとなる。そのため、下記「2. ニューオリンズ市当局の対応における問題点」についても、ルイジアナ州の問題点であるとも言える。

#### ① 連邦政府との連携の欠如

- (A) 既述の通り、共和党支持者の多いルイジアナ州において、民主党保守派のブランコ知事と連邦政府との関係については、災害対応という連携においては問題があったと言える。
- (B) 米国ハリケーン・センター(NHC: National Hurricane Center)は現地時間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を発出した。この警報を受け、ルイジアナ州のブランコ知事は、同州に対し非常事態宣言を発出した。この発出については、決して遅いものではなく、適正であったと言える。
- (C) しかしながら、巨大ハリケーンが襲来する可能性が高い状況においては、非常事態宣言と同時に、連邦政府に対し支援を要請するべきであったと言える。なお、連邦政府に対し支援を要請したのは、8月27日になってからであった。(ルイジアナ州の南東ルイジアナ・ハリケーン避難計画においては、連邦政府に対し支援を求める権限は州知事となっている)
- (D) また、連邦政府との連携に問題があったため、現場における主導者が明確となっていなかったことは、緊急時対応において決定的な問題であったと言える。特に、連邦政府・州・市・NPO組織・ボランティア組織・赤十字・支援を申し出た企業等の調整において、主導者が明確になっていなかったことは、現場での対応において混乱の主因となったと言え

る。

## ② 対応の遅れ

- (A) 既述の通り、ブランコ知事は、現地時間 8 月 26 日午後 5 時の NHC の警報を受け、同州に対し非常事態宣言を発出した。この発出については、決して遅いものではなく、適正であったと言えるが、ブッシュ大統領が 8 月 27 日、「カトリーナ」が今後も発達を続け、ルイジアナ州及びミシシッピ州に再上陸する可能性が更に高まったとして、ルイジアナ州のブランコ知事及びニューオリンズ市のネーゲン市長に電話で強制避難命令の発出を要請した（但し、法的拘束力はない）のに対し、州当局として強制避難命令等の行動を取らなかったことは、対応の遅れと言わざるを得ない。
- (B) 更に、NHC のメイフィールド (Max Mayfield) 所長が、現地時間 8 月 27 日午後 8 時に、「カトリーナ」がカテゴリー4以上の勢力を保ちながら、ルイジアナ州・ミシシッピ州周辺に再上陸する可能性が更に高まったことを電話にてルイジアナ州のブランコ知事及びニューオリンズ市のネーゲン市長に説明したが、これに対しても特段の対応をとっていなかった。（ニューオリンズ市長は、この 2 時間前に非常事態を宣言し、避難勧告を発出したが、強制避難命令が発出されたのは翌 8 月 28 日であった）

## ③ 事後対応における問題

- (A) 州単位での緊急事態においては、復旧や後方支援、治安確保等、災害救援の業務のほとんどは州兵が担うこととなる。しかしながら、ルイジアナ州から約 3,000 人、ミシシッピ州から約 3,800 人の州兵がイラクに派遣されていたため、初期対応に十分な州兵が確保できず、被害の拡大を招いたことが指摘されている。
- (B) また、事後対応においては、ブランコ知事の意味決定の遅延も散見される。例えば、「スーパードーム」の避難民の移送のためにスクールバスを手配する命令書にサインしたのが 8 月 31 日であり、同ドームでの悲惨な状況を助長した原因となったとも言える。

## 2. ニューオリンズ市当局の対応における問題点

ニューオリンズ市の対応において最も問題視された事象は、避難者が押しかけた「スーパードーム」及び「コンベンション・センター」での状況であった。既述の通り、FEMA 等の連邦政府も 9 月 1 日まで詳細な状況を把握しておらず、更に迅速な対応もできなかったことから、これら両避難所内の状況は悪化し、悲惨な状況となっていった。この惨劇は、テレビ映像によって全米・全世界に配信されたことから、今次「カトリーナ」に対する連邦政府・州・市当局の対応に非難が集中する結果となった。下記は、ニューオリンズ市当局の対応における問題点である。

