

日本での人道支援におけるスフィア基準の活用の現状と課題 インタビュー調査報告短縮版

要旨

2011年の東日本大震災以降、国内災害対応において、人道支援における最低基準であるスタンダードの利活用は内閣府も強調してきた。本調査では、国内での災害支援に携わっている支援組織に協力を得て、本基準の国内での利用の実態を明らかにし、さらなる普及のための示唆を見出すためにインタビュー調査を行った。

結果、スフィア基準のトレーニングを受けた支援者は、基準に基づいた支援についてより意識が高くなっていったことが明らかになった。しかしながら、地方自治体職員や社会福祉協議会等、公的に災害対応を行う人々の間では、スフィア基準に関する認識や利用に依然として高くないことが示された。また、日本のライフスタイルや文化にそぐわないハンドブックの内容が、基準を普及させることの阻害要因であることが明らかになった。より使いやすい教材の作成や、避難マニュアルなどの災害対応計画にスフィア基準を組み入れる取り組みが、更なる普及に貢献する可能性がデータにより示された。

スフィアハンドブックの1章である、人道支援における必須基準に照らした支援者個人と組織の取り組みの振り返りによって、個人と組織の取り組みは完全に呼応しないことが明らかになった。主観的な評価では、個人より組織としての取り組みに対する評価が全体的に高かったにも関わらず、具体的な項目を用いた評価では結果は逆転した。このような振り返りを通して、個人と組織としてより質の高い人道支援への取り組む項目の優先順位化が可能になった。

加えて、一連のインタビューからは、国内NPOにおける災害支援を専門とするキャリアの確立や、助成制度の見直しなどが必要であることが示唆された。これらの課題を達成するために、国際的基準であるスフィア基準を助成団体や支援組織の管理職がその価値を見出すよう働きかけが求められる。また、国に対しても本基準に沿った支援を行っている組織の認知を高め、災害大国である本邦での人道支援の質の保証が推進されるよう継続的な働きかけが求められる。

はじめに

本邦におけるスフィア基準の歴史は長く、1997年のスフィアハンドブック第一版から邦訳され、海外での人道支援を行う日本のNPOの一部では使用されてきた。しかしながら、国内における災害対応にその活用がより求められるようになったのは、2011年の東日本大震災以降である。[スフィアハンドブック](#)は世界各地の人道支援において支援組織が使っていた中、東日本大震災で日本の組織に加えこのような組織が国内災害対応を行うことになったことが1つの要因である。奇しくもハンドブックの2011年版が邦訳された事も重なり、国内においてスフィア基準に基づいた支援がよりなされることを目的としてトレーナー育成事業も開始された。

このトレーナー育成事業で2022年現在約70名の日本人トレーナーが育成された。また、2013年に内閣府は避難所運営ガイドラインの作成に際し、スフィア基準を「避難所の質の向上のために活用すべき」資料として言及した。このような活動は都道府県自治体レベルでスフィア基準に関心を持ち、啓蒙活動を継続する等の活動に実を結んでいる。しかしながら、災害対策基本法で定められている、災害対応の第一責任を担う市町村自治体にはスフィア基準が浸透して

いるとは言い難い。

日本では災害が発生し住居での生活が困難になった場合に、一時的に生活を営む場として避難所が市町村行政により設置される。大規模災害が発生し、多くの家屋の被害等が発生した場合、避難者の滞在期間は数か月に及ぶ。その生活環境は関東大震災の避難所と変わりが無いという批評を受け、また被災後に望ましくない生活環境で生活することによる二次的な心身の健康被害が懸念されている。本邦では、このような避難所の環境を改善するためにスフィア基準は主に用いられてきた。

本調査では、国際的に人道支援の場で用いられているスフィア基準が、日本国内で起きた災害時にどのように用いられてきたかを、国内災害対応を行ってきている支援組織へのヒアリングを通して明らかにし、これからの活用について検討することを目的とした。

方法

2023年2月に日本に活動拠点を置く支援組織（災害支援に特化し国内外で活動を行うNPO）のNPO正規職員（以降、協力者）を対象に、2日間に渡りインタビュー調査を行った。調査実施者は主インタビューワー、インタビュー補助者、本プロジェクト運営者の3名で行った。インタビューは協力組織の施設内で、計9時間実施した。1日目は4人の協力者で5時間、2日目は5人の協力者で4時間実施した。

インタビューの構成は、スフィアハンドブックの技術的な章の聞き取りから始め、基本的な章に進めた。このハンドブック構成を逆行する流れでインタビューを行った理由は、より具体的な支援経験をハンドブックに照らし合わせることから始めることで、協力者が基本的な章が言及するより抽象度の高い人道支援におけるスタンダードに自らの活動を照会する作業をできるだけ平易化できることを狙ったからである。

具体的なインタビューの流れは、1日目は協力者の支援経験を含めた自己紹介、避難所および避難先の居住地における最低基準、保健医療の最低基準。2日目は保健医療の最低基準の続き、[人道支援における必須基準（Core Humanitarian Standard](#):以下CHS）について調査を行った。

CHSはハンドブック内のチェックリストを用いて、各協力者が個人レベルと組織レベルの各視点で、過去の支援経験に照らし合わせてチェックを行うことで、CHS達成への取り組みを可視化することを試みた。

調査チームは3人であり、主たるインタビューアー1名、協力NPO所属のインタビューサポーター1名、運用責任者1名である。主インタビューアーは人道支援における質の保証と説明責任のトレーナー養成研修を2013年に修了し、その後トレーナーとして、また保健医療分野におけるimplementationに携わってきたuniversity affiliatedの人道支援者かつ研究者である。主インタビューアーは協力組織とは、国内災害での協働や人道支援における質の保証と説明責任の研修を介して長期にわたる関係性を有し、協力施設の実践等について理解を持った上でインタビューを行った。インタビューサポーターは協力組織の管理職であり、日本における人道支援における質の保証と説明責任推進ネットワークの幹事会の一員である。人道支援における質の保証と説明責任について深い知識を有した上で、協力者と主インタビューアー間の心理的安全性の確保と、協力組織の過去の経験等の情報について補足を行う役割を担った。運用責任者は、日本における人道支援における質の保証と説明責任のフォーカルポイントであり、スフィア基準を始めとした人道支援における基準、及び国内災害における非営利

