

2011年度 外務省NGO研究会 事業報告書

国際協力におけるNGOの役割

スフィア・ハンドブック改定版の日本への普及
東日本大震災の支援へ参照されるものを目指して

2012年3月発行



認定NPO法人 Japan Association for Refugees

難民支援協会

はじめに

本報告書は、特定非営利活動法人難民支援協会が外務省からの委託を受け、2011 年度に実施した NGO 研究会「国際協力における NGO の役割」の事業成果をまとめたものです。

1990 年代後半から、「Rights Based Approach(権利に基づくアプローチ)」が援助に関わる人たちの間で紹介され、援助を受ける側の権利が意識されるようになってきました。こういった潮流を受け、NGO 研究会ではこれまでも、受益者の権利に配慮した事業形成のあり方についての法的な基礎や、クラスターアプローチの中で権利配慮を中心化させていくことについて学んできました。今年度は「国際協力における NGO の役割～スフィア・プロジェクト改定版の日本への普及、東日本大震災の支援へ参照されるものを目指して～」と題して、東日本大震災の支援活動を参照しながら、援助を最も必要としつつもそれが届きにくい受益者(被災者)をどのように保護すべきかを、プロテクションの視点から学びました。

世界各国における人道支援においては、これまで緊急を要するために効率性のみが優先され、そのためにいわゆる可視化できる人(主に成人男性)を中心として事業が実施される傾向にありました。例えば、被災地で配給を行う際、健康な男性で、配給の列に並べる人のみが支援を受け取っており、社会的脆弱性の高い女性、障がい者、子ども、高齢者、情報弱者など、様々なマイノリティが配給から漏れてしまうおそれがありました。近年、そのような社会的脆弱性の高い人々の視点も入れて事業計画・実施等を行う必要性が指摘されており、彼らの保護を含めたプロテクションは各団体が「知っておくべき事」としての性格を強めています。また、子どもや女性の保護といったプロテクション単体としての事業実施ではなく、水・衛生、食糧配布等他セクターにおいても支援から漏れてしまいがちな人々にも配慮して事業を行う旨の最低限の基準が示されています。

本 NGO 研究会では、参加型ワークショップと公開シンポジウムを通して、人道支援に関わる NGO らが作成したプロテクション・ガイドラインであるスフィア・ハンドブックや HAP について学び、知識と経験を共有しました。そして、参加者が実際に経験した東日本大震災の支援活動を題材にこれらの国際基準の有用性を確認することで、より具体的で実践的な学習を行うことができました。

本報告書は、今年度の NGO 研究会で行われた以上の全 3 回のワークショップと公開シンポジウムの内容及び資料をまとめたものです。本研究会にご協力いただいた皆様へ感謝するとともに、本報告書が今後の人道支援におけるマイノリティの権利保護や、プロテクションの実践への一助となれば大変幸いです。

2012 年 3 月

特定非営利活動法人 難民支援協会

目次

■目次	2
■第 1 章 NGO 研究会の背景と実施方針	3
■第 2 章 各回ワークショップの報告	6
第 1 回ワークショップ「人道支援の説明責任、品質管理、 およびスフィア最低基準に関するオリエンテーション」	6
第 2 回ワークショップ「改訂版スフィア・スタンダードと東日本大震災 ～保健の対応を中心に～」	19
第 3 回ワークショップ「災害支援団体が守るべき支援の国際基準を学ぶ ～スフィア・プロジェクトについて～」	33
■第 3 章 公開シンポジウム「東日本大震災と人道支援の国際基準 ～援助の中で周辺化されがちな視点を中心に～」	37
■第 4 章 東日本大震災被災地訪問報告	47
■別添資料	50
1. 第 1 回ワークショップ	51
2. 第 2 回ワークショップ	59
3. 第 3 回ワークショップ	63
4. 公開シンポジウム	73

第 1 章 NGO 研究会の背景と実施方針

1. 背景と目的

スフィア・プロジェクトとは、緊急人道支援の現場で活動する NGO が最低限守らなければならない指標であり、人道憲章をその拠り所としている。1998 年に策定されたスフィア・ハンドブックは 3 度目の大幅な改定を経て、2011 年 4 月 14 日に英語版が発表された。新規版は、主に給水と衛生、食糧、シェルター、保健から構成されているが、今回の発表では今まで以上に被災者の安全とプロテクションについて着目されている。

2011 年 3 月に発生した東日本大震災においては、国内で未曾有の災害であり、被災者支援のために官民の垣根を越えた多くの関係者の連携が実施されている。これまでにない官民の連携が実現していく中で、とりわけ民間で新たに加わる団体が最低限の援助基準を理解していることが重要である。そのためにも、今年度の NGO 研究会において改定版スフィア・ハンドブックを日本語へ翻訳し、支援が中心に行われている東北地方でのワークショップも経て、人道支援に係わる基準を広く関係者と共有する機会としたい。

2. 実施方針

1. 2011 年 4 月 14 日に公開された改定版スフィア・ハンドブックの日本語訳を策定し、印刷・配布する。
2. 改定版スフィア・ハンドブックを用いたワークショップ（導入編）を仙台（予定）にて実施する。この際に、東日本大震災の支援に係わる NGO・NPO ほか多様な関係者の参加を目指す。
3. より専門性に特化したスフィア・プロジェクトのワークショップ（テーマはプロテクションと保健を想定）を 2 回、東京（予定）にて実施する。また、うち 1 回はシンポジウムとし、成果を広く共有することとする。
4. NGO の枠を超えて、事業実施に関わる関係者（研究者、国際機関、政府機関を含む）の意見・事例提供も取り入れていく。
5. 研修を通じて NGO スタッフのキャパシティ・ビルディングを行い、あらゆるセクターにおいてスフィア・スタンダードに沿った事業実施についての理解を深め、実際に一連のプログラムサイクルの中で実施できるようにする。

3. 活動内容

(1) 改定版スフィア・ハンドブック日本語訳作成、印刷・製本

2011 年版スフィア・ハンドブックの日本語訳を作成し、2012 年 3 月に発行。また、ウェブサイト上でも公開することにより、関係者が利用可能な状態にし、より広い普及を目指す。

(2) 研修

1) 参加型ワークショップ 1:

「人道支援の説明責任、品質管理、およびスフィア最低基準に関するオリエンテーション」
東日本大震災の支援の現場において、介護の必要な高齢者、妊婦、子ども(両親を失った場合も含む)など特別の配慮を必要とする人たちの視点が明らかになっている。そのような援助の中で周辺化されがちな人々への支援にいかされることも念頭におき、スフィア・プロジェクトに書かれている「プロテクション」の箇所を中心に、援助の際に忘れてはならない視点に関してワークショップを実施した。

- ・ 日時:2012 年 1 月 30 日(月) 10:00~17:00
- ・ 会場:国際協力機構研究所
- ・ 講師:ウマ・ナラヤナン(Uma Narayanan) / チャーチ・ワールド・サービス
ジェイミー・ムン(Jamie Munn, Ph.D.) / チャーチ・ワールド・サービス

2) 参加型ワークショップ 2:

「改訂版スフィア・スタンダードと東日本大震災～保健の対応を中心に～」
東日本大震災の支援の現場において多くの活動がみられたヘルスに関して、医療従事者にかかわらず、より広い視点から改定版スフィア・プロジェクトの趣旨を共有するワークショップ実施した。

- ・ 日時:2012 年 2 月 11 日(土) 14:00~17:00
- ・ 会場:国際協力機構研究所
- ・ 講師:中村安秀 / 大阪大学大学院人間科学研究科国際協力学教授
五十嵐ゆかり / 聖路加看護大学母性看護学・助産学助教授

3) 参加型ワークショップ 3:

「災害支援団体が守るべき支援の国際基準を学ぶ～スフィア・プロジェクトについて～」
日本語訳にされた改定版スフィア・プロジェクトを用いて、東北地方を中心に援助活動を行う関係者へ対し、同プロジェクトの全体像が理解できるためのワークショップを実施した。

- ・ 日時:2012 年 2 月 25 日(土) 9:30~16:30
- ・ 会場:陸前高田市自然環境活用センター
- ・ 講師:川原田舞 / ワールド・ビジョン・ジャパン
ブライアン・バーバー(Brian Barbour) / 難民支援協会

(3) 公開シンポジウム:

「改定版スフィア・スタンダードと東日本大震災～援助の周辺化されがちな視点を中心に～」
人道支援に関する国際基準であるスフィアとHAPの基準、及び周辺化されがちな女性・子どもの取り組みを紹介することで、人道支援に係わる基準を広く関係者と共有する機会とした。

- ・ 日時:2012 年 1 月 31 日(火) 14:00～17:00
- ・ 会場:国際協力機構研究所
- ・ 講師:ウマ・ナラヤナン(Uma Narayanan) / チャーチ・ワールド・サービス
ジェイミー・ムン(Jamie Munn, Ph.D.) / チャーチ・ワールド・サービス
- ・ パネリスト: 草野祐子 / みやぎジョネット
甲斐田万智子 / ワールド・ビジョン・ジャパン
椎名規之 / ジャパン・プラットフォーム
モデレーター 石井宏明 / 難民支援協会

(4) 被災地訪問

一連のワークショップ、シンポジウムに先立ち、講師ウマ・ナラヤナンとジェイミー・ムンの 2 名が、2012 年 1 月 28 日、29 日に東日本大震災の被災地の視察を実施した。東北の人道支援の現場でどのように人道支援が行われているかを理解すること、現場の人道支援の質や説明責任に関する課題などについて支援団体職員から聞き取りを行うことを目的に、宮城県気仙沼市と石巻市を訪問した。

4. 実施スケジュール

実施日時	内容
2012 年 1 月 28 日(土)～29 日(日)	被災地訪問
2012 年 1 月 30 日(月)	第1回ワークショップ 「人道支援の説明責任、品質管理、およびスフィア最低基準に関するオリエンテーション」
2012 年 1 月 31 日(火)	公開シンポジウム 「改定版スフィア・スタンダードと東日本大震災～援助の周辺化されがちな視点を中心に～」
2012 年 2 月 11 日(土)	第2回ワークショップ 「改訂版スフィア・スタンダードと東日本大震災～保健の対応を中心に～」
2012 年 2 月 25 日(土)	第3回ワークショップ 「災害支援団体が守るべき支援の国際基準を学ぶ」
2012 年 3 月	報告書作成・提出 スフィア・ハンドブック日本語版発行

第 2 章 各回ワークショップの報告

第 1 回ワークショップ

「人道支援の説明責任、品質管理、およびスフィア最低基準に関するオリエンテーション」

■実施枠組み

日時:2012 年 1 月 30 日(月) 10:00～17:00

場所:国際協力機構研究所(JICA 研究所) 600 号研修室

講師:ウマ・ナラヤナン (Uma Narayanan) / チャーチ・ワールド・サービス

ジェイミー・ムン (Jamie Munn, Ph.D.) / チャーチ・ワールド・サービス

主催:外務省

事務局:特定非営利活動法人 難民支援協会

協力:チャーチ・ワールド・サービス アジア太平洋、特定非営利活動法人 オックスファム・ジャパン、特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター(JANIC)、ピースボート、ウェスレー・ファンデーション

参加者:37 名(NGO 職員、国際機関職員、独立行政法人職員、大学生、一般)

※ 参加資格: 人道支援に関わる NGO/NPO、政府関係などで働く人、スフィア・スタンダードや HAP 基準 2010 について特にこれまで学んだことのない組織の管理者、ある程度経験のある実務者

参加費:無料

■プログラム

日本語/英語(同時通訳)

◆10:00～10:10

開会挨拶

伊藤洋子 / チャーチ・ワールド・サービス

◆10:10～12:40

「HAP について」

ジェイミー・ムン / チャーチ・ワールド・サービス

(昼休憩 1 時間)

◆13:40～16:10

「スフィア・プロジェクトと東日本大震災」

ウマ・ナラヤナン / チャーチ・ワールド・サービス

(休憩 10 分)

◆16:20～16:30

「スフィア・プロジェクト・オフィスとスフィア・プロジェクトの今後」

アニーニャ・ナディ (Aninia Nadig) / スフィア・プロジェクト・オフィス

◆16:30～16:55

「HAP 基準とスフィアを併せて活用するために」、質疑応答

ジェイミー・ムン / チャーチ・ワールド・サービス

ウマ・ナラヤナン / チャーチ・ワールド・サービス

◆16:55～17:00

閉会挨拶

石井宏明 / 難民支援協会

伊藤洋子 / チャーチ・ワールド・サービス

【講師紹介】

ウマ・ナラヤナン (Uma Narayanan) / チャーチ・ワールド・サービス

CWSのテクニカル・アドバイザーとしてパキスタンとアフガニстанを担当。人道支援、開発の品質管理と説明責任に中心的に取り組み、これらに関するトレーニング・ワークショップやそのプログラム設計に数多く関わってきた。