### ① 避難計画実施における問題

- (A) ルイジアナ州の南東ルイジアナ・ハリケーン避難計画では、強制避難命令が発出された場合、自動車を所有する市民は自家用車で避難し、自家用車を所有しない市民に対しては、スクールバス等の公用車、ボランティア組織等から供出された車両等で避難する事が明記されている。しかしながら、実際には、自家用車を所有しない市民の避難には、これら車両が使用されていない。
- (B) また、主に自家用車を所有しない市民に対しては、「スーパードーム」に避難するよう呼びかけたが、同ドームには、食料・水・医薬品等はほとんど運び込まれておらず、更に自家発電・トイレの増設等の準備も行われていなかった。更に、ドーム内の治安維持のための警察官や医療関係者もごくわずかであった。
- (C) 更に、避難命令を拒否し、市内に留まる市民が数万人に及んだことは、移動手段の手配を怠ったという問題とともに、移動手段を持たない人口がどの程度いるかといった点を加味した計画になっていなかったことも問題として挙げられる。なお、黒人の占める割合の多い貧困層は、生活保護費が月初めに支給されるため資金もなく市内に留まったケースも多

かったと言われている。(今次「カトリーナ」による被害が最も大きかったニューオリンズ市 (Orleans Parish) は、米国勢調査によると住民の 66.6%が黒人で、中には黒人居住者が 99%という地区もある。また、ニューオリンズ居住者のうち、年間平均所得 1 万ドル以下は、全体の 21%で全米平均の約 2 倍 (全米平均 9.2%) である)

## ②対応の遅れ (避難勧告)

- (A) ブッシュ大統領が現地時間 8 月 27 日、「カトリーナ」が今後も発達を続け、ルイジアナ州及びミシシッピ州に再上陸する可能性が更に高まったとして、ルイジアナ州のブランコ知事及びニューオリンズ市のネージン市長に電話で強制避難命令の発出を要請した(但し、法的拘束力はない)のに対し、ネージン市長は現地時間 8 月 27 日午後 6 時、避難勧告を発出したが、この時点では強制避難命令は発出されなかった。
- (B) 更に、NHC のメイフィールド (Max Mayfield) 所長が、現地時間 8 月 27 日午後 8 時に、「カトリーナ」がカテゴリー4以上の勢力を保ちながら、ルイジアナ州・ミシシッピ州周辺に上陸する可能性が更に高まったことを電話にてルイジアナ州のブランコ知事及びニューオリンズ市のネージン市長に説明したが、これに対しても特段の対応をとっていなかった。
- (C) その後、「カトリーナ」は現地時間 8 月 28 日午前 2 時にカテゴリー4に、その 6 時間後の現地時間 8 月 28 日午前 8 時にカテゴリー5に発達した。ネージン市長がニューオリンズ市民全員に対し強制避難命令が発出されたのは、「カトリーナ」がカテゴリー5に発達した 3 時間後の現地時間 8 月 28 日午前 11 時になってからのことであった。

## 3. まとめ

今次「カトリーナ」への米国政府・州・市当局の対応における問題点は既述の通りであるが、これをまとめると下記のような点に集約できる。

### ①詳細な被害想定 (最悪のケースの想定) の欠如

- (A) 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) での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。例えば、日本においては、政府及び自治体等において、自然災害に関する詳細な被害想定 (特に地震については詳細) が行われている。
- (B) 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。そのため、ハード面・ソフト面での対応が不十分であったと言える。
- (C) 特に、堤防が決壊し、市内のほとんどが冠水するとの想定が具体的に行われていなかったことも、初期対応の遅延につながったと言える。

### ②ハード面での対策が未整備

- (A) 1995 年から行われている堤防の強化のための工事等は、イラク復興関連予算の拡大に伴い、大幅に削減されることとなった。また、被害想定のための調査研究費用も認められなかったのも、イラク復興関連予算の拡大によるものであった。
- (B) このことは、政府としては致し方ないとも言えるが、国民の安全を守る費用を戦争にまわしているとの認識を国民に印象付けることとなった。

### ③緊急時対応における組織としての問題点

- (A) 大規模災害においては、連邦政府・州・市当局の連携が不可欠となる。近年における大規模災害においては、FEMA が中心となり連邦政府・州・市・NPO 組織・ボランティア組織・赤十字・支援を申し出た企業等の調整において、主導的立場として活動している。

