

アメリカの災害対応における行政とNGOとの連携について

Government and NGO Partnership to Provide Emergency Assistance in the United States

阪本 真由美¹
Mayumi SAKAMOTO¹

¹名古屋大学減災連携研究センター

Disaster Mitigation Research Center, Nagoya University

This article focuses on government and Non-Governmental Organization (NGO) collaboration system in disaster. NGOs collaborated with government and contributed remarkably to provide support to disaster survivors in the Great East Japan Earthquake, which occurred on March 11, 2011. The experience of the Great East Japan Earthquake showed the importance of NGOs and government partnership in emergency assistance. However, it is still not clear how to make such a partnership. This article reviews the collaborative efforts of the NGO and national/local government in the United States. Based on the discussion the article analyzes the factors of successful partnership.

Keywords : NGO, VOAD, The Great East Japan Earthquake, emergency assistance

1. はじめに

本研究は、災害対応における行政とボランティア団体 (NGO, Non-Governmental Organization) との連携の要件について、アメリカの事例検証を通して明らかにすることを目的としている。東日本大震災では、太平洋沿岸の広範にわたる地域の行政機関が、大規模な人的・物的被害を受け、行政による被災者への食事・物資の提供が困難であった。そのような状況において、行政と NGO が連携して被災者支援を行うという取り組みがみられた。被災した宮城県では、政府緊急災害現地対策本部、宮城県、自衛隊、NGO から構成される「被災者支援 4 者会議」が設置され、被災者への温食の提供、仮設住宅入居者に対する生活支援物資を提供するための調整などが行われた¹⁾。石巻市においては、石巻市、NGO、自衛隊から構成される「3者調整会議」が設置され、関係機関の調整により被災者支援が実施された。官民連携による災害対応の重要性は、東日本大震災を通して幅広く認識され、2013 年に行われた災害対策基本法の改正に際しては、国及び地方公共団体とボランティアとの連携に関する条項 (第 5 条の 3) が新たに加えられた²⁾。その一方で、災害対応において行政と NGO とがどのように連携するのか、という点は依然として明らかでない。

そこで、本研究では、行政と NGO とが連携して被災者支援や復旧・復興に取り組んでいるアメリカの取り組みに着目し、アメリカの事例検証に基づき行政と NGO との連携の要件を明らかにする⁽¹⁾。

本研究の構成であるが、第二章で、アメリカ連邦政府の行政と NGO 連携の特徴を整理する。第三章では、基礎自治体における行政と NGO の連携の取り組みのあり方について、アメリカの中でも積極的に NGO との連携に取り組んでいるカリフォルニア州の事例に着目して整理する。第四章では、アメリカの事例検証を通して明らかになった連携のための要件を整理する。以上の議論をふまえて、最後に、日本の災害対応における行政と NGO 連携方策を提案する。

2. アメリカ連邦政府における NGO との連携

(1) FEMA と NVOAD

アメリカの災害対応における行政と NGO との連携の重要性については、国家災害対応枠組 (NRF, National Response Framework) に明記されており、NGO は政府のパートナーとして位置付けられている³⁾。NGO のなかでも、国の災害対応に関わることができる組織として赤十字、NVOAD (National Volunteer Organizations Active in Disaster) がある³⁾。

NVOAD とは、災害救援にかかわるボランティア団体により 1970 年に設置された NGO のプラットフォームである。VOAD は、連邦レベル (NVOAD)、州レベル (SVOAD, State Volunteer Organization Active in Disaster)、コミュニティレベル (CVOAD, Community Volunteer Organization Active in Disaster) の 3 レベルから構成されている。2014 年 1 月時点で、国内 111 団体が NVOAD・SVOAD のメンバーとして登録されている。

アメリカ連邦政府の防災・災害対応・復興を統括する連邦緊急事態管理庁 (FEMA, Federal Emergency Management Agency) と NVOAD は、災害予防・被害軽減・災害対応・災害復興における相互協力を目的とした合意文書 (MOU, Memorandum of Understanding) を 1997 年に締結した。MOU では、FEMA が NVOAD の存在について周知を図ること、NVOAD と政府機関との連携を推進すること、NVOAD・VOAD リーダーに対する研修を実施すること、災害対応において NVOAD が FEMA の施設・支援品を活用できることなどが記されている。一方、NVOAD は、災害対応において FEMA を支援すること、FEMA に関する情報をメンバー団体を通して周知すること、政府・ビジネスセクター、州、属州 VOAD との関係強化に努めることが示されている。

