

ケネディ行政大学院
ケースプログラム

ハリケーン・カトリーナ (A) :

ニューオーリンズでの「ビッグワン (大災害)」の備え

Copyright©2006 by the President and Fellows of Harvard College. Translated into Japanese in full with permission of the Case Program, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, by Dr. Mitsuyoshi Urashima, Jikei University School of Medicine, Tokyo, Japan, in 2006.

本ケネディ行政大学院ケースの著作権はハーバード大学総長およびその仲間に帰属するが、東京慈恵会医科大学の浦島充佳が許可を得て 2006 年に日本語に翻訳した。

2005 年 8 月 23 日火曜日、米国気象サービス（NWS）の気象学者達はバハマ南東で、大西洋におけるハリケーン多発シーズンで 12 番目となる熱帯低気圧を発見した。翌日には熱帯性暴風へと勢力を強めたため、気象官はこれを「カトリーナ」と名付け、ハリケーンとなってフロリダ南部を横断しその後メキシコ湾に入る様子を詳細に追跡した。その時点でカトリーナは、同湾の暖水によりエネルギーを増し、「カテゴリー5」ハリケーンというモンスターに成長した。これはNWSが使用するスケールで最強を示し、最大風速は時速 170 マイル、その範囲は中心から 100 マイルを越える異常に大きいものであった。カトリーナは次にフロリダパンハンドルに向かうように見えたが、後にルイジアナの気象官が述べたように、金曜日になって「気象の歴史上で最も劇的な変化の一つ」¹を遂げた。カトリーナは西に向きを変え、米国で最も歴史があり脆弱な都市の一つであるニューオーリンズに、その目標を定めたように思われた。

¹ Col. Jeff Smith ルイジアナ州国土安全保障・災害準備局(Louisiana Office of Homeland Security and Emergency Preparedness)、「ハリケーン・カトリーナの準備と対応を調査する下院特別委員会」（以下、「下院特別委員会」と称する）での証言、2005 年 12 月 14 日。

低地ニューオーリンズへの大型ハリケーンの攻撃の不安は、約 50 万人が住むこの歴史都市に長年垂れ込めていた。直撃による壊滅的な結果は、コンピュータモデルにより予測され、緊急対策立案者のシナリオに描かれ、出版物によって悲惨な内容が想像されていた。ニューオーリンズは何年もその運命から何とか身を守ってきたが、時には「ビッグワン」と呼ばれ今回は長年恐れてきたものに今回直面するように見えた。気象官達は婉曲な言い方をしなかった。土曜日にNWSの国立ハリケーンセンターのディレクターMax Mayfield は、「これは本当に恐ろしい。…しかし、現実である」²と述べた。

² *The Times-Picayune*紙（ニューオーリンズ）、ウェブ版、2005 年 8 月 27 日

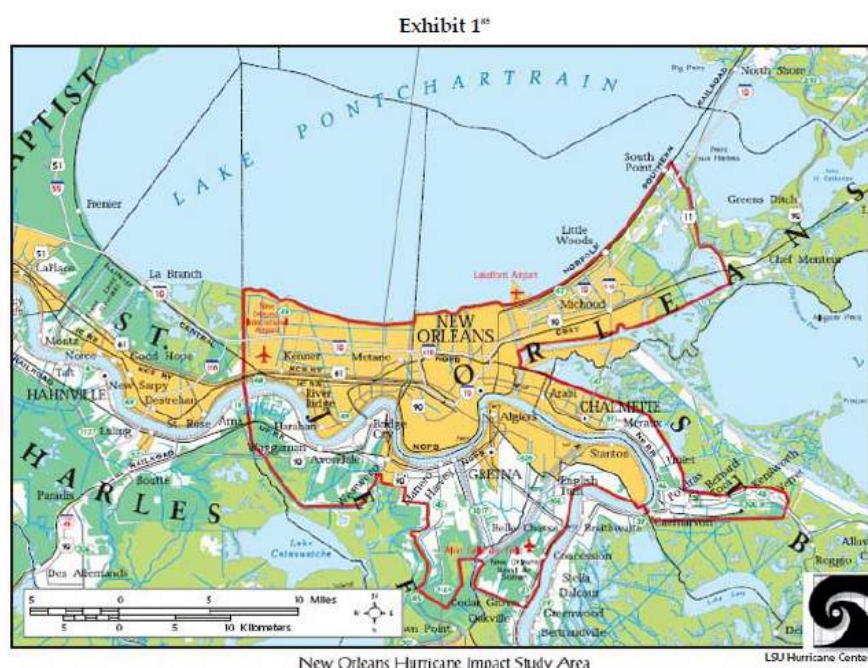
8 月 29 日月曜日の早朝におけるルイジアナの南東沿岸への上陸が予測された時点で、市・州当局は即座に行動に移り、ロードマップを緊急時の対応計画に策定した後、緊急時オペレーションセンターを立ち上げ、緊急時対応要員を警戒態勢に置き、市民に対して注意報と避難勧告を出し、機器・供給物資・要員を準備し、非常時シェルターの扉を開けた。連邦緊急事態管理庁（FEMA: Federal Emergency Management Agency）は州および地方レベルでの活動を監視し、その被災者に食糧や物資を出す FEMA の歴史上最大のオペレーションを開始した。

わずか数日の後、こうした計画の殆どが頓挫し、ハリケーン・カトリーナへの対応は米国史上で恐らく最悪と評価されることとなった。しかし暴風雨に襲われる数時間前には、その準備を行い余波に対応していた担当者たちは、既に宿題は終えていると自信があったようだ。彼らの多くは緊急時対応計画や実施に協力して取り組んでおり、まさにそうした事態への対応が出来ており、準備のレベルはカトリーナがもたらす挑戦に見合うものであった。「我々はニューオーリンズやその状況について熟知していたから、何年間もこの種の災害に対しての対策をしてきた。」カトリーナが上陸した日にFEMAのディレクターである Michael Brown はテレビのレポーターにそう答えている。「…我々はまさに準備万端であった。」³

³ Nicole Gaouette, Alan C. Miller, Mark Mazzetti, Doyle McManus, Josh Meyer, Kevin Sack 「カトリーナの余波：その対策」 Los Angeles Times 2005 年 9 月 11 日 p.A1

背景：ニューオーリンズと「ビッグワン」

ニューオーリンズは、スープ皿、シリアルボウル、ポンチボウル、金魚鉢、果てはバス・タブにまで様々に譬えられてきた。これらは全て、2つの大きくせりあがった水塊、つまり南側のミシシッピ川と北側にある広くて浅いポンチャートレイン湖に対する、その不安定な関係を形容する比喩的表現である。（ニューオーリンズ市街地の地図は添付資料 1 を参照。）伝説的なフレンチ・クォーターを含む市の最古エリアを除けば、市の殆どは海面より下にあり、暴風雨の際には水が「バサッと」襲いかかり「ボウルが満杯になる」危険に始終さらされていた。



ニューオーリンズ大都市部は市街地と周辺の行政区から成り、堤防・防水壁・運河・橋・水門・ポンプ場を持つ 475 マイルにも及ぶ精巧なシステムが、水を堰きとめると同時に導水も行う役割を果たし都市を守っていた⁴。同システムの主要部分はポンチャートレイン湖に沿った堤防・防水壁・運河の複雑な連鎖であり（添付資料 2 を参照）、これは 1965 年のハリケーン・ベッツィ（ニューオーリンズおよび隣接 St. Bernard 行政区を浸水させ、81 人の死者と数千の家屋喪失を招いたカテゴリー 3 の悲惨な暴風雨）の被害を受けて建設された。しかし多くの指摘があるように、「ポンチャートレイン湖および周辺のハリケーン防御プロジェクト」と称されるこのシステムは、カテゴリー 3 の暴風雨とほぼ匹敵する「標準形プロジェクトハリケーン」と見なされる複合的なハリケーンの影響に耐えるよう設計されたものである。つまり、ルイジアナの大手新聞である *The Times-Picayune* が指摘したように、「現在は、…大型の暴風雨（つまりカテゴリー 4 ないし 5 のハリケーン）によるサージ（高波）を防ぐ手立ては何も施されていない。⁵」

Exhibit 2⁹⁶



⁴ ルイジアナは 64 の行政区に分割されており、これらは大まかに言って他州の郡に相当する。堤防は一般的に土の土手であり、防水壁はコンクリートと鋼製の大型スラブで、場合によっては堤防の上にある。[John Cloud, 「ニューオーリンズをモップでふき取る」 *Time* 2005 年 9 月 19 日 p.54]

⁵ John McQuaid & Mark Schleifstein 「危険な道」 *The Times-Picayune* 「流失」 5 回シリーズの第 1 回、2002 年 6 月 23~27 日。ネットワーク上 www.nola.com/hurricane/?washingaway。同文書はまた、ミシシッピ川に沿った堤防は 1927 年の大洪水後に 25 フィート超にかさ上げされ、ポンチャートレイン湖の堤防よりはるかに高くなったと指摘している。

更にニューオーリンズの洪水に対する脆弱性は、市を暴風雨サージから守るために構築された防御物そのものによっても悪化されたのだった。水を湾に留めておく働きをする堤防と防水壁は、一方でミシシッピ・デルタ地帯を回復させ再生させるシルトを締め出してもいた。その結果、市とその郊外は沈み始め、乾燥と圧縮の繰り返して生じた土壌の上での大規模開発により、沈下は加速された⁶。更にこれに、沿岸侵食と海面の上昇が組み合わされて、「クレセントシティ（三日月の街）」（ミシシッピ川の堤防に沿うニューオーリンズの半円形を指して言う呼称）は、大災害発生の恐れのある最終リストに載せられていった。

⁶ 同上

ビッグワンを予想する。ベッツィが街を襲ってから数十年にわたり、ルイジアナ州および堤防システムの設計・施工を担当する米国陸軍工兵部隊からは、ポンチャートレイン堤防の強化あるいはその他方法でニューオーリンズの洪水対策を改善するための、様々な対案が出されていた⁷。しかし主として予算不足およびその他優先順位の兼ね合いの中で、堤防システムによる防御力が大型ハリケーンに耐えるよう強化されることはなかった。長期間かけ実施してきた堤防かさ上げなど、既存システムに加えられる主な改善工事にしても、資金不足により遅延を重ねていた⁸。

⁷ 陸軍工兵部隊は通常は洪水防御用インフラの建設を担当し、地方政府がその維持管理に当る。ルイジアナの場合、地方の堤防理事会(委員は知事や行政区政府により任命される)が上下水道理事会と一緒に、当該の洪水防御システムの運営・整備を担当していた。但しミシシッピ川の堤防については、陸軍工兵部隊が運営・整備を行っていた。

⁸ Congressional Research Service 「ニューオーリンズの堤防と防水壁:ハリケーン被害予防」2005年9月6日 p.4。

しかし同時に、過去数十年の間には同市に深刻な脅威となるようなハリケーンは殆どなく、1998年のハリケーン・ジョージや2004年のハリケーン・イワンの場合のように、大型ハリケーンが近づいても時には最後の段階で向きを変えてそれで行った。しかし1990年代半ばにかけて大西洋でのハリケーン活動が活発になるにつれ、専門家や緊急対策立案者たちは、ゆっくりと沈みつつあるこの都市に心配の目を向け、強い暴風雨が直撃した場合に予想される影響を調査し、彼らの殆どがそれを不可避であると考えていた。コンピュータモデルも全て同じことが示された。つまり、もしカテゴリー4ないし5のハリケーンが直撃すれば、米国で最も有名な都市であるニューオーリンズは、事実上壊滅するだろう、ということだった。

ニューオーリンズでの大型ハリケーンの結果を示す最も生々しい描写は、2002 年 6 月 23~27 日に *The Times-Picayune* 紙に掲載された「流失(Washing Away)」と題する 5 回シリーズに見られる。ここでは南方からニューオーリンズに向かってくる暴風雨の最悪のシナリオが描かれている。つまり膨大な水量を伴い当該地域の水路や運河、そして最終的にはポンチャートレイン湖へと流れ込み、暴風の目が北方（およびニューオーリンズの直ぐ東）に向きを変えるとハリケーンの左回りの風は膨大化した湖を横切って北から吹き始め、高波を市街地に送り出す。やがて水は堤防より「高くなり」、もっと悪い場合には堤防を破壊して割れ目や裂け目を作り、そこから何十億ガロンの水が何にも遮られずに、「自然の排水路が全くない、平均で海面より 5 フィート低い地域」⁹に流れ込むことになる。風と水とにより、市の建造物の 90%は破壊されると予想された。避難しなかった推定 20 万人は「必死で生き延びようと」するだろうと、*The Times-Picayune* 紙の記載は不気味な予知に満ちている。「一部の人々はスーパードーム[ルイジアナ州が所有するスポーツ施設]に收容されるだろう。…他の人々は土壇場で緊急避難し最低限の安全を確保し…数千人は家屋や車の中に閉じ込められて上昇する水におぼれるだろう。…生存者は屋根や建物の上、あるいは水に囲まれた高地に取り残され、避難する手段も食糧や飲料水も殆どないまま、恐らく数日間に取り残されることになるだろう。」幾つかの情報筋によれば、死者数は 25,000 人から 100,000 人に及ぶ可能性があるだろう。

⁹ 堤防決壊が生じる可能性がある一方で、ルイジアナ州立大学のエンジニアは 2002 年に *The Times-Picayune* に対してこう述べている。「それは予想されていないことです。」

The Times-Picayune 紙はその「流失(Washing Away)」シリーズで、「ボウルが一杯になる」ことこそ米国で「起こりえる自然災害の最悪のシナリオ」と緊急事態当局者が位置づけた。これは、サンフランシスコの地震など、聞きなれたその他幾つかの恐ろしいシナリオと並んで、最も厄介でそして起こりえる災害について連邦緊急事態管理庁が作成したリストの筆頭あるいは上位に挙げられていた。1965 年にニューオーリンズを破壊した悪名高いハリケーン・ベッツィから時が経過するにつれ、観測者達は不安を募らせていた。「これを知っている者は全員が、針の筵に座っていますよ。なぜなら 50~60 年もの間あの湖(ポンチャートレイン)では何にも起こっていないのですから。そろそろだな、と誰も思うでしょう」と、ある技術コンサルタントは *The Times-Picayune* 紙に語った。「答えはイエス、統計的にそろそろであると思いますよ。怖いです。ハリケーンに関する私の知識からすると、私なら何が起きるかを詳細に観察した上で、とっとと抜け出すでしょう。」

ビッグワンのために対策を立てる。ニューオーリンズの主だった潜在被災地域はFEMAが主導して、市に強大ハリケーンに対応する総合的な対策を開発するよう促した。「ハリケーンパム」と呼ばれるこのプロジェクトは、その設計に尽力したコンサルタントのMadhu Beriwalの言によれば、「対策ワークショップとシナリオに基づく演習」の両側面を持ち、南東ルイジアナ行政区 13 全て、殆ど全てのルイジアナ州の機関、更に 15 の連邦機関から担当官が結集した¹⁰。

¹⁰ Madhu Beriwal 「惨事への備え：ハリケーンパム演習」、上院国土安全保障・政府問題委員会（以後上院国土安全保障委員会と称する）での発言、2006 年 1 月 24 日 p.2。ハリケーンパムは最初の演習ではなかった。2002 年にルイジアナ州立大学の科学者が、ルイジアナと連邦機関のため、ニューオーリンズを直撃する強大暴風雨への当局の対策を検証する目的で、仮想上の「ハリケーンゼブラ」を作った。ゼブラプロジェクトはハリケーンパムより小規模で簡略であり、6 時間のみで終了した。[J. Taylor Rushing 「ハリケーン演習により州の準備を検証する」 *The Advocate Online* 2000 年 7 月 14 日。]

300 余名は 2004 年 7 月に集合して 8 日間のワークショップを実施し、そこで仮想上のハリケーンパム、つまり「勢力が強く速度が遅いカテゴリー3 の暴風雨」で、竜巻を発生させ大都市ニューオーリンズに 20 インチの降雨をもたらすと言う、身も凍るようなシナリオを渡された。この暴風雨で「予測される結果」として、例えば堤防の越水によりニューオーリンズが 10~20 フィート冠水し、60,000 人以上が死亡し、55,000 人が公営シェルターに収容され、合計 110 万人が強制退去となり、何千人もがボートやヘリコプターによる救出を求めることなどがあった。参加者は、捜索・救出、シェルタリング担当、救急医療などのトピックごとにグループ分けされ、シナリオに描かれる状況に対応する計画を立てるよう指示が出された。この演習には、既存の州・地方レベルの緊急時対応計画と、その時点で未だ開発中であった新しい連邦応急対応計画(National Response Plan)（下記を参照）との間に、予備的な「ブリッジング・ドキュメント」を作り出され、それが「その他地点の緊急時対策のテストベッド」になることが期待された。

ワークショップでは最終的に草稿「南東ルイジアナ強大ハリケーン機能計画(Southeast Louisiana Catastrophic Hurricane Functional Plan)」を纏め 2004 年 8 月に発表され、14 の対策分野に言及したものであった。その内の一部は非常に詳細な検討がなされているが、他の部分については所々が煮詰まっておらず、具体的事項は「追って決定されること」となっている。この計画は重大な事象への対応として想定されたのだが、その構成要素の一部は必ずしも最悪のシナリオに取り組んではいなかった。例えば「排水」つまり冠水した市から水を排出する部門では、「堤防の決壊が想定されていない。これは最悪の場合の想定である。」また草稿はその範囲が包括的ではない。8 日間のセッションでは、大型暴風雨に続いて生じる全ての事柄に言及する十分な時間がなかった、と Beriwal は述べた。その結

果多くの「検討事項」例えば安全、指揮・管理、食糧供給、通信等が、今後のワークショップに先送りされた。

2004年7月の最初のセッションの後、これより少人数の参加者によるワークショップが3回開催され、特定分野に関して追加的な計画が行われた。しかしFEMAのある担当者は後にThe New York Times紙に対して、ハリケーンパムをフォローアップする「資金は枯渇し」幾つかの主要分野の計画は未完成のままにされたことを話した¹¹。

¹¹ Scott Shane & Eric Lipton 「暴風雨と危機：連邦政府の対応」 *The New York Times* 2005年9月2日p.A1。

しかしながら、ハリケーンパム演習で想定された「ブリッジング・ドキュメント」がたとえ無くとも、州・地方・連邦レベルの担当者は各自の計画を練り、それを設計し、場合によっては明確に調整し、例えばカトリーナがもたらすような重大緊急事態に対応できるように準備することが可能であった。

準備：州と地方の緊急時の対応計画

ルイジアナでは 1993 年に「緊急支援および災害法 (Emergency Assistance and Disaster Act)」により、災害または緊急時における、カトリーナに対応する最前線となる州および地方担当官達の全般的な義務と権限を区分した。その区分によってとりわけ知事に対しては、非常事態を宣言し「全ての被災地または危険に直面した地域から人口の全てまたは一部に対して避難を指揮および強制し」、必要に応じて「私有地を徴用または使用し」、「避難に係る経路・輸送手段・目的地を指示する」権利が与えられた。州法では、行政区および自治体の最高行政官に対しても、非常事態宣言を出し避難勧告を出す権限を含めて、多数の同一の緊急時権限が付与された。

「緊急支援および災害法 (Emergency Assistance and Disaster Act)」によれば、ルイジアナ州国土安全保障・災害準備局 (LOHSEP) は州の軍事省にあり、(ルイジアナ国家警備隊の隊長でもある) 州の事務担当副官により統率され、州の緊急時のオペレーション計画の作成・実行に責任を持っていた。同法では更に、各行政区の長に対して、国土安全保障および災害準備室を設置して、LOHSEP と協同して地方の緊急時対策計画を作成することを求めた。

州の計画。 メキシコ湾沿岸の暴風雨に対する同州の脆弱性を前提として、ルイジアナ州の緊急時オペレーション計画では、ハリケーン緊急時に的を絞った 2 つの補則、つまり同州の南西部と南東部について 1 つずつの補則が作られていたことは、驚くべきことであった。その焦点は、ハリケーンの接近時に住民を「危険な道」から脱出させることに当てられた。「南東ルイジアナに関するハリケーン避難・シェルタリング計画」にはニューオーリンズ大都市部が含まれ、およそ 170 万人 (1999 年時点) が居住する 13 の行政区に対して、その言葉通りに記述すれば、「秩序のある手順」を「強大ハリケーンに対応して」定めることを意図するものであった。しかしながら同計画は、「地方の諸計画を差し替えたりまたはそれらに優先したりすることはない」、また「地方政府の権限を侵害するものでもない」。

同計画では、避難の 3「段階」(注意・自発的、勧告、強制) および夫々について州および地方当局の義務の概要が示された。また同計画は、州に割り当てられたタスクの一つは「地方政府がその役割に失敗した場合、州が地方の状況に介入する旨の宣言…」を準備することであるとしながらも、避難通告を発令するのが誰であることを明確に規定しなかった。最も初期のフェーズ (注意・自発的) では、ハリケーンに対して「最も脆弱な」者、主として沖合石油掘削装置での労働者や沿岸の島の住民が対象とされ、他の 2 つのフェーズは主要暴風雨の確率が増すごとに発動された。強制避難に際して、行政当局が「避難を促し進入を制限することに最大の重点を置く」場合には、一部ハイウェーの市内に向かうレー

ンを市外向けのレーンに変更して避難経路を「増やすこと」ができるとされた。これはしばしば「逆方向」パターンと称されるものである。

2004 年のハリケーン・イワンに先立ち、州ハイウェイに渋滞を引き起こした大混乱の避難の後に、ルイジアナ州知事の **Kathleen Babineaux Blanco** は州警察と輸送担当官に対して、南部ルイジアナの避難計画を改革するよう指示を出した。この新計画も 3 つのフェーズを持つが、今回は地理的色彩がより濃くされた。計画では住民の居住地に従って退去を求めた。つまり、堤防により保護されていない地域に住む者は最も早期（熱帯性低気圧の暴風が襲撃する 50 時間前）に退去する。カテゴリー 2 以上の暴風雨には脆弱であると考えられる堤防により保護されている地域に住む者は、襲来より 40 時間前に避難する。そして最後に、ニューオーリンズ大都市部内のミシシッピ川の東岸（堤防システムの保護下にあるが、カテゴリー 3 以上の速度の遅い暴風雨に対して脆弱な地域）に住む者は、襲撃の 30 時間前に退去することとされた。（避難マップに関しては添付資料 3 を参照。）

Exhibit 3rd

LOUISIANA EMERGENCY EVACUATION MAP



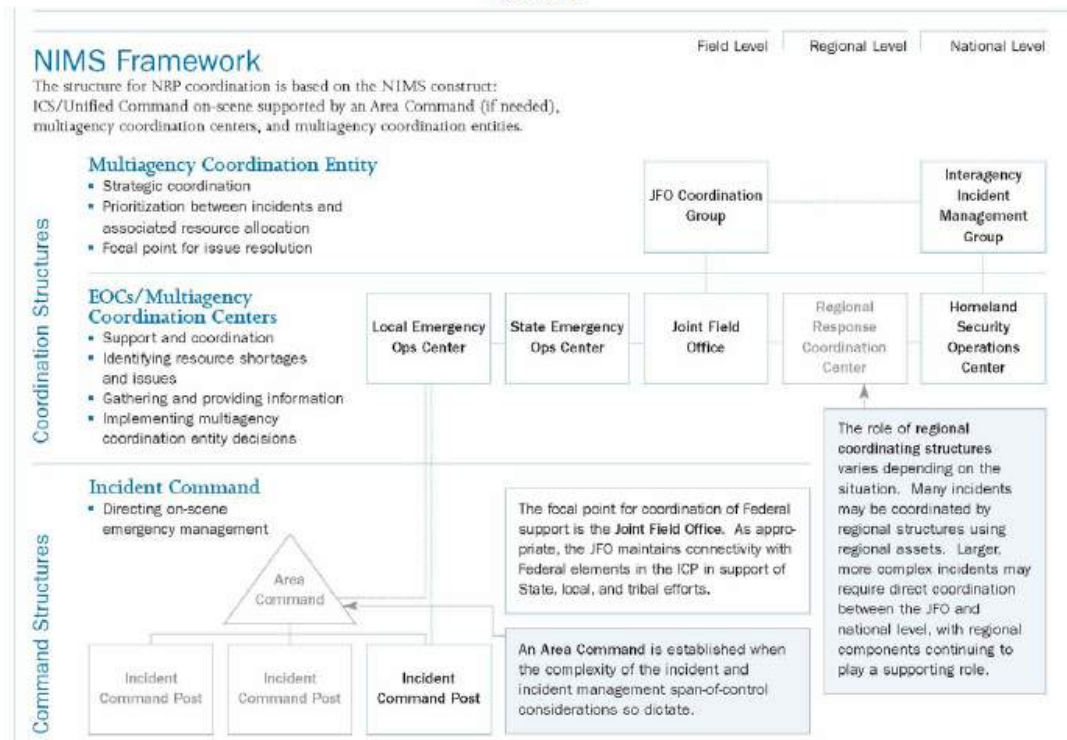
州の計画では、「ハリケーン避難の主要手段は個人所有の車であろう」と想定したが、スクールバス・公営バス・その他政府機関所有の車も、移動手段を持たない人の避難に「使用できる」とした。移動手段を動員し、救助を必要とする住民がそこからシェルターに移動できるような「中間準備地域」を設置することは、各行政区の責任であるとされた。病院と老人ホームには、州の承認する「事前に決定された避難および/または待避所計画」を

各自作成することが求められた。

同じく州の計画では、シェルターは「リスク地域の行政区」には開設されないこと、そして「ホスト行政区」（被害の通過地ではない行政区）が、避難者を受け入れるシェルターの開設を要求されることを想定した。同計画には記載はされなかったが、強大ハリケーンの場合には、赤十字のシェルターもリスク地域には一切開設されることはない。*The Times-Picayune*紙によれば、1990年代半ばに南カロライナでシェルターが浸水し、中に居た人々が溺死寸前となった出来事の後、赤十字では「カテゴリー4ハリケーン相当の暴風雨の高波による浸水」が予想される地域には、シェルターを開設しないことを決めた。そして同紙は、これに「ルイジアナ南部の全域」が含まれると述べている¹²。避難しなかった人々のためには、リスク地域内の行政区は「最終手段としての待避所」を設置する責任がある。これは食事とベッドを提供するシェルターとは異なり、待避所は「最低限の施設」で、「水や食糧は殆どなく、各種ユーティリティも全く無い場合もある」。州の計画では、待避所は「ハリケーンの持続時間中、入手可能な範囲のみでの生存に向けた保護を提供する」ことを意図したものである。

¹² McQuaid & Schleifstein 「流失」中の「取り残されて」、2002年6月23~27日

市の計画。州の場合と同じく、市の緊急時計画にも特別な附則があり、ハリケーンに的を絞った「添付資料」を設けている。「復旧」と「軽減」に関する節もあるが、避難について焦点が当てられている。同添付資料では、「大災害の危機に曝された場合の、危険が迫っている住民の安全な避難」が、緊急時管理計画を「作成する主要な理由であり」、更にとりわけ、「危険な状態にある全住民の特定、移動やシェルタリングの資源」は、「避難計画の中心的タスク」の一つであるとした。避難の管理は市長の責任であり、州法では市長に対して、市の災害準備室の長およびシェルター調整官と「連携した上で」避難命令を出す権限を付与した。