- (B) 特に、連邦政府・州・市当局間の調整においては、FEMA の存在が不可欠となっていた。しかしながら、2003 年 3 月の FEMA の DHS 統合に伴い、連邦政府組織内での位置付けがあいまい（DHS の下部組織としての主導的活動の抑制等）となり、調整機能を発揮することができなくなっていることが挙げられる。
- (C) 特に、災害現場においては、調整の主導的立場としての FEMA への期待は絶大であり、今次「カトリーナ」への対応のように、対応において問題がある場合には、批判が集中することとなる。
- (D) 連邦政府としての大規模災害・事故への対応の概要を定めた国家緊急対応計画（NRP : National Response Plan\*）が 2004 年 12 月に定められており、今次「カトリーナ」への適用が、同計画が制定されてから初めてのケースであった。

注：\* FEMA が DHS に統合される 2003 年 3 月以前においては、連邦応急対応計画（Federal Response Plan）があった。しかしながら、米国同時多発テロ事件以降の環境変化の中で、2004 年 12 月に国家緊急対応計画が策定された。その目的は、包括的かつ統合的な活動を行うために、連邦政府による予防、対応準備、応急対応、復旧の各活動を、一つの計画に収斂させることであった。また、連邦政府のみならず、州・市町村も含めた国家的な対応も示されている。

- (E) つまり、それまでの FEMA 中心の緊急時対応においては、大統領が地域調整官（Regional Coordination Officer : 一般的に FEMA の上級幹部が指名される）を指名し、この地域調整官が、非常に大きな権限で、現地での最終責任者として、各組織の調整を行う態勢であり、極めて単純な態勢であったと言える。
- (F) しかしながら、2004 年 12 月に制定された NRP では、DHS が連邦政府の要となり、対応する体制となっており、DHS 自体が巨大な官庁であることから、体制自体も複雑となっている。そのため、緊急時対応において混乱が生ずる可能性が前から懸念されていた。

#### ④代替通信手段の多様化・確保の欠如

- (A) 今次「カトリーナ」への対応において、初期対応が遅延した最も大きな要因が、代替通信手段が確保されていなかった点である。今次「カトリーナ」襲来に伴い、ルイジアナ州・ミシシッピ州等の広い範囲で電話等の通信が寸断された。通常、巨大ハリケーンが襲来する可能性が高まった場合には、代替通信手段の確保及び一般通信手段の多様化が不可欠であることは、災害対応においては常識であると言える。
- (B) しかしながら、今次「カトリーナ」における対応では、このことが欠如していたことから、被害状況の把握が大幅に遅延し、対応自体も遅延する結果となった。

#### ⑤初期対応の遅延

- (A) ハリケーン・台風等の風災については、地震と違い、対応のための猶予時間（2～3 日）がある。そのために、NHC 等の機関が迅速な予報態勢を敷いている。今次「カトリーナ」においても、上陸の 3 日以上前から NHC は警報を発出しており、迅速な対応が可能であったと言える。
- (B) しかしながら、詳細な被害想定がなされていなかったことにより、最悪のケースを想定した対応態勢となっていなかったことが、初期対応の遅延の大きな要因であったと言える。

#### ⑥人材の不足

- (A) 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。
- (B) また、緊急時対応の経験がほとんどない人物が、FEMA トップの局長の地位に就いていたことが、対応に遅延の助長をしたと言える。
- (C) 更に、現地での調整を、この局長があたったことが、問題を更に助長したとも言える。

#### ⑦ブッシュ大統領の介入の遅延

- (A) ブッシュ大統領が強いリーダーシップを発揮するために、早い段階で介入（意思決定等）するべきであったと言える。既述の通り、連邦政府が大規模災害・事故等に対応する場合には、連邦政府・州・市・NPO 組織・ボランティア組織・赤十字・支援を申し出た企業等の連携が重要である。特に、連邦政府・州・市の緊密な連携は不可欠となるが、法律・制度面が複雑な上、連邦政府・州・市の権限もはっきりしない部分も多かった。
- (B) 既述の通り、NRP が 2004 年 12 月に制定されたばかりであり、かつ、「カトリーナ」襲来時にブッシュ大統領を含む多くのホワイトハウスのスタッフが休暇中であったことにより、NRP の適用・運用について、初期の段階から混乱があったと言える。
- (C) このような大規模災害での対応の混乱の解消には、ブッシュ大統領の強いリーダーシップが、なによりも重要であったと言える。

以上

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70号（2005年11月発行）