

The City of Yokohama

New York Representative Office

1251 Avenue of the Americas, Suite 4850
New York, NY 10020

www.coyokohama.org
Tel:(212) 575-9106

同時多発テロ事件の被害と救助活動

- ニューヨーク市の対応と今後の課題 -

2002年12月

横浜市ニューヨーク事務所

はじめに

2001年9月11日、米国で発生した同時多発テロ事件は、多くの被害と国際関係の緊張をもたらしたばかりでなく、テロをはじめとする予期せぬ事件・災害への対応の困難さを世界中に認識させた。横浜市ニューヨーク事務所では、事態の収拾についてのニューヨーク市をはじめとする公的機関等の対応に着目し、当時、できる限りの情報収集を行い、12月11日、報告書「同時多発テロ事件におけるニューヨーク市の対応について」¹を作成し、公表した。

当時、同事件に対する日本語のレポートは皆無であり、同報告書は、日本政府の公式調査団をはじめ、地方自治体関係者や警察、消防関係者から高い評価をいただいた。しかし、一方で、事件後3か月という極めて短い期間で作成したこともあって、一部の現地調査を除けば主として新聞等のマスコミ報道を基本に作成せざるを得なかったという反省もある。これは、事件直後、市当局や関係機関が、不眠不休で対応に追われている中、事実関係の確認等で関係者を悩ますようなことはできるだけ避けたかったという事情にもよる。やがて、事件後1年を経過する2002年夏頃になって、市警察、消防及び監査官から、相継いで公的なレポートが発表され、また、FIMA（連邦非常事態管理庁）や民間非営利団体の報告書なども相継いで公表された。

本報告書は、これら関係機関の公式レポートの発表を契機に、それらの内容を紹介し、前作報告書の不備を補い、誤りを正し、新たな事実を確認することを目的に作成した。このため、データ等に相違があれば、本報告書の数値がより正確なデータであるということになる。また、例えば、事件後の被害者家族の救済に大きな役割を果たした「家族支援センター（Family Assistance Center）」など、未だに公的なレポートが発表されていない内容については、さらに今後の調査を待たなければならないことを付記しておきたい。

この報告書が、テロ事件や自然災害などに対する危機管理について、自治体関係者や専門家の調査研究に役立つことができれば幸甚である。なお、この報告書は、ワシントンコア社のご協力をいただいて作成した。

2002年12月

横浜市ニューヨーク事務所

¹ 前作報告書「同時多発テロ事件におけるニューヨーク市の対応について」は、当事務所のホームページ（www.coyokohama.org）で公開しているので、あわせてご高覧を賜われれば幸甚である。

<目次>

要約.....	1
1. 事件の概要.....	3
(1) 全壊または破損した建造物.....	3
ア 全壊：WTC1, 2, 7号棟.....	5
イ 部分崩壊：WTC3, 4, 5, 6号棟.....	11
(2) 被害規模.....	12
ア 死亡者数・負傷者数.....	12
イ 経済的被害.....	12
ウ チャイナタウン被害状況.....	15
2. 各機関による対応.....	19
(1) ニューヨーク市.....	19
ア ニューヨーク市消防局（FDNY）.....	19
イ ニューヨーク市警察（NYPD）.....	24
(2) 連邦政府.....	30
ア 助成金支給.....	30
イ 救援・修復活動.....	33
(3) 慈善団体および公益事業者.....	37
ア 慈善団体.....	37
イ 公益事業者.....	42
3. 問題点と今後の課題.....	44
(1) ニューヨーク市.....	44
ア ニューヨーク市消防局.....	44
イ ニューヨーク市警察.....	49
(2) 慈善団体.....	53
ア 慈善団体間の協力体制構築.....	53
イ 救済基金詐欺事件対応.....	55

要約

事件概要

- 1 WTC1 と 2 号棟は、旅客機から直接激突された衝撃と、続いて起こった火災によって全壊した。また両ビル崩壊の影響を受け、WTC3, 4, 5, 6, 7 号棟は二次被害を受けた。特に WTC7 号棟は内部で発生した火災によって全壊した。
- 2 WTC1 と 2 号棟に関し、防火対策および構造上の問題は発見されていない。しかし WTC7 号棟が火災で全壊した件に関し、同ビル内に設置されていた緊急発電用ディーゼル燃料タンクの安全性について問題提起が行われている。
- 3 今回のテロ事件による被害規模は史上最大で、死亡者数は米国全体で 3,034 名、ニューヨーク市における死亡者数は 2,819 名であった。(2002 年 9 月時点)
- 4 WTC 崩壊によってニューヨーク市が被った経済被害の概算は 828 億 ~ 948 億ドルとなっている。
- 5 身体的および精神的傷害を受けた被害者の数は 33,900 人で、これら被害者の労働生産力損失による経済被害は 9 億 4,300 万ドルにも上ると推測されている。
- 6 WTC から 10 ブロック離れたチャイナタウンも事件によって経済的大打撃を受けた。同地域には、中国系移民低所得者層が多く、チャイナタウン以外での再就職が困難となり、経済打撃から抜け出せない状況が長期化する傾向にある。

各機関による対応

- 7 事件当日、ニューヨーク市消防局は史上最大規模の救助隊を派遣した。しかし前例のない事件であったことから現場の活動は混乱を極め、343 人の消防隊員が殉職する結果をもたらした。
- 8 ニューヨーク市警察も、人命救出捜査を行う緊急救助隊を中心に救助活動を展開、14 人の緊急救助隊を含む合計 23 人という殉職者を出した。

- 9 連邦政府は、ニューヨーク市再生費用として援助資金 213 億 5,800 万ドルを支給し、同時に、軍など関連機関を出動させるなどして修復活動を全面的にバックアップした。
- 10 ニューヨーク市には世界各国から移民や労働者が集まっていることから、連邦機関は、助成金などの支給において通訳を派遣、さらに米国移民局は、避難民が「不法移民かどうかは一切問わない」とする決定を下すなど、柔軟な援助対策を実施した。
- 11 復旧活動において、民間慈善団体と公益事業者は極めて大きな貢献を果たした。事件後の目を見張るようなニューヨーク市の回復力は、市民団体および民間企業の底力によって支えられている。

問題点と今後の課題

- 12 ニューヨーク市消防局は、今回の対応に関し、「大規模出動における指揮系統の不整備」「他機関との協力体制欠如」「信頼性の高い情報システムの欠如」などの反省点を明らかにし、今後改善していく構えを見せている。
- 13 ニューヨーク市警察も、消防局とほぼ同様の改善点を明らかにし、新たな災難に備えて準備態勢を整える方向で活動を行っている。
- 14 慈善団体が将来改善すべき点としては、団体間の協力体制の構築が挙げられる。しかし慈善団体は、各団体が独立して活動するからこそ価値を発揮する。従って、いかにして個々の団体が協力体制を築くかは、今後、各団体の意思に委ねられている。
- 15 慈善団体による自衛手段やニューヨーク州検事総長などの対策により、援助金の配給にあたって詐欺による不法な援助金略奪の犯罪件数は比較的少なかった。

1. 事件の概要

2001年9月11日、ニューヨーク市と首都ワシントン DC 郊外のバージニア州にある国防総省を標的とした米国同時多発テロ事件が発生した。旅客機が4機ハイジャックされ、そのうち2機がニューヨーク市マンハッタン島最南端に位置するワールドトレードセンター（通称ツインタワー）に激突した。またワシントン・ダレス空港発のユナイテッド航空機は国防総省へ激突、さらにもう1機はペンシルバニア州西部森林地帯に墜落し、多大な犠牲者を出した。

本報告書においては、犠牲者数および被害規模が最も大きかったワールドトレードセンターにおける事件に焦点を絞り、ニューヨーク市を始めとする政府側および慈善団体、公益事業者の対応を、主要関連機関が発表した公式報告書から検証し、それらが指摘する問題点、今後の課題を整理した。

(1) 全壊または破損した建造物

ワールドトレードセンターは、WTC（ワールドトレードセンター）1から7号棟までの7つの建造物を含めた複合施設となっている。テロ攻撃の直接標的となったツインタワーは、WTC1号棟（ノース・タワー）とWTC2号棟（サウス・タワー）であり、どちらも地上110階建ての高層ビルである。WTC1号棟とWTC2号棟は、旅客機から直接激突された衝撃と続いて起こった火災によって完全倒壊に至った。どちらの旅客機にも大陸横断飛行に備えた大量の燃料が積載されていた為、大規模な爆発・火災が発生、爆弾投下と同規模の破壊効果をもたらした。結果的には、旅客機による激突衝撃ではなく、火災と爆発から生じた熱によってツインタワーの鉄筋骨組が軟化し、タワー全壊を引き起こしたと見られている。

しかし連邦非常事態管理庁（FEMA：Federal Emergency Management Agency）によると、WTC1号棟とWTC2号棟が、ジェット旅客機による直接激突を受け、それに伴う火災を発生したにも関わらずどちらも約1時間も持ち堪えたことの方が特筆すべき、としている。安全対策などが万全に取られる高層ビルの設計に、「ジェット旅客機を使用したテロ事件」というリスク要素は通常、考慮に入れられていないことから、崩壊に至った構造上の問題が特に存在したとは見ていない。

直接攻撃を受けて全壊した WTC1 号棟と 2 号棟以外に、両ビルの崩壊の影響を受け二次被害を受けた建造物がいくつかある。FEMA によると、WTC1 号棟と WTC2 号棟によって影響を受けた周辺建造物は 10 施設に上るといふ。その中でも WTC 複合施設である WTC3、4、5、6、7 号棟は最も大きな被害を受けた。特に WTC7 号棟は建物内部で発生した大規模火災によって全壊している。

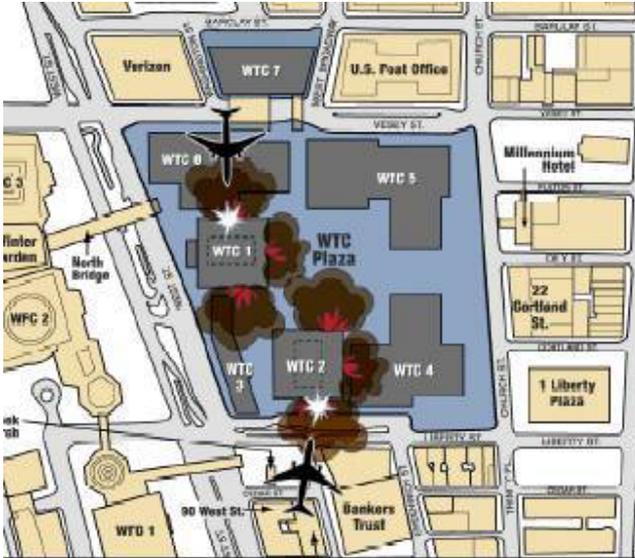
図表 1：WTC で起こった主な事件

開始時間	事件
8:46:26	WTC1 号棟に、ハイジャックされたアメリカン航空 11 便(767-200ER ジェット機)が激突
9:02:54	WTC2 号棟に、ハイジャックされたユナイテッド航空 175 便(767-200ER ジェット機)が激突
9:59:04	WTC2 号棟、旅客機激突から 56 分 10 秒経った後に崩壊し始める 破壊した建造物の破片や瓦礫が WTC3 号棟と WTC4 号棟を直撃 WTC3 号棟、部分崩壊 WTC4 号棟、火災発生
10:28:31	WTC1 号棟、旅客機激突から 102 分 5 秒経った後に崩壊し始める 破壊した建造物の破片や瓦礫が WTC3、5、6、7 号棟とウィンターガーデン、アメリカン・エクスプレス・ビルを直撃 WTC3 号棟、3 階まで崩壊 WTC5、6、7 号棟で火災発生
17:20:33	WTC7 号棟、崩壊開始

注：時間は東部夏時間

出典：Federal Emergency Management Agency, “ World Trade Center Building Performance Study: Data Collection, Preliminary Observations, and Recommendations ”, May 2002