セクター*NPOによる活動の変遷について深い知識を有するものである。インタビューが円滑に進むよう環境調整および記録の補助を担った。本稿では日本の国・自治体職員、民間企業以外の災害支援に関わる組織・人員の総称として「NPO」を用いる。

全てのインタビューは、協力者の口頭による同意の元、録画と録音を行い、それらのデータを逐語化したものを分析した。報告書の草稿は全ての協力者からの確認と同意を得た上で公表した。

結果

5名の協力者全てが過去に何らかのスフィア基準に関連した研修を受講していた。1名の協力者は2日間の対面研修、その他はCOVID-19パンデミック発生後のオンライン研修を受講していた。研修を受けた後には、支援の自己評価基準として、常にスフィア基準を意識するようになったことが伺える。支援の現場では、活用できているできてないの自己評価が分かれたが、第4版がPDF版されたことで現場で検索して引用されていることも明らかになった。また、カウンターパートである行政職や協働する他の支援組織に、スフィア基準に基づいた支援計画を立てる際に、相手へ根拠を示すために用いられていることが明らかになった。

（支援者としての）ベースとしては考えていて意識をしている。（支援）事業を走らせている時は必ずしもそうではない。行政の職員や他団体に説明する時に、こういう基準があってねというように根拠立てとしての使い方をします。

個人として国際的な基準があるんだという知識を持ってはいる。ただ正直それをどこまで現場で実現できてるかとかで言うと、だいぶまだまだ精進が必要だなっていう（気がする）。自分自身に（書かれている内容を）含んで、ハンドブックを片手に持ちながらいろいろやれてるかっていうとそういうわけでもないです。（研修を受けて）若干の知識の解像度が上がった印象です。

（支援組織としての）活動を先にして、その後に（支援活動を）しながら（研修を）受けさせてもらって、やってきた活動っていうのはこういうことにつながるから、こういう支援の形にしていくんだなと、改めて考えさせられたのが受講時の印象でした。実際に支援に入りながら、すべて（基準を）覚えてるわけではなくて、活動していく中で今のこういうことがスフィア（研修時）に受けたことにつながるんだなっていうことを意識しています。でも、全部反映できてるのかと言えばそうではないな。頭の片隅にはいるけど、それをどうやってつなげていったらいいのかなっていうのが考えられたり、まだ考えきれてなかったりするところがあると思います。

（組織としての）支援をしていく活動の中に取り入れていければ良いなと思っています。

組織としてベーシックにそのスフィアの基準というものを浸

透させているので、個人と組織での認識の差はないと考えています。

研修以降は、現場で指標として自分が根拠付けて何かを説得しなきゃいけない場面で、覚えている範囲を伝えています。この（基準・ハンドブックの）存在自体を伝えています。後は、ちょっとウェブ版（のハンドブックを）、現場で検索して指標を活用しています。

CHSを意識しています。どうしてもその抜けてしまいがちな、住民さんと一緒にできてなかったとか、地域文化をどこまで取り入れられたかなという視点で、もうちょっと良い支援ができたかもとか、振り返りの時に使っています。

行政にも住民さんにも伝える時に使います。こういう本があってここにこう書いてあるんですっていう方が、（提案した内容の）通りがいいです。私たちはたかがNPO職員なのでどんなに経験があったとしてもよそ者ですから。

たかがNPOの職員ですが、そこ（支援）に対しては、根拠を求められます。

医療の先生や大学の先生がスポットできて、この（ハンドブックに記載されている）数値だけを言っても、一緒に（現状を）変えてくれるわけではないんです。

両方の軸が必要であって、根拠と現場と一緒に動いてくれる人とがセットになって、初めて現場は回り出します。だから、この仕組みがあるから、（ハンドブックは）必要。

組織内で（スフィア基準に関する）教育を、研修も含めて受けさせてもらっているからだと思うんですが、私たちは経験から学んでいくことも多いと思うんです。

けど（ハンドブックは）、支援者の私たちからすると普段当たり前にやらないような事の必要性を言語化してくれている。なのでなぜこれが必要かっていうことを、自分たちが理解する時と、人に説明する時に必ず使います。説明する時に（読み返して）、説明する相手にこういう言葉で言ったら伝わるんだとか、私がやっていることはこういうことだったのかっていう、振り返りになる。

振り返りの機会になる一方で、個人的な経験とか活動の概念化もできるし、対外組織に対しての説明責任を果たすための資料にもなっている。それ（ハンドブックの役割）は絶対的にあります

他方、災害対応の第一義責任を担う自治体職員においては、スフィア基準の存在の周知と防災においてハンドブックの利活用が進んでいない懸念が明らかになった。また、被災地域住民に長期間支援を提供することが多い社会福祉協議会においても、周知が進んでいないことが語られた。

（自治体職員は、）知らない人が多いです。内閣府のガイドラインも（あることは）知ってるけど、（内容は詳しくは知らない）の範囲（の回答者）が多かった。社協だと（知って

いる人は) 1%いくかいかないかという印象です。
社協って災害ボランティアセンターを動かしてきた(役割が)あります。災害ボラセンをやる社協の担当者は、(社協職員の中でも)限られています。社協全体(で考えた)時に、(主催する)研修で読んでいただいたりしても全く知らない(方が多い)です。人に関わるお仕事で、福祉関係者は特にですが、医療関係者、保健師の方々も知らない人が多いです。保健師さん達には、生活再建していく時にここ(スフィアハンドブック)に書いてあることいっぱいあるので、同じ認識のところからスタートできると嬉しいなって思うことはたくさんあります。
(ハンドブックは)共通言語として使えるツールではあると思っています。