Exhibit 4¹³

同市の緊急時計画の添付資料では、「ハリケーン緊急避難標準オペレーション手順は、大型ハリケーンのニューオーリンズへの接近に対応し、あらゆる避難のケースシナリオの検討を意図したものであり、また、大型ハリケーンの直撃を想定して検討することを意図している」と記述されている。しかしながら添付資料自体は、その目的をどのように達成するかについては殆ど具体事項を規定しなかった。例えば、「シェルターの必要性」の節では、約 10 万人のニューオーリンズ「市民」が「個人的な移動手段」を持たないことは報告したが、危険状態にある住民をどのように特定し救助するかは殆ど言及がなかった。「自分で移動できない人や特定の救命装置を必要とする人」を避難させるため、「特別な手配」をすべきことを述べているが、その手配が何であるかについての言及はなく、「当該地域からの公共交通機関を必要とする人達には、移動手段が提供されるだろう¹³」との記載以外は何も言及がなされなかった。確かに同計画では、都市部地域でバスを運行する地域交通局（Regional Transit Authority）に対して、「必要に応じた輸送」を供給し「避難用バス」を派遣するタスクを与えているが、その他の詳細は規定していない。その後、カトリーナが襲来し去った後に、同市の国土安全保障の長である Col. Terry Ebbert はそのコメントで、ニューオーリンズ市の避難計画の具体性の欠如を、間接的にだが次ぎのように説明した。「市から退避させる方法を持たないことは、我々皆がよく知っていた。」¹⁴

¹³ 更に下院特別委員会の報告によると、同市は地域の教会と連携して、避難時に運転者と乗車する人の組合せを助ける「ブラザーズ・キーパー(Brother's Keeper)」プログラムを設立した。

¹⁴ Susan Glasser & Michael Grunwald「定常的な積み重ねが市を混乱に導く」 *The Washington Post* 2005 年 9 月 11 日 p.A1

相互扶助。 激しいハリケーンなどの災害で地方の資源が枯渇した場合について、ルイジアナ緊急時オペレーション計画では、行政区が次なる手段として「ボランティアグループ、民間部門および/または近隣の行政区との相互扶助協定」¹⁵に頼ることを勧告している。更に加えて、ルイジアナ州としては、緊急時管理援助協定 (Emergency Management Assistance Compact: EMAC) を発動させて他州の資源に頼ることができるとし、これは 1996 年に議会で承認された。EMAC の規定に基づき、被災地である州は資源の「メニュー」(臨時シェルター/貨物輸送機/ヘリコプター/州兵を含む) から支援を要請することができた。

¹⁶

¹⁵ 「ハリケーン・カトリーナに対する連邦政府の対応：学び取った教訓」からの引用。George W. Bush 大統領への報告書 (以後ホワイトハウス・レポートと称する)、2006 年 2 月 23 日 第 2 章 p.6

¹⁶ 「指導力の欠如」、は「ハリケーン・カトリーナへの防御と対応策を調査するための超党派特別委員会 (Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina)」の最終報告書(以後下院特別委員会報告書と称する)、2006 年 2 月 15 日 p.31

委員会報告書によると EMAC は、1992 年の強大ハリケーン・アンドリューに対する連邦および州政府の対応を不満として、フロリダ州とその他 16 州により地域協定を足場として作られたものである。

機甲部隊の送り込み：国家応急対応計画 (National Response Plan)

最初の対応者である州と地方政府がその資源を枯渇させ支援を求めた場合に利用できる、独自の応急対応計画を、連邦政府もまた持っていた。このような事態が生じた場合、あるいは場合によってはその恐れが生じた場合、被災地である州の知事はスタフォード条例 (Stafford Act) を発動し、大統領に非常事態宣言あるいは大規模災害宣言の発令を正式に要請できる。これは連邦政府が、連邦緊急事態管理庁が率いる国レベルの「災害対応策のチーフスチュワード」いわゆる「機甲部隊」を派遣する合図となる。¹⁷

¹⁷ ホワイトハウス・レポート、第2章 p.8

ジミー・カーター大統領により 1978 年に設立された FEMA は、クリントン政権下では閣僚レベルの機関であり、その長は大統領に対して直接に報告を行っていた。2005 年当時に約 2,500 名の従業員を持つ比較的小規模の庁であった FEMA は、それ自体が災害援助を行うのではなく、連邦政府の「オペレーション上の対策、救済・復旧活動」を管理し、各機関や部門にタスクを割付けてその任務の調整を行っていた¹⁸。同庁はまた、救助活動で装備や人員を供給するにあたり、州・地方政府/民間業者/ボランティア/州兵に頼っていた¹⁹。その災害対応任務と並行して、FEMA は災害準備つまり備えについても責任を有しており、それには州や地方政府を助けて夫々の災害対応能力を強化させることも含まれた。

¹⁸ 同上 第2章 p.6

¹⁹ David Kirkpatrick & Scott Shane、「前FEMA長官、そのフラストレーションと混乱を語る」 *The New York Times*, 2005年9月14日 p.A1

2001 年 9 月 11 日のテロ攻撃後、連邦政府の緊急時の備えや対応装置が整備され、FEMA は巨大な新機関、つまり 2002 年に議会が創設した国土安全保障省 (Department of Homeland Security: DHS) の一部となった²⁰。新組織の下で、FEMA は当該省の「緊急時準備・対応局 (Emergency Preparedness and Response Directorate)」に所属し、国土安全の次官がその長となり、DHS の長官に報告を行うこととされた。

²⁰ DHS は 2003 年 3 月 1 日に正式に開始され、22 の部門・機関・局のオペレーションの管理と約 18 万人の従業員を擁することとされた。[ホワイトハウス・レポート、第2章 p.2]

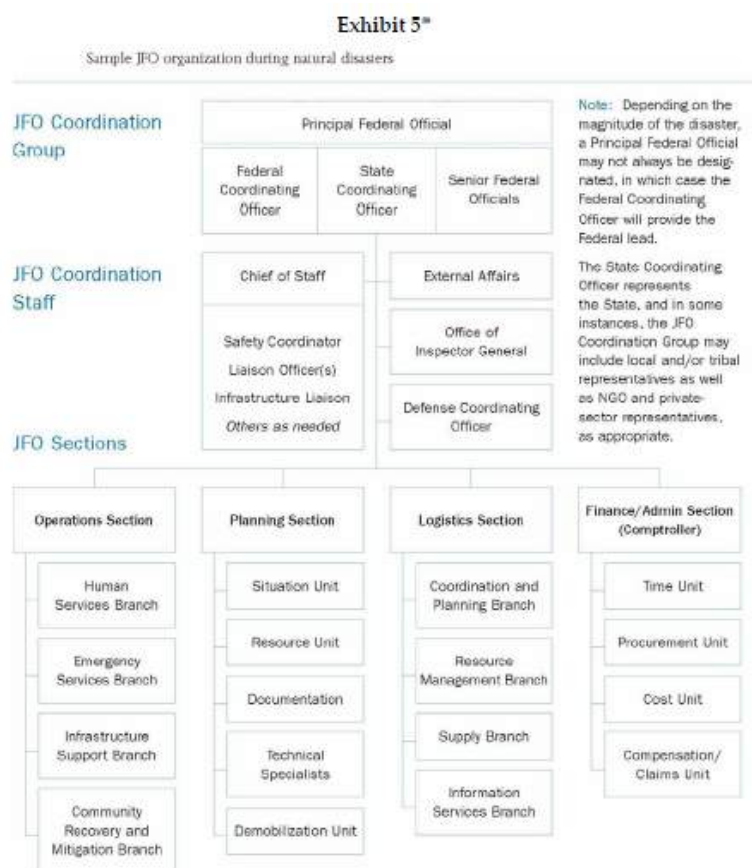
国家応急対応計画 (NRP)。新しい緊急時管理機構の設立に伴い、連邦政府は「2002 年の国家安全法」を遵守して、既存の緊急時対応計画の整備を果敢に着手した。2003 年 2 月の大統領指令で、George W. Bush 大統領は DHS の Tom Ridge 長官（元ペンシルバニア州知事）に対して、政府の全レベルで国内の被害に協力して取り組めるよう「一貫した全国的な方針」を規定するために、包括的な「全米被害管理システム（National Incident Management System: NIMS）」を構築し、更に州・地方の緊急管理者に対する連邦の支援の政策と「オペレーション上の方向付け」を規定するために、統合的な「国家応急対応計画(National Response Plan: NRP)」を作成するよう命じた²¹。

²¹ ホワイトハウス・レポート、第 2 章 p.2 レポートの記載するところによれば、NIMS とは、「連邦・州・地方など全ての対応者が対策活動を履行・調整するために使用すべき標準化された事案管理プロトコルおよび手順」である。その「中心的構成部分」は、「緊急指令システム(Incident Command System: ICS)」であり、同システムは個々の対応者と各機関の活動を調整する。ICS の下、「指令機能」は「最低レベルの対応で設置され、その他の機関や管轄区が増えるごとに、それらを包括してゆく」ものと想定された。

2004 年 12 月に正式に採用された NRP は、全般的に、オペレーショナルな事項より緊急時対策の組織作りに高い関心を示した。そのまま引用すれば、「予防・準備・対応・復旧の領域にわたり、国内の突発事象の管理のための包括的でオールハザードのツール」を規定した。同計画は主として「国家重大事案(Incident of National Significance)」と称されるものに使用するために設計された。これは、「人命を救助し被害を最小限に抑え、長期的な復旧・損害軽減活動の基盤を提供するため、連邦・州・地方・部族・非政府・民間部門の適切な組合せによる、調和のとれた効率の良い対応が必要とされるような、実際に生じた又は生じる可能性がある影響度の大きい事象」とであると定義された。「DHS による調整」更にその結果として NRP の発動が必要となるのは、まさにこの事案である。

後にホワイトハウス主導で行われた、ハリケーン・カトリーナへの連邦政府の対応に関する調査では、NRP はどの様にして何時の時点で国家重大事案を宣言したかは不明確であったが²²、一旦発動されると、多数の機関とマルチエージェンシー調整団体により、複雑に配置された「事案管理活動」が開始された。連邦本部レベルでは、DHS の国土安全保障司令センター(Homeland Security Operations Center)とその「構成エレメント」である FEMA の応急活動調整センター(National Response Coordination Center)が、「事案の情報交換、業務計画、連邦の資源の配備…」の調整に責任を持つこととなった。上級職の連邦政府の省や局の職員で構成される組織間インシデントマネジメントグループ(Interagency Incident Management Group)には、「戦略的な事案管理計画および調整」を提供すること、および DHS 長官の「諮問機関」として活動することが求められた。地方レベルでは、当該の事案に近接して設置される「現地合同本部」が、「被災した管轄区域に対するオペレーシ

ョン上の連邦援助活動…」の調整に責任を持つこととなった。現地合同本部は、DHS長官から「直接に指名された」「連邦対応責任者(principal federal official: PFO)」により統率された²³。(組織図については添付資料 4 と 5 を参照)。PFOの役割とは、NRPの規定するところによれば、「統一された指揮下で…連邦政府の支援を促進させ、連邦政府の全体的な事案管理・支援活動を調整する…」とのことである²⁴。しかしながらPFOは、「事案指揮系統の統率あるいは置換を行う」こと、あるいは連邦政府の調整官を含め現場におけるその他の連邦・州政府の職員に対して、「指令権限を持つ」ことはないとされた（脚注 23 を参照）。



²² NRPはその一部で、DHS長官が宣言の発令に責任を持つとしながら、他の箇所においては、スタフォード条例に基づき大統領が宣言する全ての緊急事態および災害は、自動的に国家重大事案と見なされると述べた。

²³ 「連邦対応責任者」は「連邦政府調整官 (federal coordinating officer: FCO)」と混同してはならない。後者がFEMAにより任命され、スタフォード条例に基づき事案を管理する者である。その主な役割が調整であるPFOと異なり、FCOは連邦政府の対策オペレーションを担当し、資金を割り当てる権限を持つとされた。[下院特別委員会報告書 p.189]

²⁴ ホワイトハウス・レポートによれば、「統一された指揮」とは事案指揮システムの「適用」であり、複数の機関または管轄区が関与する場合に設立されるとした。NRPの下に、「複数の政府レベルからの上級職員」が「単一の場所に集合し、共通目的一式と単一の事案計画を確立することが」求められた。

連邦政府の資源・支援の実際の引渡しは、15の「緊急事態支援機能(emergency support functions: ESF)」に従い組織化され、夫々が1あるいは複数の「主要」な部門または機関（つまり、例えば赤十字など）により統率され、その他の機関は補助的役割を果たすよう指定されている（添付資料6を参照）。国家重大事案の場合には、適切なESF機関からの代表者たちが国や地方の調整センターや、現地合同本部に詰めることとなる。

Exhibit 6⁹

Emergency Support Functions		
	ESF	Primary Department or Agency
ESF #1	Transportation	DOT
ESF #2	Communications	DHS (IAIP/NCS)
ESF #3	Public Works and Engineering	DOD (USACE) and DHS (FEMA)
ESF #4	Firefighting	USDA (Forest Service)
ESF #5	Emergency Management	DHS (FEMA)
ESF #6	Mass Care, Housing, and Human Services	DHS (FEMA) and American Red Cross
ESF #7	Resource Support	GSA
ESF #8	Public Health and Medical Services	HHS
ESF #9	Urban Search and Rescue	DHS (FEMA)
ESF #10	Oil and Hazardous Materials Response	EPA and DHS (U.S. Coast Guard)
ESF #11	Agriculture and Natural Resources	USDA and DOI
ESF #12	Energy	DOE
ESF #13	Public Safety and Security	DHS and DOJ
ESF #14	Long-Term Community Recovery and Mitigation	USDA, DOC, DHS (FEMA), HUD, Treas, and SBA
ESF #15	External Affairs	DHS (FEMA)

大惨事の対応。国家応急対応計画に付随して、7つの「インシデント・アネックス」があり、夫々が具体的事象（例：生物学的事案、核・放射能事案、大惨事事案）と取り組む。最後のアネックスは、「人災または天災」に関わらず、「大量の死傷者、被害、または住民/インフラ/環境/経済/国家モラル/政府機能に重大に影響するような混乱」をもたらすような事案を対象とした。更にNRPアネックスは、そうした事案は「長期間にわたって国家的な影響を残し、影響を受けた地域の州・地方・部族・民間部門当局が通常は入手可能であった資源を即座に突破し、国家の安全が脅かされる程度にまで、政府の運営や緊急時サービスが著しく阻害する可能性がある」とした。

この様な厳しい結果に対しては、連邦政府からの並外れて強力な対応があることが期待された。大抵の事案で連邦政府の援助を得るプロセスは、「プルシステム」と表現され、その資源が災害により打撃を受けた州または地方政府は、大統領に対して支援の発動を求めた。これとは逆に、大惨事アネックスの特徴は「プッシュシステム」にあり、ホワイトハウス・レポートが述べるによれば、州や地方政府が「自身が被害者となり、援助の

特定・要請・受け取り・配布を行う能力が壊滅し、これは壊滅的な危機の瞬間である…」という非常に破壊的な状況に直面した場合、連邦政府がその指揮をとることとなる²⁵。この時点こそ、アネックスの記述によれば「加速的・積極的…対策」をもって、連邦政府が介入する時であるとされた。

²⁵ ホワイトハウス・レポート、第2章 p.7

NRP 大惨事アネックスでは、積極的な連邦政府の対応についての「包括的戦略」と「指針」の概要を説明したが、一方でその約束を履行するための具体的な行動計画は規定しなかった。この件は「壊滅的事案に関する補遺 (Catastrophic Incident Supplement)」に委ねられ、この中で連邦の対応者のために「より詳細かつ運用上具体的な」ロードマップが示されることとされた。当該補遺の草案は既に作成されたが、ハリケーン・カトリーナによるメキシコ湾岸への襲来のため、最終的な承認および発布は 2005 年 8 月下旬において保留状態となっている。

NRP の一部は 30 の「スタフォード条約イベント」に「様々な程度と重要性」をもって使用されてきたが、ホワイトハウス・レポートの表現によれば、カトリーナはその最初の大きな試金石になるものだった。その結果判明したことだが、必ずしもそれを連邦政府の対応リストに加わる強力な新兵器とする、DHS も含め衆目の意見の一致はなかった。

FEMAの障害。「国内の事案管理のための結合力のある調整された途切れのない枠組み」とするNRPの説明にも関わらず、その冷静かつ自信に満ちた表現の下には、官僚的なずれや不満が渦を巻いていた。FEMAの新生国土安全保障省への統合は、円滑には行かなかった。FEMAの長官 Michael Brownは 2003 年 2 月にその職を引き受け、緊急時準備・対応の次官という新しい役職に就き、言葉通り「FEMAはFEMAのまま続く」こと、そして巨大な新組織の中でそのアイデンティティと使命を失わないことを約束したのだった²⁶。Brownは当該機関の名前を残すことには成功したが、伝統的な役割と責任を守り続けるという決心に満ちた努力は、「統一されたDHSブランドを作り上げる…」ことを望む人々を遠ざけることとなった²⁷。国家応急対応計画を纏める際に、その前身となった連邦応急対応計画の開発を目撃していたにも関わらず、RidgeはFEMAの方を向こうとはしなかった。彼はその職を James Loy (沿岸警備隊の司令長官であり、DHS内の運輸保安局(Transportation Security Administration)の局長)に渡した。Brownはその結果を示す文書の中で彼の侮蔑的な態度を隠そうとはしなかった。例えば彼は、独自の緊急時オペレーションサイト(国土安全保障司令センター)を設立するというDHSの決定を非難し、既にFEMAが存在するのであるから、それは重複であると論じた。同様に彼は、新しい職である連邦対応責任者(構成上から見て必ずしもFEMAの職員が就くとは限らない役職)についても、「またしても新しい官

僚機構の層」²⁸と呼んで反対を唱えた。

²⁶ Michael Grunwald & Susan Glasser 「Brownの縄張りにはFEMAの力によって奪われた」 *The Washington Post* 2005年12月23日 p.A1。Brownは弁護士の教育を受け、初期にはFEMAの総合弁護士の、その後は副長官の職にあった。以前はオクラホマ州の市・州政府に奉職し、最近では「国際アラブ馬協会(International Arabian Horse Association)」のコミッショナーであった。

²⁷ 同上

²⁸ 同上

DHSが進んでいる方向に懸念を持つのはBrown一人ではなかった。FEMAの他の者達も、テロという新しい関心事が、天災への準備や対応を犠牲にすることを心配した。数字上でも彼らの心配を裏付けるかに思えた。Time誌の報告では、2005年までに連邦政府が州および地方の緊急時対策組織に渡した助成金額のほぼ3/4相当が「テロ対策に計上」されていた²⁹。Brownおよびその他は「DHS税」についても、FEMAの資金を省内の他の分野に流用するものだとして不満を唱えた。Brownは2005年のメモで、DHSに組み込まれて以降彼の機関はその運営予算ベースから約78百万ドルを失ったと主張した。³⁰

²⁹ Mark Thompson 「FEMAとその長であるMichael Brownは、最大の試験に何故失敗したのか」 *Times* 2005年9月19日 p.39

³⁰ Grunwald & Glasser 2005年12月23日 下院特別委員会の報告書によれば、DHSの職員達は、この主張に「きっぱりと」異議を唱えた。

しかし、恐らく更に動揺をかき立てたのは、2003年末にDHS長官Ridgeが下した、連邦政府準備助成金の管理をFEMAからDHSの他のライバル部門（国内準備局 [Office of Domestic Preparedness]）へ移すという決定だった。これはFEMAのスタッフを動揺させた。彼らは、「緊急時対応」と「緊急事態準備」とが切り離されれば、彼らが持つ「最初の対応者との関係」が崩壊され、緊急時対応オペレーションが低下すると考えた³¹。しかし悪いことは更に続き、2005年2月にRidgeを引き継ぎMichael ChertoffがDHS長官となると、彼はFEMAに残っている「緊急事態準備」に関する任務をDHS内の新しい部に移すという計画を承認した。

³¹ Grunwald & Glasser 2005年12月23日 下院特別委員会報告書 p.154 この件に関して全国危機管理協会(National Emergency Management Association: NEMA)は、FEMAの味方につき、その議論の中で、DHSが他の災害

をないがしろにしてテロへの供えを強調しているとした。

こうした展開は一部ではFEMAの「頭脳流出」、つまりFEMAの「最も優秀な災害スペシャリスト、上級リーダー、経験のある人材の確実な脱出…」の原因になった。FEMAには2005年8月の時点で、「約500の空席と10名の地域ディレクターの内8名が代理の立場であった。³²⁾ Brownも後に続こうとした。FEMAの「緊急事態準備」の任務を剥奪する計画の再考を求める彼の申請が再び拒絶されるのなら、*The Washington Post*によれば、彼は「レイバー・デー後に辞表を提出する」つもりであった³³⁾。しかし、その決心を彼が行動に移す前に、ハリケーン・カトリーナがメキシコ湾の海面に不気味な姿を現したのだ。

³²⁾ 下院特別委員会報告書 p.152 および p.157

³³⁾ Grunwald & Glasser 2005年12月23日

カトリーナの接近。ハリケーン・カトリーナは2005年8月25日木曜日に、南フロリダで1回目の上陸をした。その時点ではカテゴリー1の暴風雨だったのだが、当該地域は相当な破壊に見舞われ、10数名の死者と百万人が停電による影響を受け、被害額はほぼ20億ドルに上った³⁴⁾。ハリケーンがメキシコ湾へと激しく動いて行くうちに、誰もが事態が一層ひどくなると思い始め、州・地方政府はメキシコ湾沿岸の至る所で引き続き警戒に当たった。当初暴風雨の進路はフロリダパンハンドルに向かうように見えたが、ある報告書の言葉によれば、それは金曜日午後に劇的に方向を変え、「ものの数時間のうちに150マイル西に移動した。³⁵⁾」その晩遅くに、国立ハリケーンセンター（National Hurricane Center）はコンピュータモデルが「ルイジアナ州の東岸とミシシッピ州の沿岸の間」の上陸を指摘していると通知した。

³⁴⁾ ホワイトハウス・レポート 第3章 p.2

³⁵⁾ Jeff Smithによる証言 2005年12月14日

翌日は終日にわたって、暴風雨は益々激しくなり予報内容は厳しくなった。気象予報官たちはカトリーナがカテゴリー4に、場合によればめったに無いカテゴリー5の暴風雨なると予測し、ニューオーリンズあるいはその近くを直撃する可能性も高まっているようであった。日曜の夜遅くから月曜の早朝にかけて上陸が予想された。カトリーナが強大になり不安がかき立てられる中、ニューオーリンズ、ルイジアナ州の州都バトンルージュ、そしてワシントン D.C.の職員達は、夫々が緊急時計画を引っ張り出し、緊急時オペレーションセンターを立ち上げ、強大なモンスター・ストームに対処する構えをとった。

8月27日土曜日

ニューオーリンズ大都市部。地方レベルでは、ハリケーン・カトリーナに対する初期の対応は行政区ごとに異なっていた。St. Tammany、St. Charles、低地にあるPlaqueminesなど一部行政区では、土曜日朝に強制避難命令を出し、その他JeffersonやSt. Bernard 行政区は、自主避難ないし避難勧告としていた（行政区の地図は添付資料7を参照）。ニューオーリンズでは市長のRay Nagin（2002年に当選した元ケーブル会社役員）が、やはり自主避難を要請したが、この勧告には至急の条件をつけていた。「これはテストではありません。本当のことです、」と彼はKathleen Blanco知事との土曜午後の共同記者会見で述べた。「事態は変わる可能性はあります。但し現状ではニューオーリンズは確実にこのハリケーンの標的です。」Naginは同市の住民に対して街を退去するよう強く勧めた。彼は「あなた方にはもう少し深刻に受け止めて欲しい。そして実際のところ、即刻行動を開始して欲しい。」と言った。³⁶

Exhibit 7³⁶



³⁶ The Times-Picayune ウェブ版 2005年8月27日

Naginとしては、市民たちが彼の警告を必ずしも深刻に受け止めないのではないかと心配

する理由があった。過去何年もハリケーンの活動が比較的小さくその接近も少なかったため、住民のかなり多数は大型暴風雨の脅威にも関わらず、避難することに消極的であるように見えた。2003年のルイジアナ州立大学の世論調査では、ニューオーリンズ市の住民の31%がカテゴリー4のハリケーンが直撃したとしても、同市内に留まることを選ぶと答えている³⁷。「ハリケーンルーレット」と時々称されるこの傾向は、ニューオーリンズに限られるものではなかった。これについてはミシシッピ州知事のHaley Barbourも、メキシコ湾沿岸に住み、もはや避難にうんざりしていた住民の中にある「ハリケーン疲れ」を指摘している³⁸。

³⁷ Peter Applebome, Christopher Drew, Jere Longman & Andrew Revkin 「脆いバランスは直ぐに壊れ、破壊された街が待っている」 *The New York Times* 2005年9月4日 p.25

³⁸ 下院特別委員会報告書 p.114

しかし少なくともニューオーリンズの場合には、同市を退去する手段を持たないような貧民層や障害者にとっては、そのルーレットは時に選択の余地がないものだった。ニューオーリンズには、この層に該当する住民が多数おり、全国平均9%に対して28%が貧困ラインを下回り、成人の24%（全米平均は19%）が障害を持っていた³⁹。2000年のセンサスの分析によれば、同市の貧困者の多くは車を所有していなかった。Brooking Institutionの調査では、ニューオーリンズ住民の123,000人強が、車へのアクセスがない世帯に住み、その内47%が貧困ラインを下回っていた。⁴⁰

³⁹ Applebome他 2005年9月4日

⁴⁰ Alan Berube & Steven Raphael「ニューオーリンズにおける車へのアクセス」 *The Brookings Institution* 2005年9月15日。2000年のセンサスデータによれば、ニューオーリンズの全人口はおよそ485,000人であった。

土曜日中、Nagin は依然としてニューオーリンズからの強制避難を要請しなかった。その日の早朝、州は南東部ルイジアナに関する新フェーズの避難計画の実行を提案することを決めていた。その日の午後4:00までに、当該の計画（熱帯性暴風雨の襲来より50時間前に開始する第1フェーズを要請）が発動され、脆弱な沿岸部からの脱出が始まった。*The Times-Picayune*紙によれば、Nagin は Blanco と共同の午後の記者会見で、「州の避難計画を続け、上陸が予想される30時間前までは住民への退去を正式には要請せず、低地の住民が先ず退去できるようにする」と表明した。

一方でNaginは、同市のビジネス中心地Central Business District近くにある州所有のスポーツ施設であるスーパードームが、「特に必要性のある」住民に対して、待避所的シェルタ