図表 2：テロで影響を受けた WTC 複合体



出典：Federal Emergency Management Agency, “World Trade Center Building Performance Study: Data Collection, Preliminary Observations, and Recommendations”, May 2002

以下に、全壊した WTC1, 2, 7 号棟と、部分崩壊した WTC3, 4, 5, 6 号棟に分けて、被害の概要をまとめた。

ア 全壊：WTC1, 2, 7 号棟

WTC1, 2 号棟

通称ツインタワーと呼ばれる WTC1 号棟と WTC2 号棟は、110 階建ての高層ビルであり、ワールドトレードセンター複合体を構成する 7 つの建物の中でも最も主要な建物として位置付けられていた。事件直後どちらのタワーも、旅客機激突による衝撃から部分的な崩壊などの構造上の損傷が与えられた。しかし旅客機激突の直接の衝撃は、建物が崩壊するほどの打撃ではなかった。その後機内で発生した燃料からの火災がビル内に広がり、その熱によってビルを支える鉄筋が軟化し、全壊の引きがねとなった、と FEMA は分析している。前述したように、防火などの対策に関し、全壊を引き起こした構造上の欠点などは WTC1 号棟と WTC2 号棟に関して発見されていない。

FEMA は、WTC1 号棟と WTC2 号棟の両方において、旅客機が激突した場所より下の階に居た人の大部分が避難に成功した、としている。その理由としては、旅客機激突の直接の衝撃では建物が崩壊するほどの打撃が与えられず、全壊までに約 1 時間持ち堪えた点が指摘されている。マンハッタンとニュージャージーを繋ぐバス電車運営局（PATH：Port Authority Trans-Hudson）とニューヨーク都市交通局（MTA：Metropolitan Transit Authority）の各駅およびコンコース付近を含め、事件当時、WTC 複合体地域全体に居合わせた人口は約 58,000 人と FEMA は推定している。WTC での被害者は全体で 3,000 人弱となっており、全壊までの約 1 時間で避難活動が効率良く行われた結果であると見られている。

しかしながら、建物の中に居た人を誘導する避難対策について、今後の課題となるべき点が FEMA によって数点指摘されている。FEMA によると、WTC2 号棟に旅客機が激突したのは WTC1 号棟と比べて 16 階分下の方であり、また WTC2 号棟の方が WTC1 号棟よりも先に崩壊し始めたため、WTC2 号棟の中に居た人々にとっては避難時間は短かったと言える。にも関わらず、WTC1 号棟よりも被害者数が少なかったという事実がある。

その理由として、WTC1 号棟の火災発生後、多くの WTC2 号棟入居者が直ちに避難を開始した点が指摘されている。FEMA によると、WTC2 号棟からの避難成功者からの証言から、WTC2 号棟では、WTC1 号棟火災発生後、ラウドスピーカーから「WTC2 号棟は安全であるため入居者はオフィスに戻るように」との放送があったことが証言されている。しかし避難成功者は、この放送を完全に無視し、エレベーターを使って即座に避難を開始している。これら避難成功者たちの証言を元に、以下の問題点が指摘されている。



写真出典：Federal Emergency Management Agency, “World Trade Center Building Performance Study”, May 2002

- 構内放送により、避難を途中で止めてオフィスに引き返したため助からなかった入居者がいた。
- 「屋上からヘリコプターが救助に来る」と想定して上階へと向かって行った入居者がいた。

WTC7号棟

WTC7号棟は47階建てのオフィスビルで、建物内で火災が発生してから7時間後、2001年9月11日の午後5時20分に全壊した。同ビルの火災・崩壊による被害者は皆無であった。数々の検証により、WTC7号棟は、WTC1号棟および2号棟の崩壊による瓦礫の衝撃ではなく、火災によって全壊したと見られている。FEMAによると、これまでに火災によって高層ビルが全壊した前例がないため、同事件に関しては専門家の注意を引いている。

ここで問題視されているのがWTC7号棟内の数階に渡って設置されていた緊急発電用燃料タンクのディーゼル油である。明確な結論は未だ出されていないが、いくつかのディーゼル燃料タンクが破裂して燃料漏れを起こしこれに引火、大火災につながったのではないかと、この分析が専門家によって行われている。この事件によって、ディーゼル燃料タンクが緊急発電用として備蓄されている建物の安全性の見直しが現在行われており、新たな規制の必要性の有無など、関係者の間で議論が活発化している。



写真出典：Federal Emergency Management Agency, “World Trade Center Building Performance Study”, May 2002

図表 3 : WTC7号棟内の入居団体

階	入居団体
46-47	機械室
28-45	サロモン・スミス・バーニー証券会社
26-27	スタンダード・チャータード銀行
25	内国歳入庁 国防総省 CIA(中央情報局)
24	内国歳入庁
23	OEM(ニューヨーク市 非常事態管理室)
22	連邦住宅貸付銀行ニューヨーク支店
21	ファースト・ステート・マネージメント・グループ
19-21	ITT ハートフォード保険会社
19	米国保険監督官協会
18	公正雇用機会委員会
14-17	未使用
13	プロヴィダント・フィナンシャル・マネージメント
11-13	証券取引委員会
9-10	連邦シークレットサービス
7-8	アメリカン・エクスプレス
7 (一部分)	OEM 発電機, 燃料タンク
6	開閉装置, 倉庫
5	開閉装置, 発電機, 変圧器
4	開閉装置
3	ロビー, 会議室, 賃貸スペース, 管理人室
2	変圧器管理室, その他
1	ロビー, その他

出典 : Federal Emergency Management Agency, "World Trade Center Building Performance Study: Data Collection, Preliminary Observations, and Recommendations", May 2002

WTC1号棟とWTC2号棟の崩壊によってWTC7号棟がどれほどの損傷を被ったのかについての正確なデータは存在しない。しかし写真やビデオなどの記録から検証した結果、WTC1号棟の崩壊後、破片の衝撃からWTC7号棟の数ヵ所から火災が発生したことが確認されている。WTC7号棟には、各入居団体所有の非常用の変圧器や発電機、燃料タンクが数階に渡って設置してあった。FEMAによると、WTC7号棟の東側、下方の階から発生した火災が、いずれかの燃料油に着火し火災が拡大、WTC7号棟の全壊につながったと見ている。火災が拡大するまま放置されたのは、建造物倒壊の危険性から消防隊の活動が停止されたためであり、WTC7号棟火災に対し何ら消火活動は為されなかった。

図表 4：WTC7号棟の燃料分配システム

	貯蔵タンク	ポンプ	デー・タンク ²	発電機
OEM	シルバーステイン社のタンク使用	1階	7階に275ガロン・タンク 2階と3階の間に6,000ガロン・タンク	7階に500KWが3つ
サロモン・スミス・バーニー証券会社	1階に6,000ガロン・タンクが2つ	1階の西側にある火災時ポンプ室	なし	5階に1,725KWが9つ
シルバーステイン・プロパティーズ社 ³	1階に12,000ガロン・タンクが2つ	1階の西側にあるエレベーター・シャフトの間	5階に275ガロン・タンク	5階に900KWが2つ
連邦シークレットサービス	シルバーステイン社のタンク使用	シルバーステイン社のポンプ使用	9階に50～100ガロン・タンク	9階
アメリカン・エクスプレス	デー・タンクのみ	なし	8階に275ガロン・タンク	8階

出典：Federal Emergency Management Agency, “World Trade Center Building Performance Study: Data Collection, Preliminary Observations, and Recommendations”, May 2002

² 1日分の消費量を貯蔵する燃料タンク

³ WTC管理者

しかしながら FEMA によると、現時点では引火元および火災の拡大原因、または具体的にどの団体の燃料が火災を強めたか、などの情報は一切確認されていない。WTC7 号棟の火災の原因が WTC1 号棟の瓦礫と目されているだけである。消防隊員の証言により、火災が最初に確認されたのは、WTC7 号棟の南側からで、階は 6, 7, 8, 10, 11, 19 階のあたりから、という分析がなされている。またそれよりも早い段階でさらに下方の階から煤煙が目撃されている。WTC7 号棟の北、東、西側から火災による煤煙が明らかに認められたという証言は得られていない。WTC7 号棟の北側から撮られた写真やビデオによる分析から、7, 8, 11, 12, 13 階における火災が確認されている。アメリカン・エクスプレスが 7 階と 8 階を占めており、また 7 階には OEM の発電機と燃料タンクが設置されていた。また西側から撮られた写真から、29 階と 30 階における火災が確認されている。

FEMA によると、WTC7 号棟の 5 階から 7 階はダイヤフラムと呼ばれる金属構造物を補強する隔板の階となっており、これより上階の負荷を土台に転換する主要な役割を果たしていた。したがって 5 階から 7 階における火災が建物全体の構造を弱め、全壊を引き起こしたのではないかと見られている。最初に下方の階から火災が発生した際、スプリンクラーの水の量が十分でなく、そのため火災が防げなかったのではないかと、との憶測もなされているが、現時点でははっきりした確証が得られていない。しかし数々の証言および写真・ビデオなどの証拠品から、FEMA は WTC7 号棟全壊に至った仮説を 2 通りほど提示している。しかしこれら仮説を証明する証拠は現在のところ一切得られていない。

- **4 階説**：4 階における火災は 4 階の部分的な崩壊につながり、これがビル全体の崩壊の引きがねとなったと見る説。しかし 4 階における火災だけではこのような大規模な火災には成り得ないと予想されるため、5 階から燃料漏れの可能性が考えられる。
- **5 階説**：サロモン・スミス・バーニー証券会社の緊急発電装置の燃料油分配システムが同階の火災の原因となったと見る説。同社の燃料油パイプが破損し、ディーゼル燃料が 5 階に放出され、他階で発生した火災から引火した。

イ 部分崩壊：WTC3, 4, 5, 6号棟

FEMAによると、WTC1号棟と2号棟の崩壊により、約60万トンの瓦礫が周辺の建物を直撃し、これによりWTC3, 4, 5, 6号棟が部分的に破壊された。いずれの建物についても構造上の問題などは一切発見されておらず、瓦礫直撃後も部分的に持ち堪えたことの方が特筆すべきこととされている。

WTC3号棟



写真出典：Federal Emergency Management Agency, “World Trade Center Building Performance Study”, May 2002

WTC3号棟は地上22階建てのビルで、WTC1号棟と2号棟のほぼ間に位置していたため、両タワーの崩壊による瓦礫の損傷を直接受けた。特にWTC2号棟からの瓦礫によって上から16階分が粉碎された（左写真参照）。その後、WTC1号棟が崩壊し、その瓦礫によってWTC3号棟の大部分が崩壊した。WTC1号棟と2号棟の瓦礫が直撃した際に、WTC3号棟の中にニューヨーク市消防局隊員その他の救助関係者がいたが、全員が助かっている。FEMAによると消防局隊員の1人が瓦礫直撃の様子を「普通ビルはこんな風に揺れるはずがない、という感じで揺れた」と証言している。

WTC4, 5, 6号棟についても同様に、WTC1号棟と2号棟の瓦礫を受け、その大部分が粉碎された。WTC4号棟は、WTC2号棟からの瓦礫によってその大部分が破損し、残りの部分も火災によってほぼ壊滅した。WTC5号棟とWTC6号棟は、WTCからの瓦礫によって部分的に損傷、残りの部分も火災によってほとんど壊滅した。WTC4, 5, 6号棟は8-9階建てのビルであった。火災の原因は明確になっていないが、WTC1号棟と2号棟から落下してきた、発火した瓦礫がビル内に入ったことが理由であると見られている。

(2) 被害規模

ア 死亡者数・負傷者数

ニューヨーク市監察医務局（NYC Medical Examiner's Office）の2002年8月19日付けの報告によると、テロ事件による死亡者数は、米国全体で3,034名であり、ニューヨーク市における死亡者数は2,819名となっている。被害の内訳は以下のようになっている。