また、FEMA と NVOAD 間の連携を強化するために以下の人事措置がとられている。

第一に、FEMA の被災者支援局長が NVOAD の理事を兼務している。それにより、両機関の連携がスムーズに

行われる。

第二に、FEMA にボランティア機関担当リエゾン職員 (VAL, Voluntary Agency Liaison) が配置されている。VAL は、連邦政府・州政府・属州政府とともに、災害発生時に政府と NGO との連絡調整を行う。FEMA の VAL は、2014 年 1 月時点で、FEMA 本部に 5 名、国内 10 カ所の地域事務所各 1 名いる。

なお、FEMA は、NVOAD に研修の実施など特定の事業を委託することもあるものの、資金助成などは行っていない。NVOAD の運営資金は、メンバーの会費、年 1 回行われる総会の会費、パートナー機関からの資金助成を基本としている。災害が発生し、支援の要請があると、NVOAD は、メンバー団体の情報を支援者に提供するが、NVOAD 自体が災害対応のための資金助成を受けることはない。

VOAD 加盟団体に対するヒアリングからは、VOAD に参加することの利点として以下の点が挙げられた⁽¹⁾。

第一に、VOAD により、被災地における支援団体全体の情報把握が行われ、その情報がメンバーとも共有されるという点である。それにより支援の重複を避けることができる。

第二に、VOAD のメンバーになることにより、資金提供団体の情報が共有される点である。NGO による被災者支援は、基本的に独自資金による。ただし、小さな団体が長期的に災害対応に携わることは資金的にも厳しい。その点、VOAD のメンバーになると、VOAD を通じて資金提供団体に関する情報を得ることができる。

第三に、VOAD を通じて団体間の交流・人材育成が行われている点である。NVOAD には、12 の委員会が設けられており、メンバーはいずれかの委員会に属さなければならない。災害対応を通して得た知見は委員会において検証され、さらに年に一度行われる年次総会を通して関係機関と共有される。

以上に述べたように、FEMA と NVOAD との間に緊密な関係がみられる。この背景には、FEMA が 1978 年に設置されたのに対し、NVOAD は 1970 年に設置されており、FEMA よりも長い災害対応の実績を有しているという点がある。また、国内の災害対応に従事する団体を統括する NGO の存在と、NVOAD と FEMA とが MOU を通じて連携体制にあることは、基礎自治体における行政と NGO との連携を容易なものとしている。

(2) 災害対応業務における NGO

アメリカでは、災害対応の枠組みは国家災害対応枠組 (NRF) において、災害対応の仕組みは国家災害管理システム (NIMS, National Incident Management System)⁵⁾ において定められている。災害時に NGO が果たす業務は、NRF の災害対応機能 (ESF, Emergency Support Function) において規定されている。ESF とは、災害対応・復旧・復興において必要となる業務をパッケージ化したものであり、業務ごとに ESF 調整機関、主管機関、支援機関が定められている。NGO は、ESF-6『大衆支援、緊急支援、住宅的支援 (以下、「被災者支援」とする)』(ESF 調整・主管:FEMA) と ESF-14『長期復興』(ESF 調整:FEMA・主管:HUD, Department of Housing and Urban Development) の支援機関として位置付けられている。

なお、日本では、災害時に被災地にて支援活動を行う個人ボランティアなどの受入調整業務がボランティア関連業務として位置づけられていることが多いが、アメリ

カの災害対応における NGO の役割は広い。FEMA は、ボランティアを大きく①専門ボランティア (special) ②技術がないボランティア (unskilled) ③自発ボランティア (spontaneous) ④関係団体 (affiliated) の 4 つに区分している⁴⁾。①の『専門ボランティア』とは、資格を有する、特別な技術を提供できるボランティアのことであり外科医・看護師・弁護士・建築士・コンピュータ技師などが該当する。②の『技術がないボランティア』とは、特別な技術はないものの、災害対応における活躍が期待されるボランティアのことである。③の『自発ボランティア』とは、災害発生直後に自発的にやってくる個人ボランティアのことであり、技術がある人/ない人の双方がある。同時に多数のボランティアが被災地を訪れるため対応が求められる。④の『関係団体ボランティア』は、災害対応に従事しているボランティア団体に属するボランティアのことである。災害対応において問題となるのは、③の自発ボランティアであり、「自発ボランティアを受け入れない」という方針が示されるケースもある。災害対応において行政との連係が想定されているのは、基本的にボランティア団体 (NGO) であり、地域を基盤とした団体 (CBO, Community Based Organization) 宗教団体 (FBO, Faith Based Organization) もこれに含まれる。

