

災害時の子育て支援の現状と課題
—東日本大震災の事例から—

越智祐子
同志社女子大学

1. はじめに

平常時には、子育てにかかる社会的支援の必要性は合意されており、支援策が展開されている。しかし災害発生時については、具体的な支援システムを構築するには至っていない。この要因は、支援の必要性が十分に理解されていないことおよび、これまでに発生した大規模災害時には、親支援を専門に扱う機関の整備が不十分であったことが挙げられる。本報告では、平常時の子育て支援の内容の検討および東日本大震災時の事例の検討から、災害時には、保護者としてだけでなく支援対象者として親をとらえた親子への支援が必要であることを示し、具体的な災害時における子育て支援の内容について検討する。

2. 平常時の子育て支援—「児童福祉」から「子ども家庭福祉」へ

日本では1990年の「1.57ショック」を受けて、少子傾向に歯止めをかけることが社会で取り組むべき課題として認識され、子育て支援策が拡充されてきた。子育て支援施策の目的は、次世代の健全育成にあると考えられる。ここでは、すでに生まれている子どもたちの健やかな育ちを支援するものとして子育て支援を扱う。当初は、親が就労している家庭を想定した仕事と子育ての両立支援策としての側面が強調されており、保育の量的拡充を中心とした緊急保育対策が実施された。その後、新エンゼルプラン（1999年）では、「在宅児も含めた子育て支援」と明記され、親の育児不安に対応する機関である「地域子育て支援センター」の充実が図られている。子育て支援策は、保育の提供といった「具体的な子どもの世話」から、親の相談に応じたり親子同士の交流を促進したりする「親支援」へと、対象を拡大してきたといえる。この背景には、身近な相談者や協力者が得られず親子が密着しがちな育児環境と、就労の如何を問わず、育児不安や育児負担（感）を軽減するための策が必要との認識がある。2007年からは、「社会全体で子育てを支える」として、従前の「地域子育て支援センター」と親子が集まれる場である「子育てひろば」等を再編した「地域子育て支援拠点（以下、単に拠点という）」が整備され、2011年度には、全国で5000カ所以上開設されている。拠点では親子が集まって遊び、親同士が交流し、職員に相談をする。親子の距離感についても配慮されており、託児の実施がある拠点では、育児疲れのみえる親に短時間託児を勧めることもある。このように平常時には、直接子どもを処遇するだけでなく、親および親子への支援が必要だと考えられており、親は支援対象とみなされているのである。このことは、子どもに関する福祉分野における「児童福祉」

から「子ども家庭福祉」という概念の変化として表現できる。それでは災害時には、親や親子はどのような対象だと考えられているのだろうか。

3. 災害時要援護者支援－乳幼児の親は支援対象なのか

2004年に発生した豪雨災害等の教訓から、災害時要援護者の避難支援対策が検討されてきた。災害時要援護者とは、例えば要介護高齢者、心身障害者、外国人、旅行者、乳幼児や妊婦等を含む、災害を回避する適切な行動を単独でとりづらい人々のことである。情報の受信や判断が困難なタイプと、単独での身動きが困難なタイプとに整理されることが多い。これは、情報支援と行動支援のどちらの支援がより必要なのか、ということによる整理である。

別の分類として、日常的なサポートの必要性とその調達先による整理も可能である。ひとつのタイプは、公的なサービスを含めた日常的なサポートネットワークがすでに存在しているもので、例えば重度障害者等が該当する。これらの人々に対しては、個別避難支援プランを策定し、福祉避難所で対応するよう、国は地方自治体に求めている。もうひとつは、日常的には身辺自立しているか私的なサポートで完結しているタイプで、旅行者や外国人をはじめとして、乳幼児や妊婦も含まれる。災害時の要援護状態の大きな特徴のひとつに、本人を取り巻く自然／社会環境が大きく変化することによるニーズの増加や変化が挙げられる。一般に、要援護状態が生じる契機は本人の心身状態の変化であるが、災害時の要援護状態はたとえ本人の心身状態に大きな変化はなくとも、環境が激変することでも発生する。日常的に身辺自立している人たちであっても、災害発生時に環境が大きく変化することで要援護状態に至る場合があるわけだが、このタイプの人々への支援については、現在のところ十分に検討されているとはいえない。