図表 5：ニューヨーク市における死者数

	内訳(人)	合計(人)
1. アメリカン航空 11 便の乗客および搭乗員		88
2. ユナイテッド航空 175 便の乗客および搭乗員		59
3. 地上・建物内に居た人		2,672
3a. 救急救助関係者	415	
3b. 就労者および観光・その他の理由での訪問者	2,257	
人命損失数 合計		2,819

出典：NYC Comptroller, "One Year Later: The Fiscal Impact of 9/11 on New York City", September 2002

イ 経済的被害

ニューヨーク市監査官（Comptroller of the City of New York）は、「今回のテロによる被害を正確に計算することは不可能である」とした上で、財政上・経済上の影響を金額で計算する試みを行っている。市監査官によると、テロによって受けた経済的被害には、1) 財産損失と、2) 雇用および市総生産（GCP: Gross City Product）の損失、の2つに分けることができるという。生産性の損失に関しては、事件のあった2001年9月から2004年12月末までを対象期間としている。

図表 6：WTC 崩壊によってニューヨーク市が被った経済被害の概要

影響の種類および時間	小計(ドル)	合計(ドル)
1. 損失した財産・資本		305 億
1a. 物理的資本	218 億	
1b. 人的資本*	87 億	
2. 損失した市総生産(GCP)2001 - 2004 年		523 億 ~ 643 億
2a. 2001 年(3ヶ月)	115 億	
2b. 2002 年	158 億	
2c. 2003 - 2004 年	250 億 ~ 370 億	
経済被害 合計		828 億 ~ 948 億

*: 9/11 による人的資本の損失は、亡くなった人の平均収入と予想就業時間から導き出したところのニューヨーク市における生産性の損失を表している。

出典：NYC Comptroller, “One Year Later: The Fiscal Impact of 9/11 on New York City”, September 2002

上記の図の「1. 損失した財産・資本」の内訳を示すと以下のようになる。

図表 7：WTC 崩壊によって損失した財産・資本

影響の種類および時間	小計 (ドル)	小計 (ドル)	合計 (ドル)
A. 損失・損害財産		218 億	
1. WTC タワー立替費用	67 億		
2. その他の建造物(小売店, ホテル含む)	45 億		
3. インフラ: 列車, 電話, 電気	43 億		
4. 借地の備品, コンピュータ, 家具	52 億		
5. 個人の清掃・被害者救助コスト	11 億		
B. 人的資本: 労働者所得の損失		87 億	
損失した財産・資本 - 合計			305 億

出典：NYC Comptroller, “One Year Later: The Fiscal Impact of 9/11 on New York City”, September 2002

また市監査官は、身体的および精神的傷害を受けた被害者の数を33,900人と推定している。市監査官によると、身体的および精神的傷害を受けた被害者は、未来に対する懐疑心、不安感などを抱き、鬱になったり、食欲減退、記憶困難、頭痛、不眠、アルコール・薬物依存などの症状を訴え、結果的に労働生産性の低下につながっている。これら労働生産性の損失を経済的損害として計算した場合、市監査官は9億4,300万ドルの損失が計上されると見ている。2001年から2004年までに発生する傷害による経済的損害をまとめると以下のようなになる。

図表 8：身体的・精神的傷害による経済損失（2001 - 2004年）

被害分類	推定人数	4年間での 損失合計額(ドル)
1. 直接損傷を受けた者で心身の傷害を負った者	1,400	1億6,800万
2. 危険範囲内に居た者で心身の傷害を負った者	5,000	2億2,500万
3. 現場に居合わせた者で心身の傷害を負った者	12,500	2億5,000万
4. 被害者の家族で心的外傷を負った者	5,000	2億
5. その他	10,000	1億
合計	33,900	9億4,300万

1. 落ちてきた瓦礫に打たれた、煤煙や塵を吸込んだ、転んだ、などの身体的損傷および精神的苦痛を負った者

2. 現場近くで心身の傷害を受けた者

3. 事件を目撃もしくは事件の被害者を知っている者で、心身の傷害を受けた者

4. 事件で被害を受けたもしくは亡くなった人の家族で、心的外傷を受けた者

5. 事件現場から遠く離れ、被害者と直接の関係はないにも関わらず、TVなどのメディアを通して精神的ショックを受けた者で、心的外傷を受けた者

出典：NYC Comptroller, “One Year Later: The Fiscal Impact of 9/11 on New York City”, September 2002

ウ チャイナタウン被害状況

9/11 テロ事件によって、WTC から 10 ブロックも離れていないニューヨーク市のチャイナタウンも他の地域と同様、経済的大打撃を受けた。しかし同地域では、英語を話せない中国系移民が大多数を占めており、飲食業などのサービス業や小売店業種に従事する低所得者層が多い。経済不況で既に苦難を強いられていただけに、失職による経済打撃は同地域を直撃した。事件後、チャイナタウン周辺地は交通規制によって観光客の足が途絶え、電話は不通となり、停電が起こるなどし、チャイナタウンを支えていた飲食店や衣料小売店は経営続行が不可能となった。チャイナタウンの経済は、ニューヨーク市の観光客に大きく依存しており、テロ事件後に底をついた観光収入によって事態は極めて深刻なものとなった。

ニューヨークのチャイナタウンが直面した問題を、アジア系アメリカ人連合ニューヨーク支部 (Asian American Federation of New York) が、「チャイナタウン：9/11 後の経済的打撃調査 (Chinatown -After September 11th: An Economic Impact Study-)」にまとめている。同報告書によると、チャイナタウンの苦境は、移民の労働力と観光収入に大きく頼っているニューヨーク市の苦境を代弁している、としている。同地域における問題点を分析することにより、見過ごされがちな少数派グループを対象とした政策論議を活発化し、同時に地域経済の今後の計画に役立てることを狙っている。

ここでは、同報告書に従って、チャイナタウンが経験した 9/11 の被害、救援過程で見られた問題、救済活動提供者側に対する勧告、を以下にまとめた。

チャイナタウン概要

約 5 万 6,000 人のアジア系が居住するチャイナタウンは、ニューヨーク市に大きな貢献を果たしている。

- チャイナタウンでは、中国系によって所有・経営されている 3,855 件の事業が展開しており、経済中心地域の 1 つとなっている。
- チャイナタウンには、マンハッタンにおける衣料品工場の 5 分の 1 を占める 246 もの衣料品工場がある。衣料品工場で働く工員数は約 1 万 4,000 人となっている。

- チャイナタウンには、250以上の飲食店、500以上のみやげ物店舗が立ち並び、平常時で1日2,000人を超える観光客を引きつける、ニューヨーク観光の目玉となっている。

被害状況

事件から2週間で、約2万4,500人の労働者が一時的に失職し、事件後3ヶ月後にはさらにチャイナタウン労働者全体の23%に上る7,600人以上の労働者が解雇された。その他、労働時間の短縮を強いられたのが約1万2,000人であった。特に衣料品製造業、飲食サービス業への打撃は大きく、事件から5ヶ月経った時点で、70%以上の衣料製造業労働者、35%の飲食サービス業労働者が失職または完全復帰できていない状況であったという⁴。以下に、チャイナタウンの経済基盤となっている衣料品製造業、飲食サービス業、観光産業を対象に、被害状況をまとめた。

• 衣料品製造業

賃金水準への影響： 9/11以前、衣料品製造業に従事する労働者の1週間の平均収入は207ドルであった。事件から2週間後、平均収入は112ドルに減少（42%減）。

失業： 1,000人以上の労働者が解雇され、職を持続した者の70%が就業時間の短縮を強いられた。

• 飲食サービス業

賃金水準への影響： 飲食サービス業に従事する労働者の1週間の平均収入は、320ドルから124ドルに減少（61%減）。

失業： 労働者の50%近くが解雇され、職を持続した者も就業時間の短縮を強いられた。

⁴ Asian American Federation of New York, "Chinatown -After September 11th: An Economic Impact Study-", April 4, 2002

• 観光産業

賃金水準への影響： 観光産業に従事する労働者の1週間の平均収入は、607ドルから292ドルに減少（50%減）。

タクシー運転手の1週間の平均収入は、1,000ドルから200ドルに減少。

失業： 少なくとも50人の観光関連従業員が解雇された。

問題点

衣料製造業，飲食サービス業，小売産業に従事する労働者は，通常，英語力が限られており，持っている技能も限られている場合が多く，また米国内における公式教育を受けていない者が大多数となっている。従ってチャイナタウン以外での再就職が困難となり，経済打撃からなかなか抜け出せない状況が長期化する傾向にある。

また，英語が話せないことが大きな引き金となったのか，政府および民間機関による助成金制度などに申請した中国系被害者の割合が比較的少ないことが明らかとなっている。以下にアジア系アメリカ人連合ニューヨーク支部が指摘した問題点をまとめた。

- テロ後救済支給に関し政府および民間機関が盛んな呼びかけを行ったにもかかわらず，米国中小企業庁（SBA: Small Business Administration）が特別配給したSBAテロ被害者救済ローンに申請し，その恩恵を受けたチャイナタウン事業主はわずか237件であった。
- SBA ローンを含めその他政府機関が提供したテロ救済ローンに関し，ニューヨーク市の事業主が受けたローン平均額は8万ドルであったのに対し，ローン援助を受けた中国系の61%が5万ドル以下のローンを受けている。
- 救済活動を展開したほとんどの機関が，キャナル・ストリート以南を救済対象地域と定めていた為，キャナル・ストリート以北に住む約1万人のチャイナタウン労働者が援助対象外となった。

提言

以上の問題点を踏まえた上で、アジア系アメリカ人連合ニューヨーク支部は、援助を提供する州・市およびその他の機関に対し、以下のような提言を行っている。

- パタキ州知事とジュリアーニ前市長によってロワーマンハッタン再生を目的に設立された LMDC (Lower Manhattan Development Corporation) は、チャイナタウンを支援対象に加えるべき。

チャイナタウンは、ニューヨーク市に経済的な大きな貢献を果たしてきた。チャイナタウンも、ロワーマンハッタンの一部としてニューヨーク市の戦略的な再生計画に組み入れられるべきである。

- チャイナタウンの労働者は、英語をうまく話せず、取得技術が限られており、チャイナタウン外で再就職するのは困難である点を踏まえ、援助提供機関は、チャイナタウンに特有の援助を行うべき。

今後、ロワーマンハッタンの再生・復旧工事が開始されるが、チャイナタウンの労働者も積極的に雇用するべき。また英会話クラスの提供などを職業訓練に加えるなどの配慮を行うべき。

- ニューヨーク市への観光キャンペーンにおいて、チャイナタウンの広告も大々的に行うべき。
- これまでに配給された短期的な資金援助だけでなく、チャイナタウン復旧のための長期的な再建および投資計画を、ニューヨーク州知事およびニューヨーク市長が実施すべき。

2. 各機関による対応

(1) ニューヨーク市

ア ニューヨーク市消防局 (FDNY)

ツインタワーへの旅客機激突という前例のないテロ攻撃の犠牲者救助と消火活動に向け、ニューヨーク市消防局（以下 FDNY）の各消防隊はいち早く現場に駆けつけた。FDNY によると、事件当日、ニューヨーク市の消防隊の約半数にあたる消防隊 200 隊以上⁵と、全体の 30% にあたる救急医療部隊 100 隊以上が現場に駆けつけ、史上最大規模の救助隊配備となった。しかしながら前例のない事件であったことから、現場の活動は混乱を極め、集結された部隊が効果的な指示を得られず、立ち往生となり、343 人⁶の FDNY 隊員が殉職する結果となった。

事件から 1 年経ち、FDNY は同事件対応における反省点を明らかにし、今後の対策に役立てるため、「ニューヨーク市消防局による緊急対策準備強化 (Increasing FDNY's Preparedness)」をコンサルティング会社マッキンゼー社に依頼し、出版している。ここでは同報告書に沿って FDNY による救助活動をまとめ、第 3 章において、同報告書で指摘された問題点、今後の課題をまとめた。

救援・消火活動の流れ

FDNY の出動は、WTC1 号棟に旅客機が激突した 8 時 46 分直後に開始された。WTC 近くの通りにいた FDNY 第 1 大隊指令長が事件を目撃し、最初に現場に到着した。事件当日の FDNY による活動概要を以下に示す。なお本報告書においては、問題点として指摘された箇所を中心にまとめた。