ーとして、日曜日に開放されると発表した。翌日にはそれが、一般の住民に対しても開放されると宣言されることになる。彼はそこに避難する人々に対して、各自が食糧と飲料および折りたたみ椅子のような便利な用具を持ち込むことを助言した。「武器や大きな物品はダメです。念のため、3~4日分の少量の食べ物を持ってきてください」と彼は言った。⁴¹

⁴¹ The Times-Picayune ウェブ版 2005年8月27日 スーパードームは州の緊急時対応計画において、特別なニーズのシェルターとして指定された。

Baton Rouge では、Blanco 知事（Nagin と同様就任して一期目の民主党員である）は、既に金曜日遅くにルイジアナ州に非常事態宣言を出し、これにより避難道路や翌日も続くその他の緊急時手順を明確にした。土曜日の早朝に、カトリーナに関する州の対応を統率するルイジアナ州国土安全保障・災害準備局（LOHSEP）は、**Baton Rouge** に緊急時オペレーションセンターを開設した。その前の晩に、同局は他州の機関・被災行政区・連邦政府職員・赤十字と定期的な電話会議を始めていた。

州の機関は補給物資や備品の貯蔵や、「主要財産」を被害が及ばない場所への移動を開始した。野生動物漁業局(Department of Wildlife and Fisheries)は約 200 隻の、主として小型の船を、大都市部の中とその周辺に予め配備し、暴風雨が収まった時点で捜索と救助を開始できるようにした⁴²。ルイジアナ国家警備隊も動員が開始され、金曜日には 2,000 名の隊員が、土曜日には更に 2,000 名が召集された⁴³。**General Bennett Landreneau**少佐（同州の事務担当副官であり LOHSEP の長）は、後に次のように証言した。「これまでのルイジアナの歴史上、ハリケーンの前にこれほど多数の州兵が召集されたことはなかった⁴⁴。」州兵が食糧や水の補給品をスーパードームに運び込む一方で、州警察は州の計画に従った避難および（ハリケーン・カトリーナで始めて実践で試される）逆方向交通計画の実施を監督した。

⁴² 「国はまだ準備ができていない」 上院国土安全保障・政府問題委員会(Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs)の報告書 2006年5月 第21章 p.5, p.9。同報告書の記述によると、ニューオーリンズ自身には捜索・救助作業に利する資産は殆どなく、市警察は5隻の船を持つのみ、消防は全く所有していなかった。

⁴³ 下院特別委員会報告書 p.67。州兵のローカルランクは通常よりも弱く、3,200 名がイラクに展開されていた。
[Scott Shane & Thom Shanker 「暴風が直撃した時、州兵も水浸しだった」 *The New York Times* 2005年9月28日 p.A1]

⁴⁴ Major General Bennett C. Landreneau 上院国土安全保障委員会での陳述。2006年2月9日

暴風雨への準備の喧騒の中、国立ハリケーンセンターから出された更に不吉なレポートは、Blancoに土曜日の内に異例の措置をとらせる事になった。彼女はブッシュ大統領に対して、スタフォード条例の規定に基づきルイジアナ州に非常事態宣言を出すよう要請した。彼女は次のように書いている。「私はこの事案が極めて深刻で大きいものであり、」「効果的な対策は州と被災した地方政府の能力を超えるものであり、人命の救済・財産や公衆の衛生/安全の保護・災害の脅威の軽減や回避のためには、連邦政府の追加援助が必要であると判断した。」同日夜に、テキサス州クロフォードの牧場で休暇中だったブッシュは、ルイジアナに対する非常事態宣言に署名した。彼は翌日にはこの同じことを、その沿岸地域がやはりカトリーナの通り道となるミシシッピ州とアラバマ州に対しても、夫々の知事の要請に応じて行うこととなる。Blancoが指摘するように、ハリケーンが上陸もしていない内に、大統領が非常事態を宣言することは稀であった。彼女は「我が国の最高レベルで、これが非常に深刻な暴風雨であると受け止められた。」と言った。⁴⁵

⁴⁵ Jan Moller 「改正された逆方向がスムーズに開始」 *The Times-Picayune* 2005 年 8 月 28 日 p.1

ワシントンD.C.では、FEMAがこの暴風雨を非常に深刻に受け止めていることに疑いの余地はなかった。同庁のMichael Brownは後に次のように証言している。「全てを使って州が上陸後の対応ができるよう突き進んだ。…FEMAの全チーム・全プログラムが、ハリケーン・カトリーナに対応するため、その限界まで動かされた⁴⁶。」事実、ルイジアナのFEMA連邦調整官としてカトリーナの対応に当たったWilliam Lokeyは、同庁が「これまでの歴史に無かったほどの物資を用意し、救助・医療チームを計画していた…」と述べた⁴⁷。下院特別委員会はカトリーナの対応に関するその報告書の中で、カトリーナに先立ち「膨大な」量の補給物資や備品が「様々な戦略拠点」で計画されていた、と述べている。11.3 百万リットルの水、19 百万ポンドの氷、6 百万の「携帯用調理済糧食」、トラック 17 台分の防水シートであった。加えてFEMAは、全国災害医療システム(National Disaster Medical System)から 18 チームと 9 つの都市搜索救助部隊(Urban Search and Rescue Team)を事前に配備していた。⁴⁸

⁴⁶ Michael D. Brown 下院特別委員会での陳述 2005 年 9 月 27 日

⁴⁷ William Lokey 下院特別委員会での証言 2005 年 12 月 14 日

⁴⁸ 下院特別委員会報告書 p.59。後に上院国土安全保障委員会が出した報告書によれば、FEMAはルイジアナ自体には僅か 3 つの搜索・救助チームを事前配備していただけだった。全国災害医療システム (NDMS) は、災害の救助にあたるチームに配置するため、医療分野のボランティアに協力を求めた。元々は保険社会福祉省の一部であったNDMSは、

国土安全保障省の創設によりFEMAの職務に移動されていた。

FEMA はまた、ワシントンの国立応急活動調整センターから、被災地にあたる州とのビデオ会議を毎日実施し、準備について検討した。国立ハリケーンセンターからの気象学者もこのセッションに参加し、カトリーナの進行状況について最新情報を伝えた。ハリケーンセンターからのブリーフィングに引き続き、会議は各州(ルイジアナ/ミシシッピ/アラバマ)が暴風雨に備えて採っている措置に焦点を合わせた。同様にして FEMA のリージョン 4 (ミシシッピとアラバマ担当) とリージョン 6 (ルイジアナ担当) の職員が夫々の地域対策調整センターから電話を入れて、カトリーナの進行に対応した活動状況、つまり連邦支援機能 (Emergency Support Functions) の発動、緊急時対応チームの展開、物資や備品の配備等について報告を行った。

このテレビ会議の会話はきびきびした事実在即したものであり「意欲的」なものであったが、土曜日のブリーフィングの終りにかけて Brown は参加者に対して、メキシコ湾に吹き荒れている大惨事を引き起こす可能性のある暴風雨について、切迫感を持って次のように述べた。「釈迦に説教するようですが、過去 4 年半、5 年に亘って私は多くのことを本能的な直感で決めることを学びました。そして皆さんに申し上げます。今回、私の直観はとても苦しんでいます。痛ましいです。けいれんを起こしています。私達はこれを非常に、非常に深刻に見る必要があります」。FEMA スタッフに対して、彼は「出来るだけ身を乗り出すことが必要である。これは、我々が構築してきた大惨事計画に基づき、そしてここで築き上げたチームワークに基づき、我々に何をできるかを実際に示すチャンスである」と強調した。Brown は FEMA の職員に対して「なすべきことは何でもして下さい。…あなた方は私から反対意見を聞くことは決して無いでしょう。…あなた方が身を乗り出して、可能性の限界までやってくれるのなら、それについて私は怒鳴り声を上げることはありません。」

軍隊 様々な軍隊の部門でも、この暴風雨への準備が行われた。米国では歴史的に、国内の危機における第一の軍対応者は国家警備隊とされてきた。ルイジアナではカトリーナの襲来前に召集された 4,000 名の州兵が、暴風雨に至るまでの間に目に見える形で活動していた。彼らはスーパードームやその他の州シェルターの用意・調達を手伝い、警察機能や交通規制および一部では医療スタッフの派遣も行い支援した⁴⁹。Blanco とその他メキシコ湾沿岸地域の知事達は他の州に対して、EMAC の規定に基づき夫々の国家警備隊を派遣するよう要請することも可能であった。どの様な形での支援が必要であるかについて、近隣の州と検討が行われる一方、ハリケーンに先立ち、ルイジアナ州ではその要求を航空機と航空部隊に絞り込み、ハリケーン後の捜索と救出活動への協力を求めた⁵⁰。

49 下院特別委員会報告書 p.67

50 下院特別委員会報告書 p.66 Landreneau 2006 年 2 月 9 日

国家警備隊とは対照的に、国内の災害対応に関する連邦政府軍の役割は限られていた。下院特別委員会報告書によれば、この大きな理由は「地方の主導権に対する伝統的な依存」である。国防総省（DOD）は、自身を「市民支援」の件では「最後の拠り所」であるとの見解を持っており、通常は「主導的な連邦機関」（最も標準的にはFEMA）の要請がある場合のみ、災害に対応してきた⁵¹。加えて、軍は連邦法により、国内の法執行に関わる活動に従事することを禁じられていた。しかしながら軍隊は、緊急時に州に対してマンパワー/備品/ロジスティックを提供できる有益な資源であった。1993 年の上院の小委員会で、会計検査院（General Accounting Office）の職員は、以前の 3 つのハリケーンに対する同機関の対応を報告した上で、「大災害」においてはDODはしばしば「十分な量の必需品を提供・輸送・分配することができる唯一の組織である」と述べた⁵²。

51 下院特別委員会報告書 p. 39 – 40。但しFEMAは、通常は州の要請がある場合に限って連邦部隊の要請を行った。

52 下院特別委員会報告書からの引用 p.145

現役の連邦政府軍を動かすプロセスまたは「可能性」は相当困難なものであり、ホワイトハウス・レポートによれば最終的な承認までに 21 のステップが必要となる。一旦承認されると、必要な軍の支援の提供に関しては、9.11 の結果創設された北方軍（Northern Command NORTHCOM）の責任とされた。しかし、下院特別委員会の言葉を使うと、NORTHCOMが「身を乗り出す」ことを望めば、FEMAからの正式な支援要請の前に、「ディフェンス調整官（defense coordinating officer: DCO）」（基本的には州の緊急時オペレーションセンターに対する連絡窓口）を任命することができた。カトリーナがフロリダ南部に襲来した 8 月 26 日に、北方軍がアラバマ/ミシシッピ/ルイジアナに対して導入したのがこれであった。2 日後に、DCOはミシシッピとルイジアナに配備された。ミシシッピのCamp Shelbyへの共同プロジェクト・チームの配備を含め、「必要とされる軍資産を整備するため」その他の措置も採られた⁵³。しかし連邦政府軍が暴風雨の前にメキシコ湾岸に送られることは無かった。

53 同上 p.66

一方、軍のその他部門は、メキシコ湾岸およびその周辺で活発に活動していた。堤防の決壊時に主要な役割を担う米軍隊技術部（Army Corps of Engineers）は、装備や補給物資を

配備し、同部のニューオーリンズ地方事務所(Corps' New Orleans District Office)のスタッフの大半が避難してしまった後も、地方指揮官と 8 名のスタッフが「カテゴリー5 の暴風雨に耐えるべく設計されている」バンカー内に留まり、堤防システムを監視しカトリーナが去ると同時にアセスメントを行った。救助と復旧オペレーションに主要な役割を持つ米湾岸警備隊は、その人員やカッターやヘリコプター等の装備をニューオーリンズ地域から避難させたが、8 つの州から集結した航空機とクルーは迅速なサポートを可能にすべく配備した⁵⁴。

⁵⁴ 同上 p.68~69。下院特別委員会報告書によれば、上陸から 12 時間以内に湾岸警備隊は「29 機のヘリコプター、8 機の固定翼機、24 基のカッターを、救助オペレーションを支援するため同地域に差し向けた。」

土曜日夜。夜になるにつれ、カトリーナは暖かいメキシコ湾の海水で成長を続け激しさを増し、その進路を容赦なくニューオーリンズに向けていた。しかし、NaginとBlancoの警告やハリケーンの持つ危険についてのニュースにも関わらず、街を退去すべしというメッセージが一部住民に届いていなかった証拠が幾つかあった。*The Times-Picayune*紙の報告では、700 名の集団が午後 7:00 の時点でリトルリーグの試合にいるのを或る州の代表者が目撃しており、彼らは大ハリケーンが急速に接近していることに無関心・無自覚であるようだった⁵⁵。Naginの回顧談によると、問題の一つはその時点の天候が、同市に酷い暴風雨が迫っているような兆候を見せなかったことであると言う。10 月にPBSの*Frontline*に出演した際に彼は次のように回想した。「あの土曜日は良く晴れた日で、誰もこの件に本気で注意を向けていなかった。」

⁵⁵ Moller 2005 年 8 月 28 日

しかしながら国立ハリケーンセンターでは、全員がカトリーナに注目していた。土曜日夜 7:30 頃、センター長のMax Mayfieldはハリケーンの進路にある 3 つの州全ての知事に連絡し、「事態の深刻さ」を注意するという異例の措置を採った。Mayfieldは、自分の 36 年のキャリア中、その様な連絡を行ったのはそれまでに唯 1 回しかなかったと、後に上院委員会の証言で述べている。「とにかく自分にできることは全てやってから、その晩は休みたかった。」⁵⁶

⁵⁶ ホワイトハウス・レポートからの引用。第 3 章 p.6。2002 年にMayfieldはルイジアナ州の別の知事に連絡し、メキシコ湾のハリケーン・リリーについて警告したことがあった。そのハリケーンはカテゴリー4 の暴風雨として、ルイジアナ沿岸に向かっていたが、劇的に弱まりカテゴリー1 で上陸した。

MayfieldはBlancoと話した後、彼女の提案によりNagin市長とも電話で話した。Naginが後にその会話について、こう述べている。Mayfieldは彼に対して「30年間ハリケーンを見てきた経験の中で、これほどの暴風雨または状況はかつてなかった。私は直ちにスタッフに連絡し、市内にある全テレビ局に出向いて、市民に対して避難の必要性を強く喚起した」と話した⁵⁷。加えてNaginは言う。公共の交通機関に頼っている人々に対して「セーフティネットを提供するため、宗教的倫理観に基づいた我々のコミュニティに働きかけて、コミュニティ内のバディシステム（相互協力方式）を通じて避難を強化しようとする重要な措置を採った。」しかしながら彼は、同市の長い歴史の中で先例がなかった手段、つまり強制避難を発令しなかった。*The Times-Picayune*紙の報告によれば、彼の法律スタッフは「[市長が]同市の強制避難（同市の一部にあるホテルやその他の営業を閉鎖する潜在的責任のため、彼が発令を逡巡した措置）を命令できるか否か」を検討していた。しかしNaginはある地方テレビでは次のように述べている。「夜明けと共に、ニューオーリンズで初の強制避難となるだろう。」⁵⁸

⁵⁷ 市長のRay Naginによる下院特別委員会の証言、2005年12月14日。証言で彼は、Blancoの強い勧めにより彼の方からMayfieldに連絡したと述べた。

⁵⁸ Bruce Nolan 「カトリーナが狙いを定めている」 *The Times-Picayune* 2005年8月28日 p.1

その間、中央部夏時間の午後10:00に、国立ハリケーンセンターは「ニューオーリンズとポンチャートレイン湖」を含めたメキシコ湾岸北部中央に対して、ハリケーン注意報をハリケーン警報に引き上げた。同警報は「通常の潮位より15〜20フィートの沿岸の高波」、場所によっては25フィートの高さを予報した。ハリケーンセンターの次のように報じている。「肝心なことは、カトリーナは強力かつ危険であると予想されていることである。…これは非常に深刻に受け止めるべきである。」

8月28日 日曜日

ニューオーリンズ避難。日曜朝 9:30 に、Nagin はこれまでのニューオーリンズ市長が誰もしなかったこと、つまり同市の強制避難を発令した。Nagin のその後の証言によれば、彼は「全州的な電話会議」を受けて同命令を出したが、それに加えてブッシュ大統領から、更に Blanco から早朝に彼に電話があり、強くそうするように促がされた。大統領の電話は明らかに Michael Brown の要請によるものであった。後に 2006 年 2 月に下院特別委員会で Brown が証言した通り、彼は「大統領に対して直に話し、ぜひとも Nagin 市長と Blanco 知事に電話をし、彼らが強制避難命令を出すよう大統領の説得力を使って欲しいと依頼した。」彼は次のように記憶している。「私がブッシュに対し 1 市長と 1 知事に電話をかけ強制避難を命令するよう要請したことに、ブッシュは驚いていました。私は言いました。『閣下、彼らは理解していません。理由は何なのか分かりませんが、彼らは強制避難を発令していないのです。私はあなたにそれをしていただきたい。』そして大統領は同意してくれました…」

Nagin と Blanco は同日朝に記者会見をおこない、避難命令を発表した。市長は宣言した。「我々の多くが今まで恐れてきた暴風雨に直面しています。」暴風雨はその時点でカテゴリー 5 になっており、風力は時速 150 マイル、突風は 190 マイルであった。高波は「我々の堤防システムをなぎ倒す可能性が高い。…これが強制避難を出している理由なのです」と彼は警告した。Blanco は大統領の名を出して、同市を退去する危急の必要性を強調し、集まったプレスにこう話した。「この部屋に来る直前に、ブッシュ大統領から電話があり、彼はここの住民について大変心配していることを、皆さん方全員に伝えて欲しいと話しました。…更に彼は、ニューオーリンズで強制避難が確実になされるよう私に要請しました。…そして私がここで申し上げたいことは唯一つ、出来る限り多くの人々を退去させる必要があるということです。」

The Times-Picayune 紙の報告では、避難の情報を伝え易くするため、Nagin は警察と消防に対してその日に市内を隈なく車で走り、「ハンドマイクで人々に退去を指示する」よう指令を出した。彼はまた州法により彼に付与されている権限を使い、警察に対して民間の建物や車両（船舶も含む）を『適切と考える場合』徴用する権限を与えたとした。⁵⁹

⁵⁹ The Times-Picayune ウェブ版 2005 年 8 月 28 日

一部周辺行政区でも強制避難が出される中、その他地域は「自発的」あるいは「勧告」を使用し続けていた⁶⁰。ニューオーリンズとその西側・南側を接する Jefferson 行政区の区長 Aaron Broussard は、強制避難を発令しなかった。その理由として彼は「実施するだけの財

源」がないため、と他行政区の職員との電話会議で述べた⁶¹。

⁶⁰ ホワイトハウス・レポートによれば、15 の全ての行政区は何らかの形の避難命令を発令した。下院特別委員会報告書によると、ミシシッピ州ではBarbour知事は地方の権限を「侵害」しないことを選び、被災地域の 5 つの郡は夫々の郡内の特定の地域および/またはトレーラハウスに住む人々に対して、強制避難命令を出した。

⁶¹ 下院特別委員会報告書 p.110

日曜日の時が経つにつれ、ニューオーリンズ大都市部の住民はリーダー達の危急な警告に注意を向け始め、膨大の人数が出て行った。殆どの所で車の流れは非常に遅くではあるが進み続けていたが、後の報告によれば、一部の人々は交通渋滞のため同市から出て行けなかった。結局、約 120 万人の住民がカトリーナの上陸前に当該地域を離れた。これは後に州の職員が誇らしく示した数字である。LOHSEP の副長官 Jeff Smith 大佐は証言の中で次のように述べた。「百万を越す人々が、上下の道路が非常に制約されているニューオーリンズのような地域から退去する場合、その基準とは何かをお尋ねしたい。」知事が改訂した避難計画は「ほとんど完璧に実施され」、被災した行政区の 90%の住民がほぼ 40 時間の間に脱出できたのである、と。Smith は続けて次のように述べた。「私は過去に、この様な状況下でこれだけ多くの人々を…この様な短期間で避難させた例を知らない。」

しかし百万を越える人々が避難しても、数万人（ニューオーリンズ市内だけで推定 70,000 人）が残ったままであった。「私達はこの人たち全てに、退去するよう懇願しました」と後にBlancoは語った。「いろいろの制約条件をかかえた人たちでさえ、[退去の]機会が与えられました⁶²。」後に彼女が主張したことによれば、州が住民を退去させるためにできることには制約条件があった。彼女は言う。「強制という言葉は、私達にとって、単に立ち上がって[そして]退去しなさいと言う以上の何の意味もありません。」職員が力づくの手段を行使することはない。Blancoは「アメリカ合衆国では、住民を強制的に[夫々の自宅から]出すことはしません。退去するよう強く説得するのです。」⁶³

⁶² Sam Coates & Dan Eggen 「ニューオーリンズでの絶望的なエクソダス」 *The Washington Post* 2005 年 9 月 1 日 p.A1。Blancoは制約条件を持っていた人々にどんな機会が与えられたかは示さなかった。

⁶³ 下院特別委員会報告書 p.114, p.110

待避所。ニューオーリンズを退去できなかった又はしなかった人々には、2つの選択肢があった。家に留まるかあるいは指定された待避所（スーパードーム）に避難するかである。日曜日朝 8:00 に、スーパードームは特別なニーズがある人々に限られて開放された（下記を参照）。同日遅くに同施設が一般住民に対して開放されると、住民の流入が始まった。独力でそこに辿り着けない人々は、市内に用意された 12 箇所のいずれかに行き、そこで同スポーツ施設行きのバスに乗ることが出来た。施設に到着すると、シェルターに入る前に、約 200 名の州兵とニューオーリンズ警察の職員の担当グループによるスクリーニングを受けた⁶⁴。カトリーナが直撃した時点でのスーパードームの人数については、様々な推定値があり、ホワイトハウス・レポートでは 10,000~12,000 名（特別なニーズを持つ 300~500 名を含む）、一方FEMAの職員によれば 15,000 名と推計された。

⁶⁴ 同上 p.117

*The Times-Picayune*紙によれば、ルイジアナ国家警備隊は、15,000 人に 3 日間十分に支給するだけの量の食料と水を、スーパードームに運び込んだ。しかしMarty Bahamonde（Brownに代って同市内で「アドバンスワーク」をしていたFEMAの広報業務担当職員）は、後に語ったところによれば、暴風雨前にニューオーリンズに配備されていたFEMA職員は彼 1 人だけであり、彼は異なる見方をしていた。彼は証言でこう述べた。日曜日の夕方、国家警備隊の隊員達が彼に対して、自分達は 36 万個の「携帯食（MRE）」とトラック 15 台分の水が同夜遅くに到着するのを待っていると話した。しかし実際に配達されたのは、4 万個の携帯食とトラック 5 台分の水だけであった。Bahamondeの記憶では、同日のこれより早い時刻に、数千人がシェルターを求めてスーパードームに集まったため、同市の国土安全ディレクターは「メンテナンススタッフに対して、市役所内で見つけられる限りのトイレトペーパーとその他物資を全て集めて」スーパードームに運ぶよう要請していた。Bahamondeはこう話した。「私が具体的にこれを指摘するのは、ドームでは補給物資が深刻な問題になり得ることをこの事が示唆しているからである。」⁶⁵

⁶⁵ Marty J. Bahamonde 上院国土安全保障委員会での証言 2005 年 10 月 20 日

州兵と市警察の担当グループはスーパードームに残り、補給物資の配布や秩序の維持を行った。赤十字は危険地域に活動拠点を開設しないとする方針を貫き、結局ニューオーリンズ大都市部の外に留まっていた。但し *The Times-Picayune* 紙によれば、日曜日夜までに赤十字は同州内のほかの場所に 45 箇所のシェルターを開設しており、既に約 3,000 名の避難者を収容していた。

特別なニーズと医療施設。カトリーナが上陸する前の慌しい時間、州と市の両者は特別な

ニーズを持つ住民をニューオーリンズの外のシェルターに輸送していた。ニューオーリンズに一体何人の特別なニーズを持つ人々が居たかは、若干議論を要するところであるが、市ではその数をおよそ 1,000 人とした⁶⁷。Naginの証言によれば、その内の約 400 名は危険地域の外にある州立シェルター（ルイジアナ州が特別なニーズを持つ人々のために開設した 4 施設の内の 1 つ）に避難した。加えて更に 200 名は、スーパードームからBaton Rougeにある複数の病院へバスで輸送された⁶⁸。その後の証言によると、「交通渋滞」のため、約 600 名の特別ニーズを持つ住民はスーパードームに残されたが⁶⁹、そこでは国家警備隊スタッフと市が提供できること以外、医療ケアは殆ど得られなかった。最近になりFEMAの所属となった全国災害医療システムの職員が、メキシコ湾沿岸に 9 チームの災害医療支援隊(Disaster Medical Assistance Teams: DMATs)を事前配備していたが、そのいずれもカトリーナが切迫する前にスーパードームに行けなかった。医療品もまた欠乏していた。

⁶⁶ *The New York Times*紙の報告によると、月曜日早朝までには、アラバマ/ミシシッピ/ルイジアナ/フロリダ/テキサスの 240 のシェルターには 52,000 人が収容された。最大の人数はスーパードームであった。[Joseph Treaster & Kate Zernike「ハリケーンがメキシコ湾沿岸を攻撃」*The New York Times* 2005 年 8 月 29 日 p.A1]

⁶⁷ 下院特別委員会報告書 p.278。同報告書は、「同規模の人口を持つ」隣接のJefferson行政区は、同管区内に 45,000 人の特別ニーズを持つ患者を確認している。同報告書が指摘するように、「特別なニーズ」の定義は州や行政区ごとに異なっていた。ニューオーリンズでは、「断続的もしくは不定期な援助」を必要とする慢性疾患を持つ個人で、その治療や薬剤の冷蔵のために電気を要する者は、特別ニーズシェルターへの入所資格があると見なされた。急性疾患の人は対象とされなかった。同市の保健所の所長によれば、ニューオーリンズには避難目的のための特別ニーズ住民のリストはなかった。

⁶⁸ 同上 p.279

⁶⁹ ニューオーリンズ市保健所、上院国土安全保障委員会への回答 2006 年 1 月 31 日

その間、ニューオーリンズの 16 の比較的大きい救急病院は、患者の避難をしないことを決めていた。病院は州法により避難計画を持つことが要求されていたが、弱っている多くの患者を危険区域外の施設まで輸送する時間と費用を大きなネックであるとして、ハリケーン時には一般的に「同じ場所での避難体制を取っていた」⁷⁰。カトリーナが接近するにつれ、病院はその患者を守るため、可能な限りの手段を講じた。The Times-Picayune紙の報告によれば、例えば、Children's Hospitalでは安全的に可能な限りできるだけ多くの患者を退院させ、残りの患者は浸水に備えて上の階に移して暴風雨を乗り切ろうとした。