ジェイミー・ムン (Jamie Munn, Ph.D.) / チャーチ・ワールド・サービス

人道的課題や組織開発が専門の社会学者。CWSではパキスタンとアフガニстанを担当し、イスラマバードで活動している。以前はジュネーブのHAPインターナショナルで勤務し、HAP基準についてのベースライン調査を行った。

■実施内容

◆開会挨拶（伊藤）

- 講師紹介
- 今日のスケジュールの説明

◆はじめに（伊藤）

- 参加者の自己紹介(1 人ずつ名前と所属を紹介)
- ワークショップの目的とゴールの説明

※p.3 を参照

◆「HAP について」（ジェイミー・ムン）

I. 人道支援の「説明責任(Accountability)」と「品質(Quality)」

1. 概念説明

- ・ 「説明責任」: 権力が責任を持って行使されるようにする手段であり、具体的には発言権および回答の義務である。生産品やサービスの品質管理、改善に努める。
- ・ 「品質」: 目的にかなった生産品またはサービスのこと

2. 写真による導入

- ・ 状況: 人々がバスを待っている。2 時間待つようやく到着したバスに、屋根の上まで大勢の人が乗り込んだ。しかし今度はバスが出発しない。2 時間待つても動かない。運転手からの説明は一切なく、人々のイライラは膨らむ。そこへお腹の大きな女性が 1 人運転手に近づく。運転手は少し女性と話した後、黙って 1 人の乗客に席を立たせ、女性を座らせた。人々の怒りは頂点に達し、1 人の乗客が運転手に苦情を言うが、運転手は聞く耳を持たない。乗客は誰も、誰に苦情を言うべきで、誰が対応してくれるのかが分からない。
- ・ 問題点:
 - ① 人々(受益者)が定刻にバスに乗り、目的地へ移動すること(期待通りのサービス)ができていないこと。
 - ② 運転手(サービス提供者)から到着・出発の遅延に関する説明がなく、人々(受益者)が状況を把握できないこと。
 - ③ 女性(脆弱な人)は妊娠しているため特別な配慮を受けているのだろうと想像できるが、運転手(サービス提供者)から説明がないこと。



© CWS-Asia/Pacific

- ④ 苦情を聞いてくれる人がいない、誰に言えばよいのか分からないこと。
- ⑤ 人々(受益者)、運転手(サービス提供者)、バス会社(サービス提供母体)、バス会社の株主(ドナー)ら、それぞれがそれぞれのパワーを持っているが、それが適切に使用されていないこと。
- ・ 要点:
 - ① 人々は正当なサービス(被災者については人道支援)を受ける権利をもつ。
 - ② サービス提供者には受益者に対しサービスについて、目的・対象・内容・期間などについて説明する責任がある。
 - ③ 脆弱な人には特別な配慮が必要であるが、その際、他の受益者になぜその人に特別な対応を行うのかを説明する責任が発生する。
 - ④ 受益者にはクレームを申し立てる権利があり、サービス提供者はクレームを受け、それに対応しなければならない。
 - ⑤ 説明責任と品質の問題とは、「責任ある権力の使用」の問題である。

II. HAP (Humanitarian Accountability Partnership) とは

1. HAP International

- ・ 2003年に創設された、HAP原則に適合し、人道支援に取り組む団体の会員制組織である。
- ・ ビジョン:透明性があり、信頼され、広く受け入れられた説明責任枠組みに基づく人道支援を実施する。
- ・ ミッション:人道危機で影響を受ける人々に対する説明責任を推進する。



2. 「人道支援の説明責任と品質管理に関する HAP 基準 2010」(「HAP 基準」)

- ・ HAP 加盟メンバーが説明責任の原則を守っているか検証するための客観的・論理的・一貫した基準を提供することを目的とする。2007年に初版発行された。
- ・ 非メンバーによる HAP 基準の採用も積極的に推進している。
- ・ 改訂:第1回2010年、第2回2015年以降を予定

3. HAP 基準原則:人道、公平、中立、参加とインフォームド・コンセント、透明性など

4. HAP の達成目標:

- 1) 責務の設定と遂行:枠組みの設定のため。
- 2) 職員の能力:適した人材の雇用ではなく、携わる人の能力開発を実施。
- 3) 情報共有:支援団体による正しい情報を正しい相手への伝達。
- 4) 参加:現地のリアルなニーズを把握のため。
- 5) クレーム(complaints)処理:被災者やパートナーがクレームを申し立てることのできる環境の整備と処理体制の整備。
- 6) 学習と継続した開発。

III. グループワーク「組織は、設計、実施、モニタリング、評価等プロジェクトのあらゆる側面に実施におけるパートナー (Implementing Partner) を関与させるべきか」

※パートナーには、支援団体・個人、ドナー、受益者グループなどが含まれる。

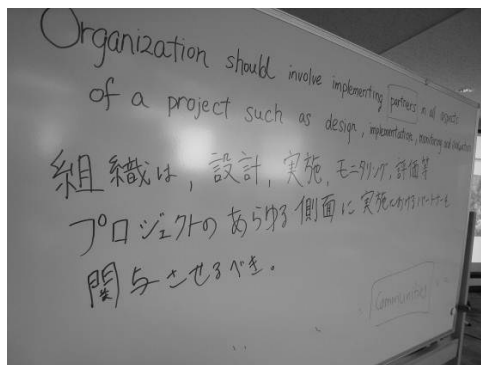
1. 方法

- ・ 賛成、反対各 4 グループずつ、計 8 グループに分かれ、意見を出す。

2. 意見

[賛成意見:関与させるべき]

- ・ 受益者や他団体の能力・資源の実情把握が可能になる。
- ・ 他団体の能力開発やパートナー間の誤解減少につながる。
- ・ 受益者のニーズを正確に把握し、彼らの高い満足度を得ることができる。受益者のオーナーシップ向上に貢献できる。
- ・ 特に受益者や他団体と一緒にモニタリング・評価を行うことにより、彼らの視点と考え方を支援に取り入れることができるようになったり、より実用的なフィードバックを得ることができるようになったりする。
- ・ ただし、受益者コミュニティの中で、誰が決定権をもち、受益者が誰であるかをケース毎に見極める必要がある。また、現地の文化風習、被災状況、支援段階によっては、コミュニティの関与の方法と度合いを変える必要がある。



[反対意見:関与させるべきでない]

- ・ 受益者、他団体、ドナーを実施のプロセスから完全に排除する必要はないが、全てに関与されるとかえって足手まといになる。
- ・ 団体によっては、規模が小さい、能力不足、人材不足などの短所をもつため、関与の拡大は負担の増大となり、好ましくない場合も多い。
- ・ 関与するパートナーが増えるほど、意思決定と計画策定がスピードダウンする。
- ・ 少なくとも、パートナーの関与の方法と程度は、状況によって変える必要がある。

3. 講師コメント

- ・ パートナーをすべての段階や分野に関わらせようとしてはいけない。
- ・ 過剰な関与による支援のスピードダウンも、関与の不足による支援団体・受益者の間のコンセンサスの欠如も好ましくない。状況に応じて適宜バランスよくパートナーの関与を促す。
- ・ 支援する側も、実施者とドナーではコミットの仕方が異なることに留意する。また、団体の内部でも、その中枢にいる人と現場にいる人との間の情報の共有を意識的に行うべきである。
- ・ 被災者のコミュニティに属するのは女性、子供、お年寄りだけではないこと、特有の

弱さや悩みを持つ男性もコミュニティの中にいることを忘れてはいけない。支援団体が近年見落としがちな被災者も支援を受けることができるように注意を払う。



IV. 人道支援に求められる説明責任と品質とは何か

1. 説明責任と品質管理において重要な点

- ・ 初期段階において受益者の資源・能力を見極める。
- ・ HAP 達成目標のうち「3.情報共有」、「4.参加」、「5.クレーム処理」に特に注意する。
- ・ 「タイミング」という視点を取り入れる(例えば物資配布の場合、食糧かそれ以外の物品かによって最適なタイミングや頻度は異なるし、配布の方法の公平性や平等性もタイミング次第で変化する)。

2. (特に注意すべき)HAP の達成目標について

- ・ 「3.情報共有」: 適時に、関係のある明確な情報を、必要な人と共有すること。
- ・ 「4.参加」: 受益者や団体の性質によって参加・協力の方法が異なることに留意して、パートナーの支援活動への参加を促すこと(例:権利保護を中心に活動する団体-オックスファム、セーブ・ザ・チルドレンなど-と、そうでない団体-JANIC など-)。
- ・ 「5.クレーム処理」: 効果的、簡単、安全な方法でクレームを収集し、対応すること。
人は日常的に様々な不満を抱いている。支援団体はどの不満をクレームとして扱い、対応すべきか、基準を決めなければいけない。何をクレームとして受け取るかは団体によって異なる。例えば、ある団体は被災者、支援団体、内部メンバーからのすべての意見をクレーム・ボックスに投入するが、別の団体はすべて単なる意見と受け止め、一切クレームとして扱わない。また、ある団体は日常生活の不満をクレームとして扱い、別の団体は賄賂・不正・セクハラに関する苦情をクレームとして扱う。クレームの取り扱い方も団体により異なる(例えば、迅速に対応/熟考の末対応、マニュアルに則って対応/ケースバイケースで対応など)。さらに、どのように表現されるかによってクレームの受け取られ方が変わることもある。

3. HAP の使い方

- ・ 受益者の満足度やパートナー間の情報共有の度合いを測るためのチェックリストとして利用してほしい。

V. 質疑応答

【質問】HAP 基準の 2010 年英語版には、p.5 に「組織の支援対象者」に「女性」という記載があるのに、2011 年発行の日本語版では削除されてしまっているのはなぜか。(日本語版作

成委員会へ質問)

【回答】

- ・ 深い意味はなく、翻訳の便宜上一つの平易な言葉にまとめてしまった。権利について女性・男性をきちんと分けることの意味を今日のワークショップで学んだ。(JANIC)
- ・ 「HAP 基準」は実際に使用した人たちからのフィードバックをもとに改訂していくべきものとして想定されている。このような意見はとても大事である。(講師)

【質問】なぜ HAP はスフィアと違って会員制なのか？使用者を限定したいのか。

【回答】

- ・ 加盟団体制にしているのは、その内容や戦略を決定するために必要だからであり、幅広い団体に HAP を利用してもらいたいと思っている。

【質問】HAP 改定のためのフィードバックをどのように得ていくのか。

【回答】

- ・ 今日のワークショップなどを通してフィードバックを得ていく。それにより地域ごとの特性も HAP 基準に反映させることができる。

【質問】支援を実施する際、どこで援助を終わりにするべきか。

【回答】

- ・ どんな援助についても、どの段階で援助を終わりにするかという決定は難しい。段階的に手を引いていくことが最適な場合が多い。

◆「スフィア・プロジェクトと東日本大震災」(ウマ・ナラヤナン)

I. スフィアとは

1. スフィア・プロジェクト(Sphere Project)



The Sphere Project

- ・ 人道支援の NGO および赤十字赤新月社のグループによって 1997 年に創設された。
- ・ 目的は災害時の援助の質の向上、援助に関わる人道支援機関の説明責任の促進であり、ジュネーブにオフィスを置き、理事会が意思決定を行う非加盟制組織である。

2. 「スフィア・ハンドブック-人道憲章と人道対応に関する最低基準」(Sphere Handbook – humanitarian chapter and minimum standards in humanitarian response-)

- ・ 2000 年に初版発行された、被災した人々の支援の質を改善し、災害対応の人道支援システムの説明責任を強化することを目的とする、人道援助の基準書。
- ・ 改訂は、第 1 回が 2004 年(約 80 か国の 400 団体 4,000 人が参加し、18 か月かけて作成)、第 2 回が 2011 年(約 200 か国の 300 団体 650 人の専門家が参加し、30 か

月かけて作成)。

3. 二つの信念

- ・ 災害や紛争によってもたらされる苦しみを可能な限り軽減しなければならない。
- ・ 災害や災害の影響を受けた人々には尊厳のある生活を送る権利があり、支援を受ける権利をもつ。

4. スフィア・プロジェクトの核となる原則＝「人道憲章」

- ① 尊厳を持って生きる権利 (the right to life with dignity)
- ② 人道支援を受ける権利 (the right to humanitarian aid)
- ③ 保護と安全を享受する権利 (the right to protection and security)