⁵事件発生後 3 時間以内に、121 のポンプ車隊 (Engine Company)、62 の梯子車隊 (Ladder Company)、27 人の消防署幹部職員が配備された。

⁶ Fire Department of the City of New York, "McKinsey Report - Increasing FDNY's Preparedness", August 2002

8:46	WTC1号棟にアメリカン航空11便が激突。
8:50	FDNY規定に従い、第1大隊指令長がWTC1号棟ロビーに現場指揮本部を設置
9:00	<p style="text-align: center;">< 消防局長による指揮組織の確立 ></p> <p>消防局長(Chief of Department)が現場指揮権を引き継いで現場指揮本部長となる。</p> <p>現場指揮本部(Incident Command Post)を、WTC1号棟ロビーからウェスト・ストリート反対側の地点に移動⁷。</p> <p>幹部職員(Chief Officers)はWTC1号棟の崩壊は一部のみと考え、全壊は予想していなかった。</p> <p>警報設備、エレベーターおよび通信設備などビルの主要なシステム操作のために、数人の幹部職員がWTC1号棟ロビーに残り、これを前線指揮所(Operations Post)とした。</p> <p>前線指揮所の幹部は、活動目標を救助および避難誘導に絞り、エレベーター、階段、室内に閉じ込められている人、負傷者など数百人を救うため、消防隊員をビル上層に向かわせた。各階から人々を完全に非難させるよう命令。</p> <p>救急医療部指揮官(EMS⁸ Commanders)達は、現場付近に救急車の待機場所と、負傷者の選別場所の設置を開始。救急医療部副部長が、救急活動の統括指揮を行い、現場指揮本部長に報告を行った。</p>
9:03	<p>WTC2号棟に旅客機2機目が激突。幹部職員は直ちに他の大隊に応援要請を行い、WTC1号棟から部隊を派遣させた。</p> <p>司令員(Dispatchers)は、出勤してきた各消防隊に対し、WTC付近に設置された待機所に向かいそこにいる幹部職員の指揮下に入る指示。しかし以下のような問題点が発生。</p>

⁷ 瓦礫落下などの危険を避けるため。

⁸ Emergency Medical Services

	<ul style="list-style-type: none"> • 部隊は待機所に立ち寄らず直接タワーのロビーや現場に向かった。 • 幹部職員は、部隊の居場所や数を把握できず、不必要な応援要請を出した。 • 部隊は、重要情報、指示を聞き逃した。例えば地元消防隊員でない部隊はWTC1号棟と2号棟の区別がつかないなどの混乱を生じた。 <p style="text-align: center;">< 通信障害発生 ></p> <p>無線通信に問題が生じ、WTC1号棟の幹部職員は、上層で活動中の舞台の状況を把握することが不可能となる。</p> <p>当日 FDNY が使用した無線機器は、高層ビルで使用する場合、中継設備により信号を増幅させる必要があったが、初期段階で幹部職員は同機の使用は不可能と判断。</p> <p>WTC1号棟と2号棟で指揮を取る幹部職員は、テレビ報道にアクセスできず、上空をヘリコプターで偵察中のニューヨーク市警察からの報告も入らなかった。結果、災害全体の状況判断ができなかった。</p> <p>救急医療部と救急車も、通信障害に直面。救急医療部の2つの無線チャンネル⁹が同じ周波数帯で運用されていたため、通信が混乱を極めた。さらに要請を受けて集まった救急車が指示を求めて何度も連絡を行ったため、通信状況は悪化。</p>
9:15	<p>ウェスト・ストリート反対側の現場指揮本部において、現場連絡部隊¹⁰ (Field Communications Unit) を設置。</p> <p>WTC1号棟における活動は、負傷者および室内に閉じ込められた人の確認・救出に的を絞るよう決定。</p>

⁹ 1つは幹部職員用の指揮チャンネル、もう1つは救急車と緊急医療部指令官用の一般チャンネル。

¹⁰ 現場を把握し、どの部隊をどの要請に対して配備するかの判断・指示を行う。

9:30	<p>WTC1号棟にいた隊員が、「3機目の突撃がある」という誤った情報を入手。すべてのFDNY隊員に対しWTC1号棟ロビーに集結するよう無線連絡が入る。</p> <p>誤報であることが判明、救助活動を再開。</p>
9:59	<p style="text-align: center;">< WTC2号棟崩壊 ></p> <p>一般人と消防隊員から多数の死傷者が発生。しかしWTC1号棟内にいた消防局員および幹部職員は、初め何が起こったのか分からなかった。</p> <p>WTC1号棟のロビーに粉塵・瓦礫が押し寄せ、WTC1号棟ロビー指揮所にいた第1大隊指令長は、無線機器でWTC1号棟からの全面撤退を命令。しかし多くの隊員が同命令を聞くことができずタワーに残った。</p> <p>WTC2号棟崩壊により、ウェスト・ストリート反対側に設置された現場指揮本部も破壊。指揮統制機能が弱体化。</p>
10:29	<p style="text-align: center;">< WTC1号棟崩壊 ></p> <p>消防局長(Chief of Department)他、幹部職員数名が死亡。救援活動は一時的に指揮官不在となる。</p> <p>多くの救急医療部隊は、誰が活動の指揮を取っているのか分からない状況となる。</p>
11:00	<p>救急医療部の災害活動計画部長(Chief of Planning)が、救急医療部の指揮を取る。</p> <p>しかし救援活動全体の最高指揮官は不在のまま30分ほどが過ぎる。その間、消防隊幹部が自主的に指揮を取る。</p>

11:28	市全域統括本部長 (Citywide Tour Commander 4C) の 1 人が指揮権を回復し, 消防局長に代わって, 災害現場指揮本部長 (Incident Commander) を務める。 現場指揮本部を, ウェスト・ストリートとチェンバーズ・ストリートの上に再設置する。
18:00	現場指揮本部を, より現場に近いウェストとヴェセイ・ストリートの上に移動。

出典: Fire Department of the City of New York, “McKinsey Report – Increasing FDNY’s Preparedness”, August 2002

引用したマッキンゼー社作成の報告書は, FDNY の当日の活動に関し今後改善されるべき反省点を明らかにし, 勧告を行っている。反省点および勧告については 3 章において述べる。

イ ニューヨーク市警察 (NYPD)

ニューヨーク市警察 (New York City Police Department) (以下 NYPD) も、上記消防局と同様、マッキンゼー社に依頼し「NYPD 緊急事態準備と対応の改善点 (Improving NYPD Emergency Preparedness and Response)」という報告書をまとめている。NYPD によると、テロ事件対応によって NYPD は 23 人¹¹ という殉職者を出しながら果敢に救助活動を展開しており、同報告書の編纂により今回の対応の評価を減じる意図はない、としている。しかしながら今回のテロ事件によって地方警察はじめ全米レベルでの国防のあり方において大きな認識の変換を迫られていることは事実である。したがって同事件の対応を再分析し、今後の対応の参考とすることを目的に同報告書がまとめられた。以下に同報告書によってまとめられた当日の NYPD による捜査・救助活動の概要を、「NYPD 部隊別」、「機能別」の活動概要としてまとめた。なお、そこから導かれた問題点・提言を 3 章にまとめた。

NYPD 部隊別 活動の概要

NYPD の当日の活動を、「救助」「輸送」「現場付近保安」「捜査」「市全体保安」の部隊別に分けて概要をまとめた。

事件	救助	輸送	現場付近保安	捜査	市全体保安
8:46 AA11 便が WTC1 号棟に 激突	8:52 航空隊、現場 到着 屋上からの救 助の可能性模 索 WTC 付近から 一般市民の非 難開始 8:56 ヘリコプターに よる救助の可 能性模索	ロウーマンハ ットンのハイウ ェイ閉鎖、救急 車以外立ち入 り禁止 ロウーマンハ ットンへの相 乗り車線を救 急車専用に限 定			8:54 PATH トンネル と列車をすべ て閉鎖

¹¹ 23 人の殉職者の内、14 人が緊急救助隊 (ESU) 員であった。緊急救助隊は、特殊装備を駆使して非常時の人命救出捜査を行う特殊部隊である。

<p>9:03 UA175 便が WTC2 号棟に 激突</p>	<p>8:59 第1ESU¹²チ ーム, WTC1 号棟へ突入</p> <p>9:06 空中救助の禁 止令発令</p> <p>9:32 WTC1 号棟か らの完全撤退 発令</p> <p>9:35 屋上からの救 助禁止令発令</p> <p>WTC 地域に 40 人の ESU</p>	<p>第2機激突 後, 地下鉄が 数分間遮断</p> <p>9:21 救急車以外, NYC への橋・ トンネルがす べて通行禁止</p>			<p>9:34 軍用機が飛行 禁止区域を偵 察</p> <p>9:40 連邦航空管制 局は, 米国の 全空港からの 飛行を全面停 止</p> <p>9:47 最初の不審物 の報告¹³</p>
<p>9:59 WTC2 号棟崩 壊</p>	<p>10:00 全 ESU にタワ ーから撤退命 令</p>	<p>10:08 マンハッタンへ の交通全面禁 止発令</p>		<p>爆弾物処理部 隊が不審物を 捜査</p>	
<p>10:29 WTC1 号棟崩 壊</p>	<p>10:30 負傷者の避難</p> <p>近くの高校に 指令所を設 立, 救助隊を 派遣</p>				

¹² Emergency Services Unit。緊急救助隊。

¹³ 当日、不審物の報告 96 件、爆弾予告 92 件があった。

<p>12:10 パタキ州知事が州兵を動員</p> <p>14:48 NYC 緊急対策状況に関する声明発表を行う</p> <p>17:21 WTC7 崩壊</p>	<p>11:02 キャナル・ストリート以南の地域における全面撤退を市長が命令</p> <p>11:50 ウールワース・ビルにESUが指令所を設立</p> <p>ESU, 近くの高校に指令本部を設立</p> <p>13:30 ESU, 不明者捜査開始</p> <p>19:02 2人の警察職員が瓦礫の下に閉じ込められていることを発見, 後に救助</p>	<p>12:00 キャナル・ストリート以北の地下鉄が再開, 避難民輸送開始</p> <p>河川チェックポイント設置</p>	<p>周辺地域保安の配備 州兵が巡察支援</p> <p>地域が巡察区域分けされ, 担当配置</p>	<p>不明者リスト作成開始</p> <p>12:52 ピア 40 に臨時死体公示所設置</p> <p>スタッテン島の Fresh Kills 埋立地を瓦礫置場に指定</p>	<p>公衆衛生トラックが配備</p>
---	---	---	---	--	--------------------

出典：New York City Police Department, “Improving NYPD Emergency Preparedness and Response”, August 19, 2002

NYPD 機能別活動の概要

NYPD の当日の活動を、「司令部」「通信」「人事」「ロジスティックス/装備」「諜報活動」の機能別に分けて概要をまとめた。

事件	司令部	通信	人事	ロジスティックス/装備	諜報活動
8:46 AA11 便が WTC1 号棟に 激突	8:52 ESU 司令部の 設置 第1副警視官 が司令部に到 着 市長と警視総 監がパークレ イ・ストリート視 察	30人が911電 話対応に追加 配備	8:47 動員召集 8分後、追加 動員召集 8:54 全 ESU 部隊 に、司令部へ の応答要請 8:58 追加動員召集		
9:03 UA175 便が WTC2 号棟に 激突	9:07 警視総監、パ ークレイ・スト リートに司令部 を移動するよう 命令 9:09 市長と警視総 監に対し状況 報告 警邏局長、ヴ ェセイとウェス ト・ストリート間 に司令部設立	9:11 WTC1 号棟の 発信装置に問 題発生するこ とを予想し、バ ックアップ発信 機を作動 9:30 司令部の電話 システムが故 障	9:05 捜査部は、警 邏部の動員ボ イントを設置 9:22 ESU、非番隊 員の出動要請	ESU、救助物 資を WTC へ 搬入 司令部付車 両、到着	FBI による状 況説明
9:59 WTC2 号棟崩 壊	9:45 指令本部作動				10:07 第7航空隊、 WTC1 号棟崩 壊の可能性を 示唆、緊急避 難警告