⁷⁰ 下院特別委員会報告書 p.268

同市の 63 の老人ホームの多くもこれと同じ選択をした。下院特別委員会報告書によると、暴風雨に先立ちその入居者を避難させたホームは僅かに 19 であった。ルイジアナ老人ホーム協会(Louisiana Nursing Home Association)の常任理事 Joseph Donchess は、後に次のように証言した。医療施設には「48 時間を切った時点で切迫した危険の通告」が来た。これは通常彼らが受け取っていた暴風雨前 72 時間の通告より、はるかに短いものであった。Donchessは続けてこう主張した。これに加えて「多くの人達はその前年のハリケーン・イワンの時に体験した移送の悪夢が心にありました。高齢で弱々しい患者達が、バスで 9~12 時間かけて 80 マイル離れたBaton Rougeまで行くことは、誰にとっても二度と繰り返したくない試練なのです。⁷¹⁾ 高齢者にとっての避難の危険性については、ある老人ホームから日曜日にスクールバスでBaton Rougeの教会まで運ばれる間に、3 名の患者が死亡した事実が強調された⁷²⁾。

⁷¹⁾ Joseph A. Donchess、上院国土安全保障委員会に対して用意された供述、2006 年 1 月 31 日。Donchessによれば、21 の老人ホームが暴風雨前に避難した。

⁷²⁾ The Times-picayune ウェブ版、2005 年 8 月 28 日

悪化する見通し。 日曜日を通して、カトリーナの進路予報は益々着実に懸念されるものになっていった。午前 10:00 に米国気象局(National Weather Service)は警報を出し、現在カテゴリー4/5 の範囲にいる暴風雨の成行きについて、最も冷徹な言葉で説明した。警報は、カトリーナが「今までにない勢力を持つ最大級のハリケーン」であり、ニューオーリンズ地域の殆どを「数週間…あるいはそれ以上の間居住できない状態にする可能性がある。…水不足により現代の標準生活では信じがたいほどの苦しさを強いられるだろう。」カトリーナを格別に恐ろしくしているのは、その強さばかりではなく、その大きさにもあった。同日行われた FEMA の正午のテレビ会議で、Max Mayfield はカトリーナがその「最大強さにおいてハリケーン・アンドリュー（1992 年にフロリダを直撃した破壊的な暴風雨）と非常に似ている」と述べた。しかし彼は次のように付け加えた。「そこには、大きな大きな違いがあります。このハリケーンはアンドリューとは比べようのないほど巨大です。」

日曜昼まで国立ハリケーンセンターは、カトリーナの目がポンチャートレイン湖の直ぐ西側を通過し、そのままの強さを維持すれば、広大な同湖に約 12.5 フィートの高波が発生すると予報していた。「大きな問題があります。高波は堤防の一部を越えるのではないでしようか」と Mayfield はテレビ会議で述べた。彼は次のように説明した。現在の進路によれば、ニューオーリンズ自体には「最小規模の洪水」が予想される。しかしハリケーンの進路が「僅かでも西に逸れたら」「状況は全く違う」ものとなり、堤防の一部を水が越えるであろう。これが起きるか否かを未だ予想できないが、「極めて憂慮すべき問題であることは

明らかです」と Mayfield は言葉を結んだ。

切迫する危機の重大さは、カトリーナの上陸前に開かれた最後のものとなった 8 月 28 日のテレビ会議の間中うかがえた。今回のブリーフィングにはDHS長官Michael Chertoff が DHS国土安全保障司令センターから、ブッシュ大統領と副首席補佐官 Joe Haginがテキサス州クロフォードから、夫々出席した。Chertoff（彼はその後、アトランタでの鳥インフルエンザに関する会議出席のため退席する）はBrownにこう尋ねている。「DODアセットで何か利用できるものはありますか。もう既にDODを準備していますか。」Brownは「DODアセットはすでにEOCにあります。全面的に利用されており、今現在もそれを使って話しております。」Chertoffは答えた。「グッドジョブ」⁷³。大統領は特に質問をしなかったが、巨大ハリケーンの進路にあたる州への援助について、連邦政府のコミットメントを強調した。彼は「我々は国レベルで、暴風雨の間中の支援に限らず、暴風雨後も使用可能な全ての資源とアセットの投入に万全の体勢があることを、皆さん方に約束したい」と話した。

⁷³ Margaret Ebrahim & John Solomon、Associated Press社、「ビデオは示す：カトリーナ襲来前にブッシュは警告していた」*Dallas Morning News* 2006 年 3 月 2 日。Brownはこれらのアセットが何を指すのかは具体的に説明しなかった。同日遅くに、彼はBaton Rougeに飛び、州のEOC職員と合流した。

しかしBrown自身は、特にニューオーリンズでの一部の防御面についての不安を口にしました。「患者達が病院から連れ出されていません」「囚人が刑務所から出されて[いません]し、ニューオーリンズのダウンタウンではホテルは営業されたままです。私はそれを非常に心配しています」と彼は焦りを見せた。彼はまた、スーパードームを最終手段としての待避所と指定する妥当性に関しても心配していた。Brownは言った。この施設は「海面より 12 フィートも下にあり、」「…屋根は設計上…カテゴリー5 のハリケーンに耐えうるものなのか解らない。」更に付け加えて、スーパードームの内部に果たして十分な連邦医療・遺体処置チームが配備されているかという疑問を述べた。彼は列席者にこう述べた。「…私は大惨事の中で生じる惨事に対応する際の、彼らの能力について懸念を持っています。⁷⁴」

⁷⁴ 同上

Brown は再び自身の「確信的直観」を述べた。「この[暴風雨]はたちが悪くしかも巨大です。」そして FEMA チームに対しては再度、お役所流を止めて政府の対策を迅速に行うよう促した。「サプライチェーンは出来る限り無視して欲しい」と彼は言った。「どんどんと無視して出来る限りの物資を詰め込もう。」彼は FEMA の職員に対して「出来る限り隅々まで、…遠慮なく実行せよ」と繰り返し要請した。「正当化する方法は私が見つかる。…奴らには私に向かって怒鳴らせておけばいい。」

避難中。夕刻までには、暴風雨の最初の魔の手がメキシコ湾沿岸に届き、豪雨と暴風が打ち付けていた。午後 7:00 頃にはスーパードームに住民を運ぶバスは天候悪化のため運行を中止した⁷⁵。国家警備隊は沿岸の港や水路を閉鎖し、州警察は午後 5:00 の時点で逆方向を停止し、運転者にとって状況が危険になれば州間ハイウェイを閉鎖する用意をした。Nagin 市長は午後 6:00 の夜間外出禁止令を出したが、今度だけは殆どの人々がこれに従ったようであった。

⁷⁵ 下院特別委員会報告書 p.65

ハリケーン警報や外出禁止令にはわざと無関心を決め込むことで有名な、フレンチ・クォーターのバーでさえも店を閉め、通常はさわがしいクォーターの通りは人気が無くなった。板囲いをして非常事態に備えて、街はハリケーン・カトリーナがニューオーリンズ目掛けて沿岸に突進してくるのを、固唾をのんで待っていた。

8月29日曜日： カトリーナ陸地へ

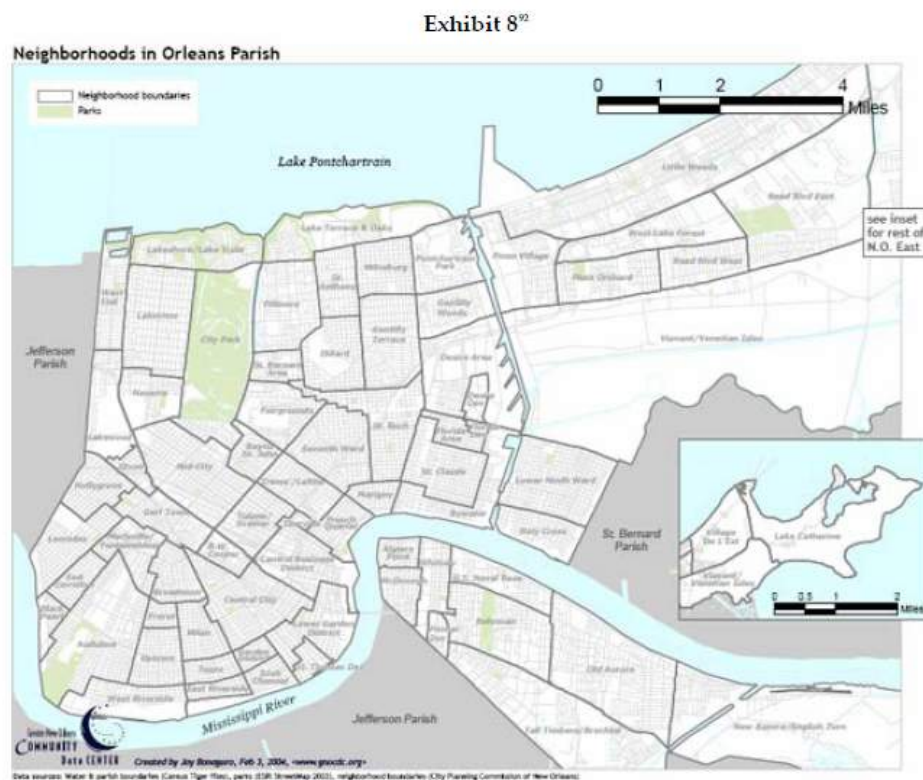
ハリケーン・カトリーナは中央部夏時間午前6:00過ぎに Plaquemines 行政区に上陸したが、その「ぐ風」が中心から100マイル以上にも達する巨大暴風雨の影響は、上陸よりはあるか以前から認められていた。LOHSEPのJeff Smithが証言するとおり、ルイジアナ州はおよそ11時間にわたりハリケーンの攻撃を受けた。後に米国気象局は、カトリーナは予想より若干弱く、カテゴリー4または5ではなく、カテゴリー3の暴風雨（ハリケーンパムでシミュレートされたのと同じ勢力）で接岸したと決定している。しかし暴風雨の通路にある地域にとっては、その差はほとんど意味を成すものではなく、カトリーナは北へ進みながらメキシコ湾沿岸を破壊していった。風速毎時115マイル、突風では毎時130マイルという風力が維持されていたため、送電線が破壊され約3百万人が停電となり、また電話線用電柱や携帯電話タワーがなぎ倒されて、何百万人もの電話回線および携帯電話の両サービスが崩壊した。スーパードームでは何千人もの人が暴風雨の収まるのを待っていたが、屋根の一部が飛ばされるに至ってショックと恐怖は増し、国家警備隊は人々をフィールドから立ち退かせて観客席へと移動させ、流れ込みはじめた雨を避けさせなければならなかった。停電になり、その巨大なスポーツ施設の照明は僅かに薄暗い非常灯だけとなり、不安な避難者達はどうなるような暑さの中で座っていた。

カトリーナの凶暴な風は高層ホテルの窓も打ち砕き、樹木を引き倒し、家屋を破壊した。その最高潮位は一部で27フィートにも達し、カジノ船を陸に打ち上げ、ミシシッピ沿岸の複数の町を完全に破壊した。結局ハリケーンの壊滅的影響は93,000平方マイル以上に及び、これはほぼ英国全土の大きさに匹敵する⁷⁶。死者は多数、行方不明者は更に多数にのぼり、それらの数は当局者が外に出て被害を査定できるようになれば、更に増えると予想された。

⁷⁶ ホワイトハウス・レポート、前書き p.1.

一方、カトリーナの猛攻撃にも関わらず、同日のニューオーリンズからの最初の報告では、あれほど多くの人達が予想し恐れていた破壊から、同市はまたもや逃れたというものであった。暴風雨による最大の破壊は、ミシシッピ州の沿岸の町、Gulfport/ Waveland/ Biloxiその他のように見えた。Barbour知事は自身の州の被害が最も大きかった地域を幾つか調べた後、「あたかもヒロシマであるかのような状況だ⁷⁷」とレポーターに話した。ニューオーリンズでは市の東部に最も被害が大きく、暴風雨の衝撃にさらされた。報告によれば、Lower Ninth Wardおよび隣接のSt. Bernard行政区が大洪水となり、水の高さが8~10フィートとされたが、市のその他の地区は比較的水はないように見えた。（ニューオーリンズ近傍の地図については、添付資料8を参照。）*The Washington Post*紙は次のように伝えた。「通りには瓦礫が散乱していた。しかし恐れられていたような浸水はない。」ニューオ

ーリンズの古くからの住民にとっては「大きな安堵」であり、市は大被害を被ったものの、「最悪の惨事は回避できたのだ」。ある住民は次のように言った。「これは[ビッグワン]ではなかった。」⁷⁸



77 Joseph Treaster & N.R. Kleinfeld 「2つの堤防が決壊し、ニューオーリンズに浸水」 *The New York Times*
2005年8月31日 p.A1

⁷⁸ Peter Whoriskey & Sam Coates 「破壊の最中、つかの間の安堵」 *The Washington Post* 2005年8月29日 p.A1

同日昼のFEMAと州職員のテレビ会議の時点で、情報は少しずつ来始めたばかりであり、安堵感はなかった。Baton Rougeのルイジアナ緊急時オペレーションセンターから発言したBrownは、「範囲を広げて」緊急事態を維持する必要性を述べ続けた。「人の自然な傾向として、一旦上陸すると『やれやれ、何とか助かった』と[思い]ます。しかし未だすべきことは沢山あり、気を抜いてはいけません…」彼は更に付け加えた。大統領は「引き続きこの状況に極めて高い関心を寄せています。テレビ報道を熱心にご覧になり、ドームについて若干疑問をもたれています。破堤のレポートについて質問がありました。病院について質問がありました。大統領は非常に関心を寄せています…」

暴風雨が収まった時点で、洪水地域での捜索・救助活動を開始し、スーパードームへ更に食料と水を届ける必要性が検討された。ルイジアナ州の連邦政府調査官である William

Lokey は、Charity Hospital の問題（そこでは患者の生命維持を行うため、スタッフがハンドポンプを使う事態になっていた）についても発言した。依然として職員達は、若干の自信を見せて用意を検討していた。LOHSEP の副長官 Jeff Smith は、FEMA が「卓越した」調整と支援を行っていると呼び賛した。「昨日我々は Brown 長官がひたすら、もっとももっとと言われたのを聞きました。今それを受け止める用意があります」と Smith は言った。「私達にはそれが必要になるでしょうし、出来る限り速やかにそのプロセスを開始するつもりです。従って私は、FEMA が昨年来私達と立案してきた多くの計画が、この具体的オペレーションで実際に成果を出していると思っています」と今度は Brown が州を褒めた。「ここルイジアナ州では多数の素晴らしい仕事が行われている」と彼は言った。Barbour と共に電話で会議に出席していた Blanco 知事に対して、「あなたは良いチームをお持ちです。彼らの仕事ぶりはまさに素晴らしい、の一語に尽きます」と Brown は付け加えた。

破堤。しかしながら、激励や決意の言葉の最中に、ホワイトハウス副首席補佐官 Joe Hagin が堤防の状態について尋ねた頃から、不吉な雰囲気になっていった。Blancoはこう答えた。

「数箇所水が堤防を越えているかも知れないという報告が続けて入ってきています。」そして「報告は今のところ未確認だと聞いています。堤防は…現時点では破壊されていないと思います。変わる可能性はあります。」事実、破堤の報告はそれより何時間も前、午前 9:12 に既にあり、米国気象局は Lower Ninth Ward に接する Industrial Canal 沿いでの破堤による鉄砲水警報を発令した⁷⁹。時間の経過と共に、DHS の国土安全保障司令センター (HSOC) には散発的に報告が届き始め、その幾つかは水位の上昇または堤防越水あるいは破堤を伝えた。しかし恐らく、これら現場からのメッセージが断片的であったために、HSOC は同日夕刻 6:00 にその上位の DHS スタッフに対し、速報の形で「ニューオーリンズで破堤は今までのところ生じていない。ただし引き続き査定中である」と報告したのだった。⁸⁰

⁷⁹ ホワイトハウス・レポート 第 4 章 p.3

⁸⁰ 同上

しかしニューオーリンズ自体には、既に恐ろしい現実が待っていた。FEMA の広報職員 Marty Bahamonde は暴風雨の間中市内に留まった。日曜日に交通渋滞のため脱出できなかった後、彼は市役所のニューオーリンズ緊急時オペレーションセンターでハリケーンを切り抜けた。彼は後に次のように回想している。「最悪のニュースが[同市の]EOCに入ったのは」月曜日午前 11:00 だった。「私はそこに立ったまま、17th Street Canal での破堤の第 1 報を聞いた。⁸¹」破堤は越水よりはるかに深刻であった。何故なら越水は暴風雨さえ収まれば止むものであり、水も引くチャンスがあった。一方破堤は、ポンチャートレイン湖から何百万ガロンもの水を割れ目から送り出し、市内の水位が湖の水位と同じになるまでこれ

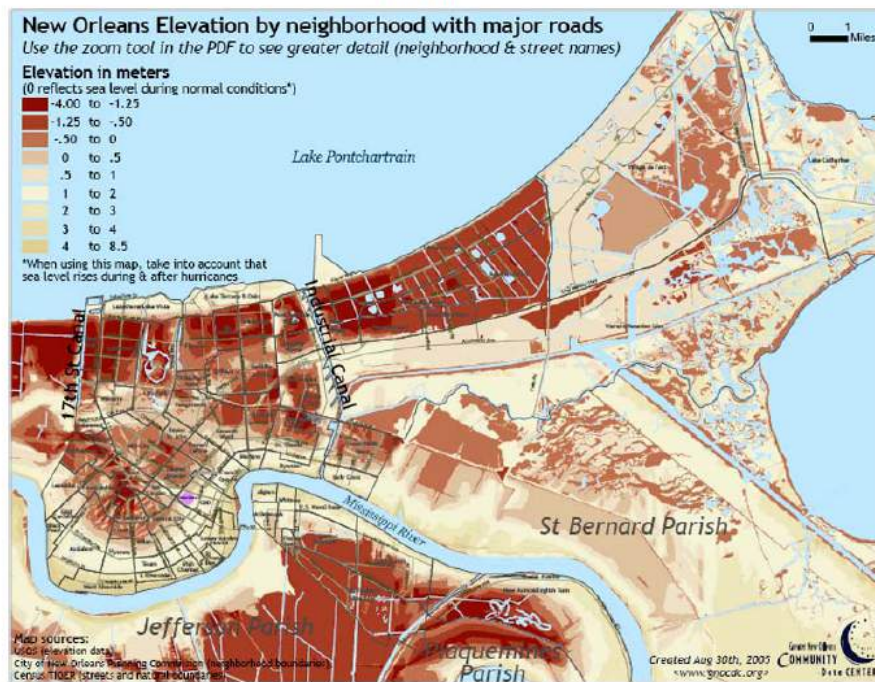
が続くからだ⁸²。同夕 5:00 頃に、カトリーナは立ち去った後、Bahamondeは沿岸警備隊のヘリコプターで被災地域を 2 回に亘り調査した。その結果 17th Street Canalは破堤しており、後に彼が証言するとおり、「堤防の決壊部から膨大な量の水が市内に溜まりつつ[あった]」ことを確認した。

⁸¹ Marty Bahamonde、2005 年 10 月 20 日。Bahamonde は誰がこの報告をしたか記憶になかった。

⁸² 下院特別委員会報告書 p.142

結果的に分かったことだが、3 箇所 (17th Street Canal, Industrial Canal, London Street Canal) の大規模の破堤があり、その全てが「ポンチャートレイン湖ハリケーン防御プロジェクト地域(Lake Pontchartrain Hurricane Protection Project area)」内であった。(添付資料 9 を参照。) 3 箇所の破堤は水路沿いの洪水壁で生じ、その内の一部はフットボール競技場 3 つ分以上の長さに達していた。恐らくその内で最も悲惨だったのは 17th Street Canalの破堤であり、幅 450~500 フィートと推定された。月曜日の夜までには、ポンチャートレイン湖から流出する毎秒「何百万ガロン」の水の影響は、同市の至る所で感じられ始めた⁸³。ある推計によれば、街路の水は 20 分毎に 1 フィート以上の速度で上昇した⁸⁴。自宅で暴風雨を乗り切った住民達は洪水が押し寄せる中、屋根裏部屋や屋根の上へと慌てて上った。同市のポンプはたちまち沈没し、上下水道システムが冠水した。破壊された暗闇の街に火曜日の夜明けが来ると共に、過酷な真実がそこにいた全ての人々に明らかになった。最悪のケースのシナリオ、長年の予見がついに現実となり、ニューオーリンズというボウルは水で一杯に満たされていた。

Exhibit 9⁸³



83 Mark Schleifstein 「洪水は悪化するばかり」 *The Times-Picayune*、ナショナル・ウェブ版 2005 年 8 月 31 日

84 Christopher Rhoads 「カットオフ：危機の中心で、市の職員達は連絡確保に苦闘」 *The Wall Street Journal*
 2005 年 9 月 9 日 p.A1

ケネディ行政大学院
ケースプログラム

ハリケーン・カトリーナ (B) :

ニューオーリンズにおける「超大災害」への対応

Copyright©2006 by the President and Fellows of Harvard College. Translated into Japanese in full with permission of the Case Program, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, by Dr. Mitsuyoshi Urashima, Jikei University School of Medicine, Tokyo, Japan, in 2006.

本ケネディ行政大学院ケースの著作権はハーバード大学総長およびその仲間に帰属するが、東京慈恵会医科大学の浦島充佳が許可を得て 2006 年に日本語に翻訳した。

2005 年 8 月 29 日の早朝、その大きさと凶暴さが瞬時に伝説を作った暴風雨、ハリケーン・カトリーナが米国の南東海岸を直撃し、ミシシッピ州とルイジアナ州のメキシコ湾沿岸の複数の町を貫いて幅広い帯状に破壊した。しかしながら、その途方も無い被害にも関わらず、当初は暴風雨がニューオーリンズ（人口およそ 50 万の伝説的な街であり、大型ハリケーンに対する脆弱性は、緊急時準備・対応を担当する関係者には長い間懸念されていた）にノックアウトパンチを浴びせたとは、誰も思わなかった。ミシシッピ川とポンチャートレーン湖の間に挟まれた低地にあるニューオーリンズは、堤防・洪水壁・ポンプ場の入念なシステムにより洪水から保護されていた。たいていの専門家は、カトリーナ級のハリケーンによる風津波ならこの防護を打ち倒し、膨れ上がった湖水は「ボウル」（地形が似ていることから同市がそのように呼ばれている）の中にどっと流れ込むだろうと思っていた。しかしカトリーナは、確かに市の東地区では深刻な洪水を与えたが、他の地区は多数の人達が予測していた悪夢のシナリオから逃れたかに見えた。

しかし、ハリケーンが立ち去り熱帯性暴風雨に弱まった頃、ニューオーリンズを避難しなかった数万人の人々は、何か非常に悪い事態が生じていることをすぐさま理解した。月曜の遅くには、同市の殆ど全てが氾濫し、水は恐ろしい速さで上昇してきた。結局高波により洪水壁に主なものだけでも 3 箇所の破堤が起き、ポンチャートレーン湖の水は何にも遮られずに市の通りまで流れ込んだのであった。翌日までには、ニューオーリンズのほぼ 80%が水没することとなった。

上昇する水位のため、暴風雨の間中を自宅に居た人々は屋根裏部屋や屋根の上へと慌てて上り、そこで救助をひたすら待つか、あるいはシェルターを求めて水没した通りに出て行った。数千人がスーパードーム（州立のスポーツ施設）に群がったが、そこには既に 15,000 人が暴風雨から避難していた。他の人々は、ハイウェイの水の無い場所や高い所に急遽開設されたコンベンションセンターに集まった。停電により温度は華氏 90 度台に昇り、食料・水・シェルター・医療のニーズは深刻だった。遺体が悪臭のする水に浮かんでいるのが目撃され、水没した街中には略奪者が群れをなしていると報告された。

連邦/州/地方政府の緊急時担当者はニューオーリンズに集結し、後に「米国史上最も破壊的な自然災害」と一部で名付けられる事象に、対処するタスクと直面することになった¹。この時点では、担当者が直面した事態の多くは、想定されていた事柄であり、災害計画演習で取り組んでいたものだった。その内の一部は緊急時対応計画で既に対応されていた²。しかし日が進むにつれ、殆ど全ての対応面で必要とされるものが大幅に不足していることが益々明白になってくるのだった。避難者は汚らしいシェルターで惨めな生活を送り、ハイウェイの高架道路で来ないバスを待ち、略奪やそれよりも深刻な犯罪が横行していると報告され、食料や水は品不足となり、薬や医療的ケアは乏しかった。取り乱した被災者を

映すTV画面に煽られ国民の怒りが増すにつれ、緊急時対応関係者も政治指導者（最終的にはジョージ・W・ブッシュ大統領まで含まれる）も、自分達が国土安全保障省長官Michael Chertoff が後に言う通り、カトリーナによりニューオーリンズが見舞われた「超大災害」³に急遽立ち向かっていることに気付いたのだった。

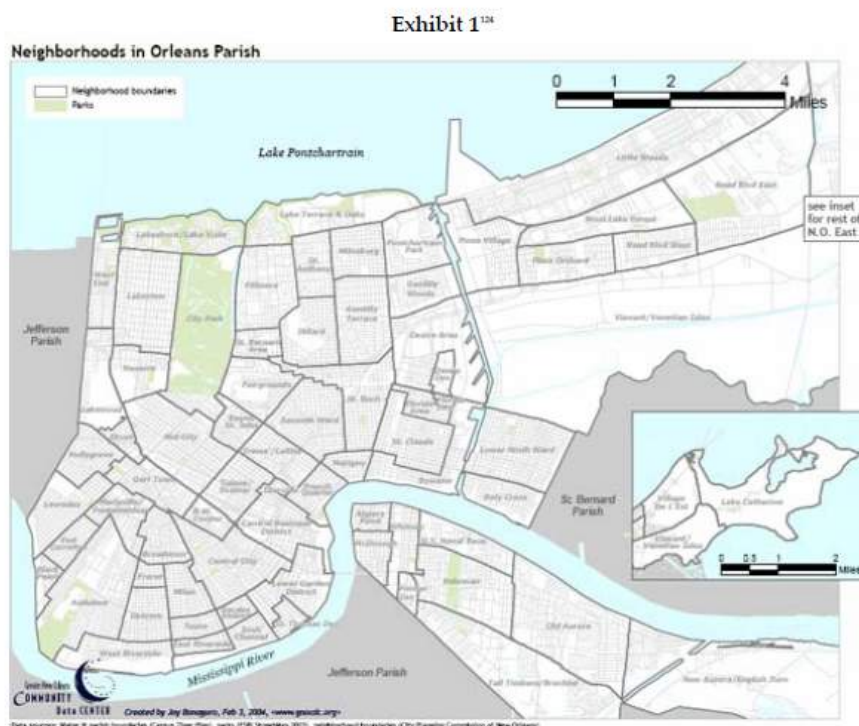
¹ 「ハリケーン・カトリーナに対する連邦政府の対応：学び取った教訓」 George W. Bush大統領への報告書（以後ホワイトハウス・レポートと称する）、2006年2月23日、前書き p.1