災害対応にかかわる業務は、NIMS に基づき実施される。NIMS は、行政、NGO、民間企業などが、全米どこであっても同一の業務・様式・言語を用いて災害対応に携われるように、災害対応の標準化を目的に 2003 年に導入されたシステムである。NIMS は『事前対策』『通信と情報管理』『資源管理』『指揮と管理』『実施中の案件管理と維持』から構成されている。このうち『指揮と管理』において、災害における関係機関調整が具体的に定められている。関係機関調整は、大きく①災害指揮管理システム (ICS, Incident Command System) と②多機関調整システム (MACS, Multiagency Coordination System) から構成されている。

ICS は、災害対応における多機関調整のためのシステムである。小さな事故や災害であれば、特定の行政区内において地域のリソースを活用して対応することができる。しかしながら、災害の規模が大きくなると、複数の行政区・支援機関との連携が重要になる。ICS は、このような行政区を超え、複数機関が支援に携わるような災害についても、同一の組織構造・指揮系統で対応することにより、より効果的な災害対応をめざすものである。ICS において災害対応は 5 つの機能 (『指揮』『オペレーション』『計画』『ロジスティック』『財務/総務』) に基づき行われる。NGO の位置づけは、災害のタイプにより異なるが、ロジスティック部門に位置づけられていることが多い。

一方、災害対応における多機関調整のためのプロセスを定めているのが MACS である。MACS は、すべての災害対応にかかわる機関が調整を行うことにより、より有効な災害対応を実現することを目的とするものである。MACS のなかでも、重要な要素が各州・カウンティ・市・町による災害対策センター (EOC, Emergency Operation Center) の設置と MACS を構成する団体との連携である。EOC には、NGO の席も設けられており、行政機関とともに災害対応に従事する。例えば連邦政府の対応が必要な災害が発生すると、FEMA 本部に国家災害対策センター (NRCC, National Response Coordination Center) が設置され、ESF に応じ関係機関が招集される。被災者支援 (ESF-6) が必要な場合、関連する行政機関

に加え、NGO 代表として、赤十字、救世軍、NVOAD の 3 団体の席が設けられる。NRCC 内の災害対応に関する情報は NGO にも共有される。

3. カリフォルニア州における行政と NGO の連携

(1) カリフォルニア州政府と NGO との連携

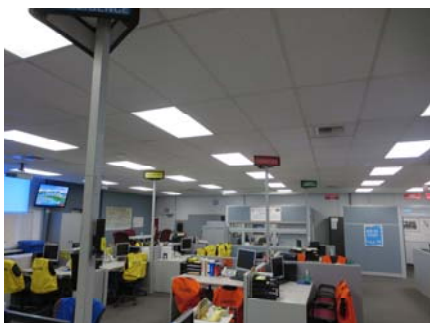
前章においてアメリカ連邦政府と NGO との連携の仕組みについて述べた。アメリカの災害対応は、基本的に州、カウンティ、市、町などの基礎自治体の責務とされている。大規模な災害が起こり、州内での対応が難しい場合、州知事からの要請、あるいは大統領宣言に基づき FEMA を中心とする連邦政府機関が対応する。そこで、本章では、基礎自治体における、行政と NGO との連携について、カリフォルニア州の事例に着目して検討する。

カリフォルニア州は、地震・津波・洪水など自然災害のリスクが高い州である。アーノルド・シュワルツェネッガー前州知事は、2006 年に災害対応における行政・NPO・経済界との連携を訴える緊急令 (S04-06) を発表し、災害対応にかかわる機関にその実施を働きかけた。このように、カリフォルニア州では官民連携に対し行政サイドの積極的な取り組みが行われている⁶⁾。

カリフォルニア州は、58 カウンティ・市から構成されており、2014 年 1 月時点で、18 カウンティ・市に VOAD (COAD) が設置されている。州 VOAD(SVOAD) は、NoCalVOAD (北カリフォルニア VOAD) と SoCalVOAD (南カリフォルニア VOAD) の二つの SVOAD がある。一つの州に二つの SVOAD があるのは、全米のなかでもカリフォルニア州だけである。

カリフォルニア州における災害対応は、カウンティ・市政府が行うこととなっているが、カウンティ・市政府での対応が難しい場合は、要請に基づき州政府が対応する。災害対応は、カリフォルニア州において標準化された災害対応システム (SEMS, Standardized Emergency Management System) に基づき行われる。前章で述べた ICS は、カリフォルニア州での取組に基づき連邦政府に導入されたシステムであり、SEMS は ICS とほぼ同一のシステムである。