II. グループワーク「東日本大震災の災害支援の現場において、人道憲章の三原則が守られている場合、守られていない場合について事例を挙げよ」

① 尊厳を持って生きる権利

[グループ 1: 守られていない例]

- ・ まず、「尊厳をもって生きる」とは、支援する側もされる側も対等かつ互いに「申し訳ない」という気持ちをもっておらず、基本的ニーズが満たされており、自分のアイデンティティが否定されていない状態であることだと考える。
- ・ 悪い例は、ある避難所で、ある支援団体の報告書に「ゲイがいた」と書かれたために被災者がその避難所にいられなくなってしまったことがあった。

[グループ 2: 守られている例]

- ・ 尊厳を持って生きるとは、(ア)プライバシーが守られていること、(イ)所属の意識を持つことができていること、(ウ)自立していると意識できること、であると考え。
 - (ア) 女性の着替えや下着の洗濯・乾燥の場所が確保されている、メディアや研究者に根掘り葉掘り聞かれることがないなど。
 - (イ) 所属するコミュニティがある、その中に自分の居場所がある、コミュニティを通して人と繋がっていることを実感できるなど。
 - (ウ) 仕事があって自分の生活のための収入が確保できている、日用品を自分で調達できる、自分のための炊事・洗濯などの家事を自分でやっているなど、他人に頼り過ぎていないということ。

② 人道支援を受ける権利

[グループ 3: 守られていない例]

- ・ 被災者が多く県外へ退避していることもあるが、福島への援助(金額、プロジェクトの数)が他県と比べて少ない。
- ・ 被災地の外国人への援助が、日本人への援助と比較して少ない。

[グループ 4: 守られている例]

- ・ 被災した地域の行政が比較的スムーズに機能していた。

③ 保護と安全を享受する権利

[グループ 5:守られていない例]

- ・ 情報不足のため、被災者が自分たちの置かれた状況(特に原発と放射線について)を把握できていなかった。
- ・ 原発事故を想定した防災対策が不足していた。
- ・ 安全情報、危険情報、障害者らのための特別な情報が行き届いていなかった。



© CWS-Asia/Pacific

[グループ 6:守られている例]

- ・ 同じ地域内でも、避難所で生活する人と在宅の人との情報格差や受け取ることのできる支援物資の格差が激しかった。

III. スフィア・プロジェクトの遍歴、構造

1. スフィアの遍歴

- ・ 1997 年 スフィア・プロジェクト創設
- ・ 2000 年 ハンドブック初版の配布
- ・ 2004 年 第 1 回ハンドブック改訂
- ・ 2011 年 第 2 回ハンドブック改訂

2. 改訂の背景

- ・ 2000 年前後から、災害の概念とそこに含まれる複雑さが変化した(かつては洪水だけが自然災害とされていたが、台風、地震、津波、噴火などの自然災害や紛争も災害に含まれるようになり、人道支援の対象とされるようになった)。
- ・ 災害現場の人道支援に求められるもの(支援の内容、量、質)も増大した。

3. 2011 年版スフィア・ハンドブックの構造

※スフィア・ハンドブックを参照のこと。

IV. グループワーク「スフィア・プロジェクトの最低基準は、東日本大震災に適用可能か」

1. 方法

- ・ 5 グループに分かれてハンドブックのチャプターを 1 つ選び、その最低基準が東日本大震災の支援に適用可能かどうか、実際の経験をもとに検証する(15 分)。

2. 意見

[グループ 1:保健サービスに関する最低基準]

- ・ 結論としては、スフィアは東北において適用可能であると思う。だが、被災者の居住地区が離散しており、集中的に医療行為を行うことができないため、スフィアを使って大きな効果を生み出すことは難しい。

- ・ 東北の現場においては、専門家の力が不可欠である精神的なケアよりも肉体的な医療行為に重点が置かれていた。

[グループ 2: シェルター、居留地、ノン・フードアイテムに関する最低基準(主に住環境)]

- ・ 東北の現場では、ニーズの把握が難しかった。
- ・ 被災者へのオムツの提供をたくさんもらったのだが、テープタイプのものが人気で、人気のなかったパンツタイプのものが大量に余った。
※ 講師コメント: 文化的なニーズを把握しなければならない場合もある。例えば、アフガニスタンでは、難民キャンプに大量のツナ缶が届けられたことがあったが、いくら栄養価が高く保存が容易であっても、そもそもアフガニスタン人にはツナを食べる習慣がなく、缶きりもなかったため、大量の無駄が発生した。
- ・ 避難所での寝泊りについても、男性がすぐ近くに寝ていることが怖くて避難所を出て行った 18 歳の女の子がいた(年配の男性は特に、ストレスなどから昼間からアルコールを飲むことが多かった)。
- ・ 避難所への毛布の配布は、概ね足りていたと思う。

[グループ 3: 給水、衛生、衛生促進に関する最低基準(そのうち、「衛生促進基準 2: 衛生用品の特定と使用」に注目して、実際に東北で行った支援活動を検証)]

- ・ 「女性、男性、子どもが衛生用品を利用することができ、健康、人間の尊厳、生活を満足させるために効果的に利用されている」
→ 災害の初期段階では達成されていなかったが、段階を追って被災者のニーズを把握し、生理用品やオムツなどの支給を行った。
- ・ 「生理のある年齢の全ての女性、少女が、被災者との相談のもとに、衛生的で適切な生理用品を供給されている」
→ 避難所での配布を中心に実施した。
- ・ 「全ての女性、男性、子どもが、使い慣れない衛生用品を安全に使用するための情報を得て、訓練を受けることができる」
→ 援助物品の配布時に情報提供、実演も行った。
- ・ 「食糧以外の物品の分配の時間、場所、内容、対象となるグループに関する情報が被災者に利用可能なように設定される」
→ 個々の被災者に一斉に情報伝達するメディアはなかったが、口コミで広めてもらうことにより、広範に情報を届けることができた。
- ・ 「食糧以外の物品の分配時に、被災者とスタッフの安全が最優先さ



れる」

→どの避難所も犯罪は少なく、被災者・スタッフともに安全が確保されていた。

- ・ 結論としては、スフィアは東北において十分適用可能である。

[グループ 4:シェルター、居留地、ノン・フードアイテムに関する最低基準(下着の配布)]



- ・ 実情として、女性の下着はサイズのバリエーションが多く、企業が商品を提供してくれても、サイズなどの注文をつけることができないため、品物が余ってしまうことも多い。だからといって、品物を特定して企業に提供を依頼することは難しい。そうすると、企業からものをもらうよりもお金をもらって必要なものを買う方が効率が良いのではないかな。
- ・ どこまでが必要な支援なのか迷った。下着の配布に関してはスフィアの規定する基準に一律に合わせることは困難かつ危険である。
- ・ 現場で援助物品を配布する際に、その分野の専門家が同行したほうが良い(例えば、衣類の洗濯や管理の仕方)。

[グループ 5:食糧の安全と栄養(収入と雇用)]

- ・ 瓦礫処理の作業を行った男性に日当が出るなら、避難所で炊き出しを行う女性にも日当を出してはどうかと提案したが、地域の人々から反対意見が続出した(日常や祭りにおいて食事の用意はいつも女性の仕事だ、助け合いの精神を乱すなど)。

3. 講師コメント

- ・ スフィアに書かれているすべての基本活動は全て重要だが、全て実施する必要はない。但し、実施しない場合は、なぜ自分たちがその活動を行わないのか、理由を提示する必要がある。
- ・ 支援実施中に説明責任に注意を払っている支援団体は少ない。そのためにもスフィアを活用することは必要である。
- ・ スフィアと HAP は一緒に活用するとより大きな効果を発揮する。
- ・ 被災者の「欲求(wants)」と「必要(needs)」を区別することが重要である。その区別は事情により異なるが、被災者への相談・被災者の支援活動への参加の促進により区別が可能となることが多い。また支援プロセスにおける「タイミング」という視点から、区別できることも多い。
- ・ 資源を有効活用することを第一優先に考え、災害の種類、災害発生地文化風習、支援実施期間の長さ、支援のプロセスなどを鑑みながら、団体毎、地域毎に支援の計画策定を行うべきである。

◆「スフィア・プロジェクト・オフィスとスフィア・プロジェクトの今後」(ナディ)

I. スフィア・プロジェクトの構造

1. スフィア・プロジェクト・オフィス (SPO)

- ・ ジュネーブに設置され、スタッフ 5 名程度が勤務する。そのマンドートは、スフィアを常に利用可能な状態にしておくことである。

2. スフィア・プロジェクト・ボード (SPB)

- ・ メンバーは NGO などの 18 団体、その役割はスフィアの方針や戦略の決定である。

3. スフィア・コミュニティ

- ・ 実際にスフィアを使って災害時の人道援助を行う個人や団体により構成され、援助の実施主体による草の根レベルでの経験の蓄積や情報交換という役割を負う。



© CWS-Asia/Pacific

II. スフィアの今後の課題

1. スフィアの改訂

- ・ 世界各地で行われている人道援助を通して新たに得られた経験・知識・意見を収集し、次回の改定に活かす。
- ・ スフィアを実際に使ってみた個人・団体からのフィードバックを集め、次回の改定に活かす。

2. スフィアをより活用しやすくすること

- ・ スフィアを現実に応用するためのハウ・ツー本の作成を検討中である。
- ・ 適用の方法について質問できる手段・場所の設置を検討中である。

III. 質疑応答

【質問】スフィアを使用した団体は、大小様々な経験を持ち、その経験談を知りたいと思っている支援団体は世界にたくさんあるはず。オンライン上に掲示板のようなものを作り、情報のシェアを行うことは考えていないか？

【回答】

- ・ 非常に良いアイデアだと思う。ただ、世界レベルで考えると、言語の問題は大きい。スフィアをより利用しやすいものにすることが、スフィア・プロジェクトの今後の最大の課題であり、そのための 1 つの方策になり得る。

◆「HAP 基準とスフィアを併せて活用するために」(ムン、ナラヤナン)

I. HAP とスフィアの違い

1. HAP は概論的、スフィアは詳細であることをうまく活用する
2. HAP とスフィアを使用する際の注意は、HAP やスフィアにすべてを頼らないということである。
状況に合わせて支援団体間、団体のメンバー間での情報交換のもと、具体的な支援内容を決定・実施するべきである。

II. 質疑応答

【質問】途上国の NGO も HAP に参加しているが、それによる特別な困難は生じているか？

【回答】

- ・ どんな国も発展の途中にある。各団体が、ベンチマークを利用してどの程度まで自分たちが HAP やスフィアの要求を満たしているかを確認する必要がある。
- ・ 同時に、被災者からのポジティブ/ネガティブなフィードバックを効果的に活用する必要がある。フィードバックを活用するためには、情報の共有が一番効果的。ただ、例えばアフガニスタンのように、交通事情が悪く物理的に情報の共有が難しかったり、歴史的にクレームを出すことへの恐怖があったりすることもある。
- ・ 都市部と地方とでは事情が異なる。都市部は、情報の共有が容易だが、大掛かりな援助を行う際のスペースが不足しがちであり、他方で地方では情報の共有は困難だが、スペースは大量にある。どんな場所でも、援助には常にチャレンジが付き物である。
- ・ HAP とスフィアの効果を上げるための鍵は、団体全体のコミットメントの確保、特に団体内の意思決定者を巻き込むことである。スフィアは国際的に認められ、共有されている基準であり、自信を持って使用してよいものである。コミットメントが何かを考えてから行動することが必要。

【質問】国の政府と NGO が HAP を共有する国はあるか？どのように活用しているか？

【回答】

- ・ インド。他のアジアの国はまちまちである。例えばフィリピンは HAP の議論にオープンな雰囲気を持っている。HAP を政府と共有するためには、政府レベルの事務官を巻き込む努力が必須である。日本は、外務省がスフィア・ハンドブックに出資しているということが注目すべき点である。



© CWS-Asia/Pacific

第 2 回ワークショップ

「改訂版スフィア・スタンダードと東日本大震災～保健の対応を中心に～」

■実施枠組み

日時:2012 年 2 月 11 日(土) 14:00～17:00

場所:国際協力機構研究所(JICA 研究所) 大会議室

講師:中村安秀 / 大阪大学大学院人間科学研究科国際協力学教授、

五十嵐ゆかり / 聖路加看護大学母性看護学・助産学助教授

総合司会:ブライアン・バーバー(Brian Barbour) / 難民支援協会

主催:外務省

実施:認定 NPO 法人 難民支援協会

参加者:23 名(医療従事者、NGO・NPO 職員、国際機関職員、学生)

参加費:無料

■プログラム

◆14:00～14:15

開会挨拶、「2011 年版スフィア・ハンドブックについて」

石井宏明 / 難民支援協会 常任理事

◆14:15～15:30

基調講演「改訂版スフィアプロジェクトと保健医療」

中村安秀 / 大阪大学大学院人間科学研究科国際協力学教授、

(休憩 10 分)