社協さんの場合だと災害ボランティアセンターをどう動かしていくかという意識が(強くて)、幅広くその俯瞰的に総合的に支援をしていくという(意識があまり強くない場合)が多いんじゃないかな。
その時に東京から来た一支援団体の一職員が、あれもこれもしようよっていう風な話(をして)、個人の感覚としてあの人(こういう提案を)言ってるんだなっていうよりは、いやいやこういうものがあって、だからここまでやれるよ、どうやったらやれるのかを考えましょうよと(言える)、その前提のものがやっぱりないと、なんかうるさいこと言ってみたいな感じにどうしてもなっちゃうので、やっぱり(スフィア基準は)いるのかなと思います。

行政や社協を始め、災害支援組織など国内災害対応を行う人々が、災害支援が人道支援であるという認識が薄いため、ハンドブックが普及していないことが示唆された。

支援に行った時に、(現地の)社協職員の人から「ピースボートって、ウクライナの紛争地での支援とかもやっててすごいですね。人道支援みたいなのもやってるんですね」って言われたんです。
(「自分たちはそう見られているんだ」)そういう感じなんやと思ったんですけど、被災地で被災者の人を支援してるっていうのも人道支援ですよ。起こってる事象とか規模とかの違いはあると思うんですけど、自分たちがやってることがイコール人道支援だっていう感覚がないから多分そういう発言になると思うんです。
やっぱり、自分たちがどういうことをやろうとしてるのかとか、関わってるのかっていう意識というか感覚というところから多分更新をして(いく必要があると思う)。
例えばこの(ハンドブックの)タイトルを見た時とかに「人

道支援かー」みたいな、私たちはボランティアセンターだから、みたいな
多分（遠い世界の感じ）の感覚があるんじゃないかなと思う
んです。
別に社協さんとかに関わらず、自分もこういう災害のことに
関わり始めて、やっぱりこういう災害の状況とかに置かれた
人たちを
総合的に支援していこうという、いわゆるその人道支援から
関わるっていう（必要性を感じた）。ここからどうアプロ
ーチしていこうかっていう課題感を持っています。
社協さんとかボランティアセンターとかでいうと、個人のボ
ランティア活動っていう文脈から、なんかできるかなという
感覚を持って人が結構多いんじゃないかなと思うんで、そ
の辺のその出発点の違いは、結構多くの人にあるんじゃない
かなと思うんです。
なのでこれ（スフィア基準）はどう広めていくかっていうと
ここで結構スタート地点で難しくて、浸透していかないの
かなっていう感覚はあります。
私たちは人道支援の担当だと思ってるから読むんです。でも
行政職員さんに私も広めたいと思うけど、県職も自治体職員
も、（その年は）担当なんだけど（長い目で見たら）担当
じゃないじゃないですか。だから（スフィア基準を使おうと
いう意識には）至らない。
危機管理課だったら、担当の職員にこの部分は教えてって
言って、これ（ハンドブック）は読み込まないと思うん
です。業務分担なので、そこは担当課の職員さんが覚えてもら
えばいいと思っているんじゃないでしょうか。
被災者支援って、今の困窮支援で言うところの、「健康で文
化的な最低限の生活」であって、文化的という言葉入って
います。それが被災被災者（にも当てはまる）っていうのが、
しっくりくる人は少ないかもしれない。でも、被災者を助け
るための、健康で文化的な生活のための最低限のハンドブ
ック、最低基準っていうものなんです。
被災した方が健康で最低限文化的な生活ができるためには、
これを（支援をする）人たちは読まなきゃいけない。

日本の災害対応の特徴として、従前からの対応計画に基づいて行われるた
め、避難所運営マニュアルの中にスフィア基準を入れ込むことが、さらなる
普及に繋がることが示唆された。

人道支援としてその状況を見て、今何が必要かを考えてやっ
ていきたいと思いますというよりも、事前に準備されているものを
実行する、またはどう実行していくかという考えの方が強い
です。
なので、本当に浸透するかどうかは別としてまずその（基準
があることを）認知させるっていう意味では、避難所やボラ
ンティアセンターのマニュアルとか、マニュアル自体を作る

ときにこれが参考（にしたほうが良い資料）なんです、これをもとにやりますと書かれてあれば、今以上に認知はされるんだらうと思います。

トイレの話って結構明確で具体的な課題ですよ。マニュアルとか計画があるのに、実行が災害時できてないっていうのは、そもそも計画とかマニュアルの内容が、多分（使えるように）なってない状況の方が多いのかなと思うんです。マニュアルの中に、どっちかっていうとこういう風に、こういうことをやるっていうことの中に、スフィア基準が提案してるような視点が含まれてないから、今みたいな状況じゃないかなと。

（スフィア基準が災害対応）計画に入っていないとか、（スフィア基準を用いた災害対応を）想定されてないって（自治体）ことの方が多いのかなと考えます。

基準3.2のトイレのアクセスと使用っていう基準に基づいて最初から計画されていたら、誰も困らなかつたんじゃないかな。

計画に全部入れ込んで欲しいです。

（災害支援をする時）毎回思うけど、行政ってマニュアル通りにできる、ものすごい能力にたけた人たちなんです。だから計画入ってればやれると思うんです。（スフィアハンドブックを）計画書作るときの、参考書にして欲しい。

たまにどうにもならない（行政側の理解が得られない、現場が動かない）って思うと、その行政が作成したマニュアルを読み返して、避難所へマニュアルにも書いてありますって指摘します。もちろんできてない事は言いませんが、（このように書かれているので）取り入れましようかと促したりします。