<p>10:29 WTC1号棟崩壊</p>	<p>10:25 司令部をブロードウェイに設置</p> <p>第1副警視官が指令本部に到着</p> <p>10:50 指令部をリバティ・ストリートに設置</p> <p>ピア40が中央司令部として設置</p> <p>ESUがトリニティ・プレイスに司令部設置</p>	<p>11:00 911コールがバックアップ・システムに転送される</p>	<p>10:12 全救急車はヴェセイ/ウェスト・ストリート間まで後退するよう命令</p> <p>11:30 1,500人以上の職員がピア40に召集</p> <p>第1副警視官、非番隊員を動員</p>	<p>10:20 第14航空隊、WTC1号棟の傾斜を指摘</p>
<p>12:10 パタキ州知事が州兵を動員</p>		<p>12:05 ウェスト・ストリートのベライゾン・ビルが浸水</p>	<p>ESU 点呼完了</p>	<p>寄付された備品が到着し始める</p> <p>ESU 備品倉庫を設立</p>
<p>14:48 NYC 緊急対策状況に関する声明発表を行う</p>		<p>軍から衛星電話が支給される</p> <p>ベライゾン社が携帯電話端末を提供</p>		<p>ベライゾン・ビルの浸水排除用のポンプ搬入</p>

17:21 WTC7 崩壊		16:00 ベライゾン施設が完全機能停止			18:00 指令本部にて各市機関代表者に対し現状説明
------------------	--	-------------------------	--	--	-------------------------------

出典：New York City Police Department, “Improving NYPD Emergency Preparedness and Response”, August 19, 2002

引用したマッキンゼー社作成の報告書において、NYPDの当日の活動に関し今後改善され得る点が明らかにされており、災害対策の見直し案がまとめられている。反省点および見直し案については3章において述べる。

(2) 連邦政府

連邦政府は、9/11 テロ事件後、WTC 周辺地域の修復活動費を配分し資金面での支援を行うと同時に、軍など関連機関を出動させ救援・修復活動をバックアップするなどしてニューヨーク市に支援を提供した。以下に連邦政府による対応を、助成金支給と救援・修復活動の2項目に分けてその概要をまとめた。

ア 助成金支給

9/11 テロ事件後、直ちにブッシュ大統領は、国家緊急支援 400 億ドルの中から 200 億ドルを、WTC 周辺地域およびロウマンハッタンの清浄・修復費として配分することを決定した。連邦支援金は今後 5 年から 10 年間に渡ってそれぞれの目的別に配分されることになっている。

ニューヨーク市への資金援助獲得に関しては、ヒラリー・クリントン上院議員（ニューヨーク州選出、民主党）とチャールズ・シューマー上院議員（ニューヨーク州選出、民主党）が、ジュリアーニ市長とパタキ州知事らと共にブッシュ大統領に働きかけた。当初、連邦政府による緊急支援金 400 億ドルは特にニューヨーク市だけに割当てられたものではなかったため、ニューヨーク市のみ限定した支援金の設置を、両氏が中心となって大統領に要請した。連邦議会はこのような動きに当初、難色を示したものの、積極的なロビー活動が功を奏し、さらに 200 億ドル分をニューヨーク市復旧に充当させることに成功した。

この連邦政府支援金の最大部分を占めるのが連邦非常事態管理庁（FEMA: Federal Emergency Management Association）による支援金であり、合計 91 億ドルが配分されている。同資金は市および州による WTC 周辺修復・清浄作業費として当てられる。他の税控除など配給までに 5-10 年かかると見られている援助金と異なり、FEMA 援助金は今後数年間に渡って市と州に対して付与されることになっており、順次に資金付与が実施されることになっている。

また連邦政府は 2002 年 3 月に、ロウマンハッタんに新しく「特別税地帯 (Liberty Zone)」を設置し、約 50 億ドルの資金を投入した。特別税地帯においては減税・免税などの処置が取られ、よって同地域における経済復興を支援するというものである。

図表 9：ニューヨーク市再生に割当てられた連邦援助資金（単位：ドル）

I. FEMA	
緊急時住宅建設などに対する災害救助基金	63億5,000万
交通輸送システムに対する災害救助基金	27億5,000万
小計	91億
II. 特別税地帯経済援助	
税免除公債発行	12億2,800万
地方債払戻	9億3,700万
備品および資産の減価	15億6,800万
借地減価	5億9,500万
中小企業(従業員200人以下)に対する税控除	6億3,100万
その他税控除	7,000万
小計	50億2,900万
III. LMDC¹⁴	
地域開発建設補助金	20億
事業支援	7億
住宅都市開発省の地域開発街区補助金(コン・エディソンやベライゾンなど民間公益事業者向け)	7億5,000万
小計	34億5,000万
IV. その他	
Transit Station	18億
ハイウェイ・その他の交通機構修復	5億5,200万
連邦オフィス修復・移転および対テロ対策	3億4,600万
中小企業庁ローン, 医療関連資金援助, 一般市民に対する支援, その他	10億8,100万
小計	37億7,900万
合計	213億5,800万

出典：NYC Comptroller, “One Year Later: The Fiscal Impact of 9/11 on New York City”, September 2002

¹⁴Lower Manhattan Development Corporation。WTC跡地を含めたロウーマンハッタンの再開発計画を作成している。

また、パタキ州知事とジュリアーニ前市長によってロウーマンハッタン再生を目的に設立された LMDC (Lower Manhattan Development Corporation) と、ニューヨーク州慈善団体であり、地域経済開発を目的に一般企業への支援を行う ESDC (Empire State Development Corporation) に対しても、連邦政府は 34 億 5,000 万ドルの資金援助を行っている。内訳の詳細としては、LMDC に 20 億ドル、公益事業者に 7 億 5,000 万ドル、ESDC に 6 億 8,100 万ドル、その他に 1,900 万ドルが配分されている。ESDC 支援金は、中小企業向け (5 億 600 万ドル) と大企業向け (1 億 7,500 万ドル) に分けられている。

図表 10 : LMDC と ESDC に対する連邦助成金 (単位 : ドル)

援助金項目	小計	合計
地域開発補助金 (LMDC 向け)		20 億
公益事業者に対する再建支援		7 億 5,000 万
事業支援 (ESDC 向け)		
中小企業支援		5 億 600 万
経済損失に対する補償	3 億 3,100 万	
事業誘致および維持費補助金	1 億 500 万	
復興ローン基金	5,000 万	
その他	2,000 万	
大企業支援		1 億 7,500 万
雇用創出および事業維持	1 億 7,000 万	
経済損失に対する補償	500 万	
その他 (管理・情報)		1,900 万
支援金合計		34 億 5,000 万

出典 : NYC Comptroller, "One Year Later: The Fiscal Impact of 9/11 on New York City", September 2002

「その他」の項目として、公共輸送機関の駅やハイウェイ修復、医療機関、セキュリティなどに対して37億7,900万ドルが支給されている。内訳の詳細は以下のようになっている。

図表 11：「その他」項目における連邦助成金（単位：ドル）

援助項目	
公共輸送機関の駅	18億
交通機関修復	2億1,000万
ハドソン河トンネル修復	1億
運輸省道路局(ウェストサイド・ハイウェイ)	2億4,200万
連邦オフィス修復・移転	2億6,500万
個人に対する支援	2億5,900万
中小企業協会ローン	1億5,000万
病院支援	1億4,000万
地域対テロ活動	8,100万
その他	5億3,200万
合計	37億7,900万

出典：NYC Comptroller, “One Year Later: The Fiscal Impact of 9/11 on New York City”, September 2002

イ 救援・修復活動

連邦政府機関は、ニューヨーク市およびニューヨーク州と連携して、また複数連邦機関と共同で多岐に渡る救援・修復活動を行った。その中から特に重要な貢献を行った機関としてFEMA、陸軍工兵隊¹⁵、農務省森林課災害管理チームの3機関による活動概要を以下に示す。

- FEMA 都市捜索・救助隊 (Urban Search and Rescue, FEMA)
- FEMA ボランティア団体コーディネーター (Voluntary Agencies Coordinator, FEMA)
- FEMA 災害支援サービス・センター (Disaster Assistance Service Center, FEMA)
- 陸軍工兵隊 (U.S. Army Corps of Engineer)
- 農務省森林課災害管理チーム (Forest Service Incident Management Team, U.S. Department of Agriculture)

¹⁵米陸軍の技術戦闘部隊。港湾・水路・飛行場・ミサイル基地など軍および民間施設の建設・維持に当たり、戦時には戦闘・補給の支援作戦を担当する。

FEMA 都市捜索・救助隊

9/11 の事件発生から 10 月 7 日までに、FEMA 都市捜索・救助隊は、1,300 人の隊員と 80 匹の捜索・救助犬を動員した¹⁶。FEMA は全米で 28 の都市捜索・救助隊を監督しており、WTC にはそのうちの 20 部隊が派遣され、史上最大の動員規模となった。これら部隊は、FEMA 管轄下にある「米国都市捜索・救助隊災害対応システム (National US&R Response System)」の一部として配置された。捜索・救助犬を駆使した FEMA 都市捜索・救助隊は、FDNY の救援活動を側で支えたが、最終的には生存者の発見には至らなかった。以下に動員された 20 の FEMA 都市捜索・救助隊を示す。

アリゾナ第 1 部隊	インディアナ第 1 部隊
カリフォルニア第 1 部隊	マサチューセッツ第 1 部隊
カリフォルニア第 3 部隊	ミズーリ第 1 部隊
カリフォルニア第 4 部隊	ネブラスカ第 1 部隊
カリフォルニア第 6 部隊	ネバダ第 1 部隊
カリフォルニア第 7 部隊	ペンシルバニア第 1 部隊
カリフォルニア第 8 部隊	オハイオ第 1 部隊
コロラド第 1 部隊	テキサス第 1 部隊
フロリダ第 1 部隊	ユタ第 1 部隊
フロリダ第 2 部隊	ワシントン第 1 部隊

出典：Federal Emergency Management Agency, “Responding to September 11, 2001 One Year Later”, 2002

FEMA ボランティア団体コーディネーター

FEMA によると、事件直後からニューヨーク市に対して、金銭による寄付に加え、約 5,000 万ドル相当の物品による寄付が次々と寄せられ、また民間 NPO 団体で WTC 現場に救援として駆けつけた団体は 100 団体を超えたという。これら援助物資や援助人員を仕分けし、有効利用・分配することは容易なことではない。災害対応においては、入手可能なすべての物資・人員を有効利用することが重要となる。FEMA は、通常より、災害対応として送付・収集される物資・ボランティア人員のコーディネートを行うため、ボランティア団体コーディネーターと呼ばれる機関を率いている。

¹⁶ Federal Emergency Management Agency, “Responding to September 11, 2001 One Year Later”, 2002

WTCでFEMAボランティア団体コーディネーターがまず行ったのは、需要と供給の仕分けであった。食べ物や水を必要としている人から、家に両親が帰ってこない子供のケアまで、あらゆる種類の問題が蓄積しており、各問題を専門に活動を行うボランティア団体を、迅速に的確な場所に配置する必要がある。また精神的打撃を受けた人々への介護や職・住居を失った人々に対する対応など、長期間に渡る援助が必要となるケースを明確にし、これらの問題を専門とするNPO団体を対応に当たらせるなどの調整を行った。

FEMA 災害支援サービス・センター

FEMA 管轄の災害支援サービス・センター¹⁷は、WTCテロ事件によって職や住居を失った人などに対し、家賃の肩代わりなど当面の経済援助を提供するなど、一般市民の救済活動を展開した。通常、FEMA 災害支援サービス・センターは、自然災害などで被害を受けた市民を援助対象としており、同センターを通して、赤十字社や救世軍などの慈善団体、また中小企業庁や国務省など政府機関による救援サービスが提供される。今回のテロ事件では、事件の影響で職を失ったニューヨーク市のタクシー運転手や路上行商人を経済援助の対象とするなど、柔軟な対応が行われた。