◆15:40～16:35

現場報告「東日本大震災の現場から～女性を守るための支援活動～」

五十嵐ゆかり / 聖路加看護大学母性看護学・助産学助教授

◆16:35～16:55

ディスカッション

◆16:55～17:00

閉会挨拶

【講師紹介】

中村安秀(なかむらやすひで)

大阪大学大学院人間科学研究科国際協力学教授。1952年和歌山県生まれ。77年東京大学医学部卒業。都立府中病院小児科、東京都三鷹保健所などを経て、インドネシアJICA専門家、パキスタンUNHCR職員など、途上国の保健医療活動に積極的に取り組む。東京大学小児科講師、ハーバード大学公衆衛生大学院研究員、東京大学医学部国際地域保健学助教授を経て、99年より現職。国際保健、緊急人道支援、母子健康手帳など関心分野は広いが、どここの国にいても子どもがいちばん好き。

五十嵐ゆかり(いがらしゆかり)

聖路加看護大学母性看護学・助産学助教。助産師。岩手県花巻市出身。日本で出産や育児を経験している外国人女性とその家族への支援を主な研究テーマとしている。東日本大震災においては、難民支援協会の女性支援活動にて活躍。

■実施内容

◆「2011 年版スフィア・ハンドブックについて」(石井)

- ・ スフィア・ハンドブックとは、ルワンダの大虐殺に端を発し、紛争現場で活動する NGO を中心に作成され、1998 年に初版が発行された。もともとスフィア・ハンドブックは、活動家の意見を反映させながら定期的に改定するものとして想定されている。だからプロジェクトという名前がつけられている。
- ・ スフィア・ハンドブックは当初、紛争後の難民や避難民を支援する際の基準として作成されたが、第二版から人災だけでなく自然災害にも適用できるように改定されてきた。そもそも、時代とともに新しい権利概念(先住民権、環境権など)が次々に誕生するため、人々の権利を守るためには適宜改定が必要とされる。特に、プロテクション・ニーズの高い社会的脆弱者層の保護を重視している。
- ・ スフィア・ハンドブックは東日本大震災の支援にも十分適用可能であるにもかかわらず、十分に活用されたとは言えない。先進国の災害(例えば、2005 年のアメリカのハリケーン・カトリナ)には利用されていないことは、今日問題視されている。
- ・ 今日のワークショップの目的は、スフィアの定める基準を一つ一つ検証することではなく、東日本の具体的事例からスフィアの有用性を確認していくことである。2 名の講師による講演の後にディスカッションの時間を設けており、活発な議論を期待している。



◆基調講演「改訂版スフィアプロジェクトと保健医療」(中村)

- ・ 国際緊急人道支援に関する最近の世界的変化
 - インターネットや映像メディアを通して、緊急支援に関する情報が世界を一瞬にして駆け抜ける。
 - 限られた被災地に支援が集中する傾向がある。
 - 緊急人道支援において、軍や医療チームと連携した大量高速のロジスティックなどがスタンダード化している。
 - 緊急支援から開発支援へのスムーズな移行には多くの課題が残されている。
 - 物質的な支援だけでなく、心理社会的サポート、災害支援者へのサポート、障害者・高齢者への支援などソフト支援への関心が高まっている。
- ・ 「アチェ学際調査」
 - 人道支援に関する研究はまだ十分でないという認識から、人道支援の方法やその効果に関する調査プロジェクトを実施した。具体的には、2008 年から 5 年間、アチェにて、地域研究者、NGO、国連機関、メディアとともに、人道支援が被災者の生活にもたらした成果を検証した。
 - マタントゥノン村(日本人宣教師がイスラム教徒の村で有機農法を開始)、クアラクルト村(1978 年にドイツの飛行機が墜落した際、クアラクルト村の人々がドイツ人を救援した。津波発生後、ドイツ NGO の HELP が同村の復興支援を実施)でインタビュー実施。
 - 調査の結果、支援の効果を上げる一つのポイントは、「なぜ、私たちはあなたたちの村を支援するのか」が明快であることであると判明した。
- ・ 「支援＝よそ者と地元民による協働の物語」
 - 支援の目的が明確で、実施が長期かつ継続的である程、被支援者によく記憶される。(例:クアラクルト村に3カ月間物資提供の支援を行った NGO は調査時には人々に忘れられていたが、上記のドイツ NGO は3年経過後も住民から感謝の言葉が聞かれた)
 - 緊急支援は人と人との関係性の中で実施される。支援とは、災害がなければ出会うことのなかった地元民とよそ者が紡ぐ織物と言える。
- ・ 「ビルド・バック・ベター」
 - 災害前の建造物を全て取り払い、デベロッパーのようなやり方で新しく町を作りなおす復興のやり方への疑問からインタビュー調査を実施した。すると、インドネシア復興庁職員から「災害の前と同じものは作れない。亡くなった人に申し訳ない」「私たちは、被災前よりもいいものを作り上げるのだ (Build Back Better!)」という声を聞き、納得した。
 - 1990 年代末から、災害からの立ち直りは「発展」(Development)のプロセスであるとの考えから、「トラウマ後の成長(Post Traumatic Growth: PTG)」に注目が集まり始める。災害後、被災者が新たな人間関係を築いたり、他者を思いやる気持ちが強まったり、自分の

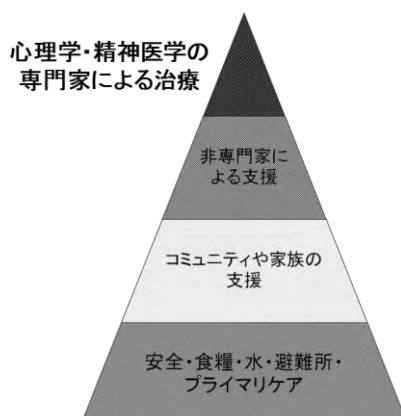


経験した苦悩と悲嘆をバネに新たな進路に意欲的に取り組んだり、ポジティブな効果もあることが強調された。

- しかし、外傷後ストレス障害(Post Traumatic Stress Disorder: PTSD)に関するアメリカのレポートが発表された後は、PTG への関心は低下し、災害によるネガティブな効果しか見ない傾向が生まれる。私達はこれら両方を知っておく必要がある。
- ・ 災害科学の視点から見た、東日本大震災支援の特徴
 - 世界でもまれな、高齢社会を直撃した自然災害(高齢者人口 陸前高田市 34.2%、気仙沼市 30.1%)であること。若者が多ければ地域の将来のために積極的な活動が生まれやすいが、世界に例のない高齢地域における復興に、注目が集まっている。
 - 被害地域が広範囲にわたること(阪神淡路大震災 45km、東日本大震災 450km)。
 - 原発事故による身体的影響と、長期疎開による社会的影響。
- ・ 日本の強みと課題
 - 震災直後より自衛隊、全国の自治体、災害医療救援、海外から支援が集まったが、被害状況のデータの収集とアセスメントにおける弱さが露呈した。(例 1:小・中学校での死亡者数が少ないことは称賛に値するが、それが数値データとして集計・公表されなかったこと、例 2:約何人が避難所と個人住宅とに残ったのかが集計・公表されなかったこと)
 - データさえあれば、対策の必要性に気づき、支援を実施することができるため、災害後迅速に、大まかな数字や割合のもので良いから作成する必要がある。
 - データの出し方にも、いい加減なデータを取る術を持っていないという日本独特の課題がある。どのようなフォーマットに落とし込むのかは課題だが、10 人/100 人単位のデータを即座に作成するためのマニュアル化が必要である。
 - 地元の現場力(ボランティア、専門職の活動など)には世界の援助関係者が驚いた。
- ・ 東日本大震災における海外からの支援
 - それぞれの国の人びとの連帯と共感の思いがこめられた、海外から過去最大規模の支援を受けた(126 の国・地域、国際機関、総額 175 億円以上(2011 年 11 月現在))
 - 外務省が、それらの海外からの支援を冊子にまとめたことは高く評価できる。
- ・ 援助はひとのためならず
 - 国際的な緊急支援を行うこともあり、ときには緊急支援を受ける側に回ることもある。
 - 今後は、国境を越えたグローバルな双方向の関係性の中での国際協力のあり方が問われてくる。東日本大震災で私たちがいただいた海外からの支援に対する恩返しは、ODA の金額の多寡ではなく、共感と連帯への感謝の気持ちの表現により行うべきだ。
 - 国際協力で蓄積してきた知恵と経験を東日本大震災の支援活動に活かすことができたのだろうか？緊急人道支援に関する国際基準を満たす活動ができていたのだろうか？と、振り返って評価することが必要である。

- ・ 災害からの立ち直り
 - 東日本大震災において、緊急期対応は完璧だった(緊急支援終了の引き方も含め)。
 - 単なる復旧(Rehabilitation)では地域の自立にはつながらない(例:保健医療の分野では、復旧だけだと医療過疎に陥る危険性がある)ため、その後の復興(Development)につながる復旧を心がける必要がある。
- ・ 国際協力の経験と知恵を活かす(予防接種と乳幼児健診の再開の例から)
 - 陸前高田市では津波で市庁舎・病院が流され、保健医療のすべての器材と個人情報も失った。ワクチンや注射器は他所から持ってくるができるが、保冷用の冷蔵庫や稼働のための電力の圧倒的不足や、住民票がなくなってしまった場所での予防接種通知の方法が課題となった。
 - そこで、普段冷蔵庫も住民票もない地域での救援活動に取り組んできた、中村ら国際援助のエキスパートが力を発揮した(難民キャンプなどで使用する冷蔵庫の持ち込み、避難所でのポスター掲示による予防接種の呼びかけなど)。
- ・ スフィアの最低基準の例
 - ① 保護原則
 - スフィアに反する活動をした団体や、データ採集のためだけにやって来る研究者らを規制し、被災地における外部者の行動規範を守るためにも重要な原則である。
 - ② 生きていくために最低限必要な水分量
 - 水資源事情の違いから、スフィアの基準をそのまま日本に適用することはできない。そのため、適切な調査をもとに日本仕様の基準を設定し、適用すべきである。
 - 今回東北で多くみられたのは、避難所に何人いるか分からないために、とりあえず大量に水や他資源を持っていく、ということ。それにより、ある避難所では大量に物資が余り、ある避難所では大幅に不足する、という事態が発生した。
 - ③ 公共施設などでの最低限のトイレの数
 - 男女別の必要個数までスフィアには記載されているのに、これを実践していた避難所は知る限り一つもなかった。
 - また、阪神淡路大震災のときに発生したトイレパニックなどの教訓は活かされず、トイレそのものの質も15年前と変化がなかった。
 - ④ 被災者に対する1人あたり栄養所要量
 - 宮城県の調査によると、避難所の被災者の1日の摂取カロリー平均は1600kcalを下回り、80%の避難所でたんぱく質摂取が不足するなど、深刻な栄養不足が露呈した。
 - 宮城では、避難所へ支給する1日あたりの食事単価が1人1010円までと規定されていたため、毎度の食事内容がおにぎり2個とコッペパン or アンパンのようなひどい状況だった(Cf. 阪神淡路大震災では被災者のクレームにより1200円に上げられた)。東北の人達の我慢気質からか、被災者から文句は出ず、外部からの非難により3カ月かけてようやく補助の増額が実現した。

- 心理社会的サポート
の緊急時介入
ピラミッド



心理社会的サポート 6つの原則

- 1 人権と公平性
- 2 参加
- 3 傷つけない
(Do no harm !)
- 4 利用できる資源と能力を活用
- 5 支援システムの統合
- 6 重層的なアプローチ
(専門家だけで動かない)

国連機関間常設委員会 2007 より

- 専門家による支援はごく一部である。心理社会的サポートは非専門家の役割が大きく、特に保育士や助産師らによるコミュニティや家族への支援が重要である。
 - 「原則3:Do no harm」:何かしてあげることだけが支援ではない。傷つける可能性があることはしないのがプロである。
 - 「原則6:重層的アプローチ」:専門家だけで支援活動を行わない。地域に精通している人、災害援助のプロとの協働が非常に重要である。
- なぜ難民キャンプでできていたことが東日本大震災では出来なかったのか？
 1. 迅速なアセスメントの欠如
 2. 平常時の細部にわたる規則の足かせ
 3. 人権を守るという認識の欠如
- 岩手県遠野市(人口約3万人、出産約200件)の事例
 - 遠野にあるものを最大限に活用した。身の丈でできることをしないと長続きしない。
 - 産科医師ゼロ、小児科医は1人という地域で、WEBとIT技術を使い医療機関とネットワーク構築した。
 - 例1「ねっと・ゆりかご」:助産師が中心にケア。モバイル胎児心拍数転送装置を使用して、県内12か所の提携病院へ転送し、医師の指導を受ける。
 - 例2「すこやか親子電子手帳」:妊娠や出産に関わる様々な情報、写真、保護者の思いなどを、複数の医療機関や家族が瞬時に共有した(データは市が管理)。
- 日本の強み
 1. 地域に存在する豊富な人材(スフィアにおける医療関係者の基準が人口5万人あたり医師1名であるのに対し、日本は人口5万人あたり医師60名という基準)
 2. 電気・水道などのインフラの完備 →ITの活用が進むと尚良い
 3. 教育レベルと意識レベルの高さ
 4. 全国各地からの迅速な支援と迷惑ボランティアを断った地元の勇気