後スフィアだと理解してもらえないけど、男女共同参画の視点で話したら伝わる時もあります。

行政や、スフィアハンドブックの厚さに抵抗を持つ災害支援者向けに、使いやすい資料があると普及するのではないかという提案があった。

これは支援の中で運営する中で最低限分かって活用してほしいっていうものは、ステップで学んでいける、読み取れるようなものになってたら分かりやすいのかなって。最初は本当に簡単な、一番身近に考える、水の問題とかトイレの問題とか、生活面で、一番社協さんや行政の人たちが必ず関わることを、ステップの一番分かるところにし（書いて）という、そこから順番に、さらに深めていけるようなものっていうのがあったら、もうちょっと興味持ってくれるかなっていうのは思った。

私はそれがあつたら分かりやすいなって。私が理解できるなつていうのは思いました。

例えば、避難所立ち上げることになつてどうしよう、みたいになつてる人にとって、これなんか便利だなとか、これ使えるなつていう印象にするためには、確かに簡単にすることの過誤みたいなのは当然ありますけど、（通路の）幅はこれだけは必要とかつていう情報が、ポンとあつて、その細かいのはここに載つてますというのがあるといい。

ハンドブックの記載内容が、先進国である日本の生活様式や文化に沿つていないことが普及の阻害要因の1つであることが語られた。

例えば、月に石鹼1個250グラムつて書いてある。（でも日本の災害対応の時に）1月どうやつてそれを（渡すんだらう。）日本は固形石鹼（を使つている人よりボディシャンプーを使つている人の方が多い）、みたいな違和感。

また、スフィア基準が国内で浸透しない要因の1つとして、日本における災害支援では、災害支援を生業とするキャリアパスが僅少であることが示唆された。

日本はエイドワーカーが少ないんです。エイドワーカーだつたらこれ読むけど、（日本の災害支援者は）読まないんです。ボランティアとか民間というか、一時的にやるような人たち。いわゆる人道支援で食べてていく、エイドワーカーつていうのは日本にはほぼいない。

私たちの団体は、結構それをベースに考えているから、支援をすることを仕事にしてるんですけど、この業務この活動つて（限局的に）なると、別に有給でやらない人もいるし、その時だけの人もいるし、パートタイムでやつてる人も沢山いる。

社協も一緒に、別にそれ（災害支援）は本業だと思つてないから、

（ハンドブックが必要だと思わないし）、（一時的な仕事のために）にこんな分厚い本を読むかつていう話だと思つう。

日本における災害支援に関する助成制度が、人件費を計上することができないものが多いことも、普及を阻害する関連要因であることが示唆された。

日本では災害支援に関する助成金は、人件費が付くものが少ない。本調査の協力組織は、多くの職員がスフィア基準に基づいた支援を行えるよう組織的に取り組んでいる。更には、過去に行政から避難所運営支援活動に対して、無償ではなく事業委託を受けた経験がある組織であることが明らかになった。行政側もこのような支援形態があることを認識すると、国際基準に基づいた災害対応が広まる可能性が示唆された。

行政側が運営を頑張ろうとしていたけど厳しくなつてしまし

た。
他県からの応援職員がずっと入ってたけど、COVID-19が流行って、それ（他県からの応援）が引いてしまった。県内の支援組織に依頼があったけど、人数を輩出できないという状況になりました。なので、NPOで初めてちゃんと（活動費が）払われるケースになりました。
応援自治体さんが引くのでその予算内でNPOを入れるということでした。正確な情報は分からないけど、一応救助法の枠組みの中でNPOに対して業務委託費が払われて対応したという事例です。
担当の行政さんが1人か2人、県内支援組織から1人から2人、私たちは常駐で同じメンバーが15人くらいいるという仕組みです。ここに加えて地元の支援組織さんも入ってきていたはず。

又、国内で開催される研修の開催方法についても課題があることが語られた。

毎回（研修を受ける時に感じるのは）、海外で難民キャンプも含めての支援をしている支援者の方々と、国内で支援をしている人たちと噛み合わないんです。

（スフィアハンドブックは）共通言語で、考えていることは一緒だけど、（現場の）イメージすることが全然違うので、かみ合わない。

技術的な章

協力者全員（5名）が最も使っているのは避難所および避難先の居住地の最低基準であると回答した。その次に用いられているのは食料保障と栄養の章および給水、衛生及び衛生促進の章であった。用いられ方は、支援計画に基本行動・基本指標・ガイダンスノートがシステマティックに組み込まれているというよりは、日々の活動の際に、より倫理的な支援者としての意識づけに用いられていることが明らかになった。

スフィアを基準に比べてよりは、支援の中の基準として（認識）は当たり前に入っている。（ハンドブック）を見返して何かって感じではあまりないかもしれない。

ハンドブックを見てこれだなんていうよりは、経験則の中で対応していることがあります。（その日の支援の）後で読んで、さっき言ったことけど、この対応ってこれのことだったなんていうような、これでよかったんだなんていうような感じで使っている。

記載されている指標がどのようなエビデンスから導かれているのか記載があると良いと言う指摘があった。日本国内での対応では、日本語で書かれた論文を支援者が更に検索して、それらを用いていることが報告された。

給水所の距離について、家庭から一番近い給水所の距離が

500メートル未満という指標がありますよね。誰に対しておいてなぜ500メートルなのかという理由が知りたい。待機時間が30分未満になるように500メートルなのかとか想像しますが、（理由は）こうなんだよと説得力持って、（現場を）改善させていく時に欲しいなって思う。
行政との交渉のために。