² ニューオーリンズのハリケーン計画の詳しい説明については、本ケース第A部「ニューオーリンズでの『ビッグワン（大災害）』の備え」を参照。

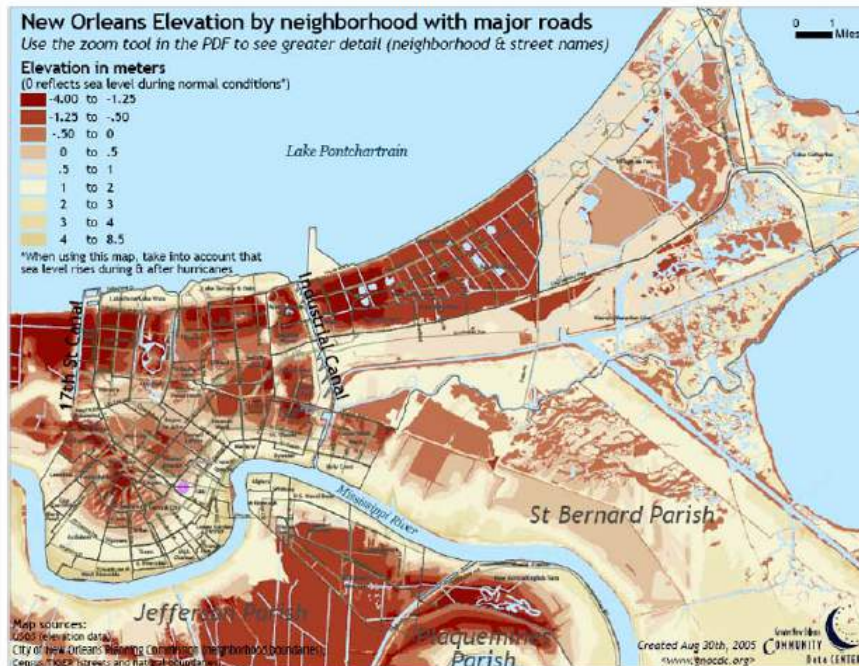
³ 「Chertoff: カトリーナのシナリオは存在しなかった」 CNN.com、2005年9月4日

1日目：8月29日月曜日

ボウルは満たされ始める。カトリーナが上陸して数時間しか経っていない月曜日の 6:00 a.m.頃、同市の東部に位置するLower Ninth Wardおよび隣接のSt. Bernard行政区が（後に分かったことであるが）Industrial Canalの大きな破堤の結果、洪水となった。（添付資料 1 および 2 を参照。）同日遅く、ルイジアナ州の大手新聞*The Times-Picayune*紙に、「[その地域は]ひどい洪水であり、何平方マイルにも亘って水面に屋根だけが突き出ている。・・・」と報道された。少なくとも朝にかけては同市のその他の地区は比較的水はないようであったが、11:00 a.m.頃に 17th Street Canalでの破堤という不吉な報告が入った。これはその後 450~500 フィートの幅であると推定された。翌日*The Times-Picayune*紙は、その破堤が「あの激烈なカトリーナの暴風と高波を無傷で生き抜いた住民達にとっては、突然の洪水に不意を付かれ、まさにダメ押しであった」と書いた。昼以降、ポンチャートレイン湖近くのLakeview近郊の住民達は、「水が上昇し始めるのを恐怖に脅えて見守った」。同紙は続けてこう書いた。暴風雨が通過して空が晴れても、水は「20 分毎にレンガ 1 個分の上昇を続け、夜に入っても上昇は続いた。」3 回目の大きい破堤はLondon Street Canalで起こり、市内に更に多くの水を送り込んだ。



⁴ *The Times-Picayune*, ウェブ版、2005 年 8 月 29 日

Exhibit 2²⁵

押し寄せる洪水は、ハリケーンに先立ってニューオーリンズを脱出しなかった人々を捕まえた。百万を超える人々が大都市部から避難していたが、推定で 70,000 人が自分の判断の下、あるいは移動手段が無い、あるいは怠慢により、後に残っていた。その内の約 12,000 から 15,000 人が、市が暴風雨の間の「最後の拠り所」と指定していたスーパードームに避難していた。そこで彼らは悲惨な体験をしたのだった。まず停電となり、エアコンが停止して、広大な施設は非常灯の薄暗い光だけになり、次には屋根の一部が風で剥ぎ取られ、脅える入居者達は暴雨にさらされ、更に 1 階を除いて全ての配管設備が壊れた。自宅にいて暴風雨を乗り切ろうと決めた何千人もの人達にとっては、事態はもっと深刻だった。The Times-Picayune の報告するところでは、月曜日の昼過ぎには既に、人々は「屋根の上や樹木にしがみついて待つて」いた。

市の通信システムが殆ど完全に壊滅したことにより、事態は一層絶望的になった。電話線や携帯電話タワーは風と洪水に倒され、同じく警察・消防・その他緊急時担当者が使用する無線システムのタワーも倒され、多数の 911 緊急時連絡センター(911 emergency call center)も機能停止に陥った。その結果、被災者は助けを求めることが出来ず、通りに出た緊急時対応者は通信司令部と交信ができず、緊急時オペレーションセンターはこのいずれとも連絡がとれなかった⁵。The Times-Picayune紙はこう書いた。「警察・消防・一般市民は、基本的な通信能力さえも奪われたまま、あたりが暗くなった後もLakeview一帯で絶望的・場当たりのボートによる救出活動が続けた。」その間も水は「市内で上昇しており、いつ水位上昇が終るのか、誰も予測しようとはしなかった。⁶」

⁵ 「ハリケーン・カトリーナ：国の備えはまだ」上院国土安全保障・政府問題委員会の報告書（以下、上院委員会報告書と称する）、2006年5月 第18章 p.5

⁶ The Times-Picayune ウェブ版、2005年8月30日

事実を知らせる。カトリーナの対応についての公式調査を行った上院国土安全保障・政府問題委員会(Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs)が「通信不在」と称したのだが、ニューオーリンズの益々悲惨になっていく状況についての情報は、Baton Rougeにある州の緊急時オペレーションセンター(EOC)にまでかろうじて届いていた。そこにはMichael Brown（連邦緊急事態管理庁長官FEMA: Federal Emergency Management Agency）を含めて州および連邦政府の担当者が集まっており、連邦政府のカトリーナ対応策の陣頭指揮にあたることになっていた。複数の報告は、自らを「情報共有化と国内事案管理に関する国の中枢⁷」と宣伝する国土安全保障司令センター(Homeland Security Operations Center: HSOC)にも届いた。このHSOCはワシントンの国土安全保障省(Department of Homeland Security: DHS)に所属していた。入手されたデータは散発的で時に矛盾したものであり、特に初期の段階での破堤に関する報告は、検証することが難しかった⁸。しかし、市内での大規模な洪水および堤防決壊の可能性は確かに示唆されていた。その時点でのHSOCによる 6:00 p.m.の「状況報告書」では、「これまでの報告によると、ニューオーリンズで堤防の決壊は生じていないとのことである。」但し、「引き続き判定中である」と付け加えられた。結果的にはこれが、DHS長官のMichael Chertoffが同日に読んだニューオーリンズに関する最終報告になった。

⁷ DHSウェブサイトより、上院委員会報告書からの引用 第19章 p.1

⁸ 例えば月曜日昼のテレビ会議で、ルイジアナ州知事Kathleen Blancoは連邦と州の担当者に対して、堤防決壊の報告は「未確認です。この時点では・・・堤防は決壊されていないと思います」と話した。

しかし、HSOCが状況報告書を出しているのと同じ頃、ニューオーリンズの現状に関するより精度の高い情報が集められつつあった。FEMAの広報担当職員Marty Bahamonde（その時ニューオーリンズの地では同機関唯一人の人物だった）は、月曜日の朝に市役所の同市緊急時オペレーションセンターにいた時に、17th Street Canalの堤防決壊について聞いていた。同日夕刻 5 時頃に、彼は沿岸警備隊のヘリコプターで市の上空から 2 回視察をした。後に彼は何を目撃したかを次のように詳述している。「360 度見渡す限り完全に水で覆われていました。」「乾いた地面はありませんでした。・・・そして市に戻る途中目に付いたのは、屋根の上やアパートのバルコニーに文字通り何百人もの人々が立っており、その時すでに暗くなり始めていましたから、救助活動は是が非でも必要でした。⁹」

⁹ 上院委員会報告書からの引用。第4章 pp.6-7

Bahamonde の観察状況は同夜 10:30 に完成した HSOC「現地報告書」に入っている、と彼は冷やかに言い放った。その現地報告書はその他にも、17th Street Canal で「1/4 マイルの破堤」があったこと、「推定で同市の 2/3 ないし 75%が水没している」こと、そして「2~3 の遺体が水に浮かんでいるのを見た・・・」ことを記載した。上院委員会報告書によれば、その現地報告書は「E メールで広く配布された」のだが、後にそれを見たとき記憶している DHS の関係者は殆どいない。Chertoff は平素 E メールを使用しておらず、同日夜に同報告書の内容を知らされることはなかった。

ホワイトハウスでは、現地報告書がホワイトハウスの状況室(Situation Room)にEメールで届いたのは 12:02 a.m.になってからであり、そこには僅か 1 名の「当直職員」がいただけだった。8 月下旬のホワイトハウスは静かな時である。ブッシュ大統領はテキサス州 Crawford の牧場で休暇中であり、副大統領 Richard Cheney、大統領首席補佐官 Andrew Card、ホワイトハウス国土安全保障顧問 Frances Fragos Townsend たちも皆休暇中だった。そのため配置されていた国土安全保障担当の最上級職員は Townsend の副官である Ken Rapuano だったが、彼は 10:00 p.m.に状況室を後にしていた¹¹。

¹⁰ 上院委員会報告書、第 19 章 p.7

¹¹ 「Charlie Melancon 議員と William J. Jefferson 議員を代表とする特別委員会が提出した付加的な見解」 2006 年 2 月 15 日 pp.27-28

ホワイトハウスで結局誰がまたは何時この現地報告書を読んだのかは明確にされなかったが、Rapuano によると、Bahamonde の目撃証言は堤防決壊の決定的な証拠と見なされることはなかった。理由の一部としては、米軍隊技術部 (Army Corps of Engineers) からこれより前に出された報告書で、堤防決壊が確認されていなかったためである。ホワイトハウス関係者が堤防システム決壊の確証を得たと認めたのは、火曜日朝 6:30、HSOC からの「最新状況報告書」を受け取った後であった¹²。

¹² 「イニシアティブの欠如」、ハリケーン・カトリナへの防御と対応策を調査するための超党派特別委員会 (Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina) の最終報告書 (以後下院特別委員会報告書と称する)、2006 年 2 月 15 日 p.142、p.141

その他の経路。しかしながら Bahamonde の報告は、その他の経路をたどりホワイトハウスの担当者まで届いた。ニューオーリンズ上空の飛行を終えた後、Bahamonde は Baton Rouge にいる FEMA の長官 Michael Brown に電話して、自身の観察状況を伝えた。Bahamonde は後に回想するとおり、Brown はそれに応じて、彼に感謝し「ホワイトハウスに電話する」と言った。後に上院国土安全保障・政府問題委員会での証言で、Brown は誰と話したかは「具体的には記憶して」いないが、それは Crawford に大統領と共にいた副首席補佐官 Joe Hagin だったと推測した。Brown は委員会の委員に対して次のように述べた。Hagin は「緊急時の管理を理解しています。」彼は更にこの夜、自身の直接の上司である DHS 長官 Chertoff に電話したかどうか記憶していない。しかし彼はあからさまにこう付け加えた。「私は仕事をしなければなりませんでした。そして私の仕事のやり方は、ホワイトハウスから要請してもらう、そうすれば実現するのです。」彼は言った。Chertoff に電話することなど、「時間の無駄だったでしょう・・・」

Brown と Chertoff および彼の前任者である Tom Ridge とは、9.11 のテロ攻撃に続いて設立された新しい中央政府機関、つまり国土安全保障省(Department of Homeland Security: DHS)における FEMA の役割をめぐる不仲であった。FEMA は緊急時準備に関するその責任を剥奪され、つまり Brown によれば、運営予算の大きな額を剥奪され、官僚的で妨害者と彼が決め付ける DHS に対しては、益々苦々しく思っていたのだ。報告されるころによれば、Brown はハリケーン・カトリーナの件が入った時はまさに辞任する間際であり、災害が展開するにつれ、彼は同省、そのリーダー、そして DHS が最近作成した「国家応急対応計画(National Response Plan: NRP)」についての彼自身の軽蔑の念、またはこれら 3 つを回避したいという思いを隠そうとはしなかった。それは過去の災害の管理における彼の仕事の仕方だった、と Brown は証言した。Brown はこう述べた。2004 年に一連のハリケーンがフロリダに襲来した時、「私は具体的に [Andrew] Card と Joe Hagin の両者に対して、彼らが私のためにできる最良のことは、DHS を私の頭の上から追いやることです、と話しました」。彼はカトリーナの対応を調査していた下院特別委員会(House Select Committee)の委員達にもこう話した。同省は単に「余計な層」を追加したに過ぎず、FEMA の職員が決断力を持って行動する能力を阻害した。

更に Brown は、Chertoff と DHS の他のメンバーはニューオーリンズの状況を十分に知らされていたと主張した。同省は FEMA が主催した毎日のテレビ会議に代表者を送り、その場は連邦と州の担当者が事態の進展について情報を交換し更新する機会であった。Chertoff 自身または彼の副官 Michael Jackson は幾つかのセッションに列席していた。Brown は次のように付け加えた。その上、国土安全保障司令センターは「私が受け取ったのと同じ状況報告書を」受け取っていた。そして Brown は、彼が誰に対して釈明の義務を負うと考えているかを明確にした。「私の責任に関して言えば、フロリダで私は首尾良く対

応したと言えます。私の義務はホワイトハウスに対してであり、更に言えば、何が行われており、状況はどうかを大統領に確実に理解していただくことであり、私はそれを実行しました。」

しかしながら、多数のオブザーバーが認める通り、ホワイトハウスもChertoff長官もニューオーリンズで展開している「事の重大さを把握するのが」遅れていたように思われた。上院委員会報告書の言葉によれば、恐らくこれは、堤防は決壊していないと述べた月曜夜6:00に出されたHSOCの報告書により安心したためではないだろうか。ブッシュは後に、カトリーナがニューオーリンズを直撃はしなかったと知った後、月曜日には「安堵感」および「弾丸をよけた」感があったことを口にした。同日とその翌日、彼は日程どおりにJohn McCain上院議員の誕生日を祝うためアリゾナに行き、政府の新しい「処方薬の給付制度」に関するスピーチを行い、更にサンディエゴの海軍基地にも行っている。火曜日にFEMAがテレビ会議を開いた際、ホワイトハウスからは誰も列席しなかった。¹³

¹³ 上院委員会報告書、第15章 pp.4-6；第19章 p.2

その間Chertoffもやはり出張中で、鳥インフルエンザの会議出席のためアトランタに向かっていた。Chertoff(元検事・連邦判事で、2005年2月にDHS長官に任命された)は、下院特別委員会で証言し、同委員会の言葉によれば、彼は「ハリケーンの専門家」ではなく、災害の対応にはあまり経験がなかった¹⁴。カトリーナは彼にとって忘れられない洗礼となった。

¹⁴ 下院特別委員会報告書 p.132

選択肢。 災害時の対応として、連邦制度は過去数十年の間スタフォード条例(Stafford Act)に規定される「プル」システムに頼ってきた。この法律の規定に基づけば、知事は連邦支援の道を開くためには、大統領に対して非常事態宣言を要請しなければならなかった。カトリーナの場合にはこれが既に行われていた。ルイジアナ州知事 Kathleen Babineaux Blanco の要請により、ブッシュはハリケーンが襲来する1日以上も前の8月27日日曜日夜に非常事態を宣言した。カトリーナ上陸後の月曜日には、大統領はルイジアナおよびミシシッピ両州に「大規模災害」地域と宣言し、両州に適用できる連邦支援の範囲がこれにより拡大された。

しかしながら国家応急対応計画(NRP)に基づけば、Chertoffはもう一步踏み込んでカトリーナを「国家重大事案(Incident of National Significance)」に宣言することができた。国家重大事案は、政府の全レベルで「調和のとれた効果的な対応が必要とされるような、実際に

生じた又は生じる可能性がある影響度の大きい事象」と定義されていた。国家重大事案が一旦宣言されると、NRP に詳述される多数の対策機構が始動し、DHS がその調整の役割を主導する。これによって次の組織が設置される。関係する連邦機関の代表者により構成されかつワシントンの DHS 本部に所属する戦略機関「組織間インシデントマネジメントグループ(Interagency Incident Management Group)」および、当該事案に近接して設置され州・地方・連邦組織「の中央調整拠点」に対して「脅威への対処と事案への援助に関する主な責任」を与える「現地合同本部(joint field office: JFO)」である。更に Chertoff は NRP の「壊滅的事案に関する付属書類 (Catastrophic Incident Annex)」を発動させることもできた。これは「国民/インフラ/環境/経済/国民のモラル/政府機能に深刻な影響を及ぼす、異常なレベルの大惨事、被害、または崩壊」に至った災害に適用されるものであった。同付属書類は、州や地方政府が大惨事に圧倒されているため、連邦政府が「プッシュ」対応システム（つまり、要請を待たずに援助を提供する）を用いることになる想定している。

NRPは正式には 2004 年 12 月にDHSにより採択された。それまで国家重大事案が正式に宣言されたことはなく、「壊滅的事案に関する付属書類」も発動されたことは無かった。事実NRPは、国家重大事案が何時・どのように指定されるかについて、必ずしも明確にしていなかった。カトリーナの場合、Chertoffは当初いずれの宣言も行わなかった。¹⁵

¹⁵ ホワイトハウス・レポートの記載によるとNRPは、ある箇所ではDHS長官が国家重大事案宣言の責任を有するとし、また別の箇所で、スタフォード条例の下での大統領宣言の全ての緊急事態や災害が、自動的に国家重大事案と認められるとしている。

2 日目：8 月 30 日火曜日 ― 崩壊

火曜日になると、*The New York Times*の言葉を借りれば、ニューオーリンズは「完全に破壊されたショッキングな光景」が「広大に広がり」、同市は水に飲み込まれ 3 階建ての住宅が屋根までつかったものもあった¹⁶。Ray Nagin 市長は、同市の 80%が冠水したと推定した。*The Times-Picayune*紙によれば、僅かに残っている乾いた地面は「フレンチクォーターとアップタウンの複数個所からの狭い帯状地域で、この小さい地域」は 1718 年に同市の創設者が「入植した同じ場所」でもあった。火曜日夜に入っても、毎時間 3 インチの速度で水は上昇し続けた。市の国土安全ディレクターは言った。「本音を話せば、ボウルが一杯になるまでそう長くはなかった。」¹⁷

¹⁶ Joseph Treaster & N.R. Kleinfield 「2 つの堤防が決壊し、ニューオーリンズに浸水」*The New York Times* 2005 年 8 月 31 日 p.A1

¹⁷ Dan Shea 「水没；堤防決壊により湖から川まで街は沈んでいる」*The Times-Picayune* 2005 年 8 月 31 日 p.1

広がった洪水とそれに伴い引き起こされた通信の喪失により、同市の管理・法治能力は壊滅的となった。月曜朝に同市本部に浸水して、警察署では鑑識/武器庫/拘置所/何百台ものパトカーを失った。パトカーは低地にあるガレージで冠水したか、あるいは洪水から守るため運び出していたハイウェイの高架道路上に取り残されていた。8 地域ステーションの内 6 箇所までも冠水した。同日遅く、無線塔用の補助発電機が洪水に飲み込まれた時点で、警察・消防の両方が無線通信システムを失った。警察システムはその後 3 日間使用不能となった¹⁸。同市に多数いるファーストレスポnder(第一対応者)は、僅かな数の「ミューチャルエイド・チャンネル」を通して通信することを余儀なくされ、酷い混雑状態や遅れを引き起こした¹⁹。ルイジアナ州のある上院議員は言った。「皆、連絡手段がなかった。まさに文字通り、紙にメッセージを書いてビンの中に入れ、ヘリコプターから地上の誰かに落としていた。²⁰」その内に数名の警察職員が Harrah's Casino のドライブウェイに名ばかりの仮の本部を設営したが、車も効果的な通信手段もなく、彼らができることは殆どなかった。²¹

¹⁸ 下院特別委員会報告書 p.164

¹⁹ 上院委員会報告書 第 18 章 p.5

²⁰ ホワイトハウス・レポート 第 4 章 p.4

²¹ Dan Baum 「大洪水」 *The New Yorker* 2006 年 1 月 9 日 pp.54-55

その一方で市の指導者達は、外界と話す手段が殆どないままに、ホテルに取り残されていることに気付いていた。Nagin市長と警察署長Edwin P. Compass IIIを含む職員チームは、ハイアット・リージェンシーにいたが、他の職員達を市役所の 9 階にある同市の緊急時オペレーションセンターに運営のために残していた。ある説明によれば、ハイアット（ここは「市の指揮所より電力と食料に恵まれていた」）が「暴風雨の間座り込み、通信を確保するには最適の場所」であろうとNaginが判断したからであった²²。しかし、先ず電話回線が次に警察の無線システムがダウンすると、市長も彼のスタッフも次第に「情報過疎」に陥っていることに気付いていた。市役所の緊急時オペレーションセンターに残った人達も同じであった。電気が失われた時、緊急時スタッフは非常用ディーゼル発電機から電気を取ることができた。しかしやがては燃料が尽き、洪水の市内で燃料を見つけるのは不可能だった。同市にはバックアップ通信用に数台の衛星電話があったが、電池が切れて充電する電気もないまま、役に立たなくなった。ある一人がThe Wall Street Journalに語ったところによると、市の職員達はここに至って「人のコミュニケーションチェーン」に頼るしかなかった。「つまりこれは、『誰かを見かけたら、そこに言って話す』という具合でした。」

やがて市の技術者数名は、既に多くの市民がやり始めていた「略奪」の手段を使うことにした。警察署長Compassに護衛され、つまり彼は他の略奪予備軍を撃退する役割のもと、彼らはハンビーに乗ってOffice Depot（オフィス・デポ）まで行き、（そこは既に略奪を受けていたが）、そこでノートパソコンとインターネット電話のアカウントを使った電話システムの応急処置に必要な備品を積み込んだ。ハイアットのグループがやっと「2 日ぶりに初めて外部と連絡」できたのは、水曜日になってからだった。²³

²² Christopher Rhoads 「カットオフ：危機の中心で、市の職員達は連絡確保に苦闘」 *The Wall Street Journal* 2005 年 9 月 9 日 p.A1

²³ 同上。スキームは、ハイアットにあった予備電源が頼りだった。

その間にも、通信は不足し、街頭には組織立った警察機能も無く、同市は無政府状態の感を強めていった。略奪が広く伝えられ、多数の途方に暮れた人々が食料・水・紙おむつ・その他必需品を求めて店に侵入した。しかし一部の略奪者は、この機に便乗してテレビ/コンピュータ/宝石類を持ち出し、警察はなすすべも無く傍観し、あるいは自らも略奪に加わった事例もあった²⁴。同市の国土安全保障の長であるCol. Terry Ebbert は「武装した集団が市内を徘徊している」と警告したが、警察隊は「通信システムの故障で上司達との連絡がとれず」これに介入することは出来ないようであった。あるオフィサーが記者にこう語った。「新聞に書いて欲しい。彼らは何も指示してこない。我々は無防備だ。完全に独力でやっている。²⁵」

²⁴ The Times-Picayune ウェブ版 2006 年 8 月 30 日

²⁵ Shea 2005 年 8 月 31 日

搜索と救助。危機的なニューオーリンズで編成することが出来た警察活動は、搜索・救助活動に向けられた。これはNagin市長とBlanco知事の両者共に、暴風雨後の優先順位第 1 位に挙げていた。現場レベルでは、警察官と消防士達が「水をかきわけて進み、屋根によじ登って」立ち往生した住民を助けた。彼らは「住民の助けを求める声に応えた平底船に乗ったルイジアナ州スポーツマンのグループの助けを得た」と *The Times-Picayune* 紙は報じている²⁶。しかし市は、搜索や救助活動に使えるリソースは殆どなかった。上院委員会の報告書によれば、警察署には僅か 5 隻のボートしかなく、消防署には全く無かった。このちっぽけな船隊を補填するため、警察と消防の職員達は「救助活動をとにかく行うため、ボートを奪い取ったり不正使用したりしなければならなかった。」²⁷

²⁶ 同上

²⁷ 上院委員会報告書 第 21 章 p.2

ルイジアナ州は「野生生物・漁業局(Department of Wildlife and Fisheries: DWF)」の 200 隻のボート隊に協力を求めた。これは同州が任命した搜索・救助活動のための「最初の対応者」となった。DWFスタッフは定期的にこの任務の訓練を受けており、ハリケーン後の数日間、昼夜を問わず地道な活動を続けていた。一人は言った。「とにかく絶え間の無い仕事でした。住民をボートに乗せて、最寄りの高い場所あるいは道路まで行き、そこで降ろしてまた戻る・・・」他の対応者同様、機能しない通信システムに阻まれながら、夜間に働くDWFの職員達を誘導したのは、暗闇の街に聞こえる「助けを求める叫び」と、十分な水力が無いため消防士が消火できない火事から立ち上っている僅かな不気味な輝きだけだった²⁸。DWF職員の一人はこう回想した。「人を見つけるのは難しくなかったよ。至る所にどの家にも人々はいました。人々はポーチにも、屋根の上にも、そして窓から叫んでいる人もいました。だからそこに行って、彼らを積み込み、連れて行けばよかったのです。そして[他の人たちには]『残っているあなた達を連れに来ますから』と伝えました。²⁹」ボランティア（その多くは約 20 の州とカナダからの猟区管理人だった）の助けも借り、DWFは合計 20,000 人を越える人々を救助したと推測している。

²⁸ The Times-Picayune ウェブ版 2005 年 9 月 7 日

沿岸警備隊も大規模な捜索・救助活動を開始した。DWF同様、「人材とアセット」を被災地の十分近くに予め配置しており、速やかな対応を開始することができた。下院特別委員会の報告書によれば、沿岸警備隊はハリケーン上陸から 12 時間以内に、29 機のヘリコプター/8 機の固定翼飛行機/29 基のカッターを、「救助オペレーションを支援するため」、ニューオーリンズ地域に差し向けた³⁰。これらのオペレーションが完了するまでに、沿岸警備隊は 33,000 人以上を救出した。³¹

³⁰ 下院特別委員会報告書 p.69

³¹ Michael Chertoff カトリナに関する下院特別委員会での陳述。2005 年 10 月 19 日。Chertoffによれば、オペレーションのピーク時には、沿岸警備隊は「カトリナ対応支援・・・」に関して、65 機の航空機/30 基のカッター/100 隻のボート/約 5,000 人の要員を擁していた。