→ たくさんある日本の強みを再確認し、それをどう活用するのかを考えるべきである。また、日本独特の事情によりスフィアの規定する基準をそのまま支援に適用することができない

いことも多いので、「日本版スフィア」のようなものを作成できたら良い。

- ・ 被災地で生まれ育つ子どもたちを主役にした震災復興
 - － 支援現場に共通するのは、社会の復興のシンボルとしての子どもたちの存在がある。
 - － 災害に強い街づくりや産業の復興だけに焦点を当てすぎない。
 - － 子どもから高齢者まで、さまざまな世代が「共生」できる社会の復興を期待したい。

質疑応答

【質問】途上国の NGO も HAP に参加しているが、それによる特別な困難は生じているか？

【回答】

- ・ どんな国も発展の途中にある。各団体が、ベンチマークを利用してどの程度まで自分たちが HAP やスフィアの要求を満たしているかを確認する必要がある。

【質問】非専門家による心理的ケアについて、支援実施者として保育士や助産師を挙げていたが、DMAT などの経験に即して考えると、精神科以外を専門とする医師も一緒に支援を実施することが望ましいと思われるが、どうか。(PCAT=日本プライマリ・ケア連合学会)

【回答】

- ・ 指摘のとおりである。専門用語の言葉の説明をしておく、
 - － DMAT:「災害急性期に活動できる機動性を持った トレーニングを受けた医療チーム」のことで、Disaster Medical Assistance Team の頭文字をとったもの。医師、看護師、業務調整員(医師・看護師以外の医療職及び事務職員)で構成され、多傷病者が発生した事故などの現場に 48 時間以内に駆けつける機動性を持つ医療チーム。東北支援においては、活動期間を 1 週間に延長して活動を実施した。
 - － PCAT: 日本プライマリ・ケア連合学会が結成した、医師をはじめとする多職種の医療専門職で構成された災害医療支援チーム。「“Primary Care for All” Team」の頭文字を取って「ピーキャット」と呼ばれる。

【質問】 非専門家による支援とは具体的に何か。(災害人道医療支援会)

【回答】

- ・ PTSD 等精神障害への理解と、理解のうえで患者と接する→なぜ患者がパニックに陥ってなのかがわかるだけで、対応の仕方が変わる。
- ・ 日常でのケア→心理学的サポートへの理解から、被災者に対して言うべきでないことの判断が付き、それを踏まえてごく普通に接することができる。
- ・ 医療関係者への紹介(referral)→必要なタイミングを見極め、専門家に回すことができる。

【質問】セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンは、被災地で子どものケアを実施した際、どの子どもを専門家に付託すべきか迷うことが多かった。判断基準は何か。(セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン)

【回答】

- ・ 先のピラミッドが一つの参照点となる。
- ・ 問題発生時すべてに小児科にいられても困ってしまうが、日本には 200 人もの小児科専門医がいる。日本なら専門家への紹介の基準を、もっと緩やかにしても良いはずと考える。

◆現場報告「東日本大震災の現場から～女性を守るための支援活動～」(五十嵐)

1. スフィア・プロジェクトの保健システム基準による陸前高田市

- ・ 岩手県陸前高田市の被災状況
 - 人口:24,246 名(2011 年 2 月 28 日)
 - 犠牲者:死者 1,554 名、行方不明者 298 名
 - 被災世帯数:3,845 世帯(8,068 世帯中:2011 年 1 月 31 日)
 - 仮設住宅建設戸数:2,168(建設箇所数:53)
 - 市街地浸水面積:市街地全体の 86%
- ・ 災害時の時間経過について
 - ①初動期:災害発生～72 時間、②急性期:72 時間～1 週間、③応急対応期:1 週間～1 か月、④復旧復興始動期:1 か月～6 か月、⑤復旧復興期:それ以降
 - 五十嵐らは「③応急対応期」に被災地入りした。
- ・ スフィア・プロジェクト 保健サービスに関する基準
※陸前高田市における医療支援の状況の詳細



[基準 1:保健サービスの提供]

1. 医療支援チームの状況
 - 高田町:市立高田第一中学校などに、日本赤十字社などの診療所が置かれた。
 - 米崎町:米崎町コミュニティーセンターや仮設病院で、三重県や東京都の医療チームが皮膚科、眼科、小児科などの診療を担当した。
2. 保健師等支援チームの状況(県内外からのチーム)
 - 県内外のチームに、地区ごとに担当を割り当てた。例えば、高田町(高田エリア)は岐阜市、平泉町、藤沢町、日本看護協会、気仙町(長部エリア)は浜松市など。

[基準 2:人材]

- 岩手県一関保健所が後方支援の役割を担うなどした。
- 名古屋市から3名、一関市から2名が保健医療福祉行政支援のために来てくれた。
- 各派遣支援チーム調整・統括のための人材も派遣された。

[基準 3:薬と医薬品]

- 治療にかかわる薬剤と物品はたくさん被災地に届けられたが、どこにいくつあるのか、

どのように管理すべきなのか分からず有効活用されなかったものもあった。

- 頓服薬の管理は、避難所のリーダーが行っていた。

[基準4:医療に関する財源]

- 財源は不明だった。
- 国としての方針が決定されていなかったことは課題の一つである。また、様々な団体が支援に名乗りを上げ様々な提案を行っていたが、団体間の連携や全体のコーディネーションが欠如していたことも課題である。

[基準5:保健情報の管理]

- 第1次全戸調査(平成23年4月6日～4月下旬)の際に、所在確認、生活・健康調査、健康相談内容なども実施された。
- 日々のミーティングや包括ケア会議で共有された。その内容は「公衆衛生ねっと」災害時の公衆衛生に掲載された。

[基準6:リーダーシップと調整]

- 常駐の保健医療チームの現場統括として、保健師が名古屋市より派遣された。
- 日本赤十字秋田看護大学の保健師が全体調整・統括支援のために派遣された。

2. 女性を守る支援活動開始までの過程

※以下、五十嵐氏による支援活動についての詳細

- ・ 事前調査を4月1日より、毎週末に実施
 - 避難所の訪問:宮城県気仙沼市、岩手県大船渡市、岩手県陸前高田市の避難所、のべ25か所を訪問したり、岩手県の現地保健医療チームと会議を持ったりした。
 - 包括ケア会議に参加し、現地の状況、衛生状況を確認しながら必要な支援を検討した。
- ・ 調査結果
 - トイレに関する重大な問題点(個数の不足、埃がたまっているなどの劣悪な衛生状況、汚物入れがない、男女が分かれていない、電気がない etc.)や入浴の重要性(3月27日の自衛隊による入浴サービスは大変喜ばれた)などが挙げられた。
 - その中で、女性の被災状況に問題意識を持ち、重点的女性支援の実施を決定した。
- ・ 支援方法:個人宅を現地保健医療チームとともに避難所を訪問し、直接女性に渡した。
- ・ 支援物資:
 - ① パンフレット(「なんでも」の意)
 - 三種類のパンフレットを作成(「すずらん」:月経について(30歳代くらいまで)、「つばき」:更年期障害について(40～50歳代)、「しゃくやく」:尿もれについて(50歳代くらい～))
 - ホットラインカードを添付し、誰かと話したいという気持ちになったときでもいつでも電話



できることを伝えた。

②なっても袋の内容

- 夏:化粧水、洗顔料、鏡、日焼け止めクリーム、汗ふきシート、パンフレット、カード、生理用品、生理ショーツ、リップクリーム、防犯用の笛、ビデなど
- 冬:(新しく加えたもの)LED 懐中電灯、反射板キーホルダー、ポーチ、トートバッグ

3. 今日までの支援活動の実際

- ・ 応急対応期～復旧復興始動期(災害発生 1 か月～6か月まで)
 - 避難所にて物資配布(8 月までの配布セット数 2,652)
 - 防犯対策についての説明
 - 体重測定、血圧測定
 - 看護師、助産師による個別保健相談
 - ※相談内容:不眠(騒音など主に物理的な要因)、高血圧(寝不足などが要因)、月経不順(ストレスが要因)、運動不足による体調不良
 - アロマセラピストによるアロママッサージ
- ・ 復旧復興始動期～復興期の活動支援(災害発生 6 か月～それ以降)
 - コミュニティ形成の支援:仮設住宅の集会所などにて、1 か所につき約 2 時間実施した。
 - 避難所ではプライバシーの確保を求めている被災者女性は、仮設住宅に移ると他の人との交流の場を求めるようになった。
 - 具体的には、健康診断、物資の配布、骨盤体操(尿もれ体操)、アロマクリームを使ったハンドクリーム作りなどを実施した。
- ・ 被災者の声
 - なっても袋:ビデは有用だった。基礎化粧品がとても嬉しい。笛も大切だった。
 - 保健相談:おりものの話など、話しにくいことを聞いてくれて安心した。同じように被災している人達には言えない話を聞いてもらい、楽になった。
- ・ 保健医療チームの声
 - 支援物資は、個別訪問をするときのツールとなった(地元で馴染みのない人は不審がられるが、物を持っていくと比較的スムーズに受け入れてもらえた)。
 - 尿もれパットや大きめの生理用ショーツは、被災者に喜ばれた。
 - 保健医療チームのメンバーもなっても袋を使用させてもらい助かった。

4. 支援活動を通じて思ったこと

- ・ 応急対応期～復旧復興始動期(災害発生 1 か月～6か月まで)
 - 女性は、脆弱な存在であるうえに支援が届きにくい。
 - 避難所のリーダーに男性が多いことによる弊害として、避難所やコミュニティでの意思決定に関与できないこと、授乳スペースなど女性のプライベートスペースが用意されないこ

と、避難所での女性の役割過多(食事や掃除など)などが挙げられる。

- 東北独特の女性たちの気質による弊害として、辛くても何でも我慢してしまうことや自ら引き受けてしまうことも挙げられる。
- だからこそ特に女性支援は重要であり、東北女性の気質を汲み取って負担を軽減してあげる心配りが必要と感じた。
- ・ 復旧復興始動期～復興期の活動支援(災害発生6か月～それ以降)
 - 復旧復興の支援とともに、支援に依存することなく生活できる環境を作ってあげることが必要だと感じた。
 - 特に被災者のセルフケア能力を高める支援を行うことが重要と感じた。

5. 今後の課題と成果

- ・ 女性を対象とした、具体的な提案は下記の通り。目標は、地区レベルで支援に依存せずコミュニティが機能し、個人のレベルでセルフケアが機能することである。

1) 思春期支援

- 対象: 陸前高田市の小中学生
- 内容: 保護者を亡くした子供が初経を迎える時の支援や性被害の警告を実施する。

2) コミュニティビルディング(地区)

- 対象: 仮設住宅に入居した女性
- 内容: 集会所やサロンに集う機会を提供しながらコミュニティの再形成をはかる。

3) コミュニティリーダーの育成

- 対象: 看護職を離職している人など
- 内容: 集会所やサロンでの活動と一緒に、今後の継続的運営を支援する。

4) セルフケア能力の向上(健康の維持・増進)

- 対象: すべての年齢層の女性
- 内容: 環境の変化に伴って健康の維持が難しくなる女性のためのセルフケア講座を実施する(例: 尿もれ体操)。

・ 成果

- 「女性のための防災ブック」(anan から出版)
- 女性目線で内容が構成されている。様々な小物を、色とりどりのポーチにまとめて配布するというアイデアが女性たちに好評だったというエピソード(p.59)や、生理用品や美容グッズに加え、緊急事態に対応できるような手引き書と何でも相談できる24時間対応のホットラインを提示したカードの写真(p.74)も掲載されている。