日本語論文を見たりしますし、避難所のレイアウトだと、建築の法律はどのようなものかを調べます。
スフィアを軸に、さらなる情報源を集めて、説明できるようにしていく。

他の組織との協働の際に、スフィア基準を始めとして共通言語がないために、給水等生命に関わる支援で支障が起きていることが語られた。トイレの手洗い場の設置についての課題では、関係部署が水と衛生、衛生促進の最低基準章内の「衛生促進基準1.1衛生促進」の基準を認識していれば回避できた事項であると考えられる。また、日本では食料配布の際にレトルト食品が用いられることがあるが、避難所および避難先の居住地の最低基準章内の「基準4：家庭用品」の項目を関係部署が認識していないため、食べられずに終わる課題があることが明らかになった。また、避難所のインフラストラクチャーである配電の問題があることも語られた。この問題には避難所および避難先の居住地の最低基準章内の「基準1：計画立案」の最低基準、および「基準2：立地および避難先の居住地の計画立案」が認識されていたら回避できたことが考えられる。

保健師さんがここに手洗いトイレがあるのに手洗い場所がないしょとか指摘しに来ます。私たちも必要なのは分かっているんです。指摘するなら、仮設のタンクでいいから準備して下さいって思うんです。
でもこの水を誰が毎日どこから汲んでくるか考えてくれないんです。そういう作業を住民ができますか？（避難所の）運営者がそこに手が回りますか？って思う。言うのは簡単なんだよって毎回思います。
やる人と環境を見たら（そう簡単な事ではない）のに、自主運営自主運営って言われても、できるわけないって思います。

（自治体の）計画上で、仮設トイレの設置そのものと準備の手配をするということが書かれている自治体はすごく少ない。基本的に常設トイレを使うことが前提です。常設トイレ（の数）と（想定）収容人数で考えると、もうその時点で足りていない。なのに計画外のところがそもそもすごく多い。300人程度の収容を想定している避難所で、常設のトイレ女性用3つ、男性用2つ、みんなのトイレ3つだけで賄おうとしているような状況で、仮設準備する予定はありますかかって聞いても、ないですと答える避難所はすごく多い。

ユーザーの使用までは考えていない（支援が多い）。物資でも避難所でも。例えばレトルト食品。（配給の）弁当以外でも、（カロリー補給や栄養のバランスをとるために）、レトルト食品を提供します。でも、レンジもない湯で温めもできないんです。お皿もありません。だから、レトルト食品がずっと（食べられないままで）置いてあるんだけど、取れるわけじゃないじゃんみたいな。

（支援する）方からすると、自分自身に課せられている食物配布を実行しているかどうかというところで（終わっていても）、結果までは視野に入っていない。

レトルト（食品の問題が）改善しない一番多い原因は、電圧が足りないからレンジを置けない問題とか、冷蔵庫を設置しないみたいな話が多いです。

よく保健師さんたちが来て布団干してますかって言われるんです。私たちだって住民さんだって、干したい気持ちはあります。でも、どこに150人分干せるのって思う。それで、次の週に来て、布団干しましたかって聞きに来ます。やってます。ちょっとずつですけど。

そもそも物理的に物を準備してくれれば、布団乾燥機なり、網戸なり冷蔵庫なりを、（行政が）準備すれば、解決できるのって思います。

災害救助法として、自治体や保健師がもうちょっとプッシュしてくれるのかと言うと、その辺は今までほとんどなくて。結局目の前で困ってるから、民間（の力）でどうにか何とかしてるっていう方が、私の経験上は多いです。私たちの組織が支援に入らなかった避難所も含めて、なぜなんだって（思います）。

このような課題を抱える中でも、調査協力組織からは、避難所で生活をすする災害の影響を受けた人々に丁寧にかかわることを介して、問題を1つずつ解決する実践方法が語られた。このようなアプローチは、基本的な章と技術的な章を通してスフィアが強調している、当事者中心の支援が実践されていることを示している。また、住民の声をまとめて、当事者ができることのサポートと行政側に求めるサポート内容を判別した上で、行政からの理解を得るという、パートナーシップに基づいた支援が語られた。

（避難所の中のコミュニティで）今まで班分けとかされてなかったら、（避難所での生活スペース）エリアごとに班みたいなのを作って、リーダーを作ります。そして、リーダーたちが集まって情報を共有する場、運営者と共有する場を作ったりします。その場の中で、衛生とかトイレの問題について、住民さん（の意見が出る場）を出すのを作ります。その場で、こちら側（支援者側）から、掃除できない理由を聞かせてもらいます。

例えば掃除用具がないという問題だったり、（掃除する）夕

イミグが（問題なら）、みんな（掃除を）やる時間が作れるなら作ってみようと、一緒に取り組みます。

住民さんと一緒にしていくことが多いですね。その場（避難所）で、班長さんみたいな（取りまとめができる）方々がいたら、1回会議の場でどういう形だったらできるかっていう話し合いをします。その時にまとまったことを、（班長）は持ち帰って、その地区の人たちができるのか確認してもらいます。

属性によって、例えば、働いている（人は活動している）時間帯が違うので、ママたちはできるのかとかパパさんたちはできるのかとかとまた確認します。

（その上で）こうなったよという合意決定を図って、実施にもっていきます。また、生活ルールを知りたい住民さんに、周知する場を設けるというプロセスもします。

会議の情報共有の場では、声を上げられる人からしか意見は聞けないので、正直多くは吸い上げられないんです。なので、普段の（避難所の）受付での会話とか、居住スペースに行った時の会話とかから始めます。

マイノリティの人たちの場合は、その人と仲良い世帯の方が誰かをつかんだりするところから始めます。その方のパートナーとか世帯の方が本人も含めて、（移動や、生活支援、コミュニケーションレベルなどの点で本人が）普段どれくらいできるのかを確認した上で、（支援として）ここまではできるよって言っています。

