

# 都市の リスクマネジメント

第179回

## スファイア基準を 日本の防災に生かすために

跡見学園女子大学教授

鍵屋



### スファイア基準が総理大臣演説に

令和6年10月4日、石破内閣総理大臣が第214回国会所信表明演説において、以下のようにスファイア基準に言及した。

「災害関連死ゼロを実現すべく、避難所の満たすべき基準を定めたスファイア基準も踏まえつつ避難所の在り方を見直し、発災後速やかにトイレ、キッチンカー、ベッド・風呂を配備しうる平時からの官民連携体制を構築します」

スファイア基準の正式名称は「人道憲章と人道支援における最低基準」だ。なお、スファイアが定める最低基準は、単に最低限の物理的な基準を示すことではなく、倫理的、道徳的な配慮を含めた標準的な基準である。

### スファイア基準の経緯

1994年にアフリカのルワンダで民族対立から、なんと100日間で50万〜100万人が虐殺された。その後、国連やNGOが支援活動に入ったが、8万人以上の死者が発生した。なぜ多くの死者が出てしまったのか、評価をした結果、国連やNGOの支援は「場

当たりの」「調整不足」「説明の欠如」であることが判明したという。日本の災害現場で活動した人には思い当たる節があるのではないだろうか。

そこで、国際赤十字などが1998年に災害や紛争の被災者に対する人道支援活動の最低基準を定める。これがスファイア基準である。その後、何度かの改定が重ねられ、日本語では2018年版が最新である。

### 日本におけるスファイア基準の展開

政府がスファイア基準に言及したのは、これが初めてではない。平成28年の「避難所運営ガイドライン」にも紹介されている。だが、当時は、避難所運営マニュアルを策定している自治体が5割程度であり、主食と水以外の備蓄もほとんどなかったことから、まずは避難所が開設できる「最低限」を全国あまねく広める必要があったと思われる。

### スファイアの根幹にある 二つの根本的信念

「求木之長者、必固其根本（木の長きを求む

る者は、必ず其の根本を固くす）」という言葉が『旧唐書 魏徴伝』にあるそうだ。発展を望む者は基礎をしっかりとらせなければならぬという意味である。スファイアにも、この根本的信念が二つ定められている。

「災害や紛争の影響を受ける人々は尊厳を持って人生を送る権利があり、従って援助を受ける権利がある」

「災害や紛争から生じる苦痛を和らげるために実行可能なあらゆる手段が尽くされるべきである」  
災害時にただ生きるのではなく、尊厳を持って人生を送る権利があるのだから、例えば「屋外のトイレに1時間並ぶ」「食事は水とおにぎり」「仕切りのない体育館で雑魚寝」という状況にしてはいけない。「本当は温かい弁当を提供できるのだけど、避難所に長居されないようにあえて弁当を配らない」などは論外であることを示している。

さらに「人道支援はコミュニケーション、参加、ならびに被災した人々の意見に基づいて行われる」「苦情を積極的に受け入れ適切な対応をしている」など九つの人道支援の必須基準を示し、被災者に寄り添い、その参加、

# Risk Management

意見、苦情を参酌して対応することの大切さを説いている。

## 取組指針の改定

今般、内閣府は「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」(平成28年4月)を「避難生活における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」(令和6年12月)に改定した。

熊本地震では、災害関連死の発生場所が避難所滞在中が10人であったのに対し、自宅および自宅などから病院に搬送されて亡くなったのが134人に上ったことから、災害関連死を防ぐためには、避難所だけでなく在宅・車中泊を含めた避難生活全体を対象にする必要があることが明らかになっていった。取組指針の題名が「避難所」から「避難生活」に変更されているのは時宜にかなっている。内容を見ると、避難所が中心になっているが、新たに



内閣府(防災担当)

「在宅避難等」「広域一時滞在・2次避難」が加わっている。これに基づいて、在宅避難者への支援や広域避難された方への支援が充実することが期待される。

## トイレの確保

この指針の中でトイレについては、「スフィア基準に沿って、発災後初期段階で50人に1基、中期段階で

は20人に1基とし、女性用と男性用の割合が3・1となるように想定避難者数に応じて対応すること」と記されている。

一方で、スフィアはトイレについて次のように記述している。

●最低基準…人々は住居近くに、昼夜を問わずいつでもすぐに安心かつ安全な使用ができる、十分な数の適切かつ受け入れられるトイレ設備を有している

●基本行動…衛生設備の設置場所、デザイン、適切さについて、全ての利用者(特に女性や移動に不自由のある人)の意見を求め、賛同を得ている

●基本指標…「子ども、高齢者、妊婦、障がい者を含む被災集団全員が安全に使うことができる」「日中や夜間も、利用者、特に女性や少女の安全上の危険が最小化されるように設置されている」

●ガイドダンスノート…女性対男性の割合は3・1

●付記…50人に1基、速やかに20人に1基を目指す

すなわち、トイレの数は参考であり、安全にいつでも使えるトイレ環境の整備が主眼となっている。スフィアは、特定のサービスをどう提供するかを示したのではなく、被災者の尊厳ある生活を確保するためには何が必要か、を説明している。

あえて、全ての基準、指標に合致することに固執しない、基準が実現不可能なときは、対話が大事であることも次のように示している。

●スフィアの指標と実際の実現状況とのギャップを説明すること

●被災者への悪影響を評価すること

●悪影響によって引き起こされる被害を最小化するために適切な緩和措置をとること

尊厳ある避難生活を確保するためには、被災者と支援者が対話して、困難を共有し、協力してその場でできる緩和対策をとることが重要である。私たちがスフィアから学ぶべきことは、まさにこれである。そのために、災害対策基本法や防災条例、地域防災計画の目的「災害から国民(住民)の生命、身体及び財産を守る」を「災害から国民(住民)の生命、尊厳及び財産を守る」に変えることが必要だと考えている。(傍線部は筆者による)

### 筆者プロフィール

#### 鍵屋 一 (かぎやはじめ)

1956年秋田県男鹿市生まれ。早稲田大学法学部卒業。板橋区防災課長、板橋福祉事務所長、福祉部長、危機管理担当部長(兼務)、議会事務局長等を経て2015年3月退職。京都大学博士(情報学)。2015年4月跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授。法政大学大学院・名古屋大学大学院兼任講師。内閣府地域活性化伝道師、(一社)福祉防災コミュニティ協会代表理事、被災者支援のあり方検討会座長、個別避難計画モデル事業アドバイザー・ボード座長など。著書に『図解よくわかる自治体の地域防災・危機管理のしくみ』『ひな型で作る福祉防災計画』など