国家応急対応計画に基づく「緊急支援職務 (Emergency Support Function) 9 — 都市部での捜索と救助」に関する主導的機関として、FEMAは都市部での捜索・救助技術の訓練を受け、国内の何処でも展開可能な 28 の州・地方の対応者チームと契約を結んでいた。しかしあるFEMA職員が後に指摘するように、これらチームは水中救助の訓練は受けたことがなく、暴風雨に先立ちルイジアナ州Shreveportに事前配備された 3 チームは、到着時にボートを持っていなかった³²。

³² 上院委員会報告書 第 21 章 pp.1-5 救助活動の後半で、FEMAは同市を支援するため、水中訓練の経験を持つ 8 つのチームを集結することができた。FEMAのチームは合計 6,000 余人の救助に関わった。

それでも尚、60,000 人を越える人々がニューオーリンズを飲み込んだ洪水から救助された。Col. Jeff Smith (ルイジアナ州国土安全保障・災害準備局 [LOHSEP] の副長官) は 2005 年 12 月に下院特別委員会で証言した際に、誇らしげにこの数字を示した。彼はこう問いかけた。「62,000 を越える人々を、水の中から、屋根の上から、そして屋根裏部屋から引張り出して、安全な場所に連れて行くことが、どれほど速やかにできるものでしょうか。ルイジアナはそれを 5 日でやりました。1 日当たり平均 12,000 人が救助されたのです。まさに見事というほかありません。」

シェルター危機。しかし不幸なことに、DWF、沿岸警備隊、あるいはその他グループにより勇敢に救助された何万もの人々にとって、適当な行き場所が無いことが判明した。彼らは多数の「回収地点」(その多くはハイウェイの高架道路だった) にあっさりと降ろされ、

そこから車でシェルターに連れて行かれることをむなしく待ち続けた³³。その中の一箇所（時々「クローバー型立体交差路」と呼ばれる **Interstate 10** の高架道路）では、救助隊に運ばれ、あるいは自力で辿り着いた大きな群集ができ、その多くは着の身着のままの状態だった。*The New York Times*紙はこう書いている。「すぐに避難者の小さい群れができた。どこにも行く場所がなく、I-10の端の乾いた地面の孤島に降ろされた避難者たちであった・・。長く暑い午後と蒸し暑い夜の間にその集団は、屋根や屋根裏部屋から連れ出されてきた2,000人の空腹で洪水に疲れ果てた人々で膨れ上がった。³⁴」やがて集団は5,000人を超えるまで膨れ上った。

³³ 上院委員会によれば、2005年の「ハリケーン・パム」計画演習（FEMAが主催し、ニューオーリンズ地域での大型ハリケーンへの対応策の開発に焦点を当てた）の間、緊急時担当者たちは、様々なハイウェイ上の回収地点、つまり「リリーパッド」に救出された人々を運ぶ計画を立てていた。その計画では、人々をそこからシェルターに輸送することを提唱していた。

³⁴ Peter Applebome, Christopher Drew, Jere Longman & Andrew Revkin 「脆いバランスは直ぐに壊れ、破壊された街が待っている」 *The New York Times* 2005年9月4日 第1部p.1

その他の人々はスーパードームに連れて行かれた。ここは「最後の待避所」であり、暴風雨が収まった時点で空になる予定であった。それどころかハリケーンが去った後も同施設の人口は増え続け、既に入居していた人々に加えて、新たに救助されたり自力でそこまで来たりした人々が入ってきた。*The Times-Picayune*紙は次のように報道した。「一日中、疲れきった被災者の群れが、腰までつかる泥水の中をスーパードームへと重い足取りで歩いてきました。」やがて間もなく、その人口は20,000人を優に越すまで膨れた³⁵。火曜日夜までに、スーパードームは恐怖の館となっていた。配管系統は完全に故障し、暗くうだる様に暑い館内には人糞のにおいが立ち込めていた。十分な補給品が予めストックされていなかったため、食料と水は不足していた。**Marty Bahamonde**はFEMAからの4名編成の緊急時対応チームと共に、3日間スーパードームに留まっていたが、その苦しい試練を上院の証言で次のように回想した。「毎日毎日、食料と水を探してスーパードームへ運ぶ闘いでした。1食ごとの闘いでした。・・・」FEMAスタッフ/国家警備隊/沿岸警備隊の助けにより、1日2食を提供できるだけの食料が何とか見つけられた、と彼は付け加えた。そしてBahamondeは当時を振り返ってこう述べた。「私は何よりも、スーパードームが陥った有様から目を逸らすことができません。それは人糞や汚物の汚水槽へと落下していく「最後の抛り所」でした。25,000人にトイレがないことを想像してみてください。・・・玄関や通路がトイレとなり、ゴミは至るところに散乱し、まさにそれら全ての中に子供達が、しかも何千人もいたのです。それは悲しく、非人道的で、何よりあってはいけないことでした。」

しかしながら、スーパードームやハイウェーの高架道路上や、あるいは別の高地にある施設 Ernest N. Morial Convention Center（急速に増大するシェルターを求める人々を収容するため、Naginが火曜日の時点で開放を指示した場所）にいる何千人もの人々を、脱出させるための迅速な方法や既存の計画はないように思われた。但しその施設はスーパードームとは異なり、警察官も国家警備隊も配置されておらず、食料も水もなかった³⁶。基本的アメニティが完全に欠乏しているにも関わらず、明らかにホテル側に案内されて来たと思われる旅行者も含めて推定 20,000 人が、同コンベンションセンターに集まってきた。DWFの職員はこう嘆いた。「地獄の体験をして命からがら脱出してきたこの哀れな人々は、今度は 95 度の暑さの中、水も食料も医薬品もなく、州間高速道路上やスーパードーム、あるいはコンベンションセンターでうずくまって座っていました。ひどい有様でした。想像する最悪の人的被害でした。」³⁷

³⁶ 下院特別委員会報告書 p.118。同報告書に引用された準備済みステートメントでNaginは、シェルターの需要が増大したため「もう一つの避難所として、Convention Center を開く必要があった」と述べた。また同報告書の別の箇所では下院特別委員会は、避難者自身が乾いた場所を求めてコンベンションセンターに行き、鍵のかかった同施設に侵入した、と主張した。

³⁷ [The Times-Picayune](#) ウェブ版 2005 年 9 月 7 日

その間、最悪の堤防決壊箇所の 1 つ、17th Street Canalをふさぐ作業は、まだ成功していなかった。陸軍技術部隊 (Army Corps of Engineers)は、水路に土嚢を落とし大きなコンクリート防壁を下げようとしたが、洪水壁にある大きな割れ目を閉じることができなかった。その結果、水が「街の中心まで流出し続けた」と同技術部隊のある隊員は火曜日夜に語った。³⁸

³⁸ [Robert Travis Scott](#) 「遅れたBlancoの発言」 [The Times-Picayune](#) ウェブ版 2005 年 8 月 30 日

2度目の避難。 LOHSEPのCol. Jeff Smithは 2005 年 12 月の下院特別委員会での証言で、次のように述べた。州は「最初の数日間には人命救助が何よりも最も重大な活動であると、意識的な決断を下しました。人命救助は、その一方でたとえ悲惨であるにせよ、食料・水・医療・シェルターがある人々の避難より、大切 [でした]。」「³⁹」同様にMarty Bahamondeの提案により、Naginが火曜日にFEMAに対して「最重要ニーズ」のリストを提出した際、上院委員会の報告書によると、彼は「搜索と救助アセット、スーパードームのためのリソース、路上の治安、および通信能力」を含めたが、「避難リソース」は含めなかった⁴⁰。

³⁹ DHSスポークスマンによれば、Chertoffも同じ意見だった。彼はこう言った。スーパードームの状況が「悪夢のようだった」にしても、「それは生死にかかわる状況ではなく、我々は出来る限り優先事項に焦点を合わせなければならなかった。」[Eric Lichtblau「Chertoffはブリーフィングで攻撃的となった」*The New York Times* 2005年9月8日 p.A24]

⁴⁰ 上院委員会報告書 第22章 p.4。しかしBrownは、2005年9月15日にThe New York Times紙とのインタビューで、Naginが「スーパードームからの退去支援より始まる詳細な優先順位リスト」を彼に渡したと述べた。

しかし火曜日夕刻には、避難リソースが緊急に必要とされていることが明白になった。Blanncoはその午後にスーパードームを視察した後、目撃した有様に動揺したようであった。「非常に絶望的な状況です。[スーパードームにいる人々を]出すことが緊急に必要です」と彼女は記者に話した⁴¹。しかし市あるいは州のハリケーン緊急対策計画に、暴風雨が襲来した後に住民を市内から出すための作戦が含まれていなかった。後に*The New York Times*はこう意見を述べた。「道路で渋滞のため立ち往生した人々は暴風雨前避難で大混乱を極めたが、それはまだ計画の一部に入れられていた。今や全く新しい特別な局面が始まった。」⁴²

⁴¹ Scott 2005年8月30日

⁴² Applebome他 2005年9月4日

この新しい局面は、何千人もの人々を市外へ輸送するバスの確保から始まった。火曜日の時点でNaginも明らかに退去用リソースの必要性を確信し、知事の首席補佐官に電話して州からの支援の「No.1の優先順位」はバスであると述べた。ニューオーリンズ自体には、冠水した通りや悪臭のするシェルターから住民を退去させるバスがないようであった。同市のスクールバスは暴風雨中に氾濫した地域に駐車されており、使い物にならなくなっていた。同市が退去用に確保しようとした地域交通事業公社 (Regional Transit Authority: RTA)のバスについても同じ状況であると信じられていた。しかし後に発覚したのだが、その内200台は高台に安全に駐車されていたが、RTAの職員はこの情報を市に伝えていなかった⁴³。

⁴³ 上院委員会報告書 第22章 p.5

州は火曜日には独自の活動を開始し、他の校区や教会からバスを準備して避難作業を支援した。しかし翌日になり、ニューオーリンズでの無法状態に関する報道で困惑した一部学校組織がためらい始めたため、暗礁に乗り上げてしまった。最終的に水曜日に、Blanco

は彼女の非常時権限を行使して、スクールバスを徴用する指令に署名したが、バスはニューオーリンズには木曜まで到着し始めることはなかった⁴⁴。同時に知事は、膨大なニーズを満たすため十分なバスをかき集めるよう連邦政府の支援も求めた。Blancoによれば、既に月曜日の段階で彼女は 500 台のバスをMichael Brownに要請していた⁴⁵。彼女の後の報告によれば、彼は合意したが、火曜日になっても、またその翌日になっても 1 台のバスも来なかった。BlancoはBrownに対して、そして最終的にはホワイトハウス首席補佐官Andrew Card に繰り返し要請した。FEMAは水曜日の早朝まで、米国運輸省 (US Department of Transportation)のバスを正式に要請することはなかった⁴⁶。あるFEMAの職員は次のように語った。「バスの指令が下されるや、複数の機関の作業が開始され、1,000 台を越すバスが住民の退去を支援するためにチャーターされた。彼は言う。「96 時間の内に、我々はグレイハウンド・バスカンパニーの能力に匹敵する輸送システムを作り上げました。⁴⁷」しかし多くの人達にとっては、上陸後の 48 時間にバスを提供しなかった同局の失態は、これよりも更に特筆すべき遺憾な出来事であった。

⁴⁴ 同上 第 22 章 p.6

⁴⁵ 下院特別委員会報告書によると、BrownがBlancoに対して、500 台のバスが待機していると述べた、とBlancoは断言した。しかし同委員会は、バスが「実際に『待機』していたのか、あるいはBrownがBlancoに対してその様な発言をしたのか」の「証拠を見つけることは出来なかった。」

⁴⁶ 上院委員会報告書 第 22 章 p.5。上院委員会報告書は、Blancoの要請した 500 台ではなく、FEMAは 455 台のバスを要請したと述べている。

⁴⁷ William Lokey 下院特別委員会での証言 2005 年 12 月 14 日

不安定な指令。 バスの要請に対応するFEMAの遅れは完全には説明されなかった。しかし包囲されたスーパードームにいた同局の職員と、Baton Rougeの州EOCにいた同局職員との間で通信が困難であったことも、問題に影響したと考えられた。しかしこれと同等に重要なのは、災害対策を主導すべき人々の間にあった混乱の高まりであったと思われる。Michael Brownの見解では、この原因の多くはルイジアナ州にあったという。9 月 27 日の下院特別委員会での彼の証言で、Brownはカトリーナへの対応における自分の「最大の誤り」は、「土曜日の時点でルイジアナが機能不全であると認識しなかったこと」だったと断言した。彼が後に上院国土安全保障委員会に対して述べたところによると、Blanco知事は「打ちのめされており、その上失礼ながら、彼女は決断を下すことができる適正な意思決定プロセスを、ご自分の周りに作っておられなかった」。⁴⁸

州の無秩序により、Baton RougeのEOC に統一した指令を構築できなかった、とBrownは断言した。月曜日夜の時点で、彼はChertoffとホワイトハウスの担当者に対して、「統一された指揮の構築が」できないことを報告していた、と彼は述べた⁴⁹。The New York Times紙が記載するとおり、BlancoやBenett Landreneau少将（ルイジアナ国家警備隊の事務担当副官兼LOHSEPの長）からの「組織立った対応が無い」ことに彼は愕然とした。BrownがTimesに語ったところによると、同氏は彼らにこう尋ねた。「何が必要ですか。助け合ってください。」しかし彼らの答えは『調べてみます』のような感じで、具体的に何をすることが必要なのか、具体的な要望は一切受け取らなかった。BlancoはBrownの攻撃に怒って反撃し、彼女のスタッフ達は、項目別要請を州から受け取ることに固執したFEMAを批判した。「それはまるで、おびただしく出血しながら緊急治療室に入った時、自分で治療法を医者に指示するよう求めるのと変わらない」とある者は話した⁵⁰。

⁴⁹ David Kirkpatrick & Scott Shane 「前FEMA長官がフラストレーションとカオスを語る」 The New York Times 2005年9月15日 p.A1。Brown が後に下院での証言で説明した通り、災害に関するFEMAの長年の確立した手法によれば、「州政府の調整官」とFEMAから指名された「連邦政府の調整官」は、「統一された指揮系統で密接に繋がっているべきものであり・・・かれらはオペレーションの中核である。」

⁵⁰ 同上

宣言の発令。ニューオーリンズの高まる苦境がメディアで大きく報道され始めた頃、ホワイトハウスは行動を起こした。ホワイトハウスはブッシュ大統領が休暇を2日間短縮して、水曜日にワシントンに戻ると発表した。更に火曜日夜には、Chertoff が当該ハリケーンを正式に初の「国家重大事案」に指定した。9月4日のNBCのMeet the Pressに出演した際に彼自身がこれについて話したとおり、Chertoff にとってのターニングポイントは、カトリーナ襲来の翌日だった。彼は回想して次のように言った。火曜日の朝に「私が新聞を広げると、そこには『ニューオーリンズは弾丸を避けた』という見出しがありました。」同市は「かなりの被害を被ったが、これ以上悪い事態にはならない」ように見えた。更にChertoffは続けた。「そして火曜日（それは月曜から火曜にかけての夜間だったかも知れない）に、堤防が決壊し始めました。そして火曜日の昼に、堤防の決壊部を塞ぐことが不可能であり、また湖からの水が市内に流れ始めている、という事実を認識するようになりました。」

国家重大事案の宣言により、連邦応急対応計画に規定された多数の機構が発動された。その1つとして、関連する連邦機関からの「上級職員」で構成され、DHS長官の「諮問機関」

を果たす組織間インシデントマネジメントグループ(Interagency Incident Management Group)が発動された。その他にも、連邦対応責任者(principal federal official: PFO)の任命が必要とされた。PFO の役割は、ホワイトハウス・レポートの言葉によれば「統一された指揮系統に対する連邦援助を容易にする」ことで、「連邦の事案管理全体を調整する」ことであった。PFO にはまた、DHS 長官のために「主要連絡先と現地の状況認識」を提供することが求められた。

Chertoff がハリケーン・カトリーナの PFO として Brown を指名したことは、指名された本人を含め多くの人々を驚かせた。その理由の一つは、PFO になるにはその職務の特別トレーニングを受ける義務があるのだが、Brown はそれをしていなかったからである。更に決定的なことは、NRP の規定によれば PFO は、現地において他の連邦および州の職員に対し「指令権限」を持たないことであった。その職員には、FEMA が特定の災害に対して同局の対応を監督させるため任命する（従って最終的には Brown に対する説明責任がある）「連邦政府調整官 (FCO)」も含まれていた。

後にChertoffは、Brownが自身の「戦場指揮官」であったから、彼をPFOに指名したのだと証言した。この発言により下院特別委員会、Chertoffが「PFOの役割と権限について混同していた」と結論付けた⁵¹。同委員会報告書によれば、この任命により「Brownの困惑と憂慮すべき反応」が表面化したのだが、彼のスタッフからのEメールでは当惑より怒りが示されていた。「Under Sec [つまり、DHSでの緊急時準備・対応に関しては、Brownもまた次官であった]から、PFOに降格ですか？」とFEMAの報道担当官は憤然としてEメールに書いた。「今まで作ってきた慣例はどうなるのですか？これは局内の運営管理とリーダーシップについて何を言おうとしているのですか。」「まったくだ」とBrownは返事を書いた⁵²。

⁵¹ 下院特別委員会報告書 p.135

⁵² Spencer Hsu 「連邦政府のカトリーナ対策における当時の混乱を、メッセージが示す」 The Washington Post 2005年10月18日 p.A11。FEMAスタッフのEメールも、組織間インシデントマネジメントグループに向かって否定的な態度をあらわにしている。Brownの副首席補佐官は次のように書いた。「我々の方を向いて馬鹿な質問で我々の邪魔をしない限りは、勝手にふざけたマネをさせておけばいい。彼らは誰一人として、緊急時管理の手掛りを知らない。」

Brownは自身のPFOへの任命に失望した。彼は下院の証言で次のように断言した。それは「新たな官僚機構の層」であり、更に悪いことは、彼がChertoffによって束縛されることだった。PFOの主要な任務は、「[DHSの]長官に対して情報を提供することであり、それは私の作戦上の責任をとりあげる」ことである、と彼は指摘した。Brownは、Chertoffを迂回することが常習化しており、ホワイトハウスはこのやり方は止めるべきであるとの立場を

明確にし始めた。カトリナ関連の要求に関するAndrew Cardとの会話の中で、彼は次のように言われた。『マイク、今後はプロトコルに従わなければならないと思う。今後私達は、命令系統に従わなければならないよ。』私はこの発言を・・・何か本当に欲しいものがあるのなら、Chertoffのところに戻る必要がある、と受け止めました。」⁵³

⁵³ Michael Brown 下院特別委員会での宣誓証言 2006年2月11日

Brown が下院の証言で断言したことによれば、Chertoff はマイクロマネジメントの強い傾向を見せ、「幾つかオペレーション上の最も細かい事項について電話をしてきて、長官からの電話が余りに多かったため、時々私は、文字通り仕事を片付けることができませんでした。」更に加えて、彼を PFO に指名することで、Chertoff は根本的に Brown をくぎ付けにした。「私は Chertoff から、Baton Rouge に入り、Baton Rouge に留まり、そこを動かないようにと明確に言われていた。」これは Brown の災害管理へのアプローチに反するものであり、「何が起きているのかを知りながら、フィールドから外されていました。・・・私は事務所の中にただ座って 90,000 平方マイルに及ぶ災害を指揮したり、いまいまいしい官僚みたいなやり方で仕事をしたりはできませんよ」と彼は説明した。

彼に関する限り、DHS の長官は Brown の捕らえどころの無さにイライラが募っていた。Chertoff が下院特別委員会に話すところによれば、火曜日朝遅くから始まって「午後と午後遅くにかけてクライマックスになったのですが、私が Brown 氏から連絡が欲しいのは、私が彼に話すことにこだわったからだ、と[FEMA で]話したり連絡を取りあったりしていた人々に対して、はっきりと言いました。」同日夜に Brown を PFO に指名した Chertoff のその後の決定について疑問視する人がいる一方、この異動はその職務に関する混乱を反映しているというよりも、むしろ自由奔放な次官を鎖に繋ぎとめておきたいという願いが反映されていると見られた。

NRPがどのように解釈されるかにもよるが、Chertoffの宣言は遅かった、あるいは余分であった、あるいは不適切だったと考えられた。それはNRPの壊滅的事案に関する付属書類を発動する寸前でストップした。しかしいずれにせよ、ブッシュのホワイトハウスへの帰還により、カトリナ被災者に対して、連邦政府から調和がとれた集中的な対応を期待できるかに思えた。「これは非常に重要な活動になると思う」とChertoffは翌日の記者会見で述べた。「・・・大きなチャレンジです。しかし、・・・必要なことをやっていきましょう。」

54

⁵⁴ Josh White 「ブッシュは莫大な救援活動を動員」 *The Washington Post* 2005年9月1日 p.A20

3日目と4日目：8月31日～9月1日、水曜日～木曜日 — 地獄へと転落

ブッシュ大統領が「歴史上で最大クラスの救援活動」を動員しているという報道にも関わらず⁵⁵、ニューオーリンズに残された住民達が直面している悲惨な状況は、大幅に緩和されることなく水曜日と木曜日大半に亘って続き、約束された食料と水の補給も、退去に必要なバスも十分に供給されなかった。自宅に閉じ込められた数千人は依然として救助を待っており、一方で何万人もが暑く惨めなシェルターや、ハイウェイの高架道路上でじりじりと太陽に焼かれていた。

⁵⁵ Peter Baker 「休暇は終わり、危機管理が始まる」 *The Washington Post* 2005年9月1日 p.A1

スーパードームやI-10 クローバー型立体交差路にいた人々は、生活がどれほど惨めであろうと、量的に不十分であろうと、若干の食料・水・医薬品が補給されていた。ところがErnest Morial Convention Centerに集まった人達の苦境は、これよりはるかに悲惨だった。Naginは、彼がこの施設を避難者に対して開放したことを州の職員に伝えるのを明らかに忘れていたのである⁵⁶。およそ2万人の大群集がそこに集まっていたけれど、誰もそれに気付いていなかったらしい。その群集は、水曜日中そして翌日にかけても、食料も水もなく、ただ報道記者やテレビのカメラが来て彼らの募る絶望を取材するだけで、惨めに過ごし続けたのだった。

⁵⁶ 上院委員会報告書 第19章 p.11

木曜日になるとテレビのニュースは、コンベンションセンターから恐ろしい映像を送っていた。例えば、同施設の外で車椅子に座り死亡しているお年寄りの女性の映像で、彼女の膝には名前が書かれたメモが付けられていた。これは「ローンチェアにぐったりと座っていたり、あるいは急ごしらえの布に包まれていたりする・・・半ダースの遺体」の一つであった。翌日 *The New York Times* は、彼女は依然としてそこに置かれたまま強い日差しに曝されている、と報道した⁵⁷。CNNにチャンネルを合わせた視聴者は、「何百人もの乱れた格好の住民達がコンベンションセンターに身を寄せ合って、見るからに脅えた集団が『ヘルプ、ヘルプ、ヘルプ』と大声で繰り返していた・・・」というレポートを聞いた。その後間もなくNagin自身が懇願に加わった。彼はCNNに出した声明で次のように言った。「これは必死のSOSです。現在我々はコンベンションセンターにはリソースも切れ、十分なバスも期待できません。バスが必要です。目下コンベンションセンターは不衛生な上危険な状態です・・・」⁵⁸

⁵⁷ James Dao, Joseph Treaster & Felicity Barringer 「ニューオーリンズは救出を待っている」 *The New York*

times 2005 年 9 月 2 日 p.15; Joseph Treaster 「コンベンションセンターの不潔さと苦境を和らげる第一歩」 *The New York times* 2005 年 9 月 3 日 p.16

⁵⁸ Marc Sandalow 「無秩序、怒り、絶望;米国の対応と災害防止の失敗への強い批判」 *The San Francisco Chronicle* 2005 年 9 月 2 日 p.A1

市内の無法状態。 Nagin の発言に示される通り、コンベンションセンターの避難者達は空腹と喉の渇きのみならず、警察も国家警備隊もいない無政府状態の環境に直面していた。暴力行為の報告は恐ろしいものだった。警察署長 Edwin Compass が *The New York Times* 紙の言葉を借りて、「武装した暴漢」がコンベンションセンターを「制圧」し、「途方に暮れた旅行者」を含むそこにいる人々や、近くの通りにいる人々を食い物にしている、と注意をうながしたほどであった。インタビューに答えて彼は言った。「複数の人がレイプされています。また、複数人が殴られています。」⁵⁹

⁵⁹ Joseph Treaster & Deborah Sontag 「何千人もが不潔な状態に取り残されている中、絶望と無法がニューオーリンズをとらえている」 *The New York Times* 2005 年 9 月 2 日 ; Dao 他 2005 年 9 月 2 日。Compass は、コンベンションセンターの保護に派遣された 8 名の警察官チームを暴漢が追い返した、と断言した。

しかし、凶悪犯罪の話はコンベンションセンターに限られたものではなかった。Nagin は「死体を見つめながら、暴徒が人々を殺しレイプするのを見つめながら、忌まわしいスーパードームで 5 日間過ごしている」人々について話した⁶⁰。また、病院から患者を空輸しようとしているヘリコプターに向かって狙撃者の発砲があったこと、スーパードームをパトロールする国家警備隊が攻撃されたこと、更に後になって、7 歳の少女の喉を切られた遺体があったことなど、不穏な話もあった。危険はシェルターの外にも潜んでいた。2 名の避難者の話によると、「略奪者」が住民の救助に使うボートを乗っ取り、住民に銃器を向け、彼らを洪水の中に落とした。⁶¹

⁶⁰ David Carr 「事実より更に恐ろしく : ニュース報道」 *The New York Times* p.C1。9 月 6 日に Oprah Winfrey ショーに出演した Compass は、「[スーパードーム]には幼児たちもいたが、その何人かの幼児はレイプされている」と述べた。

⁶¹ Dao 他 2005 年 9 月 2 日

Nagin と Compass が主張したことも含めて、最も恐ろしい犯罪報告は、最終的にはその内容が真実ではなかったかあるいは確認されなかったが、例えばコンベンションセンター

やスーパードームで何名かの死亡例（ただしどれも殺人ではない）はあった。後に報道機関は、いい加減な伝え方をしたことを厳しく糾弾された。しかし略奪および警察の不在や結託の証拠は多数あり、これが精神的衝撃を受けた市の住民達に危機意識や脆弱感を与え、救助にかけつけた人々の一部は脅えて逃げてしまった。ニューオーリンズ市議会議長はこう言った。「彼らは住宅や商店を略奪している。」「ギャングは家の中で住民を銃で脅している。彼らは銃器店を襲ったり、ウォルマートから銃を盗み出したりしている。」⁶²

⁶² Ed Anderson, Michael Perlstein & Robert Travis Scott 「我々は法と秩序の回復に向けて必要なことをしよう」
The Times-Picayune 2005 年 9 月 1 日 p.5