本人も手伝って欲しいという意味あれば、それを周りに共有する場をまた設けるとこをします。そうすると理解者が増えていくのです。

基本的なことが書かれた章：人道支援における必須基準

CHSについてはインタビューサポーターも参加し、計6名からデータ収集を行った。まず、各協力者にハンドブック50ページのコミットメントに照らし合わせて、支援者個人と組織における各コミットメントの達成度を3段階（高い、中程度、低い）で評価を求めた（表1と2）。次に、より具体的に達成への取り組みを明らかにするために、ハンドブック内の「基本行動と組織の責任をモニタリングする際の質問項目」（p. A1-A8）を用いて支援者個人と、組織としての取り組みの評価を行った。質問項目に対して、取り組む努力をしたか否かの回答を求めた（表3と表4）。

支援者個人と組織における各コミットメントの達成度の3段階評価

支援者個人での評価（表1）では総じて中程度から高い自己評価が報告された。コミットメント4「影響を受けた地域社会や人びとが自らの権利や保障されるべき内容を知り、必要な情報を確保でき、自身が関係する事柄の意思決定に参加できる。」は全ての協力者が達成度が高いと評価した。他方、組織と

しての達成度（表2）ではコミットメント1「影響を受けた地域社会や人びとはニーズに合った支援を受けられる。」、2「影響を受けた地域社会や人びとは、必要な時に必要な人道支援を受けられる。」、6「影響を受けた地域社会や人びとは、関係団体間で調整され、それぞれが専門分野を補いあいながら過不足のない支援を受けられる。」、9「影響を受けた地域社会や人びとは、資源が支援組織によって効果的、効率的、倫理的に管理されることを期待できる。」は5人が高いと評価したものの、コミットメント8「影響を受けた地域や人びとは必要な支援を、十分な能力のある管理の行き届いた職員やボランティアから受けられる。」では高いと回答した者がいなかった。

表1：基本行動の達成度の3段階評価

CC	高い	中程度	低い
1	3	3	0
2	3	3	0
3	2	3	1
4	6	0	0
5	3	3	0
6	2	4	0
7	3	2	1
8	2	3	1
9	3	3	0

注：青：5-6人、緑：3-4人、橙：1-2人、赤：0人

表2：組織としての達成度の3段階評価

CC	高い	中程度	低い
1	5	0	0
2	5	0	0
3	4	2	0
4	3	2	0
5	3	2	0
6	5	1	0
7	4	2	0
8	0	4	2
9	5	1	0

注：青：5-6人、緑：3-4人、橙：1-2人、赤：0人

基本行動と組織の責任をモニタリングする際の質問項目を用いて、支援者個人の達成評価を行った（表3）。個人のレベルでは、最も取り組まれたコミットメントは4の「影響を受けた地域社会や人びとが自らの権利や保障されるべき内容を知り、必要な情報を確保でき、自身が関係する事柄の意思決定に参加できる」であり、8質問中3質問において、5人または6名が取り組んだと回答した。ただし、質問8「インターネットを介した支援が提供される場合、職員との対面する機会がなくてもフィードバックを人びとが行う複数の方法が用意されているか」に取り組んでいると回答した協力者はいなかった。

最も課題のあるコミットメントは、コミットメント3の「影響を受けた地域社会や人びとは、人道支援の結果、負の影響を受けることなく、よりよい備えや回復力（レジリエンス）を得て、より安全な状態におかれる」であり、10質問中3質問において、取り組んでいると回答した協力者が1名だった（質問5「体制、組織、任意のグループ、指導的立場の人びと、支援ネットワークな

ど地域社会がもつ回復力（レジリエンス）を把握し、彼らの能力を高めるための計画を備えているか。」質問6「地域社会、特に疎外されている少数グループが主体となった互助、初期対応、今後の対応のための能力の育成を支援組織の職員は、効果的に支持しているか。」質問9「支援活動が地域経済に及ぼしうる影響を明らかにするために、地域の市場と経済の評価が完了しているか。」）。

表3：基本行動と組織の責任をモニタリングする際の質問項目を用いた支援者個人の達成評価

コミットメント1：影響を受けた地域社会や人びとはニーズに合った支援を受けられる。

個人1	個人2	個人3	個人4	個人5	個人6
4	2	3	4	4	3

コミットメント2：影響を受けた地域社会や人びとは、必要な時に必要な人道支援を受けられる。

個人1	個人2	個人3	個人4	個人5	個人6	個人7
3	3	3	3	2	2	2

コミットメント3：影響を受けた地域社会や人びとは、人道支援の結果、負の影響を受けることなく、よりよい備えや回復力（レジリエンス）を得て、より安全な状態におかれる。