災害対応における関係機関の調整は、災害対策センター (EOC, Emergency Operation Center) において、SEMS を活用して行われる。災害対策本部の空間配置は SEMS に基づく配置となっており、『指揮』『オペレーション』『計画』『ロジスティック』『財務/総務』の 5 部門から構成される (写真)。NGO は『ロジスティック』内に、ボランティア調整ユニットが設けられ、ボランティア調整官 (Volunteer Coordinator) が調整にあたる。災害対応に関する情報は、分野別に随時更新され、ウェブ上の災害対策センター (Web EOC) において、カリフォルニア州内であればどこからでも確認できる。



(写真) サン・ベルナルディーノ・カウンティの EOC

(2) 南カリフォルニア州の事例

2007 年 10 月に南カリフォルニア州において大規模な山林火災が発生し、サン・ディエゴ・カウンティ、サン・ベルナルディーノ・カウンティ、オレンジ・カウンティが大規模な被害を受けた。被災者を支援するために、全米からボランティアが集まり、災害ボランティア・センターに登録したボランティアは約 1 万人に上った。ボランティアのうち、約 3,000 名は自発ボランティアであり、事前に受け入れ態勢が検討されていなかったこともあり、被災地は混乱した⁷⁾。被災者支援は政府だけでは難しく、災害対応における NGO との連携の重要性が認識された。

そこで、2010 年に行政と NGO との連携を目的として新しく始められたのが California Disaster Corps プログラムである⁷⁾。同プログラムは、2010 年 5 月から 18 ヶ月間、カリフォルニア州の 5 つのカウンティ (San Diego, San Francisco, San Bernardino County, Orange County, River Side County) をパイロット地区として実施された。

プログラムにおいては、各カウンティ政府内にボランティア調整官を配置すること、そのうえで行政と NGO との連携強化のために以下の事業を実施することが定められた。

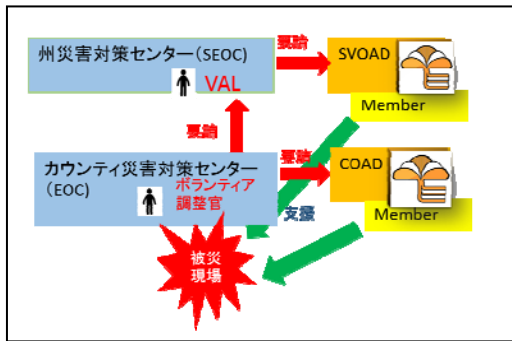
- ・地域政府との連携が可能な災害対応専門ボランティア (Disaster Corps) をカウンティあたり 200 名育成する。
- ・自発ボランティアの対応計画を地域のボランティア・センターとともに策定する。
- ・災害対応・復旧を支援可能な地域を基盤とした団体 (CBO) ・宗教を基盤とした団体 (FBO) との関係を確立する。

プログラム実施に際しては、NIMS/SEMS、カリフォルニア相互応援協定との整合性を保つことが求められた。プログラムの成果の一つとして、行政内にボランティア調整官が雇用されるようになった点が挙げられる。ロサンゼルス市、サン・ベルナルディーノ・カウンティでは、プログラム終了後も、独自予算にてボランティア調整官が継続雇用されている。なかでも興味深いのがサン・ベルナルディーノ・カウンティの事例である。南カリフォルニア州 VOAD は 9 のカウンティ・市 VOAD から構成されているが、南カリフォルニア州 VOAD の代表は、同時にサン・ベルナルディーノ・カウンティのボランティア調整官でもある。これにより、災害発生時の行政と VOAD メンバーとの調整が効率よく行われている。

南カリフォルニア州の災害発生時の行政と NGO との連携フローを図 1 に示す。カウンティ内で災害が発生し、被災者支援に対する要望がカウンティの災害対策センター (EOC) に対して出されると、EOC のボランティア調整官が、カウンティ内の COAD メンバーに支援を要請する。COAD での対応が困難な場合は、南カリフォルニア州 VOAD 代表に対して支援要請が出される。南カリフォルニア州内での対応が難しい場合は、カリフォルニア州の VAL に対して支援要請が出される。州内での調整が困難な場合は、相互応援協定を通して、他州への支援要請が出されることもある。SVOAD 代表から、NVOAD への要請も可能であるが、州内には NVOAD のメンバーでもある NGO がいることから、あえて他州の VOAD への支援を要請する必要はない。

南カリフォルニア州は、メキシコとの国境に位置しており、中南米からの不法移住者が多数存在する。米国籍を持たない不法居住者は、FEMA 等の行政からの支援を享受できないため、NGO/FBO は、これらの人々に対す