ニューオーリンズの暴力行為の話は、同市の一部隣人達をも緊張状態に追い込んだ。多数の旅行者を含む約 200 名の集団がミシシッピ川にかかる橋を越えてGretnaの町に入ろうとした時、警察が空中に発砲して彼らは追い返された。その集団にいた一人の話によると、「警察は我々に対して、彼らの町にはスーパードームはないと言った。」⁶³

⁶³ Chip Johnson 「警察が暴風雨の悲惨さを更に悪化した」 *The San Francisco Chronicle* 2005 年 9 月 9 日 p.B1。
後に人口 17,500 名のGretnaの市長は、町には避難者のための食料も水もなかった上に、「住民が危険である」と「ロコミ」とマスコミ報道が町の職員を恐れさせた、と反論し警察を擁護した。[Robert Pierre & Ann Gerhart 「地獄絵の報道が救助を遅らせたかも知れない」 *The Washington Post* 2005 年 10 月 5 日 p.A8]

水曜日の時点で、Naginは同市の 1,500 名の警察官に対して、捜索・救助作業を「略奪の收拾作業」に変更するよう指令したが、既にその時点では明らかに、警察力自体が無秩序状態になっていた。多くの警察官は洪水で自宅を失っており、更に多くが市内を覆うカオスに打ちのめされていた。「数十人の警官がバッジを放棄して何も告げずに逃げ出した」と *Times-Picayune* 紙は報告した。「一部は略奪者や襲撃者に加わり、極度の緊張状態を完全な社会的崩壊に陥れた。」⁶⁵

⁶⁴ Robert McFadden & Ralph Blumenthal 「ブッシュは、ニューオーリンズ復旧は長期にわたると見る」 *The New York Times* 2005 年 8 月 31 日 p.A1

⁶⁵ Michael Perlstein 「私は『最悪の事態はこれからだ』と彼らに話した。職員の殆どは殆どアドレナリンだけで頑張っている。」 2005 年 9 月 4 日 p.A2。 *The New York Times* 紙の 9 月 28 日の報道によれば、警察力の内推定 15% (250 名の警察官) が、後に「無断欠勤」で取調べを受けることになる。

蔓延する略奪の報告は、Blancoの決意も変えさせた。それ以前には彼女は、捜索と救助を第一優先とし、堤防修復を第二優先順位に挙げていた。8 月 31 日のNBCの *Today* ショー

への出演で彼女は言った。「私達は、街に法と秩序を取り戻そうとしています。ですが先ず私達は捜索と救助の使命を継続しなければなりません。破堤の阻止もしなければなりません。・・・略奪者については許す余地がありません。しかし破堤を止めなければ・・・多くの人命が危険な状態になるのです。・・・」しかしその日遅くに彼女は、200名の州警察隊と350名の追加のレイジアナ国家警備隊が、ニューオーリンズに配備される、と発表した。「法と秩序の回復に向けて必要なことをします」と彼女は宣言した⁶⁶。

⁶⁶ Anderson他 2005年9月1日

しかし、ニューオーリンズの追い詰められた避難者に対する特段の救助の兆しも無く時が過ぎるにつれ、既に治安維持のため配置されていた人々は、疲れと失望を感じるようになっていた。月曜日からスーパードームで任務に当たっていた国家警備隊員の一人は、次のように語った。「これはマス・カオスです。本心を言えば、イラク[彼は以前そこに配備されていた]の方がましです。[あそこでは]絶えず危険がありましたが、自分を守るすべがありました。[それに]1日3回の食事も。通信手段も。計画も。ここは全くの無計画です。」⁶⁷

⁶⁷ Ann Gerhart 「そして今、我々は地獄にいる」 *The Washington Post* 2005年9月1日 p.A1

医療面での緊急事態。テレビカメラがコンベンションセンターの取り乱した居住者に照準を合わせる一方で、別の悲惨な住民についても、徐々にメディアに伝えられてきた。患者と市内の病院のスタッフのことである。ニューオーリンズの病院および老人ホームの殆どは、カトリナの襲来に先立ち患者の避難を行わなかった。同市の他の場所と同じく、彼らも早い段階で停電となった上、補助発電機が冠水しあるいは燃料切れになった。多くの施設が水に囲まれ、ヘリコプターかボートでしか近づくことができなくなった。限られた量の食料と水がヘリコプターで配達されたが、それらも不足し、一部の飢えた病院スタッフは、「自分達で静脈注射用の砂糖液を飲んでいた」との報道があった。医者は「懐中電灯で作業をし」、患者には手動ベンチレータを使いながら「外からのニュースをなすすべも無く待っていた。⁶⁸」補給物資を落とし患者を空輸しようとしたヘリコプターに向けて発砲があったという報告により、病院援助に向かった初期の活動は妨害された。ある民間救急車サービスの代表は、ボートで病院に行こうとした医者も同様に射撃された、と記者に話した。⁶⁹

⁶⁸ Felicity Barringer & Donald McNeil, Jr. 「仮設病院での病と死の不気味なトリアージ」 *The New York Times* 2005年9月3日 p.A13

⁶⁹ Sam Coates & Dan Eggen 「絶望と無法の街」 *The Washington Post* 2005年9月2日 p.A1。発砲の報告は

後に問題となった。ヘリコプターに向かって発砲したとして9月5日に男性1名が逮捕されたが、一方で多数の関係者は、少なくとも発砲の一部は、むしろ救助者に向かって助けを必要とする人々の存在を知らせる意図で行われたと思っている、と *The Washington Post* は10月5日に伝えている。

木曜までに事態は益々絶望的となった。*The Times-Picayune* 紙は次のように報道した。「市や州の関係者に連絡を取れなかったことに逆上して、Charity Hospital [公共施設] で外傷科の部長は記者会見を開いて助けを求めた。Charity では食料と発電機の電力が殆んど底をつき、病院を徘徊する略奪者の手から逃れるため患者を高い階に移さざるをえなかった。・・・⁷⁰」 Pendleton Memorial Methodist Hospital の医師も同様に、Eメールで危険な状況を次のように報告した。看護が必要な130名の患者、施設内にある食料と水の「残りをめぐって今にも暴動を起こしそう」な500名余の「患者以外の避難者」、「脱水状態」のスタッフ、「病院内の蛇」、気温110度。⁷¹

⁷⁰ Jed Home 「助けて。災害の後、無秩序と無法状態が街を支配」 *The Times-Picayune* 2005年9月2日 p.A1

⁷¹ 下院特別委員会報告書 pp.286-287

同じ医師は更に続けて、営利病院のオーナーが送付した援助を転用したり、患者とスタッフのための補給品を徴用したりしている、とFEMAを告発した。これら告発は明確には検証されなかったが、下院特別委員会の言葉を借りると、病院の避難支援に派遣された州チームもFEMAチームも共に、「洪水の水中や屋根の上に取り残された人々に途中で与えるしかなかった」のだ⁷²。下院特別委員会の報告書の記述によれば、患者を病院から出すのに必要な輸送手段は、既に「搜索と救助活動に釘付けされており」、差し向けられる余裕はなかった。ルイジアナ保健病院局 (Louisiana Department of Health and Hospitals) の Jimmy Guidry 博士は、複数の病院から殺到する電話に攻め立てられた、と次のように述べた。「電話は・・・『ここから彼ら[つまり患者達]を出さなければなりません。』彼らをここから出さなければならぬんです。彼らを何としてもここから出さなければならぬんです・・・そして私は何とかして救助を得ようと試みました。つまり、搜索と救助とは、人々を水中から、屋根の上から、そして病院から連れ出すことだったのでした。・・・限られたアセットをめぐって必要なものを取り合う、これが全てです。⁷³

⁷² 同上 p.284

⁷³ 上院委員会報告書 第24章 p.5

病院の避難活動は木曜日に始まったが(その一部は法人オーナーにより手配されたもの)、そ

の進行は遅くて時に中断し、彼らの一部は報道機関に対してフラストレーションをぶつけた。「私達はまるで忘れられたのも同然です」とCharity Hospitalの事務長はABC-TVのGood Morning Americaで話した。「何故連邦政府がもたもたしているのか訳が分かりません。」番組は、病院の建物の外に掲げられている「嘘はやめて、私達をここから出せ」と書かれた横断幕を映した⁷⁴。

⁷⁴ ABCニュース *Good Morning America* 2005 年 9 月 2 日

怒りが拡大。週半ばになると、ルイジアナにいる州や地方の指導者達は折に触れて疲れや失望を顔にした。Blancoは水曜日に*Good Morning America*に出演して言った。「全ての状況が全く壊滅的です。⁷⁵」*The Wall Street Journal*によれば、その朝彼女は州のEOCで祈りの集会を行っている。彼女はこう断言した。「今すぐ、私たちのために協力してくれる偉大な存在が欲しいのです。⁷⁶」12月の下院特別委員会の証言で、Naginは暴風雨後の試練での最低の時期について述べた。「[水曜日の]夜になっても救援は殆ど届きませんでした。そして、私たちには結果の深刻さが分かったのです。その晩のことを想像してみてください。漆黒の暗闇、電力は一切なく、うだるような暑さ、そして助けを求める人々。恐ろしい状況でした。水曜日の夜は、私たちの市は一触即発の危険な状態でした」と彼は回想した。

⁷⁵ Dan Balz 「州指導者達にとっての決定的瞬間」 *The Washington Post* 2005 年 9 月 1 日 p.A13

⁷⁶ Ann Carrns, Chad Terhune, Kris Hudson & Gary Fields 「打ちのめされて：米国が支援を発動すれば、カトリックは準備の欠陥を突いてくる」 *The Wall Street Journal* 2005 年 9 月 1 日 p.A1

しかし木曜日になると、Charity Hospitalの横断幕が雄弁に示すように、ニューオーリンズで助けを求める叫びは、怒りの声に変化していった。その多くは連邦政府、特にFEMAに向けられ、少なからぬ怒りの声が激怒した地方職員から発せられた。ニューオーリンズ国土安全保障の長であるTerry Ebbertは述べた。「これは国としての不名誉だ。FEMAは既に3日間ここにいます。しかし未だに指揮も管理もありません。私たちは[アジアでの]津波被害者に莫大の額の支援を送りました。しかしニューオーリンズ市を救済することが出来ないのです。」⁷⁷

⁷⁷ Josh White & Peter Whoriskey 「計画、対策の欠陥が露呈」 *The Washington Post* 2005 年 9 月 2 日 p.A1

連邦政府が市の支援に来ていないという不信感があつた。2004年の「ハリケーン・パム」演習では、州・地方・連邦の緊急時対策関係者が結集して、ニューオーリンズでの大型ハリケーンに具体的に対応する計画を策定しており、このため即刻とは言わないまでも、迅

速な連邦政府支援の投入に対する期待感が醸成されていたと思われる。Ebbertによれば、ハリケーン・パムは「2 日以内に大規模の連邦政府の対策を予測していた。」彼がThe Washington Postに語ったところによれば、結果的に同市の計画は、「そこで 48 時間耐え抜き機動部隊が来るのを待つ」というものだったのだ。⁷⁸ 隣接するJefferson行政区の緊急時管理の長Walter Maestriも同じ見解であった。ハリケーン・パム演習は、ハリケーンのもたらす災害時に様々な当事者が何を行うかを規定した「契約書」だったのだ。Maestriによると、FEMAは 48~72 時間は支援を提供しないかも知れないが、その後はハリケーン・パムの計画書に規定される形での「救済を期待していた」。Maestriは、FEMAが契約の一部を履行しなかった、と断言した。⁷⁹

⁷⁸ Susan Glasser & Michael Grunwald 「市の混乱は着実に拡大」 *The Washington Post* 2005 年 9 月 11 日 p.A1

⁷⁹ 下院特別委員会報告書 p.83。しかしながら報告書が指摘している通り、ハリケーン・パム演習を構築したコンサルタントは、運用計画というよりも「ブリッジング・ドキュメント」あるいはロードマップに近い最終プラン（未完）について説明した。

一部のオブザーバー達も、カトリーナの対応策とそれ以前のハリケーンの対応策の対比を指摘する。「[ルイジアナとミシシッピの]場合は、1 年前のフロリダに、ハリケーン・チャーリーとハリケーン・フランシスが襲来した後とは全く異なった」と *The Wall Street Journal* 紙は書いた。当時、連邦政府機関は、被災住民を支援するため何十億ドルをすみやかに投入し、その後更に 2 つの暴風雨が来た際に支援の補充を行い、偉業とも言うべき救援を成し遂げた。同Journalはこう続けた。「ブッシュ大統領は 48 時間以内に現場を訪れ」（ブッシュはその 48 時間の時点ではニューオーリンズには未だ行っていない）、彼の弟のフロリダ州知事Jeb Bushは「自ら責任者として救助活動の管理を行った。」「遅れやフラストレーションはあったが、FEMAには全般的に高い点がつけられた。」⁸⁰

⁸⁰ Carrns他 2005 年 9 月 1 日

同様に連邦の対策を見せる好機を生かせなかったことについて、ニューオーリンズ地域の指導者から苦い発言が相次いだ。9 月 4 日にMeet the Pressに出演したJefferson行政区長Aaron Broussardは次のように言った。「私たちは自分の国に捨てられたのです。ハリケーン・カトリーナの余波については、米国史上、米国の地で米国人が見捨てられた最悪の事例の一つとして伝えられるでしょう。」Naginは木曜日午後の地方ラジオ局でのトークショーで、これまでにない荒々しい言葉で語った。大統領が少し前におこなった壊滅的なメキシコ湾沿岸の「飛行視察」に言及して、「彼らは、地上で何が起こっているのかさっぱり分かっていないでしょう。彼らは忌まわしい事態の 2 日後になってようやく飛んできて、

言い訳ばかり並べ立てている。下品な言葉で失礼、でも本当に腹が立っているんです。」彼は続けた。「何も始まっていません。彼らは住民をだましています。そして、住民はここで死んでいるんですよ。」別の有名な災害時の対応と比較して、Naginは次のように断言した。「9.11の後、我々はニューヨークとその他地域に関して、大統領にすぐさま先例の無い権限を与えました。」Naginは部隊や補給品の約束について一蹴し、次のように断言した。「何も着いちやいませんよ。全く遅すぎる。さっさと動いて、この国の歴史上最大の忌々しい危機に対処しようじゃないか。⁸¹」

⁸¹ *The Times-Picayune*からの引用。ウェブ版。2005年9月2日

苦闘するFEMA。 国中で繰り返し再生されたNaginの発言により、FEMAに注目が集まることとなり、避難者に対する十分な食料・水・医薬品の補給、あるいは悲惨なシェルターや病院から退去させる十分な輸送手段の手配に関して、明らかに無能であることに関心が集まった。あるレベルでは、同庁の対応のつまずきの理由は率直に言えばこうであった。William Lokey (ルイジアナのFEMA連邦調整官)は下院特別委員会の証言で次のように言った。「我々のあらゆる活動や、これまでの歴史に無かったほどの物資を用意し、救援・医療チームを配備したという事実にも関わらず、カトリーナの壊滅的な規模と範囲の結果として、我々の初期対応は打ちのめされてしまったのです。」更にニューオーリンズの地上の混乱も、同庁のバランスを崩したように見えた。FEMAの職員の一人はLos Angeles Times紙にこう話した。「全てが直観や経験で行われているのです。・ ・ 今まで何も計画がなかったかのように、私たちはゼロからスタートしているのです。⁸²」

⁸² Nicole Gaouette, Alan Miller, Mark Mazzetti, Doyle McManus, Josh Meyer, Kevin Sack 「カトリーナのテストにかけられて」 *Los Angeles Times* 2005年9月11日 p.A1

連邦の対応を擁護する人達は、ニューオーリンズで通信は破壊され、同市に入る道路の多くは劣悪な状態であり、補給品を必要な人々まで輸送して届けるのは容易ではなかったと指摘した。ChertoffはMeet the Pressで次のように主張した。「問題は補給品の不足ではありませんでした。堤防が破壊した時点で、補給品を住民に配ることが非常に難しくなったことです。」しかし批評家達はこれに関して、例えばウォルマートはこの問題をクリアしていたようであったと追求した。*The Times-Picayune*紙は次のように指摘した。「木曜朝には」、やはり市内に人員と機材をどのように入れるかを検討していたジャーナリストのクルーが、「ウォルマートのトレーラトラック 13 台が、食料・水・補給品を積んで瀕死の街に入っていくのを目撃した。」⁸³

⁸³ *The Times-Picayune* 「大統領への公開書簡」2005年9月4日 p.A15。社説で、「[FEMA]の全ての職員、特に

Michael Brown長官は、解雇されるべきだ。」と述べた。

ウォルマートが出来たことをFEMAが出来なかった原因は、多数の問題に行き着く。1 つには、そのロジスティクス・システムがうまく機能しなかったからである。Brown は後に次のように認めた。「FEMAにはロジスティクス上の問題があります。・ ・私は物がどこにあるのか、そしてどこに届けるべきかも分かっています。ただ実際にそこに届いたかについては、必ずしも断言できません。⁸⁴」FEMAは、補給品や人々を輸送するドライバーの不足、補給品そのものの不足にも悩まされた。FEMAは先例のないほどの補給品を用意したにもかかわらず、Lokeyが言ったとおり、「目前にある大惨事に対しては」十分に「強い力」を発揮しなかった⁸⁵。FEMAの官僚主義もまた、補給品の円滑な配給を妨げたように見える。「枠を広げて」お役所流を止めるべきという、暴風雨前の会議でのFEMAスタッフに対するBrownの要請にもかかわらず、トラックが同庁の職員により止められたり、迂回させられたり、あるいは進入を拒まれたりした話は数多くあった。Brownが下院での証言で説明したところによると、「災害援助従業員」、つまり災害時の緊急対応能力を提供する目的で同庁が採用した非常勤作業員の「組織」に問題があった。彼が言うには、彼らはディテールにこだわり、しかも同局の指導部からあまりに離れていたため、「当時のトップ、つまり私が、ディテールに全くこだわらないということを理解」していない傾向があった。

⁸⁴ 下院特別委員会報告書 p.322

⁸⁵ ホワイトハウス報告書 第4章 p.7

後の証言でBrownは、彼自身がシステムを常時駆り立て補給品が動くようにしたと語った。「私は終始精一杯オペレーションをやり続けました」と彼は言った。「・ ・そして、うまく動いているか？うまく動いているか？うまく動いているか？と絶えず尋ねていました。」しかし彼は2月に下院特別委員会で次のように認めた。「私は取り組んでいる要請にタイムリーに応えてもらえないことに、全プロセスを通じてフラストレーションを感じていました。」Brownは、Blancoとルイジアナ州政府に対する先の自らの批判を後悔して、「私たちも正常に機能していなかった。・ ・うまく事が運べなかった」と述べた。

断絶。 FEMAのカトリナ対策が十分でないという批判は、ニューオーリンズ発の最も衝撃的な光景に対して明らかに認識が不足していることが露呈し、世間の目は更に厳しくなった。木曜に国中のテレビ画面が、水も無く空腹で取り乱した避難者の映像一色になった時、Chertoffは次のように言ったのだ。「この先例がない対応策をやり遂げた人々と一緒に働けることに、非常に大きな誇りを感じています。⁸⁶」しかしもっと見苦しかったのは、同じ日にNPRのAll Things Consideredに出た際に、コンベンションセンターの避難者の窮状

について繰り返し質問された時の彼の返答だった。「ニューオーリンズではコンベンションセンターで何千人もが食料も水も一切無い」と聞かれて、Chertoffの答えはこうだった。「私たちは食料も水も住民が居るところまで届けています」続けてこう述べた。「このようなエピソードというのは、あなたが誰かに尋ねても、流言や誰かの逸話に富んだ話が返ってくるだけです。そこから全ての場所について推定するのは危険だと思うのです。」インタビューのRobert Siegelは更に追求し、経験豊かなレポーター本人がその光景を目撃したことを指摘すると、Chertoffはこう答えた。「さあ、・・・私自身は、何千人もが食料と水が無くコンベンションセンターにいるという報告は聞いていません。」

86 Amanda Ripley 「いかにしてこれが起きたか」 Times 2005年9月12日 p.52

同日夜に、Michael Brown も CNN の Paula Zahn と ABC-TV の Nightline の Ted Koppel の兩人に答えて、ほぼ同じようなことを認めている。「私たち、つまり連邦政府は、コンベンションセンターのことを今日初めて知りました。」この発言に刺激され、信じられないと言った様子で Koppel は尋ねた。「あなた方はテレビを見ないのですか。ラジオを聴かないのですか。我々のレポーターは今日に限らず、ずっとそれについて報道していましたよ。」後に自身の上院での証言で、Brown は次のように主張した。彼は「24 時間寝ていなかったのも失言した」と。彼が言うところによれば、彼はコンベンションセンターの集団については事実水曜日夜に知っており、「その対策のためのリソースを、・・・即刻要求し始めました。」記録によれば金曜日朝の時点までコンベンションセンターの食料と水を、FEMA が発注しなかったことをある上院議員が指摘した際、Brown は次のように答えた。「議員、私は宣誓により明白にお答えできますが、コンベンションセンターに住民がいると知った時点で、直ぐに私は[FCO]の Bill Lokey に向かって・・・彼は私の現場のオペレーション・スタッフですが、こう言いました。『MRE[携帯食]を用意して、直ぐにそこに運べ。』」

しかしこの時点までに、Brown としては既に、FEMA がその直面するタスクに到底追いつけない状態であり最早『軍隊』を要請する時期である、との結論を出していた。

FEMAはDODに依頼。2月の下院証言でBrownが回想するところによれば、8月30日火曜日の段階で、彼は主としてホワイトハウスの担当者である次席補佐官Joe Haginに対して、FEMAのロジスティクスの使命を国防総省（DOD）に引き受け要請できないか、話し始めた。「私は非友好的合併を要請していました。彼らが参加してロジスティクスを担当し、配送をやって欲しかったのです。・・・何故ならそれが我々の能力を超えていることが分かっていたからです」と彼は言った。ルイジアナ州担当FCOのWilliam Lokeyも、水曜日にはほぼ同じ結論に達していた。上院での証言で、彼はこう思い出している。「Michael Brownのところに行き、これは私には歯が立ちません、これはFEMAも歯が立ちません、州も歯が立

ちません。私たちはこれを連邦管轄下に置くか、あるいは支援を得るためここに大規模な軍事的介入を得る必要があります。」「連邦管轄下に置く」とは何を意味するのか、彼は技術的に知っていた訳ではなかった、とLokeyは説明した。しかし「私が言いたかったのは、この規模のものを管理できる誰かに、これを引き継いでもらおうということでした。今までにこれほどのことをした経験はありませんでした。私は全力を尽くしていました。しかし上手く出来なかったのです。」⁸⁷

⁸⁷ 上院委員会報告書 第26章 p.57

しかし、BrownがロジスティクスをDODに引き渡したいという彼の希望を、ホワイトハウスに話したのかも知れないが、上院委員会報告書によれば、9月1日木曜日になるまで、彼またはFEMAの他の人物がペンタゴンの関係者とこれについて検討したという「確証は乏しい。」その日、FEMAの対応策部門の長官代理は、「物資・補給品・ロジスティクス」でのDODの支援の必要性について、同庁のオペレーションの長官代理と話し合いを持った。洪水と騒乱のテレビ報道からくる心配が、補給品の配送を難しくしていた。その際の理由付けは、DODが「困難な状況での配送のみならず、そのようなサービスの配送に見合った安全を提供する能力が十分に備わっている」ことであった⁸⁸。FEMAとDODとの討議、およびDOD内での討議（これには国防長官ドナルド・ラムズフェルドも出席した）の後、ペンタゴンはこの任務を引き受けることに同意した。ロジスティクス「ミッション任務」が9月2日金曜日に書き上げられ、その翌日に承認された。

⁸⁸ 同上 第26章 p.38

軍のリソースを狙っていたのはFEMAだけではなかった。ニューオーリンズ地区の何万人もの住民への対処と避難という難関に打ちのめされていたルイジアナ州も、他の州や連邦政府からの部隊の派遣を緊急に求め始めた。しかしニューオーリンズの膨大なニーズを満たす部隊を集結させるには、週の大半がかかると見られた。

軍への援助要請

米国の長い伝統によれば、州が災害時にまず支援を要請するのは連邦部隊ではなく、国家警備隊であった。一部の例外があるものの、現役兵士の場合、法令により国内法の執行活動に従事することを禁じられているが、国家警備隊員の場合には救助活動から補給品の配布まで数々のタスクにマンパワーを提供できる他、警察活動も引き受けることが可能であった。カトリーナに先立ち、ルイジアナは4,000名の国家警備隊を発動しており、8月30日火曜日の時点では、その数は約5,800名に増加していた。The New York Timesの報道に

よれば、国内にいる同州の国家警備隊員はイラク戦争で激減しており、カトリーナ襲来の時点で 3,200 名のルイジアナ警備隊員と、「ハイウォーター・トラック、燃料車、衛星電話」などの装置が配備されていた。カトリーナに対する現地レベルの対策が、国家警備隊や装置の不足により妨げられたかどうかは議論すべき事柄であり、ルイジアナ警備隊司令官や現地担当官は、これについてイエスと答え、ペンタゴンはノーと言っている。⁸⁹

⁸⁹ Scott Shane, Thom Shanker 「暴風雨が直撃した時、州兵も水浸しだった」 *The New York Times* 2005 年 9 月 28 日 p.A1

いずれにせよルイジアナ州国家警備隊は、ニューオーリンズの東側にあった兵舎が冠水した時、急いで避難してスーパードームの駐車場に本部を置くが、そこも間もなく洪水に囲まれるなど波乱のスタートを切った。通信の喪失も国家警備隊の苦悩に輪をかけた。*Times*紙によると、「固定電話とは、携帯も多数の衛星電話も繋がらなかった。無線で使用する周波数は機能してはいたが、非常に混線しており使い物にならなかった。」ある者の言葉を借りれば、一部の警備隊司令官達は「第一次世界大戦中にあったような、走者」を使う時代に逆戻りした。⁹⁰

⁹⁰ 同上

ニューオーリンズの危機が深刻になるにつれて、ルイジアナ州国家警備隊の配備状況が、法・秩序の維持、捜索・救助活動の支援、そしてその後優先順位が高くなるスーパードームやコンベンションセンターの大集団の退去の支援には、あまりに手薄であることが直ぐに明白となった。Blancoは火曜日の午後、スーパードームを視察しそこに居る住民は「一刻も早く」移動の必要があると判断した後、ルイジアナ州国家警備隊の事務担当副官である Benett Landreneau 少将に対して、「国家警備隊と合衆国政府からのあらゆる支援、特に連邦政府軍の支援を要請するよう」話した。⁹¹

⁹¹ 上院委員会報告書 第 6 章 p.51

Blancoの指示が示すように、州は自身の国家警備隊勢力を補充したい場合、2通りの手段をとることができた。他の州に対して夫々の国家警備隊の部隊の派遣を要請すること、および連邦政府に対して現役兵士部隊の派遣を要請することである。州は両方の支援を検討した。しかし後者については後に、何時それがなされたか、誰に対して何を話したのか、そして具体的に何が要請されたのか、について議論が残った。これより早く、Blancoは月曜日午後のブッシュとの会話の中で、全面的な支援を要請した。Blancoの説明によると、彼女は大統領に「助けていただきたい。あなたが出来ること全てが必要です」と話した。