また、ニューヨーク市には世界各国から移民や労働者が集まっていることから、急ぎよ35カ国語の通訳を派遣し対応を行った。さらに、米国移民局（INS: Immigration and Naturalization Service）は、避難民が「不法移民かどうかは問わない」とする決定を下し、人道援助を優先させる柔軟な対応を行った。

同センターは、公共交通機関によるアクセスが便利なバリアフリー施設内に設置され、臨時保育所を併設するなどして救済対象者をサポートし、事件直後のピーク時には、1つのサービス・センターに360人のFEMA職員が動員され、事件から11ヶ月が経つまでに13万人の人々が援助を求めて同センターを訪れたという。

¹⁷ 住所：141 Worth Street, NY。ヘルプライン：1-800-525-03。

陸軍工兵隊

陸軍工兵隊は事件当日、工兵隊ボートを出動させ市民のダウンタウンからの移動を助けるなどの救援を行った他、事件後、スタッテン島の埋立地に設置された瓦礫置場の管理を担当した。

通常、ニューヨーク駐屯の陸軍工兵隊は、ボートを使って河川や港湾地域のパトロールを行っている。しかし事件当日、このパトロール船を使って3,000人以上のニューヨーク市民をニュージャージーやブルックリンまで運搬した。

さらに2001年10月1日にFEMAは、WTCから排出された瓦礫の仕分けと調査業務を陸軍工兵隊に任命した。同作業は、160エーカーに上るスタッテン島の埋立地に集積された160万トン以上の瓦礫を仕分けし、犯罪の証拠となるものを収集することが主な目的であり、FEMAからも1億2,500万ドルの特別予算を受けている。また人道的な作業として、遺品の回収も大々的に行われ、遺族から多大な感謝の意が寄せられている。

農務省森林課災害管理チーム

農務省森林課災害管理チームは、FEMAから1,600万ドルの特別予算をWTC復旧プロジェクト用に付与され、周辺地図作成のための情報収集などの業務においてFDNYの支援を行った。通常、農務省管轄の森林課災害管理チームは、山火事などの自然災害に対応する業務を担っており、全米に16のチームが配置されている。同部隊はロジスティックス、計画管理、情報、財務などの専門家から成り立っており、実際の消火活動から財務管理まですべての業務を部隊内でこなす独立した構成を保っている。

9/11テロ対応では、42人で構成される森林課災害管理チーム1部隊が、連邦政府から指示を受けたFEMAによってWTCに派遣され、FDNY支援を始め、上述のFEMA都市捜索・救助隊の後方支援として、食物やシャワーなどを隊員に提供する隊員専用センターを運営したり、また生活物品の受取・配給を行う物流センターの管理を行うなど、多岐に渡る支援活動を展開した。また農務省森林課やFEMAを含めた他の連邦機関との橋渡し役となるなど、情報伝達の役割も果たしている。

(3) 慈善団体および公益事業者

事件後の復旧活動において、民間の慈善団体と公益事業者は極めて大きな貢献を果たした。慈善団体は、市民や企業からの献金を収集しそれを効率的に分配した。また通信事業者は、競合会社同士が協力体制を即座に築き、無料で公衆電話を一般提供し被災者を支援すると同時に、ニューヨーク株式取引所など経済の中枢を担う企業の通信機能回復を即座に行った。テロ事件後の目を見張るようなニューヨーク市の回復力は、これら市民団体および民間企業の底力によって支えられているということもできる。

ここでは基金収集を大規模展開した慈善団体と、電話通信の復旧を行ったベライゾン社の活動をまとめた。

ア 慈善団体

9/11 テロ事件後の復旧活動にあたり、民間の慈善団体および個人が果たした役割は大きい。米国会計検査院（GAO: General Accounting Office）によると、米国世帯の約3分の2が慈善団体に対し、テロ救済のために献金を行い、大規模慈善団体34団体が集金した基金は24億ドルに上った¹⁸。GAOは今回のテロ救済において慈善団体が果たした役割の大きさに敬意を表し、「慈善団体セクターは、緊急事態の対応にあたり、国家の戦略の一部として取り扱われるべき(The role of the charitable sector deserves attention as part of the nation's strategy for preparedness for emergencies.)」と結論付けている。

しかしながら対応にあたった慈善団体の数は膨大であり、団体を1つにまとめる機関が存在しなかったことから混乱を生じ、また今回の事件は空前の規模における援助対象を生み出したことから、活動開始当初はうまく活動が機能しなかった旨が報告されている。時間が経つに従い、複数の慈善団体をまとめる機構が構築され、また複数の基金を統合した9/11基金が設置されるなど、慈善団体間での共同活動が軌道に乗り、最終的には大手団体だけで24億ドルもの援助金収集に成功するなど際立った活躍を果たした。

¹⁸ United States General Accounting Office, "September 11: Interim Report on the Response of Charities", September 2002

GAOは、事件後1年経った2002年9月に、「9/11：慈善団体による対応に関する中間報告（September 11: Interim Report on the Response of Charities）」を出版し、今回のテロ事件後救済活動の中で慈善団体が果たした役割とその問題点、今後の課題をまとめている。慈善団体の今後の課題としては、指揮系統の確立などが挙げられているが、慈善団体は何ら政府規制上の制約を受けないことで柔軟かつ迅速な対応を行えることが最大の強みとなっていることから、もし政府が何らかの対応を行うとしても、十分な配慮が必要であることがGAOより指摘されている。

2000年までに内国歳入庁（IRS: Internal Revenue Service）は約82万団体の慈善団体¹⁹を認定しており、米国では慈善事業などを展開する慈善団体の活動が極めて活発となっている。今回9/11テロ事件後の救済活動においてもこのような慈善団体は際立った活躍を見せた。その中でも一般市民や企業などからの献金を募った救済資金の集金活動は史上最大規模となり、政府もその役割の重要性を認めている。GAOは、「米国慈善団体には報告義務がなく、またすべての団体を統括する機関も存在しないため、正確な数値を提示することは不可能である」とした上で、大手団体34団体によって集金された寄付金の記録作成を行っている。これは大手団体の一部の数字であり、実際の金額はこれよりも大きくなると見られている。またこれら財団の支援対象はニューヨーク市に限らず、テロ攻撃を受けたワシントンDC首都圏地域およびピッツバーグにおける被害者も含まれている。

¹⁹ 501(c)(3)と呼ばれる非課税団体。

図表 12：米国大手慈善団体 34 団体によって集められた 9/11 被害者救済基金

慈善団体	集金額 (ドル)	支給 された 割合 ²⁰ (%)
米国肺協会 (American Lung Association)	139,000	46
米国赤十字リバティ財団 (American Red Cross Liberty Fund)	988,000,000	60
アメリカケア財団 (Americares Foundation)	9,249,725	98
陸軍緊急救済基金 (Army Emergency Relief)	5,030,777	5
米国動物虐待防止協会 (American Society for the Prevention of Cruelty to Animals)	1,740,000	50
NY カトリック協会慈善財団 (Catholic Charity of NY)	25,400,000	68
米国カトリック協会慈善財団 (Catholic Charity USA)	29,800,000	81
市民奨学金財団 (Citizens' Scholarship Foundation)	97,000,000	<1
NY 農場市場財団 (Farmers' Market Federation of NY)	150,000	100
連邦職員教育・支援財団 (Federal Employee Education & Assistance Fund)	5,539,523	8
国際消防隊協会 (International Association of Fire Fighters)	156,000,000	92
ワシントン DC 地域ユダヤ人連合 (Jewish Federation of Greater Washington)	450,000	89
国際キワニス財団 (Kiwanis International Foundation)	1,519,379	76
国際ライオンズクラブ財団 (Lions Clubs International Foundation)	3,100,000	16
米国イタリアン・アメリカン財団 (National Italian American Foundation)	200,000	28
海軍・海兵隊扶助協会 (Navy-Marine Corps Relief Society)	6,140,000	1
ニューヨークタイムズ 9/11 最貧窮者対象基金 (New York Times 9/11 Neediest Fund)	59,455,729	99
NYC 警察財団 (NYC Police Foundation)	10,600,000	48
ニューヨーク州警察友愛会財団 (New York State Fraternal Order of Police Foundation)	7,307,384	85
ニューヨーク州ワールドトレードセンター救援財団 (New York State World Trade Center Relief Fund)	67,000,000	54
港湾局警察慈善協会 (Port Authority Police Benevolent Association)	11,642,025	86
ロビンフッド財団 (Robin Hood Foundation)	59,000,000	61
国際ロータリー財団 (Rotary International)	1,800,000	81
救世軍 (Salvation Army)	87,722,612	74
9/11 財団 (The September 11 th Fund)	503,000,000	66
生存者財団 (Survivors' Fund)	20,164,181	18
タイズ財団 (Tides Foundation)	608,717	97

²⁰ 2002年7月31日までの集計。

ツインタワー財団(Twin Towers Fund)	180,000,000	86
ニューヨーク消防士奨学基金(Uniformed Firefighters Association)	71,000,000	85
労働組合コミュニティ財団(Union Community Fund)	3,101,980	95
ユダヤ人コミュニティ連合財団(United Jewish Communities)	2,400,000	67
米国首都圏ユナイテッドウェイ財団 (United Way of the National Capital Area)	3,731,411	100
希望の窓基金(Windows of Hope)	19,000,000	47
ワールド・ビジョン基金(World Vision)	12,414,847	95
合計	2,449,407,352	65

出典: United States General Accounting Office, "September 11: Interim Report on the Response of Charities", September 2002

これら大手 34 団体の中でも代表的な米国赤十字リパティ財団と 9/11 財団, 救世軍による支援金の配給例を以下に示す。

図表 13: 米国大手慈善団体 3 団体の援助金配給例

団体	直接被害を受けた被害者	間接被害を受けた被害者	事件直後の救援活動	その他
米国赤十字リパティ財団	生存者家族 3,395 世帯に対し, 9 ヶ月間の生活費を, 1 世帯につき 5 万 4,000 ドル支給	職を失った, 収入が途絶えた, 住居が被害を受けた, 等の被害者家庭 5 万 5,000 世帯に対し, 3 ヶ月間の生活費支給	救助隊職員その他に対し, 1,400 万食分の食事を支給	心理カウンセリング 23 万 6,000 件 医療サービス 13 万 1,000 件
9/11 財団	生存者家族 3,500 世帯に対し, 1 世帯につき 2 万ドル支給	失職者 3 万 5,000 人, 住居を失った人 3,000 人に対し, 1 人 4,000 ~ 1 万ドル支給 失職者 1 万 5,000 人に対し, トレーニング, 就職相談実施	救助隊職員に対し, 34 万 3,000 食分の食事を支給	2 万人に対し, 心理カウンセリング, 1 万人に対し法律上の助言 中小企業および慈善団体 1,000 団体に対し, ローンおよび助成金
救世軍	家賃, 光熱費, 住宅ローン, 交通費, カウンセリング代など合計 480 万ドル支給		450 万食分の食事を支給	

出典: United States General Accounting Office, "September 11: Interim Report on the Response of Charities", September 2002

GAOによると、上記34団体によって集められた資金全体の約3分の2が2002年7月末までに、家族を亡くした子供など援助を必要とする市民に現金助成金の形などで配給されている。9/11テロ事件による被害状況は錯乱し、被害者や生存者の正確なリストが迅速に作成されなかったため、慈善団体による救済活動は困難を極めた。さらにGAOによると被害者のうち約20%が、164カ国の異なる国籍を持った外国人であったことから、英語を話せない移民に対する対応など、救済活動の複雑性が増した。このような問題に対応するため、特定の慈善団体は、英語を母国語としない被害者や低所得者をターゲットに救済活動を展開するなど、きめ細やかな対応を行った。