◆ディスカッション

【質問】男性へのケアの状況を知りたい。特に、仕事がステイタスである中年男性にとって震災は大きなストレスとなっているはず。彼らへのケアも必要なのではないか。

【回答(五十嵐)】

- ・ 閉じこもりがちな男性のストレスケアも大事である。男の料理教室やスポーツ大会を実施することを具体策として考えている。

【コメント】

- ・ スポーツに限らず、男性は総じて争うことを好む。都内では、その男性の性質を利用し、コンペティションを取り入れたリハビリを実施している例もある。東北でも、仮設住宅の余剰スペースを利用し、プロジェクトを実施することが可能ではないか。
- ・ ユニセフでは母子支援を通して、男性にストレスがなければそもそも女性・子供への暴力は発生しないという意見が出されていた。スフィアにもその考えを盛り込むべきと考える。
- ・ 東北の被災地では、周産期治療の決定的不足、助産師の不足が課題だった。少子高齢化の日本においてはとてもクリティカルな問題である。PCAT はイランチームと協力して、現地の助産師を探す活動を実施した。

【質問】日本版スフィアを作るなら、どのように支援団体にその基準の共有を促すのか。

【回答(石井)】

- ・ 日本版スフィアの必要性を感じたのは、東北の支援現場でスフィアがほとんど活用されなかったからである。その要因の一つとして、スフィアは途上国のためのものという先入観がある。また、経験豊富でスフィアを熟知している欧米の NGO が言語の壁に阻まれて東北の被災地入りできなかったことも大きな問題として露呈した。そこで、ただスフィアを和訳するだけでなく、日本の文化・風習に即してアレンジしたものを日本版スフィアとして作成できたら良いと思う。
- ・ 中村さんの指摘どおり日本の人材の能力水準は高い。彼らがスフィアの基準を共有するようになったらより効果的な支援を実施することができる。
- ・ また、今回はスフィアの適用以前の問題として、日本の田舎独特の、自治体は何層にも分かれ、外部の人間が被災地に入り難いという困難があった。

【コメント】高齢者、障害者ケアの問題は、先進国だけの問題ではない。中所得国にも共通する問題であり、先進国版スフィアというより中所得国基準のスフィアを作る必要性があると感じた。

【コメント(難民支援協会)】1月31日のシンポジウムでスフィア・プロジェクト・オフィスのスタッフは、「すべての国が発展の途中にある。経済状況、文化の特異性などすべてを考慮して基準を設定することはできない。それよりむしろ、今あるスフィア・ハンドブックにはあらゆる分野・項目の最低

基準を網羅するよう作成してあるので、それを最低基準が達成されているかどうかのチェックリストとして活用してほしい。」と語っていた。(難民支援協会)

【コメント(中村)】自分の考える日本版スフィアのイメージ:

- ・ 絶対、スフィア・ハンドブックの翻訳は使うべきである。
- ・ しかしこのハンドブックは、内容はすごく良いのに使いにくいことが多い。そのため、日本の事情に合わせて部分修正し、日本版スフィア・ハンドブックを作れたら良いと思う。
- ・ その中には、データ収集の方法も盛り込むべきである。災害発生直後に全数調査を行う必要はない。しかし、例えばインフルエンザが流行りそうという程度の情報はすぐにほしい。陸前高田市では、聖マリアンナ医科大学病院の人と協力して独自のチェックリストを作成した。アメリカの笑い話の一つに、「日本の被災地で今気をつけるべき疾患は、下痢症、はしか、マラリアだ」と専門家がニュースで話していたことがある。マニュアル通りに考えるのではなく、被災地の状況を考慮して考えるべきだ。

【コメント】南三陸町でイスラエル人とともに活動した際、イスラエル人の外見を怖がって被災地の人々が診療を受けたがらなかったり、イスラエル人が薬の種類・使用法などが母国とは異なることに困惑したりと様々な困難があった。そこで具体的な提案として、外国チーム受け入れに使える、日本における標準薬の基準作成を挙げたい。(兵庫県災害医療センター救急部医師)

【コメント(中村)】

- ・ 海外からも様々な支援が寄せられる中、それらを受入れ能力の不足を理由に断るといことは絶対したくない。
- ・ 「医学」は世界共通、だが「医療」は地域によって異なる。医療文化の相違を越えるための基準作りをすべきである。
- ・ 暗黙知で互いに理解してしまうのが日本人だが、普段何気なく判断根拠としている基準を明文化し、英訳すると役に立つだろう。

【コメント】自分は3月14日から気仙沼にて、Massachusetts General Hospitalの医師(日本人でアメリカ在学中の60人)とともに医療支援を実施した。支援活動においては、薬のプラクティスが異なることによる手間が大きかった。自分が被災地にいる間は、ケース毎に翻訳して対応した。被災地を離れるときには、主要な処方薬のプラクティス一覧を作成し、皆が見ることができるようにして、後任に託した。(Boston College, PCAT)

【コメント】学会のコーディネーターと呼ばれる人に、医療に関するチェックリストの作成を任せていたが、震災前から現地で医療を担ってきた保健師らがこのスフィアの基準を共有していれば、よりスムーズで適切な支援を実施することができただろう。医療現場で指揮を取るシステム作りの

ための会議が明日開かれる。WHO もそこに参加する。その会議にて、スフィアをシステムの中に取り入れる提案をしようと思う。(PCAT)

総括

中村：

- ・ 保健医療の専門書ではないスフィアだが、公衆衛生の教科書作りには非常に役立つ。
- ・ 避難所での意思決定には必ず女性を一人は入れるという基準を明文化する必要性がある。日本は伝統的に多数派の意見に基づいて全体の意思決定を行ってきた。マイノリティの意見を取り入れる制度構築が今後の課題である。
- ・ 改訂版スフィアを突然使わなければならなくなったのが日本。今までは海外のためのものとして認識されていた。このスフィアに基づいて自分たちの支援内容と成果をきちんと振り返り、アセスメントが適切だったか、スフィア基準そのものが適切かなどの評価をする必要がある。その評価を次回のスフィア改定に活かすべきである。

五十嵐：

- ・ 医療関係者については、スフィアを臨床の先生にも伝えることが必要であると感じた。
- ・ 医療従事者の活動の幅が広がっていること、これも広く共有していく必要があると感じた。
- ・ 若い世代に対して、教育者という立場を活かし、学生にスフィア基準の存在を少しでも伝えていこうと思っている。

◆閉会挨拶(石井)

- ・ 実施者として、今日の内容を外務省に報告し、次につなげる努力をしていく。
- ・ 今回の震災から、日本にはマニュアル社会の弊害があることが露呈した。緻密にマニュアル化していくのが日本のやり方だが、何が最低限必要かを明確にして基準を作るべきだろう。

第3回ワークショップ

「災害支援団体が守るべき支援の国際基準を学ぶ～スフィア・プロジェクトについて～」

■実施枠組み

日時:2012 年 2 月 25 日(土) 9:30～16:30

場所:陸前高田市自然環境活用センター(「米崎コミセン」)

講師:川原田 舞 氏(NPO 法人 ワールド・ビジョン・ジャパン)

ブライアン・バーバー(Brian Barbour) / 難民支援協会

主催:外務省

実施:認定 NPO 法人 難民支援協会

参加者:15 名(NGO・NPO 職員、生活相談員)

参加費:無料

■プログラム

◆9:30～9:45

開会挨拶、研修の目的、参加者自己紹介

石井宏明 / 難民支援協会

◆9:45～10:45

講演「HAP 基準～人道支援と説明責任(アカウンタビリティ)と品質管理(クオリティ)～」

川原田舞 / ワールド・ビジョン・ジャパン

(休憩 15 分)

◆11:00～12:00

講演「東日本大震災の事例からみる HAP 基準の実践」

川原田舞 / ワールド・ビジョン・ジャパン

(昼休憩 1 時間)

◆13:00～15:00

講演「スフィア・プロジェクト～権利保護と品質向上と説明責任の確保のために～」

川原田舞 / ワールド・ビジョン・ジャパン

ブライアン・バーバー / 難民支援協会

(休憩 15 分)

◆15:15～16:00

グループワーク「スフィア・ガイドブックの実践演習」

川原田舞 / ワールド・ビジョン・ジャパン

◆16:00～16:30

質疑応答、締め括り

【講師紹介】

川原田舞

上智大学比較文化学部卒業。在学中にNPO法人国際学生団体アイセックを通じアフリカケニアにて、都市貧困地域及び農村地域開発事業に携わる。卒業後外資系証券会社にて3年間勤務するが、その後やはり緊急援助や開発の仕事に携わりたいとの思いから2005年ワールド・ビジョンに入団。同年2月より約2年間インドにてスマトラ沖地震被災地域復興援助事業に駐在員として赴任。日本、アメリカ、ドイツ、イギリス、カナダ政府の助成金管理やデザイン・モニタリング・評価を担当しつつ住居建設、経済支援、教育、保健衛生事業等に携わった。現在はワールド・ビジョン・インターナショナル・グローバル・ラピッド・レスポンス・チームのアソシエートとして日本をベースにし緊急援助に携わっている。

■実施内容

※HAP とスフィア・プロジェクトに関する講演およびグループワークの内容は、基本的に 1 月 30 日に実施した第 1 回ワークショップと同様であるため、重複する点は割愛する。

◆グループワーク「被災者支援計画において、被災者のニーズを満たす過程でもっとも難しかった点は何か」(川原田)

[グループ 1]

- ・ 被災者との信頼関係の構築に苦労した。NPO が何者か分かってもらえず、怪しまれることが多かった。
- ・ 正しいニーズの把握も難しかった。ニーズが地域によって大きく異なることに因る。

[グループ 2]

- ・ 時間が経つにつれ、資金獲得、自治体の協力を得ることが難しくなった。

◆講演「東日本大震災の事例からみる HAP 基準の実践」(川原田)

ワールド・ビジョン・ジャパン(WVJ)のケース

- ・ チャイルドフレンドリースペース(CFS)の設置
 - － 小学校と中学校に設置し、土日や放課後に子供たちが集まって遊べるようにした。
- ・ 子どもたちのニーズ
 - － 子どもたちの意見や提案を、週3回程度聞く会を実施した。
 - － その会自体の命名や、宿題後に遊ぶなどのルール作りも子供たちに任せた。
- ・ 成果
 - － 保護者が1人になって考える時間を確保した。
 - － 子どもが日常の感覚や生活リズムを取り戻すことができる状態をつくった。
- ・ スタッフ・ボランティアがすべきこと
 - － 子どもたちを守る(メディアの規制)。
 - － 明るく、安心できる雰囲気をつくる。
- ・ 課題
 - － 責任者が女性、子どものニーズを把握していたのか。
→チェックリストを配布する。
 - － ニーズ把握をする方法の確立が必要である。
 - － 地元の能力を強化する必要がある。
 - － 子どもや女性の声に寄り添う必要がある。
→意思決定時に子どもや女性の声を反映させる仕組みを構築する。

◆グループワーク「スフィア・ガイドブックの実践演習」(川原田)

1. ケース・スタディ1「プロテクション(権利保護)」

- ・ 方法:3 グループに分かれ、配布資料「ケース・スタディ」(p.を参照)の1、3、4の3つのケースについて、スフィア・ハンドブックに記載されている「プロテクション」に関する課題の抽出を行った。
- ・ 発表、質疑、解説:

[グループ1:ケース・スタディ1]

権利保護の原則のうち、原則1、3に反する。相手が電話で問い合わせてきたところで、本人や所属組織等が真実であるか確認もできない中で直接教えることはできない。メディアについては、ましてや慎重になるべきである。

【質問】このような事例は、本人がどのように感じるかが最も重要ではないか。事前確認が絶対条件ではないか。

【回答】その通りである。

[グループ2:ケース・スタディ3]

権利保護の原則のうち、原則1、2、3に反する。トイレが遠いうえに、男女が分かれていないのは問題である。特に女性にとっては余計なストレスがかかる状況である。スフィア・スタンダードの「水」の項では、トイレの設置は 50m 以内と定められている。

【質問】50mでも遠いのではないか。

【回答】この距離はキャンプや避難所の状況によって変わりうる。スフィアが定めるのは「最低基準」であって、状況によってそれでも遠すぎることもありうる。特に女性が性被害にあわないためには、入り口の向きなどが問題になることもあるなど、細部への配慮が必要である。

[グループ 3: ケース・スタディ 4]

権利保護の原則のうち、原則2、3、4に関わると思われる。待っている少女は、保護者がいない可能性が高いので、保護して早急に家族を探す手伝いができる場所につなぐ必要がある。後半の男性は、精神的に問題を抱えていることが考えられるので、カウンセリングを受けることができるよう、サポートを行うべきである。