るセーフティ・ネットとしても機能している。



(図1)南カリフォルニア州における行政と NGO の連携

4. アメリカの災害対応における官民連携の特徴

本章では、アメリカの災害対応における行政と NGO との連携の要件を整理しておく。アメリカでは、NGO は災害対応における行政のパートナーとして位置づけられている。災害対応に関わる NGO は、VOAD という NGO プラットフォームを通して行政と連携している。NGO を統合するプラットフォームの存在に加えて、行政と連携するための要件として以下の点を挙げておく。

第一に、国が災害対応における NGO の役割を明確に示している点である。国家災害対応枠組 (NRF) において、NGO は、被災者支援 (ESF-6) 長期復興 (ESF-14) を他の行政機関と連携して行うこととなっている。国・地方政府の災害対策センターに NGO はメンバーとして参画しており、災害対応に関する行政の情報は NGO とも共有されている。

第二に、NIMS という標準化されたシステムを通して、行政と NGO が共通の言語・様式を用いて業務を行っている点である。NIMS は、全米共通のシステムであり、どの地域であっても共通した仕組みで業務が行われていることから、支援側もシステムの相違や使用する言葉の相違に戸惑うことなくスムーズに業務を展開することが可能である。

第三に、FEMA、州政府などの行政機関に、ボランティア・リエゾン (VAL) という職務ポストが設けられており、平時から VAL を通じた NGO との関係づくりが行われている。カリフォルニア州においては、ボランティア調整官という職務ポストがあり、ボランティア調整官は平時より災害対策本部に配置されており、それにより、行政とボランティアとの効果的な連携がみられた。

5. おわりに

本研究では、アメリカの事例検証を通して、行政と NGO との連携の要件を把握した。連携の要件としては、①災害対応に関わる複数の NGO を統合した組織の必要性、②行政の災害対応において NGO の担うべき機能の明確化、③行政と NGO との連携方策の明確化、④行政と NGO との連絡調整を行う人材 (リエゾン) の重要性、の 4 点が明らかになった。

東日本大震災を経て、日本においても災害対応における行政と NGO との連携の重要性が認識されているものの、その一方で、NGO については、災害発生後に被災地を訪れる自発的ボランティアという位置付けにとどまっており、災害発生後に、行政が設置する災害対策本部に

NGO が参加し、行政とパートナーシップを組んで災害対応を行うという点については議論されていない。そこで、本研究の議論をふまえ、行政と NGO との連携強化のための方策として、以下の点を提案する。

第一に、NVOAD のような災害対応に携わる NGO を統括する組織を設置することである。東日本大震災では、災害対応に関わる団体間の情報共有を目的として『東日本大震災支援ネットワーク (JCN)』が設置され、2014 年 2 月時点で 808 団体が登録されている。しかしながら JCN は資金規模・専門性が異なる団体間の緩やかなネットワークである。そこで、行政のパートナーとなり、災害対応に携わることができる資金・専門性を備えた NGO から構成される NGO のプラットフォームを設置する必要がある。メンバーの地域特性・専門性に考慮し、国レベル・県レベル・地域レベルという異なるレベルでのプラットフォームを設置するとともに、行政と連携が可能な調整員 (リエゾン) の育成が求められる。

第二に、行政サイドの NGO に対する理解の促進である。行政と NGO との連携を促進するには、NGO 側からの取り組みだけでは難しい。災害対策基本法・防災基本計画・地域防災計画などの法律・計画において災害対応における NGO の位置づけを明確に示すとともに、国・地方自治体の災害対応において、NGO と連携するための方策を検討していく必要がある。

補注

(1) 本論におけるアメリカの行政と NGO との連携調整に関する記述は 2014 年 1 月 19 日～1 月 26 日に実施した調査結果に基づく。

参考文献

- 1) 阪本真由美：行政と NGO/NPO との連携による被災者支援について—被災者支援 4 者会議の取り組みより—、東日本大震災特別論文集 No2, 地域安全学会, pp.5-8, 2013.
- 2) 災害対策基本法の一部を改正する法律 (平成 25 年 6 月 21 日法律第 54 号)
- 3) Department of Homeland Security: National Response Framework Second Edition, May 2013.
- 4) FEMA: Developing and Managing Volunteers, 2006.
- 5) Department of Homeland Security: National Incident Management System, December 2008.
- 6) Executive Order S04-06 (2006 年 4 月 18 日付)
- 7) http://www.californiavolunteers.org/index.php/calvol/program_DisasterCorps