Blancoはその会話を終えて、被災した彼女の州に対して、ブッシュは「連邦政府の権限内にある全リソースと支援を送る」意思があると確信した。未確認のことではあったが待望していた援助が現れないため、Blancoは結局、欲しいものを数字で出した。つまり 40,000 人の部隊である。Landreneauは後に回想して次のように言った。「彼女は 40,000 という数字を使っていた。彼女は兵士が必要だ、地上軍が必要だと言っていた。」しかし彼はこう付け加えた。「私が記憶する限り、彼女は現役兵や国家警備隊の定義や区別をしていませんでした。彼女はとにかく支援が欲しかったのです。」⁹²

⁹² 同上 第 26 章 p.46, p.59。後にBlancoは、彼女は派遣して欲しい兵の種類を特定しなかったことを認めた。彼女は次のように述べた。「誰も私にその要請をすべきだとは言っていない。私は彼らが持つ全てを要請したと思っています。その時点で私たちは戦争地帯にいました。」[Eric Lipton, Eric Schmitt, Thom Shanker 「政治問題が派兵支援計画を混乱させた」 *The New York Times* 2005 年 9 月 9 日 p.A1]

国家警備隊部隊。 国家警備隊部隊に関する折衝は比較的単刀直入に行われたが、しかしここでも州の要請時期について若干の食い違いがあった。1996 年に議会で承認された「緊急時管理援助協定」(Emergency Management Assistance Compact: EMAC)の規定に基づくと、ルイジアナ州は各州に対して国家警備隊のリソース、つまり装備や兵の派遣を要請することができた。カトリーナに先立ち、ルイジアナ州は搜索と救助活動のためのヘリコプターとクルーを要請していたが、地上部隊は要請していなかった。火曜日には 3 つの州から数百の部隊が少しずつ出てきたが、しかしEMACのプロセス、つまり州間の処理があまりに煩雑なため、カトリーナの壊滅状態の通夜にいるミシシッピとルイジアナから来る膨大な量の要請を、さばききれなかったことが判明した。結局は両州ともに、ワシントンの州兵総局 (National Guard Bureau) [H. Steven Blum中将率いる「国家警備隊の件に関して陸軍と海軍に助言を行い、州の国家警備隊を含む州政府と連絡を保つ役割を果たす」国防総省の部門]からの支援を求めた⁹³。後にBlumはこれに関連して、Landreneauが水曜日朝に電話で、EMACプロセスを迅速にするよう彼に助けを要請してきた、と述べた。「[彼は]支援のため 5,000 名の兵士が必要だと言いました。・・・声の調子からかなり切迫した必要性があるのは明らかでした。・・・電話から彼の感情、つまり彼がそれを必要であること、しかも今すぐに必要であることが伝わってきました。」とBlumは回想した。⁹⁴

⁹³ 同上 第 26 章 p.49

⁹⁴ 同上 第 26 章 pp.52-53。上院委員会報告書によるとLandreneauは、火曜日にBlumに支援を要請したと主張するが、Blumの記憶では要請は水曜日まで無かった。

上院委員会報告書によれば、Blum は直ぐに全米の州上級幕僚に電話と E メールで連絡

し、具体的に「国家警備隊憲兵、技術者、ハイウォータ・トラック」の要請をおこなった。その結果は目覚しいものであった。96 時間以内に 30,000 を越える国家警備隊部隊が、全 50 州と 2 つの管轄領およびワシントン D.C.から、ルイジアナとミシシッピに配備された。しかしニューオーリンズの打ちひしがれた人々に、十分な数の部隊がその存在感を示すにはまだしばらくの時間がかかった。(添付資料 3 参照。)新たに増強された国家警備隊の助けにより、スーパードームからの退去がやっと始まったのは、9 月 1 日木曜日の夜になってからであった。

Exhibit 3¹²⁶

Activated National Guard Personnel Serving in Louisiana and Mississippi

Date	Number Serving in Louisiana			Number Serving in Mississippi		
	Louisiana National Guard Personnel	National Guard Personnel from Other States	Total	Mississippi National Guard Personnel	National Guard Personnel from Other States	Total
Aug. 30	5,804	178	5,982	3,822	16	3,838
Aug. 31	5,804	663	6,467	3,822	1,149	4,971
Sept. 1	5,804	2,555	8,359	3,823	2,861	6,684
Sept. 2	6,779	5,445	12,224	3,823	3,719	7,542
Sept. 3	6,779	10,635	17,414	3,823	6,314	10,137
Sept. 4	6,779	12,404	19,183	4,017	9,399	13,416
Sept. 5	6,779	16,162	22,941	4,017	10,999	15,016
Sept. 6	6,779	20,510	27,289	4,023	11,095	15,118
Sept. 7	6,779	22,589	29,368	4,023	11,388	15,411
Sept. 8	6,779	23,476	30,255	4,023	11,506	15,529

Source: Congressional Research Service, Hurricane Katrina: DOD Disaster Response, January 24, 2006, p. 12.

連邦政府軍。現役兵部隊を獲得する作業は思いのほか難しく時間のかかることが分かった。その理由として一つには、それが本質的に複雑なプロセスであり、ホワイトハウス・レポートによれば、要請の時点から軍隊の実際の配備までに 21 のステップを必要とし、更に部隊を求める動きを無視するような混乱と不一致があった。正式なプロセスでは、現役兵部隊の要請はFEMAを通じて行うことになっていたが、州関係者は概してこのチャンネルを飛び越えて⁹⁵、各自の要請をホワイトハウスあるいは現地の軍司令官Russel Honore中将(8 月 30 日火曜日夜に、ミシシッピ州キャンプシュルビーにおいて、「共同機動部隊カトリナ (Joint Task Force Katrina)」の司令官に任命された)に直接伝えていた。上院委員会報告書によると、この機動部隊は「カトリナに対応するメキシコ湾沿岸地帯の全ての現役兵力」で構成されていたが、ニューオーリンズに到着するまでには更にこれから何日も要することとなった。

⁹⁵ 上院委員会報告書の記述によると、FEMAはDODに対して「連邦政府軍の具体的なアセットと能力に関する 93 の要求事項を出した」が、ここには「多数の地上部隊」は含まれていなかった。

火曜日朝に、LandreneauはHonoreと電話で話し、彼の言によれば「ニューオーリンズの退去を計画・調整・実行するために、連邦政府軍、特に陸軍師団本部が欲しいという知事の希望を伝えました。」しかしHonoreは、軍隊要請は翌日までなかったと主張した。要請が何時あったにせよ、それは成果をもたらすことはなかった。Honore自身は水曜日に被災した市を視察したが、部隊は連れて行かなかった。彼はBlancoと会っており、Blancoは退去のための支援要請を再度訴えた⁹⁶。

⁹⁶ 上院委員会報告書 第26章 p.51 & 59

彼女が上院委員会に提出したスケジュールによれば、同日Blancoは「ブッシュ大統領に連絡を取り、大規模なリソースの必要性を訴えるため」、ホワイトハウスにも「緊急通話」をかけた。ブッシュには連絡がつかず、結局彼女は首席補佐官Andrew Cardと国土安全保障顧問Frances Townsendの両者と話をした。しかしこの会話は成功しなかった。上院委員会報告書の主張によれば、その理由の一つは、「知事は何を要求しているのかをホワイトハウス関係者が理解しなかった」からであった。後にBlancoは、少なくとも初期の段階では「私は[ブッシュに]チェックリストも何も渡さなかった」と認めた。彼女は援助要請の具体性を欠いたことで批判された。彼女は回想して言った。彼女は他の人達から「これを頼んでくれたか、あれを頼んでくれたか」と尋ねられたが、「実際には本当に難しい仕事だった。」

97

しかし上院委員会報告書が指摘するとおり、Blancoが要請を明確化した後も、大きな問題が残った。それは、現役兵部隊と国家警備隊部隊がどのような関係で働くかであった。Michael Brownを含む一部関係者は、内乱法 (Insurrection Act)を発動させ、ルイジアナ州の国家警備隊部隊を「連邦化」することを議論していた。通常、国家警備隊部隊は知事の指令下にあるが、しかし内乱法では、現役兵部隊と共に国家警備隊部隊も大統領が指揮下に入れることとなり、国家警備隊と現役兵部隊の両者共に同法の規定に基づいて法の執行活動に参加することが可能となる。Brownは、その時点でニューオーリンズに広まっていた凶悪犯罪の報告により、彼自身は連邦化の「強力な支持者」であり、「私はこの地域に、徹底的な鎮圧をもたらす用意があり、その意欲があり、それが出来る現役兵部隊が欲しいのです。何故なら我々としては、そんなことをしながら捜索や救助をすることなどできないからです」とBrownは主張した⁹⁸。しかしBlancoは連邦化には抵抗した。

⁹⁷ Karen Tumulty, Brian Bennett「知事：Kathleen Babineaux Blancoは、連邦支援を得るために最善を尽くしたか」 *Time* 2005年9月19日 p.38；下院特別委員会報告書 p.222。 *Time*によれば、9月1日木曜日に、Blancoはチェックリストを用意し、そこに何よりもまず 40,000 人の部隊、都市での捜索・救助チーム、バス、移動式死体安置所、飲料水・氷・食料トレーラを入れた。

ルイジアナ担当者とホワイトハウス関係者間の連邦化に関する議論は、結論がでないままダラダラと進んだ⁹⁹。その間、国防総省の一部職員は、十分な国家警備隊が当該地域に送られており軍の援助の需要を満たしているとして、現役兵部隊の配備それ自体に反対していた。しかしBlancoはこれに同意せず、彼女が必要と思う総兵力 40,000 人を作るよう連邦部隊を要求し続けた。9月2日金曜日に、ブッシュ大統領はニューオーリンズを初めて訪れ、Blanco、Nagin等にエアフォースワンの機上で会い、問題について議論した。Naginは、Honoreを国家警備隊と現役兵部隊両方を含む全ての部隊の責任者にすべきであると提案した。市長はまた、ニューオーリンズが苦境にあえいでいる中、指揮の問題を論争していることに関して、ブッシュとBlancoを非難した。「・・・私は全員を遮って簡単にこう言いました。『大統領、知事閣下、この問題にお二人で協調しないと、この市では益々多くの住民が死にますよ。即刻これを解決すべきです。』」¹⁰⁰

⁹⁹ ミシシッピ州は現役兵連邦政府軍を要請しなかった。従って連邦化の問題はルイジアナ州のみに関係するものであった。

Naginの懇願にも関わらず、大統領と国家警備隊に関する彼女の権限の放棄を拒否し続ける知事とは、エアフォースワン上の会合で同意を見ることはなかった。同日夜 11:30 に、ホワイトハウスはBlancoに新しい提案をファックスで送った。つまりHonoreが国家警備隊と現役兵士軍の両方を指揮するが、但し「デュアル・ハットの」立場とされ、つまり彼の指揮下にある国家警備隊に関してはBlancoに報告をし、この指令に基づく現役兵士軍についてはブッシュに報告を行う義務を持つとされた。翌朝BlancoはAndrew Cardとの電話会談で、この提案を拒絶した。Blancoの立場を支持した州兵総局のBlam中将の話によると、「要するに、知事に対しては指揮や管理に関して多数の提案や申し出がありました。しかしそれらは全て、知事の国家警備隊を連邦政府関係者が管理するというものでした。そのため却下されたのです。」¹⁰¹

部隊の派遣。一部の米国現役兵部隊は 8 月 31 日水曜日の時点で警戒態勢になったにも関わらず、配備の召集は更に数日間なかった。*Los Angeles Times*紙の報道によれば、やっと配備の障害が取り除かれたのは、カトリーナに対する連邦政府の対応に国民の批判が高まっ

た中、9月3日土曜日に国防長官ラムズフェルドが北方軍の軍当局者の発言を封じてからであった¹⁰²。同日朝 11:00 に、ブッシュ大統領は 7,200 名の陸軍および海軍部隊をルイジアナ州に送ると発表した。その時までには、同州には 17,000 人を越す国家警備隊員がおり、毎日更に数千人が到着していた。スーパードームとコンベンションセンターの退去も進行中であった。

¹⁰² Gaouette他 2005 年 9 月 11 日

5～8 日目：9 月 2 日金曜日～9 月 5 日月曜日 ― 救済

国家警備隊部隊とバスの両方がニューオーリンズに集結し、木曜日になり初めて協調的なスーパードームの退去活動が開始された。しかしスムーズには進まなかった。*The Times-Picayune*紙の報道によれば、「最初の十数台のバスがやっと到着すると、・・・住民達はそれまでの 4 日間、同市の「最後の拠り所」に入ってから閉じ込められたままになっていた悪臭にまみれたスタジアムを我先に出ようとして押し合い、けんかが始まり、ゴミ箱が燃やされた。¹⁰³」しかし 9 月 2 日金曜日までには、Landreneauによれば合計 822 台の十分なバスと人的資源が整い、23,000 人の避難民の大集団が減り始めた。翌日には荒廃しきったスポーツ施設は空となった。

¹⁰³ Horne 2005 年 9 月 2 日

一方で、部隊とバスはコンベンションセンターにも到着し始めた。Landreneauの上院での証言によれば、同施設は金曜日昼過ぎには「安全が確保」され、その後間もなく食料・水・医療支援が到着した。コンベンションセンターの退去は翌朝始まり、同日夜刻 6:00 までには完了した¹⁰⁴。I-10 クローバー型立体交差路の人数も同様に減少し始め、救助者によって降ろされたままになっていた避難者をバスがやって来ては連れていった。荒廃した街から脱出する手立てを求めて、スーパードームやコンベンションセンターの場合と同様、そこにも新たな避難者が更に集まってきたが、その数は土曜日昼までに約 5,000 人から 2,500 人になっていた。9 月 3 日土曜日の終りには、FEMA職員Philip Parrの証言によれば、合計で 66,825 名の人々がニューオーリンズの外へ「輸送」された。彼らはバスだけではなく飛行機やアムトラック鉄道で、*The Times-Picayune*紙が名付けたように「ニューオーリンズ住民の歴史的なディアスポラ」の一環として、ヒューストンや更に遠隔の目的地へと立ち去った。¹⁰⁵

¹⁰⁴ Landreneauによれば、退去は国家警備隊により手配されたと言うが、上院委員会報告書はHonore中將がBlancoから退去の手配を要請されて、担当官一人にその任務を委任した、と記載している。

¹⁰⁵ 「やっと支援が。当局は市の統治を回復」 *The Times-Picayune* 2005 年 9 月 4 日 p.A1

病院も同様に退去を始めた。*The New York Times*は次のように報道した。「何百もの国家警備隊が市内の通りに分散し、それでやっと要塞化した病院に小型ボートが近づけるようになった。一部の病院は高さ 6 フィートの洪水に囲まれていた・・・」。「屋根の上から患者を退去させていたヘリコプター隊」もまた、「少数の一人用患者輸送機」から、「約 100 機の軍用メデバック」へと大幅にその規模を拡大した¹⁰⁶。しかし病院の患者は更なる試練

に直面した。彼らの内約 3,000 名はルイアームストロング空港の仮設病院に輸送されたのだが、金曜日の早朝、そこでの状態は「極めて絶望的」だったのだ。しかし同日午前中遅くに、軍の輸送機と民間のチャーター機が到着し患者を運び出し、金曜日午後にはその空港に残っていたのは数百人だけとなった。

¹⁰⁶ Barringer, McNeil 2005 年 9 月 3 日

国家警備隊の投入は、同市の治安の改善にも役立った。*The Times-Picayune*紙は金曜日に次のように報道した。「多数の制服姿の男達が自動小銃を手に、高速道路や主な交差点をパトロールする光景にホッとした。」月曜日に現役兵士部隊が到着し始めると、彼らは法律で警察活動は行えなかったが、「彼らの存在自体が」追い詰められたニューオーリンズの市民たちに「安心感を与えた」と上院委員会報告書に記述されている。¹⁰⁷

¹⁰⁷ 上院委員会報告書 第 26 章 p.68。同報告書によれば、連邦部隊は「ドア・ツー・ドアの探索と救助、がれきの撤去、ロジスティクス支援に従事した。」

一体となって活動。しかしながら、Honore中將の率いる連邦部隊の到着は、既に複雑になっている指令状況に更に新たな要素を加えた。連邦応急対応計画では、複数の機関および/または複数の管轄権が関与する災害の管理を行うため、統一指揮系統の確立を想定している。そして、その構成は、「任命されたメンバー」が単一の拠点で一体となって働き、「共通目的と戦略一式、および単一の事案処理計画(Incident Action Plan)を確立する」こととされた¹⁰⁸。少なくとも理論上は、この統一指揮系統には、FEMAが任命する連邦政府調整官、州政府の調整官、さらに必要に応じて、災害管理に関係するその他機関の防御調整官や代表者が含まれる。しかしFCOのWilliam LokeyとSCOのCol. Jeff Smith (ルイジアナ州国土安全保障・災害準備局 : Louisiana Office of Homeland Security and Emergency Preparednessの副長官)により率いられるカトリーナ対策の統一指揮系統が設置されたが、これは日常的に無視されることとなった。

¹⁰⁸ 上院委員会報告書 第 27 章 p.10

Michael Brownが連邦対応責任者としての立場（即ち、NRPに記載されている通り、オペレーション権限はないが調整任務がある立場）に、任命されたことにより、指揮系統は一層混乱することとなった。更にBrownは、現地合同本部 (joint field office: JFO -- NRPではこれを、連邦/州/地方組織の連携の「中心拠点」と想定した)をBaton Rougeに設置するのに手間取り、それはカトリーナ襲来から 12 日間が過ぎるまで運用可能とならなかった¹⁰⁹。その結果、各機関は「個別にリソースを配備し、独立して活動し、バラバラな報告の流れ

を作り出し・・・」とホワイトハウス・レポートに記載されている¹¹⁰。

¹⁰⁹ 同上 第27章 p.15

¹¹⁰ ホワイトハウス・レポート 第4章 p.8

上院委員会報告書が記すところによると、連邦政府関係者、特にFEMAの関係者は、統一指揮系統の確立失敗の原因として、ルイジアナ州側が「危機管理能力の欠如」とNRPおよび土台となる全米被害管理システム (National Incident Management System: NIMS) の原則に不案内であったことも指摘した。一人は言った。「ある時点で、私たちは・・・連邦政府には守るべきものが何もないことに気付きました。¹¹¹」しかしルイジアナ州関係者達は、問題は連邦政府にあったと主張した。Col. Jeff Smithは12月に下院での証言で次のように述べた。「そこにいた誰もが、一目瞭然で連邦の指揮が文字通り3つに分かれていることに気付いていました。」1つは彼とLokeyが率いた公式の統一指揮系統（当初はBaton Rougeの緊急時オペレーションセンターに開設され、その後JFOに移行したもの）。2番目は主として連邦対応責任者によるもの。「カトリーナでのPFOは、オペレーション面に入り込み、対応活動を指揮・指導し始め、かなりの部分で[FCO]を排除した。・・・PFOセルは独自で活動しており、知事と直接に連絡を取り、ニューオーリンズ市長やその他無数の地方選出の関係者と直接に連絡を取っていた。¹¹²」3番目は共同機動部隊カトリーナの司令官Honoreであった。Smithの意見はこうであった。「Honore中將が介入する場合も常に、・・・彼も唯一の統一指揮系統であるべき現地合同本部（JFO）の事情には全くお構いなしに、単独で活動していました。」

¹¹¹ 上院委員会報告書 第27章 p.13

¹¹² その後BrownがPFOになったことにより、オペレーション的任務の色彩は濃くなり、彼は最終的にはFCOにも任命された。

とはいえアナリスト達は、ニューオーリンズの極端な状況が、統一された指揮体系を無効にしたことの少なくとも部分的原因になることを認めた。下院特別委員会是这样書いている。「Honoreがこのプロセスを無視したことを、一部の人達は許している。何故ならプロセス自体が壊れておりカトリーナ後に機能していなかったからである。・・・」ルイジアナ州FCOのLokeyも、Honoreが「仕事を進めるためにすべきことをやっていた」と評価した。

Honoreと彼の州側のカウンターパートLandreneauも、夫々が連邦部隊と国家警備隊と

いう別々の指揮系統を持ちながらも、協調して働いたと評価された。国防次官補Paul McHaleは次のように言った。「軍の指揮・管理は機能していたが、しかし統一されていなかった。国家警備隊の計画は見事に実行されたのだが、[北方軍]と十分に一体化されなかった。¹¹⁴」しかしLandreneauはこの評価に異議を唱え、2つの軍指揮系統は「非常にまとまっていた」とし、北方軍司令官Timothy Keatingはこれに同意した。「我々の見解では」、単一の指揮系統を以てしては「現在の状況に有利に働かなかったと思います」とKeatingは言った。*The Times Picayune*紙は、LandreneauとHonoreが「個人的に深い連帯感があった。・・・バリバリのケージャン人 (Ragin' Cajun)として知られるHonoreは、ルイジアナの地元民であり、長年Landreneauを知っていた。¹¹⁵」Brownは2月の下院特別委員会に証言した際に、2つの指令系統は「最後にはパーソナリティの力だけで、機能していた・・・。私はHonoreとLandreneauの人格とが、この2つを協調させ機能させたのだと思っています。・・・残念なことは、我々がこれを1週間早くすべきだったということです」と述べた。

¹¹³ 下院特別委員会報告書 p.190

¹¹⁴ 上院委員会報告書からの引用 第26章 p.54

¹¹⁵ Bill Walsh, Robert Travis Scott, Jan Moller 「ブッシュとBlancoは、軍や視察に関して対立」 *The Times-Picayune* 2005年9月6日 p.A6。Honoreの息子はルイジアナ州国家警備隊隊員として、当時イラクに派兵されていた。

段階的縮小。9月4日日曜日の時点で*The Times-Picayune*紙は次のように書いている。「破壊されたニューオーリンズ」には「嵐の後の見かけだけの静けさ」が戻り、避難者の群れの殆どは分散され、部隊や物資は市に投入され続けた。月曜日の時点で同紙は、一部地域ではこれまで需要が高く供給不足だった「氷であふれている」と伝えた。同じく月曜日には、17th Street Canalの大規模な決壊部がついに塞がれ、クルーはLondon Street Canalの割れ目の修理に移ることを計画していた。間もなくポンプが動き汚れた洪水を街から排水し始めた。NBCのTodayショーに出演したNaginは、「現在大きく前進しています。はずみがついています」と言った。¹¹⁶

¹¹⁶ Elisabeth Bumiller & Clyde Haberman 「ブッシュの再訪問」 *The New York Times* 2005年9月6日 p.A1

搜索・救助活動が2週間目に入り続く一方で、部隊もニューオーリンズの3度目となる非難活動を開始した。今回は、暴風雨とその後の壊滅的な洪水の両方を、自宅に留まって何とかやり過ごした5,000～10,000人の住民を退去させることであった¹¹⁷。その一方で、遺体を捜し計数するというむごたらしい仕事もあった。当初の予想は厳しかった。Nagin

はCBSテレビで述べた。「一部のコンピュータモデルによれば 10,000 人です。人数については分かりませんが、非常に多くなるでしょう。全米を震撼させることでしょう。¹¹⁸」犠牲者の数は確かに震撼させたが、Naginが予想したよりはるかに低かった。2006 年 2 月の時点で、死者は約 1,300 名で、数百名が行方不明となっていた。これはハリケーン・パムのシナリオが予測した 60,000 人の死者数を大きく下回るものであった。

¹¹⁷ Jeff Duncan 「Nagin市長は楽観的かつ挑戦的」 *The Times-Picayune* 2005 年 9 月 7 日 p.A4

¹¹⁸ *The Times-Picayune* ウェブ版 2005 年 9 月 6 日。Naginは明らかに先のコンピュータシミュレーションで出された数字に言及していた。

ニューオーリンズが長い復旧への道のりと不確かな未来に直面している時、あらゆるレベルの政府関係者、とりわけ特に連邦政府関係者は、ニューオーリンズの被災住民（その助けを求める苦悩の顔や叫びが 1 週間に亘って絶え間なく電波で流されていた）に対して、より大きい支援をより迅速に提供できなかったのかという気の滅入る非難に、何ヶ月間も曝されることとなった。更にその先には、下院・上院での何時間もの証言、インタビューや文書での陳述、そして最終的には下院・上院・ホワイトハウスが作成した、カトリーナの対応に関する 3 つの長いそして一様に辛らつな批判が待っていた。

最も厳しい批判はBrownに浴びせられた。また彼は、カトリーナ対応についての最初で最大の政治的犠牲者にもなった¹¹⁹。9 月 9 日、それはブッシュが「ブローニー、大変な仕事だったね」と彼を非常に褒めた 1 週間後に、FEMA長官はカトリーナ関連の任務を解かれ、その数日後、誰も意外には思わなかったのだが、彼はFEMAを辞職した。

¹¹⁹ もう 1 名はニューオーリンズ警察署長 Edwin Compassであり、彼は 9 月末に辞任した。

DHS長官のChertoffも、救助活動の不足に関して大きな避難を浴びたが、彼は職に留まった。評論家の主張が激しさを増し、報道機関から疑問が益々高まる中、Chertoffはカトリーナの壊滅的余波への対応任務において、連邦政府が何故公正を欠くように見えたのかを繰り返し説明しようとした。彼は、大暴風雨自体が終った後の「第 2 の大惨事」即ち「第 2 波」、つまり堤防の決壊に、端的に言うとも政府は意表をつかれてしまったのだと述べた。これは「息をのむような驚きだった」と彼は主張した¹²⁰。彼は記者会見でも正直に次のように認めた。「過去数年間にわたりニューオーリンズに関しては、多量の降雨/堤防水位の上昇/堤防を越す水を伴う大規模ハリケーンの可能性について、具体的な計画が行われてきました。・・・その計画は完全ではありませんでしたが、かなりの作業が既に行われていました。¹²¹」しかしカトリーナの場合には、「ただの氾濫ではなく、壁に実際に破壊が生じたのです。」

結果は、「計画者の、いやその他あらゆる人々の予想を超える」ような「パーフェクト・ストーム」級の大惨事となってしまった¹²²。しかしChertoffは、カトリーナは厳しい教師であったが、いかに痛みを伴ったにせよ、教訓は得られたと明言した。その暴風雨をもたらした「一連の異常な挑戦は、・・我々に対して、従来のモデルを根本から壊し、新しいモデル、つまり超大災害と呼べるものに関するモデルを作る必要性を示唆しています。」¹²³

¹²⁰ NBC-TV *Meet the Press* 2005年9月4日；CNN.com 2005年9月4日

¹²¹ ハリケーン・パム計画演習では、堤防の越水は想定したが決壊は想定しなかった。

¹²² CNN.com 2005年9月4日

¹²³ Lipton他 2005年9月9日