個人1	個人2	個人3	個人4	個人5	個人6	個人7	個人8	個人9	個人10
3	3	3	3	1	1	2	2	1	2

コミットメント4：影響を受けた地域社会や人びとが自らの権利や保障されるべき内容を知り、必要な情報を確保でき、自身が関係する事柄の意思決定に参加できる。

個人1	個人2	個人3	個人4	個人5	個人6	個人7	個人8
6	1	3	2	5	5	2	0

コミットメント5：影響を受けた地域社会や人びとは、安全に苦情や要望を述べることができ、迅速な対応を受けられる。

個人1	個人2	個人3	個人4	個人5
1	1	2	2	2

コミットメント6：影響を受けた地域社会や人びとは、関係団体間で調整され、それぞれが専門分野を補いあいながら過不足のない支援を受けられる。

個人1	個人2	個人3	個人4	個人5
2	2	2	2	2

コミットメント7：影響を受けた地域社会や人びとは、支援組織が経験や振り返りから学ぶことで、より良い支援が提供されることを期待できる。

個人1	個人2	個人3	個人4
3	3	3	2

コミットメント8：影響を受けた地域や人びとは必要な支援を、十分な能力のある管理の行き届いた職員やボランティアから受けられる。

個人1	個人2	個人3	個人4	個人5
2	2	2	2	2

コミットメント9：影響を受けた地域社会や人びとは、資源が支援組織によって効果的、効率的、倫理的に管理されることを期待できる。

個人1	個人2	個人3	個人4	個人5	個人6
2	2	2	1	3	0

注：上段の数字は質問項目の番号、下段の番号は当てはまると回答した人数（n=6）
青：5-6人、緑：3-4人、橙：1-2人、赤：0人

次に、基本行動と組織の責任をモニタリングする際の質問項目を用いて、組織としての達成評価を行った（表4）。組織として最も取り組んでいると回答

した質問が多かったのはコミットメント1「影響を受けた地域社会や人びとはニーズに合った支援を受けられる」であった。質問1「人権に則り、公平かつ独立した人道支援の確固たる方針が組織にあるか。職員はそれを認識しているか。」、質問2「関係者は組織の在り方が、公平で独立した差別のないものであると実感しているか。」、質問5「組織は、変化するニーズに応えるための資金調達方法、人員配置方針、支援計画の柔軟性を備えているか。」において5人または全員が取り組んでいると回答した。

全体的に、個人での取り組みと比較して、組織としての取り組みの方が取り組んでいないと評価をした質問項目が多いことが明らかになった。取り組んでいると回答した協力者がいなかった項目は、コミットメント3、5、6、8であった。最も取り組んでいると回答した協力者の数がいなかったコミットメント8の「影響を受けた地域社会や人びとは、必要な支援を、十分な能力のある管理の行き届いた職員やボランティアから受けられる」であった。質問項目は1、2、5、8、9、10であった。質問1「支援の規模と焦点に沿った人材の質と量を選定する手順は、整備されているか。」質問2「組織規模の計画には、将来のリーダー育成と新たな能力の開発を視野に入れているか。」質問5「職員を採用、訓練、査定する際に、影響を受けた人びとからの声に耳を傾け、意見に対応できる能力に関連した資質を考慮しているか。」質問8「すべての職員は、業績管理、職員の能力開発方針やその手順について説明を受け、常に最新の情報を受け取っているか。」質問9「すべての職員と請負業者は、性的搾取と虐待防止に言及した行動規範に署名することが義務づけられ、任命時に規範について重要事項の説明を受けているか。」質問10「金融業者や商業組織との契約に、性的搾取や他の搾取を防ぐための明確な声明、条項、行動規範が含まれているか」であった。

コミットメント3「影響を受けた地域社会や人びとは、人道支援の結果、負の影響を受けることなく、よりよい備えや回復力（レジリエンス）を得て、より安全な状態におかれる」で、取り組んでいるとの回答が無かったのは、質問1「組織に、支援活動を実施する地域の脆弱な立場におかれた人びとのリスク評価と、そのリスクを軽減するための取り組みの実施を必須としているか。それらを職員に周知しているか。」と4「性的搾取、虐待、差別に関して、性的指向および性自認の多様性に対する差別も含め、それらに対応する方針と手順が定められているか。それらを職員に周知しているか。」であった。

コミットメント5では、質問4の「性的搾取、虐待、差別防止についての組織の方針と手順は、影響を受けた地域社会や人びとに認識されているか」、コミットメント6では、質問2「協働する団体の選択基準と、協働と調整の方法や条件は確立している」で、当てはまると回答した協力者はいなかった。

表4 基本行動と組織の責任をモニタリングする際の質問項目を用いた組織としての達成評価

コミットメント1：影響を受けた地域社会や人びとはニーズに合った支援を受けられる。

組織1	組織2	組織3	組織4	組織5	組織6
6	5	2	2	6	3

コミットメント2：影響を受けた地域社会や人びとは、必要な時に必要な人道支援を受けられる。

組織1	組織2	組織3
2	2	1

コミットメント3：影響を受けた地域社会や人びとは、人道支援の結果、負の影響を受けることなく、よりよい備えや回復力（レジリエンス）を得て、より安全な状態におかれ

る。

組織1	組織2	組織3	組織4	組織5	組織6
0	1	3	0	2	4

コミットメント4：影響を受けた地域社会や人びとが自らの権利や保障されるべき内容を知り、必要な情報を確保でき、自身が関係する事柄の意思決定に参加できる。

組織1	組織2	組織3	組織4
2	2	1	2

コミットメント5：影響を受けた地域社会や人びとは、安全に苦情や要望を述べることができ、迅速な対応を受けられる。

組織1	組織2	組織3	組織4	組織5
1	1	3	0	2

コミットメント6：影響を受けた地域社会や人びとは、関係団体の間で調整され、それぞれが専門分野を補いあいながら過不足のない支援を受けられる。

組織1	組織2	組織3	組織4
2	0	2	2

コミットメント7：影響を受けた地域社会や人びとは、支援組織が経験や振り返りから学ぶことで、より良い支援が提供されることを期待できる。

組織1	組織2	組織3	組織4
4	1	4	4

コミットメント8：影響を受けた地域や人びとは必要な支援を、十分な能力のある管理の行き届いた職員やボランティアから受けられる。

組織1	組織2	組織3	組織4	組織5	組織6	組織7	組織8	組織9	組織10	組織11	組織12
0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1

コミットメント9：影響を受けた地域社会や人びとは、資源が支援組織によって効果的、効率的、倫理的に管理されることを期待できる。

組織1	組織2
2	1

注：上段の数字は質問項目の番号、下段の番号は当てはまると回答した人数（n=6）
青：5-6人、緑：3-4人、橙：1-2人、赤：0人

コミットメント7の「影響を受けた地域社会や人びとは、支援組織が経験や振り返りから学ぶことで、より良い支援が提供されることを期待できる」については、以下のような情報共有への継続的な試みを行っていることが語られた。