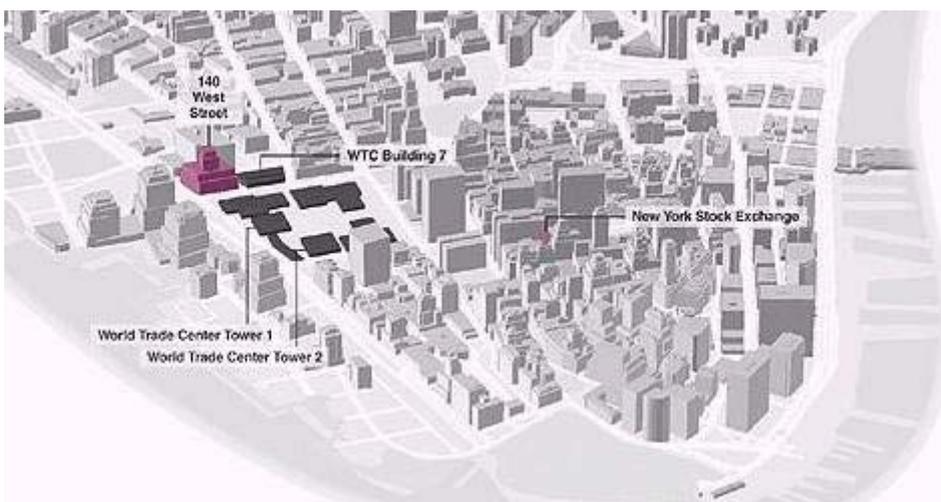
3章において、GAOがまとめた慈善団体の問題点、今後の課題をまとめた。

イ 公益事業者

地域電話通信最大手であり米国第2位のワイヤレス通信事業者でもあるベライゾン社は、140 ウェスト・ストリートに位置しており、WTC7号棟に隣接していたことから、建物および通信設備に少なからぬ被害を受けた。ベライゾン社は、ニューヨークを含む米国北東部を担当する大手電話会社として、広範囲においてビジネスおよび一般世帯における電話通信を提供している。WTC7号棟の崩壊により、ベライゾン・ビルは一部破損などの被害を被り、一時的に周辺地域の電話通信が停止状態となった。しかし幸い同社の人的被害は最小限であったため、同社の社員、技術者ほとんどすべてがボランティアで電話通信インフラの復旧に乗り出すなど際立った貢献を果たした。

同社の復旧作業は、事件後1週間以内にニューヨーク株式取引所の取引再開に向けた情報システム・ネットワークの迅速な復旧や、中小企業への通話を一時的に別の番号に転送して不通とならないようにするなど、影から経済活動の再開を支えた。救援活動団体に対しても携帯電話の貸し出しを行ったり、公衆電話を無料で提供するなど、被災者救済にも貢献した。またニューヨーク市における通信事業者の史上競争は熾烈を極めることで知られているが、大手ベライゾン社に対し、競合の新興地域通信事業者がすべて復旧作業に支援を申し出たことがベライゾン社により報告されるなど、緊急時の企業間協力体制構築が迅速に行われたことが成功の秘訣であったと見られている。

図表 14：WTC，ベライゾン社，ニューヨーク株式取引所の位置関係



出典：ベライゾン社ホームページより（<http://newscenter.verizon.com/wtc/manhattanmap.vtml>）

以下にベライゾン社が果たした救済活動の一部をまとめた。

- 通信容量を拡大するため、18の光ファイバーネットワークが急ぎよ構築された。
- ベライゾン・ワイヤレス社によって、一時的に21の携帯電話通信基地局が設立された。
- ロウーマンハッタン地域に、公衆電話を載せたトレーラーを配置、一般市民に無料で公開した。これによって1日に約8万件の通話が行われた。
- 南部マンハッタンにおける一般世帯および企業用の電話サービスを再開するため、約3,000人のベライゾン社員が派遣された。
- 事件後1週間、約4,000機のマンハッタン全域における路上公衆電話が、一般市民に無料で公開された。これによって1日に2万2,000分以上の通話が行われた。
- ベライゾン・ワイヤレス社によって、ニューヨーク市の救助隊員・関連職員および企業に対し、約5,000機の携帯電話が提供された。
- 事件後1週間で約450万回線の音声・データ回線が修復された。
- 事件後1週間で、ニューヨーク市のベライゾン通信ネットワークを通じて、通常の約2倍の通話量である約2億3,000万件(1日あたり)の通話を許容できるインフラ復旧に成功した。

ベライゾン社は、ロウーマンハッタンにおけるすべての電話通信ネットワークの回復と、140 ウェスト・ストリートのベライゾン・ビルの復旧に約14億ドルの費用がかかると見ている。同社は通信ネットワークに対して約10億ドルの保険をかけていたため、被害の大部分が補填されるものと見られている。さらに連邦政府から通信インフラ改善費用として助成金7億5,000万ドルが支給されることになっており、またLMDC(Lower Manhattan Development Corporation)からも復旧支援金が支給される。

3. 問題点と今後の課題

(1) ニューヨーク市

ア ニューヨーク市消防局

FDNYは、コンサルティング会社マッキンゼー社に依頼し「ニューヨーク市消防局による緊急対策準備強化 (Increasing FDNY's Preparedness)」報告書の作成を行っている。この報告書の中で、事件当日のFDNYによる活動に関し、いくつかの問題点指摘が行われている。それら問題点を解決する方法としてニューヨーク市および州・連邦政府に対して勧告が行われている。

1) 問題点

- **FDNY / NYPD 間の連携が不十分**

消防と警察の間で、指揮統制に関する調整がほとんど行われず、それに関する情報交換もなかった。例えばFDNYが現場に設置した指揮本部にNYPDの幹部は1人もおらず、FDNYとNYPDの幹部の間での情報交換・連絡がほとんど行われなかった。そのためツインタワーなど建造物構造に関する情報など、救援活動において重要とみなされている情報が現場指揮官に伝わっていなかった。

- **前代未聞の出動規模と統制不備**

前述したように、消防隊200隊以上、緊急医療部隊100隊以上と史上例を見ない大規模救急配備によって、全体的な統制が取れなかった。FDNYおよび救急医療部隊の統制が混乱した理由として、テロ攻撃のあった時間がちょうど勤務時間交代の時間にあっており、当番を終えた消防・救急隊員が活動に参加したため、出動部隊の規模を把握することが困難となった。

- **不必要な部隊、無許可出動の部隊の存在**

出動命令が出ていない救急部隊（消防隊や救急医療部、民間の救急隊など）が何度も出動許可を求めて指令室に連絡を行い、指令室は仕方なく出動許可を出している。これにより恐らくは不必要と思われる部隊まで出動し、指令業務が複雑化した。特に救急医療部と民間団体は、救急医療部隊の許可なしに出動した部隊が多数あった。

- **無意味な全員召集命令**

今回、前例を見ない大事件であったことから、消防局長は「全員召集命令」をかけ、それによって数千人の非番隊員が応援に向かった。しかしながら全員召集命令はこれまで30年以上も発動されたことがなく、具体的な訓練が一切行われていなかった。また救急医療部隊に関しては、全員召集の規定自体が存在しなかった。その結果、召集された消防・救急隊員は何ら明確な指示を受けることなく、統制は非効率となり、後方支援に大きな問題が生じた。

- **不必要な応援要請**

FDNYは、近隣のナソー郡とウェストチェスター郡に応援要請を出し相互支援の形で活動することを決定した。しかしFDNYには相互支援の必要性を判断する基準も、応援部隊の統制についての規定も持っていなかった。結果、応援部隊を自局の救助活動に効率的に組み入れる能力がFDNYになかった。

- **幹部の統制不備**

消防・緊急医療部隊のすべての上級幹部が現場に出動した。タワー崩壊後に指揮統制の回復を行うにあたり、これら上級幹部は大きな役割を果たした。しかしながら、上級幹部の一部が別の安全な場所に留まり、通信基盤を確保していれば、指揮統制がもっと円滑に、効率的に行われていたと考えられる。また、新たな災害に備えて部隊の一部を待機させる、などの部隊運用が可能だったとも考えられる。

- **不必要な幹部の出動**

FDNYの私服上級幹部や副局長・局長補佐レベルの幹部らのほとんど全員が現場に出動したが、救援活動では具体的な任務はなく、権限も持っていなかったため、出動は意味がなかった。

- **WTC以外の市内対応**

危険物取扱部隊、救助隊などの特殊部隊はすべてWTCに出動し、市内での配備が手薄になっていた。もし危険物爆発などの災害が同時に市内で発生していたら、迅速な対応は不可能であったと見られる。

- **部隊位置確認システムの不備**

FDNY の現場連絡部隊は、現場指揮本部の横に設置され、部隊の全体的な配備を把握し記録する任務を負っていた。位置確認には、マグネットボード上に小さなマグネットを置くことでどの部隊がどこに配備されたのかを記録していた。ロビーの前線指揮所においても同様のボードが使用されていた。これらマグネットボードによる記録は、両タワーの崩壊と同時に失われ、結果、部隊の死亡・行方不明者の正確なリスト作成が遅れた。

さらに FDNY は、部隊員の家族連絡先データベースを持っていなかったため、死亡・行方不明者の家族への連絡に時間がかかった。

- **緊急医療部隊による患者確認システムの不在**

救急医療部隊は、負傷者の搬送先などの記録を手作業で行っていたが、膨大な数の負傷者を処理する必要があったため、記録は不可能と判断された。

- **現場活動と後方支援との調整**

現場救助活動と後方支援との調整を専門に行う担当者がいなかった。

同件については、タワー崩壊後の救助活動で FDNY の能力を遥かに超えたものであることが判明したため、FDNY は調整官を数名任命し、FEMA、農務省森林課災害管理チーム、米陸軍工兵隊、ニューヨーク市緊急管理室、建設会社、民間団体などからの支援チームの受入れ調整に当たらせている。

2) 提言

「ニューヨーク市消防局による緊急対策準備強化」報告書によると、現在のFDNYにはいくつかの点で能力改善の必要性があることが認められた。これら改善の必要な項目は、1) 災害対応能力の強化、2) 計画・管理、3) 通信システムの向上、4) 職員および家族に対する支援システム向上、5) 市を超えた連携、に分けられている。以下にその概要を示す。

災害対応能力の強化

- 災害対応指揮システム（ICS: Incident Command System）の拡大
- 消防指令センターの機能拡大
- 災害管理チームの設立
- 緊急時召集規定の策定
- 他部署への応援要請規定の策定
- 緊急時における消防隊待機に関する規定の改正
- 危険物取扱部隊の強化、およびその他特殊部隊の能力評価

計画・管理

- 上級幹部および局長レベルの職員からなる「計画管理委員会」の設置
- 活動計画部隊の再編成による強化

通信システムの向上

- 通信機器の活用方法の評価、使用および配備を行う際の管理方法の変革

- 通信上の問題の解決

職員および家族に対する支援システム向上

- 万一将来に大災害が発生した場合に備え、職員の家族に対する緊急連絡を可能にするシステムの構築
- 職員に不幸があった場合、遺族に対してカウンセリングを提供できる支援システムの構築

市を超えた連携

ニューヨーク市の災害対応能力を全体的に高めるには、FDNYが他の緊急機関と共同で計画を策定し、災害に備える必要がある。

FDNYとNYPDは、連携を強化する対策の実行を図っている。NYPDのヘリコプターにFDNY幹部を搭乗させる規定に着手し、連絡要因の交換派遣、双方の幹部職員による定例会議の開催などが実現される計画となっている。

しかしFDNYと市とが、今回のテロのような大規模災害に十分に備えるためには、市または州政府が、機関間の協力体制構築を公式化し、詳細な計画の段階から介入する必要があると考えられる。その際、FDNYとNYPDは主要機関として認識され、その他市や地方、州および連邦機関との連携を行っていくべきである。協力体制構築にあたり重要な過程を以下に示す。

- 指揮系統，統制組織，専門用語の統一
- 各機関の役割および責任の明確化
- 安定した情報交換を可能にするインフラおよび要綱の確立
- 実際の出動に備えての合同演習の実施