2. ケース・スタディ2「食糧以外の物資(ノン・フード・アイテム)」

- ・ 方法: 2グループに分かれて、母子のケース、独身男性のケースの 2 つの事例について、実際にある支援物資の中から、スフィア・スタンダードに照らして、足りているもの、足りていないものが何なのかを議論する。
- ・ 課題: 被災者からのニーズが明らかに存在する物資であるが、被災者の数に対し支援物資の数が足りていない場合には、配布の公平性を保つことができなくても支援団体はそれを配布するべきか。

→ 配るべきである。不足が明らかでも、そのことを被災者に説明したうえで、あるだけのものでとりあえず過ごしてもらおうようにする。その物資を少しでも早く届けられるように努力することを約束する。



第 3 章 公開シンポジウム

「東日本大震災と人道支援の国際基準

～援助の中で周辺化されがちな視点を中心に～」

■実施枠組み

日時:2012 年 1 月 31 日(火) 14:00～17:00

場所:国際協力機構研究所(JICA 研究所) 国際会議場

講師:ウマ・ナラヤナン (Uma Narayanan) / チャーチ・ワールド・サービス

ジェイミー・ムン (Jamie Munn, Ph.D.) / チャーチ・ワールド・サービス

パネリスト:草野祐子 / みやぎジョネット

甲斐田万智子 / ワールド・ビジョン・ジャパン

椎名規之 / ジャパン・プラットフォーム

モデレーター:石井宏明 / 難民支援協会

総合司会:ブライアン・バーバー (Brian Barbour) / 難民支援協会

主催:外務省

実施:難民支援協会

協力:チャーチ・ワールド・サービス アジア太平洋、特定非営利活動法人 オックスファム・ジャパン、特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター(JANIC)、一般財団法人ウェスレー・フアンデーション

参加者:49 名(NGO 職員、国際機関職員、独立行政法人職員、学生、一般)

参加費:無料

■プログラム

日本語/英語(同時通訳)

◆14:00～14:10

開会挨拶

川崎雅実 / 外務省国際協力局民間援助連携室

◆14:10～15:00

基調講演「人道支援に関する国際基準(スフィア・プロジェクトと HAP 基準)」

ウマ・ナラヤナン / チャーチ・ワールド・サービス

ジェイミー・ムン / チャーチ・ワールド・サービス

◆15:00～16:20

パネルディスカッション「～東日本大震災とプロテクション～」

草野祐子 / みやぎジョネット

甲斐田万智子 / ワールド・ビジョン・ジャパン

椎名規之 / ジャパン・プラットフォーム

ウマ・ナラヤナン / チャーチ・ワールド・サービス

ジェイミー・ムン / チャーチ・ワールド・サービス

モデレーター 石井宏明 / 難民支援協会

◆16:20～16:50

質疑応答

◆16:50～17:00

閉会挨拶

■実施内容

◆開会挨拶（川崎雅実 / 外務省国際協力局民間援助連携室）

- ・ NGO 研究会は、NGO の能力強化や専門性を向上させることを目標としている。
- ・ 本日はスフィア、HAP の紹介のほか、東日本大震災の NGO の取り組みを紹介する場であり、皆様の活動に活かされる機会と考える。



◆基調講演「人道支援に関する国際基準（スフィア・プロジェクトと HAP 基準）」

I. 人道援助の国際基準（ジェイミー・ムン）

1. はじめに

- ・ 今日スフィアと HAP という、いかなる場所で発生した災害にも対応できるように設定された人道支援の国際基準の目的と活用方法について話す。スフィアと HAP は人道団体が被災者に質の高いサービスを提供し、活動に説明責任を持たせる方法を追求し続けている。
- ・ この基準に基づいた人道支援における品質管理と説明責任について学ぶ TOT（トレーナー養成訓練）が2月2日から7日まで行われる。スフィアとHAPを日本・アジア

アで広め、緊急援助の専門家を養成する機会としたい。アジアでは自然災害が多く発生している。だからこそ、事前対策、災害時の対応（迅速に質の高いサービスを被災者の方々に提供するなど）を確立するうえで、専門家の養成は非常に重要なのである。日本における国際基準の共有と専門家の養成は、日本だけでなく、アジア全体の利益となるだろう。

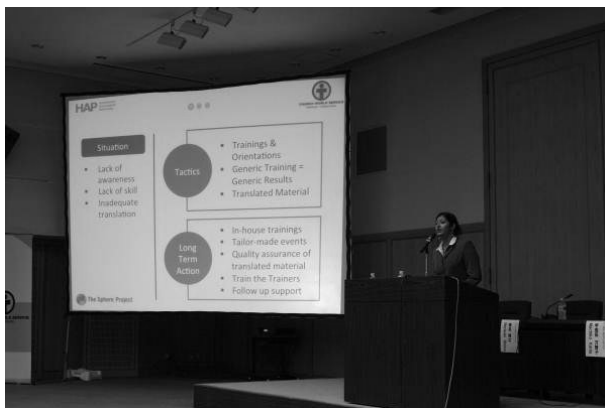


2. スフィア、HAPとは

- ・ スフィア・プロジェクト: 災害対応の質の向上、援助に関わる人道援助機関の説明責任の促進を目的とする人道援助の国際基準。基本原則は、被災者は尊厳を持って生きる権利、援助を受ける権利、プロテクションと安全を享受する権利を有する、ということ。
- ・ スフィア・ハンドブック: スフィア・プロジェクトが作成する人道支援の最低基準をまとめたハンドブック。理念、枠組み、分野別の最低基準などが詳細に記載されている。最も広く世界で認識された基準として、支援の計画、実施、評価などすべての段階で使用されている。
- ・ HAP: 人道支援組織によるサービスの説明責任と品質の高さの確保を目的とする人道援助の国際基準。
- ・ 説明責任: 権力（パワー、影響力）が責任を持って行使されるようにする手段であり、具体的には受益者、ドナーらの発言権および支援組織の回答の義務を指す。
- ・ 権力: ここでは、支援の現場における、あらゆる個人・組織が持ちうる影響力のこと。援助団体、ドナー、コミュニティのメンバー、医師などの様々なアクターの意思決定や行動は、ポジティブ・ネガティブ両方の様々な影響力をもつ。これらの権力がばらばらに行使されないように、そして被災者の利益が効率よく最大化されるように、調整をする必要がある。
- ・ 品質: 説明責任のある団体は自身の生産品やサービスの品質を管理し、消費者や受益者のために継続的にその品質の向上に努めるものである。
- ・ HAPとスフィアのコア基準とは密接に関連しており、共に併用されるべきである。
説明責任の重要性: 多様なステークホルダーがもつ権力を効果的に活用するために、すべての権力保持者に対して援助活動についての説明を確実に実施する必要がある。忘れられがちな被災者も説明を受ける権利を有する。

3. 課題(Challenges and Implications)

- ・ 人道援助を実施する際の課題:経験不足、基準の共有・順守の欠如、人を中心に据えた援助の不足、説明責任の不足、不均一な援助の品質など。
- ・ 援助の弊害:重複した援助、不適切な援助、資源の無駄遣い、コミュニティ間の緊張、持続可能性の欠如、間違った希望の高揚など
- ・ 特に、初期段階で適切なアセスメントを実施することは非常に難しい。
- ・ スフィア、HAP を使用する理由:普遍性を持つから、援助の品質と説明責任の確保を中心に構成されているから、人を中心に構成されているからなど



III. アジアにおける品質と説明責任 (ウマ・ナヤラナン)

1. 戦略(Tactics)と長期的活動(Long Term Action)

- ・ なぜアジアでは基準が使われず、品質管理と説明責任が疎かにされるのか。
 - ① 基準を共有しなければいけないという意識が欠如しているから。災害発生後にはたくさんの人が雇用されるが、彼らは必ずしも品質と説明責任についての基礎やスキルを持っていないから。ハンドブックを使用することへの躊躇があるから。言語翻訳の問題(不足、誤訳など)があるから。
 - ② プロジェクトの品質と説明責任を促進するための予算が確保されていないから。品質管理と説明責任の他に、優先順位の高いやるべきことがたくさんあるから。プロジェクトが短期のものであることが多いから。
 - ③ 支援団体間の協力・協働が不足しているから。資源の重複使用により無駄が発生しているから。
- ・ 上記問題の解決策
 - ① リーダーシップという意識向上のためのトレーニングとオリエンテーション、日々の活動の中に取り入れるためのスキルアップを実施する(2~3 日間)。トレーナー養成を実施する。トレーニング後、継続的なフォローアップ・サポートを行って確実な定着を図る。(基準作成側として)組織内でもトレーニングを実施してもらい、また誤用や誤解を避けるために質の高い翻訳を行う。
 - ② 上級管理職を巻き込む。品質と説明についてプロポーザルに取り入れる。パートナー支援の際にこの品質と説明責任についての知識・スキルを授け、トレーニン

グを行う。資金や人的配分、制度化、主流化を通して改善を図る。

- ③ 品質と責任のワーキンググループを結成し、プラットフォーム化する。それをもとに、最優良事例を共有する仕組みを作り、政府との協働を行い、集团的主張を行う。協働イニシアティブをもとに、キャパシティ・ビルディングを試みる。ピア・レビューを実施し、相互に学びあう。HAP のベースライン・レビューやスフィア・フォーカルポイントを活用し、自分たちの立ち位置を確認する。団体間の情報交換を通して改善を図る。

2. まとめ

- ・ よりよい品質と説明責任の確保のために、スフィアと HAP 以外にも様々な国際基準を学ぶ必要がある。また、ステークホルダーの長所を活かしたり、過去から学んだり、評価方法を確立する必要がある。

◆パネルディスカッション「東日本大震災とプロテクション」

I. パネリストによる活動紹介

1. 草野祐子 / みやぎジョネット

- ・ サロンの開催
 - － 災害弱者支援を目的に、1 回 30 分～1 時間程度のサロンを開催した。サロンでは、全国から集まる緊急物資支援の配布、ハンドマッサージ・サービスの提供、お茶の提供、弁護士相談、ホットライン番号のさりげない提示などを行った。
 - － 支援の特徴：女性による女性支援、小さいことにこだわって活動、長くきめ細かい伴走型支援、参加者が自分の意思で参加を決定出来るように配慮。
 - － 参加者の反応：「震災前の楽しい時間を思い出した」「人との交流が楽しい」「前向きになることができた」
- ・ 「みやぎジョネット」とは
 - － 設立背景：自身の被災経験、避難所に入所していない在宅の個人には支援が届きにくい状況への問題意識、個人の気持ちを汲む支援の必要性の実感。
→きめこまやかな支援は女性だからこそ可能であると考え、立ち上がった。
 - － 団体の強み：被災地に近いこと、小規模団体だからこそ丁寧な対応ができること、女性目線から押し付けがましくない気配りができることなど。
 - － 女性の特性：他の人とコミュニケーションをとりながら物事を進める（男性は既に持



っている考えのフレームワークを使って物事を進める)。

- サロンの変化:時間の経過とともに女性の就職における困難が目立つようになったことを受けて、サロンで就労支援を行うことにした。
- 悩み:どこまで支援すべきか分からない(起業支援まで行うべきなのか)。

※パネルディスカッションで補足した内容

- ・ 災害時の女性のストレスには、知らない人と一緒に寝起きすること、プライバシーの欠如(特に、着替えスペースがないために布団の中の着替えなければならない、下着が洗うこと、干すことができない、生理不順など)、突然数百人分の炊事を任されることなどがある。災害時、真っ先に犠牲になるのは女性だと実感した。
- ・ 男性への支援もちろん必要であり、取り組み方を考えていきたい。
- ・ スフィアや HAP の勉強会を、他団体が実施してくれることに期待する。

2. 甲斐田万智子 / ワールド・ビジョン・ジャパン

- ・ 声が無視されがちな子どものニーズに配慮した復興支援を実施した。
- ・ 食べ物、文具物資の配布を手伝ってくれる子どもたちから聞き出した結果、子どものニーズとして①トイレの改善(遠くにあって怖い、大人用のトイレは大きくて落ちそう)、②遊ぶ道具がほしい)、③遊び場がほしいなどがあることが判明した。そこで、①トイレを体育館の近くに設置、補助便座を設置、②サッカーボール、折り紙、色鉛筆を用意、③チャイルド・フレンドリー・スペース(CFS)の設置で対応した。
- ・ チャイルド・フレンドリー・スペース(CFS)とは、被災した子どもたちのストレス・不安を解消し、生活リズムの回復を回復しながら安全に遊び、学べる場所。2011 年 11 月から登米中学校体育館などに設置した。
- ・ 説明責任を果たすために、子どものニーズ(遊びたい)の把握と情報共有(CFS とは何か)を徹底した。また、子どもたち(小学生中心、計 20~30 名)と相談しながら、スペースの名前、ルール、遊んで良い時間帯などを決定した。
- ・ CFS の成果=「子どもたちの保護される権利・回復する権利の実現」
 - 子どもの「親にかまってもらいたい」という気持ちを開放させることができた。
 - 数時間でも子どもを預かり、親の負担を軽減することで、親が子どもにきつく当たることを防ぐことができた。
- ・ 品質確保のために、スタッフやボランティアの倫理・行動規定を設定した(子どもにと