例えば、私たちが知ることができた情報は、自治体にすべて残して帰ります。
住民の情報を把握するためのアンケートを、私たちだけじゃなくて、行政からも合意を取るし、地元の支援者にも協力してもらって一緒にやって、作っていくっていうのをまずやります。そのできたデータを行政に戻すのと、一緒に関わった社協にもちゃんと共有をして、その改善につなげていくっていうことをやっています。

ただ、住民さんにまで共有できるかというと、全て（できている）ではないです。タイミングですね。
例えば、その集計が終わるのが、避難者との僕らの関わりが避難所が閉じるみたいな時だったりすると、それから先になると、私たちが（住民に）アクセスできないから、伝えられなく

なる。

ブログには公開したりするんですよ。調査データみたいなのを公開したりするから。（インターネットがあってブログに）アクセスを頑張ることができる人はできるかもしれないけど、避難所に入った人、仮設に入った人は、行政側とか社協から言わない限りは（難しい）

アンケートでも、その情報源はどこどこに共有します、という承諾は必ず出てからやります。

今言った全部の流れは、ほとんどのところ（支援組織）でされていないし、そんなプロセス度外視されるので。

それをスタンダードにできるかということ、今はまだできた所とできなかった所があるんですよ。

組織内としてというよりも、相手方ですね。相手の行政が乗り気かどうか、それで（情報の開示のするしないや程度が）結構変わる感じですね。

もっとも取り組めていないと評価がされたコミットメント 8ではあるが、協力組織は可能な限り職員にはサイコロジカル・ファーストエイドの研修や、本スフィア基準関連の研修、その他の関連研修等には、組織として職員の受講を奨励していることも報告された。また、心理師でもある職員や、支援者支援を行っている外部リソースなどに相談をすることができる環境があることも語られた。

考察

本調査により、スフィア基準に関連した研修を受けた支援者は、スフィア基準を常に意識していることが明らかになった。これは研修事業の成果が、日本の人道支援における質の保証の一助になっていることを示唆している。しかしながら、災害対応の第一義責任を担う自治体職員や、社会福祉協議会の職員など、災害支援に携わる人々の中には、スフィア基準の存在の認知や利活用が進んでいないことが課題として浮き彫りになった。特に、災害支援が人道支援であるという認識が薄く、スフィア基準の普及につながるハンドブックを利用する人が少ないことが指摘された。さらに、スフィア基準のハンドブックの記載内容が、日本の生活様式や文化に沿っていないことも課題として浮き彫りになった。これに対しては、より使いやすい資料を作成するなどして、より多くの人々にスフィア基準を浸透させることが必要である。加えて、避難所運営マニュアルなどの災害対応計画に、スフィアハンドブック内の最低基準や基本行動、基本指標を取り込むことが必要だと考えられる。

人道支援における必須基準では、個人と組織での取り組みの度合いは必ずしも呼応している訳ではないことが明らかになった。しかし、本ヒアリング調査のプロセスを通して、協力者は改めて自身と自組織の取り組みについて振り返りを行うことができ、改善すべきコミットメントが可視化された。また、支援者の能力を確認するコミットメント 8 に対しては、より客観的に自己評価をするために、スフィア基準を用いた評価指標の作成もその一助になりうる。このような取り組み自体が、コミットメント 7 に対する組織的な取り組みであると評価できる。

スフィア基準が国内で浸透しない要因として、災害支援を生業とするキャリ

アパスが限られていることや、助成制度が人件費を計上できないことが挙げられた。ジャパン・プラットフォーム（JPF）は、助成申請時にスフィア基準に基づいた支援を義務付けることで、一定の認知度の高まりや支援への利活用に繋がった。ただし、国内の災害支援に対して大型の助成を行う組織では、JPFのようにスフィア基準に基づく支援を制度上求めていない事や助成制度ごとに人件費などの管理費に関する方針が異なる事なども影響要因であると考えられる。

また、本調査に協力した組織は、長期間にわたり15人程度の大人数を現地に派遣できる組織的な土壌を有している。本邦のNGO/NPOの職員数の中央値は、認証法人では3人、認定・特例認定法人は6人（平均値は各8人と15人）であり、職員数は欧米のNGO/NPOと比較すると少ない。気候変動などにより、これからも災害事象が多いことが予測される日本において、災害支援を行うNPOに求められる役割は今後増大することが予測される。支援者からこれらの課題を解決するためには、国内NPOにおける災害支援を専門とするキャリアの確立や、助成制度の見直しなどが必要であることが示唆された。

おわりに

本調査は、日本の災害支援に関わるNPOがスフィア基準を学んだ後、どのように支援に反映させてきたのかを明らかにした初めての調査である。調査協力者全員が、スフィア基準は日本の災害対応における共通言語になり得ることについては賛同していた。また、支援の現場でハンドブックは、多くの関連組織によってなされる災害対応がより相互補完的になるために、また、災害の影響を受けた人々の尊厳ある生活への権利が守られるために用いられていることが明らかになった。一方で、行政などの認知度の低さも明らかになった。本調査で明らかになった課題に取り組むことが、今後の本邦における人道支援における質の保証と説明責任のさらなる実践に繋がると考える。

謝辞

本研究は科研番号17K12521「避難所環境整備のための国際基準を日本・先進国版へ改定する取り組み」（研究代表者：原田奈穂子）の研究成果の一部である。

2022年度JQAN主催インタビュープロジェクト

調査協力団体：

一般社団法人ピースボート災害支援センター

調査チーム：

インタビュアー 原田奈穂子（岡山大学大学院ヘルスシステム統合科学研究科教授、こころのかまえ研究会）

インタビューサポーター 小林深吾（一般社団法人ピースボート災害支援センター理事）

プロジェクト運営責任：

支援の質とアカウントビリティ向上ネットワーク（JQAN）（国際協力NGOセンター内）

助成：

特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム
文部科学省科学研究費助成事業 科研番号17K12521 「避難所環境整備のための
国際基準を日本・先進国版へ改定する取り組み」