乳幼児や妊婦についての検討も多くはないが、東京都は都下市町村の防災担当者向けのガイドラインを策定している。これによれば、乳幼児は情報の受信や判断をすること、避難行動と避難生活すべて単独では困難で援護を必要とする存在として描かれている。妊婦は個人差があるとしつつ、情報面での支援の必要性は低く、避難行動や避難生活に援護を要すると述べている。これだけを見ると、災害時要援護者カテゴリのなかでも乳幼児は、相当程度に高い要援護状態にあることになる。しかし、親による保護が提供されるとの前提から、現実には具体的な公助は限定的なものとなる。つまり、子連れの親は、胎児を連れている場合は要援護者となるが、乳幼児を連れている場合には支援者とみなされ、要援護者カテゴリから外れるのである。このことは、果たして妥当なのだろうか。既述のように災害時の要援護状態は、本人の心身状態の変化だけでなく、環境の変化によっても引き起こされる。これを乳幼児の子育てに当てはめて考えてみると、食料、衛生材料の入手や子連れでの移動といった具体的な世話の難易度が高くなることは、容易に推測できる。さらに、状況の変化を理解できない乳幼児を安心させなだめて、新しい環境に適応させる役

割を、親自身も不安ななか担う。つまり災害時には、多くの場合で環境変化による乳幼児子育ての困難が増幅する。平常時には特別の支援は必要ない親でも、災害時には要援護状態となる可能性は高まると考えられる。したがって、災害時にも平常時と同様に、親を支援対象と位置づけることが望ましい。具体的には、どのような支援が求められ、また可能なのだろうか。本報告では、(NPO)新座子育てネットワーク(2012)が実施した、東日本大震災時の拠点利用者を対象としたインタビュー調査結果から考察したい。

4. 調査結果の概要

仙台市内および、東松島市内の地域子育て支援拠点利用者9名に対して、2011年8月1～4日にインタビュー調査を実施した。協力者は全員女性である。

調査結果から、拠点利用者のニーズは「物資と情報」「場所」「ひと」に整理できる(図1)。具体的には、震災発生後からのニーズとして①物資や情報の提供を顔見知りのスタッフから受けたい、②街中におむつ交換や授乳できるスペースがほしい、という、情報や物資を一元的に入手できる場所が挙げられた。震災直後の混乱が落ち着いてくると、③子どもを安心して遊ばせる場所がほしい、顔見知りになりたい、家族以外の人と話したいという、安心できる場所と人へのニーズが挙げられた。本報告では、これらの期待へ拠点が災害時に応えることは可能なのか、実際の拠点の動きを参照して検討する。

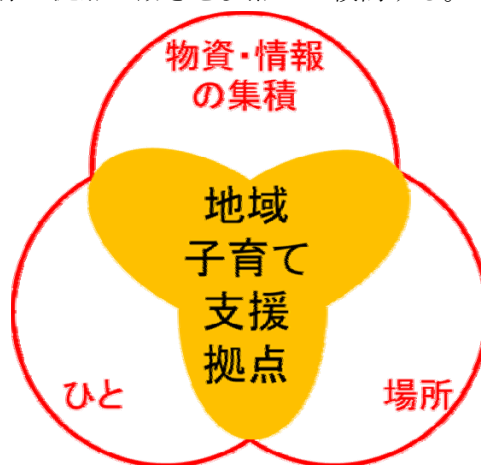


図1 災害時の在宅子育て家庭のニーズ

参考文献

(NPO)新座子育てネットワーク, 2012, 東日本大震災被災地調研究報告書「災害時に地域子育て支援拠点にできることはなにか」.

越智祐子, 2011, 「災害時の乳幼児支援に関する一考察」『同志社女子大学学術研究年報』62, 53-60.