って安全かつ最善の選択を行う、震災のことはこちらから聞かない、子どもから話してくれるときにだけ、コメントは返さずに肯定的な鸚鵡返しの記事だけをする、常に笑顔で明るい対応を心がけるなど)。また、事前に許可のないメディアの拒否を徹底した。

- ・ 学校と協力して CFS を継続運営したり、アルバイトを 4 人雇用したりした。
- ・ 子どもの心のケアのために、スタッフのトレーニングも実施した。
 - － 子どもの権利条約やチャイルドプロテクションポリシーなどについての学習
 - － 性的搾取から子どもを保護するためのトレーニング
 - － CFS の必要性(子ども・親のストレス軽減など)を確認
- ・ 課題: ① NGO が被災者のニーズを尋ねる相手が、コミュニティ責任者である男性であることが多く、子ども・女性のニーズが汲み取られにくいこと、② 子ども参画のための NGO の活動が社会全体に拡大されにくいこと
- ・ 提言: ① コミュニティ内の状況を把握するためのチェックリストをコミュニティの責任者に配布する、コミュニティ内のマイノリティのニーズを聞き出すことのできる地元の人を特定する、マイノリティ支援のトレーニングを実施する、② 前例づくり、マスコミへの露出、行政内の賛同者の増加など

3. 椎名規之 / ジャパン・プラットフォーム

- ・ 「ジャパン・プラットフォーム(JPF)」
 - － 日本の NGO、政府機関、企業、メディア及び研究機関などが有している人材、資金及び知識や経験を互いに活用することにより、国内外で起こる自然災害や、紛争地域及び途上国における援助活動を積極的に行い、国際社会の一員として平和な社会づくりに貢献することを目的に、2000 年 8 月に設立された。
 - － 目的: 多様な個人や団体が、将来の紛争・自然災害発生時により効果的な人道支援を展開するために協力し合うための開かれた「場」を提供する。ステークホルダー間の協力を促進する。
 - － 設立背景: 人道支援の効果を高めるためには 72 時間以内に災害現場に到着することが理想なのだが、資金集めが常に足かせとなる。そこで、最初からリソースをプラットフォームに集めておいて、緊急時にすぐに派遣できるような体制を整備することになった。
 - － 活動内容: 加盟審査、加盟団体・非加盟団体への助成、モニタリングと評価
 - － 参加団体: 35 団体(NGO)
 - － 事業実績: 49 プログラム、約 202 億円



(2011 年 12 月 5 日)

- ・ 東北支援への取り組み
 - 東日本大震災支援の特色: ①非常に多くの人々が支援に関わった、②個人のボランティアとしての支援活動が目立った、③企業から積極的にアプローチがあった。
 - 計 113 事業(56 億円余)への資金提供を実施した。そのうち、女性のための支援は 13 事業(約 6 億 8 千万、全体の約 12%)、災害弱者(お年寄り、女性、障害者など)29 事業(約 11 億円、全体の約 20%)であった。
- ・ スフィア、HAP と関連する課題
 - 約 200 事業の申請書を見る中で、スフィアや HAP という言葉は一度も見なかった(海外での支援活動の場合、様々なプロジェクトにおいてスフィアや HAP は参照点として使用されることが当然とされている)。
 - 女性への配慮が足りない案件もあった(例えば、支援物資の生理用品を避難所の年輩男性が直接手で配っていた)。炊き出しに栄養不足・偏りの問題があった。
 - 海外での支援の経験豊富な国際 NGO は、海外では当然対応されるこれらの問題に気付いていたのか。気付いたならそれを被災者や他の支援団体に忠告・提言することはできていたのか。
- ・ 問題の原因
 - JPF や国際 NGO にとって、スフィアを国内に適用するという発想がなかった。
 - やるべきことが多すぎて、品質や説明責任の優先度が下がってしまった。
 - 新しいスタッフ・ボランティアや新設団体と、人道援助の国際基準や海外での経験を共有することができなかった。
- ・ 今後への課題
 - 先進国でスフィアを活用するための方法について具体的に考える必要がある。具体的事例をスフィアや HAP に当てはめて検証したり、モニタリング・評価の基準の中に、スフィアや HAP を盛り込んだりするべきである。
 - HAP の知名度向上を図る。
 - 受益者が脅威を感じることなくクレームを述べることの出来る環境をつくる。

II. ディスカッション

【コメント(ムン)】

- ・ クレーム処理はメカニズム(意見を吸い上げる方法)のみならず、どのように効果的に対応できるか、を考慮する必要がある。
- ・ 高齢者・子どもなどの災害弱者のクレームは、その謙虚さなどから周りに届きにくいことに注意する(ハイチの例: 12 歳の子どもの面倒をみていたお年寄りは、食料を入手するためのバウチャーを隣人に託したが、結果食べ物を横取りされた)。

- ・ 被災者の心のサポートのためには社会心理士等専門家の協力を仰ぐ必要がある。

【コメント(ナラヤナン)】

- ・ 「脆弱(Vulnerable)」という言葉に注意しなければならない。人は本質的に「脆弱」なのではなく、社会や環境が人を「脆弱」にする。
- ・ 災害時にはジェンダーという視点は特に重要であるが、一つ注意すべき点は、女性・子どもがより脆弱だからといって、男性の置かれた脆弱な状況を見捨ててはいけない。
- ・ スタッフの訓練の重要性も指摘しておきたい。また、せっかく訓練を受けたスタッフが異動・辞任してしまうことを、団体として防止する策を講じる必要がある。

【コメント(アニーニャ・ナディ、スフィア・プロジェクト・オフィス)】

- ・ スフィア・ハンドブックを実際の問題に対処する際に最大限活用するためには、最初のイントロダクションをきちんと読む必要がある。
- ・ 今回の東北の震災を通して日本の人道セクターの人道支援へのアプローチが変化した。国内レベルの団体間の調整・協力を苦労したことで、コーディネーションの重要性を実感したという話を聞いた。



© CWS-Asia/Pacific

【コメント(国連人道問題調整事務所, OCHA)】

- ・ 東北の震災支援において日本政府や国際機関とのリエゾンを担当する中で、海外の団体から「日本国内での緊急対応にスフィアが参照されているか」と聞かれてはっとさせられた。JPF が審査したプロポーザルの中にはスフィアへの言及がなかったということだが、海外では頻繁になされるドナーからのスフィア言及への圧力が、今回の日本のケースではなかったのではないだろうか。これは、ダブルスタンダードを招くという意味で大きな問題である。圧力がないからスフィアを採用しないということは許されるべきではない。

◆質疑応答

【質問】スフィアは日本においては使いづらい。①スフィア以外のもので利用可能な人道援助の基準はないのか。②また、自治体がスフィアなどを防災基準に盛り込むことはできるのか。

【回答(石井)】

- ① 他の利用可能な基準は思い当たらない。スフィアや HAP は、国際機関や国際団体が途上国における紛争後支援の活動の基準として主に利用されてきた。日本のケースでは使いづらいのが現状である。
- ② 今のところ、スフィアを災害計画に取り入れている自治体は聞いたことが無い。今回の東北

の震災については、各自治体の災害対策計画が、市役所の人が多く亡くなったために機能不全に陥った。備蓄倉庫の鍵すら開けることが出来なかった。そんな中、突然運営を任された人たちに、スフィアのような膨大な基準を押し付けることはできなかった。今後は、新しい防災体制にスフィアを取り入れつつ、時間をかけて浸透させていく必要がある。

【質問(椎名)】事前に援助の調整について団体や現地の人々と議論し、共有しておくことは非常に重要である。①WVJ はどのように現地の人の自発的な活動を WVJ の活動に活かしているのか、またその現地の人たちにスフィアを浸透させるためにどのような取り組みを実施しているのか。②また、アメリカのハリケーン・カトリーナの災害対応においてどのようにスフィアが活用されたのかを、スフィア・プロジェクト・オフィスのアニーニャ・ナディに聞きたい。

【回答①(甲斐田)】例えば、個人の尊厳を持って生きる権利がスフィアには明記されており、子どもの地域活動への参画もそこに含まれる。そこで、WVJ は、地域の大人が子どもの意見を聞かずに物事を決めてしまうことを防ぐためのトレーニングを CFS の活動の一環として行った。

【回答②(ナディ)】カトリーナのケースでスフィアが使用されたという認識は無い。なぜかは分からない。人災に対処するために 2000 年に作成されたスフィア・ハンドブックは、大規模自然災害などにも対応するために改定が加えられてきたが、都市部支援は未だ改善の余地がある。

フロアからのコメント

- ・ 国際基準の取り入れの重要性から、韓国では 2008 年よりスフィアのトレーニングを行っている。このトレーニングはあくまでも入り口で、実際に基準をどのように実施し、メインストリーム化するかが課題である。
- ・ 日本の人道支援活動家には、スフィアは途上国向けのもの、専門用語が多くて使いにくいものの、として認識されていることが多い。しかし、今回の NGO 研究会のワークショップにおいてスフィアの基準を東北の事例に照らして検証したところ、スフィアは非常に有用であることが分かった。
- ・ 日本の防災対策はよく整備されているように見えるが、評価・モニタリングにおいてスフィアが活用されるべき余地は多大にある。
- ・ 国際 NGO の強みは、声無き人の声を吸い上げ、支援を行うことであるはずであり、この海外で培った強みを国内にも活かす取り組みが今後の課題となるだろう。
- ・ 自治体や政府の災害対策計画にスフィアの基準が採用されている例の一つにインドがある。スマトラ沖地震後、スフィア・ワーキンググループが立ち上がった。また、アリゾナにおいて、政府が主体になって防災対策にスフィアを取り入れた事例も聞いたことがある。



© CWS-Asia/Pacific

第 4 章 東日本大震災被災地の視察報告

宮城県気仙沼市、石巻市訪問報告書

目的:

- ・ 東北の人道支援の現場を訪問し、どのように人道支援が行われているかを理解する。
- ・ 現場の人道支援の質や説明責任に関する課題などについて支援団体職員から聞き取りを行う。

活動

[1月28日(土)宮城県、気仙沼市、SEEDS Asia 訪問]

- ・ SEEDS Asia は気仙沼市の気仙沼復興協会(KRA)をパートナーとして、各仮設住宅にて住民同士の交流を促進し、住民の孤立を予防するためのお茶会を開催している。また、仮設住宅の自治会長たちの連絡会の立ち上げを他団体と共に支援している。
- ・ 当日は、条南中学校グラウンド応急仮設住宅(68軒)で開催されたお茶会に出席し、住民から現在の生活などについてお話を伺った。その後、自治会長の連絡会立ち上げのための会合を見学した。
- ・ また、SEEDS Asia 職員と KRA 職員から課題などについて聞き取りを行なった。

[1月29日(日)宮城県、石巻市、ピースボート訪問]

- ・ ピースボートは石巻市にボランティアを派遣し、津波で被災した民家や商店などの泥のかき出しや、避難所や在宅避難者のための炊き出しなどを行なってきた。最近では、仮設住宅住民のニーズに応えるため、コミュニティ新聞の配布や、花壇作りなどコミュニティ活動を行なっている。また、災害が起こったときに、速やかにボランティアを派遣するためには、その取りまとめを行うリーダーが不可欠であるが、そのリーダー育成研修を実施している。
- ・ 当日は、リーダー育成研修を視察した後、仮設住宅にてボランティアの活動を見学した。

まとめ

- ・ SEEDS Asia、ピースボートの両団体とも、現地のニーズをよく聞き取り、状況に応じて活動を発展させていることがわかった。
- ・ KRA については、震災後に組織された団体で、まだ組織として脆弱である。職員の人道支援における経験も浅く、組織作りやさらなる能力強化に力を入れる必要があるようだ。
- ・ 人道支援に関する国際基準についての関心は非常に高いが、今のところ、Sphere Standard や HAP 基準などを積極的に事業に用いてはいない。その後、行われたワークショップには両団体職員も参加した。

(Church World Service-Asia/Pacific)

写真



気仙沼条南中学校グラウンド応急仮設住宅で行われたお茶会の看板



ボランティアリーダー研修の様子



石巻市の仮設住宅にて、ボランティアと住民による花壇作り



各家庭を訪問してコミュニティ新聞を配布し、住民のニーズを聞き取る

(写真はいずれも、© CWS-Asia/Pacific)