イ ニューヨーク市警察

ニューヨーク市警察（NYPD）は、マッキンゼー社に依頼し「NYPD 緊急事態準備と対応の改善点(Improving NYPD Emergency Preparedness and Response)」という報告書をまとめ、事件当日のNYPDによる対応の問題点、将来の改善点を明らかにしている。以下に同報告書に沿って、NYPDによる対応の問題点と、改善可能な点をまとめた。

1) 問題点

NYPDによる対応の問題点を、「 指令統制」「 通信」「 人員配備」「 ロジスティックス/装備」「 情報管理」「 トレーニング」「 事前対策」の7項目に分けてまとめた。

指令統制

- **戦略態勢**：全体を総括する最高司令官の欠如。一部の上級司令官の役割および責任が不明確。現場にあまりに多くの高官が集結。
- **指令組織**：指令組織が不明確。多くの現場司令官が独自に活動。
- **司令本部**：指令本部は、現場司令官によって部隊の配備に有効利用されなかった。
- **司令部**：現場司令部が数カ所設置され、しかも数回に渡って移動されたため混乱を招いた。司令部スタッフの役割が不明確。

通信

- **無線使用状況**：雑音によって半数以上の隊員が通信内容を理解できなかった
- **地上線・携帯機器**：地上線通信はほとんど不可能だった。携帯電話通信も、混線およびインフラ破損によってほとんど使用不可。

人員配備

- **動員召集ポイント**：初期段階で、召集ポイントが複数であったため混乱を招き、動員が重複した。動員名簿が必ずしも正確でなかった。
- **非番隊員動員**：非番隊員のほとんどが動員され、予備隊員が不十分な状態となった。長時間勤務により、部隊の効力が下がり、リーダーシップが取れなかった。

ロジスティックス/装備

- **調達・配給**：寄付などで豊富な物資はあったが、配給の調整がうまく行かなかった。
- **備品目録**：マスクやゴーグル、グローブなどの防御備品が不足。柵やフェンスなどの備品が事件後数日間、用意されなかった。隊員のほとんどが清浄施設のことを知らなかった。

情報管理

- **情報収集**：WTCへの攻撃およびタワー全壊を予想することは不可能であった。航空隊、諜報部、刑事は、すぐさま状況理解に努めたがコーディネーションはうまく行かなかった。連邦機関との情報交換が極めて限られていた。
- **情報分析**：事件詳細報告および記録が極めて欠如。情報収集・分析の中央集権構造が欠落。
- **情報分配**：隊員に対して正確な情報を提供するため情報の訂正・抜粋を行う情報センターの欠如。現場司令官および隊員に対し、定期的な状況説明やNYPD戦略説明などが行われなかった。

トレーニング

- **緊急事態対応トレーニングの頻度および形式**：大規模訓練・シミュレーションが十分に行われていなかった。NYPD上級隊員に対する緊急事態対応訓練は限られていた。
- **テロ対策訓練**：隊員の大多数がテロ対策訓練の受講経験なし。
- **救助訓練**：緊急救助隊（ESU: Emergency Services Unit）に対する特殊救助訓練は効果的に発揮された。

事前対策

- **テロ対応**：災害対応項目にテロ事件は含まれていない。
- **警護優先地域**：災害時の警察管区は約2,600もあり、戦略上優先順位がつけられていない。

- **事件後分析**：事件後分析のための公式組織・手順が存在しない。
- **特殊計画**：交通課および交通輸送局は、十分な緊急対応計画を持っていたため効果的な対応が可能であった。

2)改善点

以上のような問題点の洗い出しを行った NYPD は、そこから改善が可能な項目を 20 項目ほど導き出している。NYPD は同報告書の編纂により、大々的な非常時対応の見直しを行っている。報告書によると改善計画は 2002 年 8 月までにアンケートによる調査を完了し、2002 年 8 月から新しい対策を導入することになっている。以下に土台となる 20 項目の改善点を示す。

指令統制

1. NYPD 主要上官のより明確な役割・責任定義
2. 指揮系統の明確化
3. 指令本部の運営改善
4. 司令部の運営改善

通信

5. 無線使用条項の見直し
6. 地上線通信の改善
7. 携帯通信の対応範囲拡大
8. 無線インフラおよび救急電話番号 911 システム改善

人員配備

9. 動員の効率化
10. 非番隊員の動員および 1 日 12 時間勤務態勢における管理の見直し

ロジスティックス/装備

11. 緊急時の寄付備品の配給効率化
12. NYPD 備品目録に適切な緊急時対応備品を加える

情報管理

13. 諜報部による他の警察機関との情報交換活発化
14. 必要な情報を必要な者に提供する組織構築

- 15. 事件と同時進行で記録・分析を行う組織構築
- トレーニング**
- 16. テロ対策訓練の定期的な実施
 - 17. 災害対応訓練の内容と頻度の見直し
- 事前対策**
- 18. テロ攻撃を項目に加えた災害対応計画
 - 19. 事件後分析
 - 20. 非常時の警察管区優先順位付け

(2) 慈善団体

GAOは「9/11：慈善団体による対応に関する中間報告（September 11: Interim Report on the Response of Charities）」の中で、テロ事件後救済活動における慈善団体の問題点と今後の課題をまとめている。慈善団体の問題点として指摘されたのは、全体的な指揮系統の欠如などが挙げられている。しかし慈善団体は何ら政府規制上の制約を受けないことで柔軟な対応を行えることが最大の強みとなっていることから、対応策の取り方に細心の注意が払われる必要があることが明らかとなっている。また、慈善団体が大規模収集した救済基金の配給にあたって、個人や団体レベルでの詐欺事件に限られた件数であるが発生しており、詐欺事件を未然に防ぐ方法および対策が提示されている。

ア 慈善団体間の協力体制構築

問題点

慈善団体は、テロ事件後、迅速に基金収集を開始し、慈善団体を動員し、提供可能な援助項目の作成を行い、援助受付フリーダイヤルやウェブサイトを立て上げるなど、被害者救済活動を大々的に展開した。しかしながら、事件から最初の数ヶ月間は、被害規模の大きさなども手伝って、活動はスムーズに進まなかった。

FEMAは、大統領から直接救助命令が出されるような大災害において、連邦機関、州、地方自治体、赤十字社や救世軍などの慈善団体および個人ボランティアによる救済活動をまとめる任務を負っている。しかしGAOによると、今回、援助を必要とする被災者の現状把握を行うため、慈善団体間の情報交換のための会議をFEMAが主催したが、これら会議から有効な手順は導き出されることができなかったという。その理由として、被災者規模が今までにないほど大規模であり、経験を積んでいる自然災害などの救助とは性質が異なり、また参加した慈善団体や助成金配給機関の数が膨大で、援助の規模・期間などがあらゆるレベルに渡った点などが挙げられている。

さらに、FEMAの援助金支給に関しても、対象被災者の条件が途中で何度か変更されたことから被災者が混乱し、申込者数が思ったより伸びなかった旨も報告されている。

これら問題が生じた背景として以下に GAO がまとめた要素を挙げる。

- 被災者数が史上最大となり，救助規模の想定に困難が生じた。
- 献金した個人・団体からの援助受給条件が異なることや，匿名条件などによって，慈善団体によるデータベースの作成が遅れた。
- 政府関係省庁による管轄が重複し，指揮系統が明確でなかった。

打開策

しかしながら，援助停滞状況を打開するため，監督機関および大手慈善団体が，乱立する援助団体のコーディネートに向けて活動を開始した。これにより援助活動が軌道に乗ったと見られている。以下に，突破口となったと見られている機関の動きをまとめた。

- ニューヨーク州検事総長は，慈善団体に対し，統一された援助申込書およびデータベースを使用するなど，慈善団体間の共同活動を行うよう促した。
- 2001年12月に，13の慈善団体をまとめた「9/11 統一サービス団体(9/11 United Services Group)」が立ち上げられた。これによりデータベースが作成され，被害者証明や援助配給方法などが統一化された。
- FEMA は，援助対象地域を拡大した際，被災者状況把握のための作戦会議を，ニュージャージー州とニューヨーク市で開き，慈善団体間の情報交換を促した。

今後の課題

以上のような反省点から慈善団体が将来改善すべき点として，情報交換および共同活動の体制構築，という点が挙げられる。しかしながら，慈善団体は，各団体が独立し，統一された特定の機関の管轄下において統制されずに活動するからこそその価値を発揮する。そのため，これら反省点をいかにして将来の活動に活かすかは，今後，各団体の意思に委ねられている。

イ 救済基金詐欺事件対応

通常、援助金の配給にあたり、団体または個人が詐欺を働き不法に援助金を得る犯罪が問題視されるが、今回、詐欺犯罪は数多く見られることはなかった、とされている。慈善団体による援助金集金およびその配給に関する監督機関としては、ニューヨーク州およびその他の州の検事が、慈善団体に関する記録を保持し、献金活動および資産に関するデータをモニターし、援助金詐欺事件が発生した場合は州検事が告訴を行っている。GAOによると、9/11 救済基金に関し7つの州で検挙された詐欺犯罪は16件であったという。また、ニューヨーク郡地方検事局によると、2002年8月までに約20名の詐欺容疑者が逮捕され、約100万ドルの援助金が悪用されたとしている²¹。しかしGAOによると、全体でどれだけの被害が出たのかについては明確な数字を出すことは困難である、としている。

これら援助金詐欺事件を未然に防ぐため、慈善団体は以下のような対策・問題点を指摘している。

- ほとんどの慈善団体は、援助を要請してきた被害者に対し、被害を証明する書類の提示を求めた。
- 独立機関を使って援助申込書の査定を行った団体もあった。例えば赤十字社は独立査定を行い、それによって350人の詐欺容疑者が見つかった（配給対象の1%以下）。
- しかし被害数があまりに多いため、身元の確かでないスタッフを緊急雇用した団体が多く、そのため証明書類の確認が疎かになった可能性がある。

同時に監督機関は詐欺容疑者の摘発という側面で支援を行っているが、以下のような対策を展開した。

- 詐欺の容疑者摘発において、州検事や地方検事は、慈善団体からの通報に頼っていることを慈善団体に対して説明し、慈善団体としての責任や州規制に関するガイドラインを明らかにした。
- 献金する個人に対し、献金先が適切な団体であることを確認するよう指示した。

²¹ United States General Accounting Office, "September 11: Interim Report on the Response of Charities", September 2002

GAOは、今回の救済基金に関し、予想される詐欺事件と、その対策について以下のようにまとめている。

図表 15：救済基金詐欺事件に対する対策

予想される詐欺事件	事件を防ぐ対策
個人 <ul style="list-style-type: none"> 不正な死亡証明書および ID を使った援助金詐欺 失職や住宅難の虚偽の証明を使った援助金詐欺 	<ul style="list-style-type: none"> 慈善団体が公式文書をチェックする 慈善団体が社内監査を行っているかチェックする 疑いがもたれる場合には警察および地方検事が捜査する
団体 <ul style="list-style-type: none"> 慈善団体を装い個人等から集金 集金した基金を被害者救済以外の目的に使用する 	<ul style="list-style-type: none"> 市民およびウォッチドッグ機関が摘発を行う 州検事が捜査する 会計事務所による監査を入れる IRS 書類を検査する
企業 <ul style="list-style-type: none"> 収益の一部が被害者救済に使われる、との虚偽の広告を行う 	<ul style="list-style-type: none"> 慈善団体が、企業の公開説明会に出席する 州検事が、企業と慈善団体との間で交わされた契約書の提出を求める

出典：United States General Accounting Office, “September 11: Interim Report on the Response of Charities”, September 2002

(以上)

同時多発テロ事件の被害と救助活動
- ニューヨーク市の対応と今後の課題 -

2002年12月
横浜市ニューヨーク事務所
www.coyokohama.org
info@coyokohama.org

協力：ワシントンコア

この報告書は下記アドレスからダウンロードできます。
www.coyokohama.org