

論 文

## 災害時の乳幼児支援に関する一考察

越 智 祐 子

同志社女子大学  
現代社会学部・社会システム学科  
助教（有期）

Until now, plans to support people with special needs in times of disaster (PSND) have prioritized the elderly people / people with disabilities. Although infants fall under the concept of PSND, not much consideration is given to them. This paper will discuss how to provide support for people who are with infants in times of disaster. Findings from a series of interviews with women who were with twins during the typhoon No. 23 in 2004 revealed that: 1) they had no proper knowledge on how people carrying an infant should evacuate during emergencies; 2) they suffered from a feeling of alienation due to only a few existing social support system they could consult with; and 3) during recovery period, the needs for temporary childcare center was great.

**Keywords:** PSND, infants, needs for temporary childcare center

## 1. はじめに

災害時要援護者対応の必要性は広く認知されてきている。しかしこれまでは一部の対象者、すなわち要援護度の高い個人に着目して検討してきた。具体的には被災リスク、なかでも生命リスクの高さに注目してきたといえる。

しかし、災害時における要援護者の発生および対応は、点的ではなく面的であることから、個々の被災リスクの高さのみに注目すればよいわけではない。災害時要援護者対応が面的であるという意味はふたつある。

まず1点目は、ハザードとの関係を指している。災害時要援護者が潜在的に抱える脆弱性は、ハザードと出会うことで顕在化する。そのハザードは、一定の地理的空間におけるできごとである。したがって対応も、一定の空間内の資源を活用することを中心に考える必要がある。

2点目は、ハザードと出会って顕在化する脆弱性への対応は、困難な事例が1例あるときだけでなく、個々には深刻な対応を要しないが、多くの人への対応を要する場合に、やはり対応量が増大し、困難になるということである。し

たがって、災害時要援護者への対応を検討する場合に、個々には援護度が低くとも、実数が多いものについても検討が必要である。

そこで、一見大丈夫なように思えるが、大勢の人々への対応について改めて必要性を検討し、対応の要点を探りたい。具体的には、乳幼児帯同者について考察する。

## 2. 研究の背景

乳幼児およびその帯同者は、これまで災害との関係でどのように扱われてきたのか、先行研究を概観する。

## (1) 災害時要援護者の定義とこれまでの取り組み

2006年3月に内閣府が示した「災害時要援護者避難支援ガイドライン（以下、「ガイドライン」）」は、災害時要援護者を「必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々」と定義した。一般的に災害時要援護者と見なされる人々の例として、「高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等」を挙げている。

「ガイドライン」は災害時要援護者対応について、自助および共助が基本的な役割を担うことを確認している。そのうえで市町村に対し、個別の避難支援プランを作成する

よう求めている。その際、網羅的に対策を実施するのではなく、先駆的に対応に取り組んでいる自治体を参考に、対象者を優先的・重点的にしぼりこんで実施するよう提案している。具体的には、高齢者（要介護、独居世帯、高齢者のみ世帯）や、身体障害者手帳および療育手帳保持者等が挙げられており、乳幼児は具体例のなかには入っていない。なお、単に個人の心身状態だけでなく、当該地域で想定されているハザード情報を参考にして対象を決定するよう勧めている<sup>1)</sup>。

これまでの災害時要援護者支援に関する取り組みおよび研究の特徴は、災害発生時の生命リスクの低減を目指すことにある。具体的には、以下の2点が指摘できる。1点目は、応急避難支援に焦点をあてていることであり（避難行動と福祉避難所の運営）、2点目は主な対象を限定して取り組んでいることである。要介護高齢者や身体障害者、医療依存度の高い人々といった、生命リスクの高い人々に、限られた社会資源をまず集中しようとしていると考えられる。

## (2) 災害時要援護者としての乳幼児の特徴

ここであらためて、災害時要援護者としての乳幼児について考察したい。

災害時要援護者とは、情報を受信して適切に解釈し、実際に適切な避難行動をとるという一連の過程になんらかの支援を要する人々のことであった。例えば、視聴覚障害者は情報を入手する部分に支援が必要だと考えられ、肢体不自由者は移動介助が必要だと考えられる。

乳幼児については、情報を自ら受信して適切に解釈することも、得た情報に基づいて合理的な避難行動をとることも極めて困難である。月年齢によっては、徒歩での移動すらままならない。このことから、乳幼児は被災リスクの極めて高い存在であることがわかる。

しかし先に見たように、乳幼児は優先的に対応すべき対象として扱われてはいない。なぜなら、乳幼児は単独で存在するのではなく、ほとんどの場合、そばに保護する大人、より具体的には母親がいると想定されているからだ<sup>2)</sup>。この前提のゆえに、例示としては災害時要援護者に挙げられるものの、乳幼児は現実的にはすでに支援を受けているとみなされており、具体的な対策を立てる必要性は低いと考えられている。それでは、乳幼児を帯同する人は、「災害時要援護者」ではないのだろうか。以下ではこの点について、先行研究から考察する。

## (3) 乳幼児帯同者への災害時の対応

ここでは、乳幼児およびその帯同者について、どのように論じられてきたのかを整理する。

そもそも、災害時の乳幼児への対応についてはこれまで限定的に検討されるにとどまっている。災害時の乳幼児への対応に関する日本語論文は、国立情報学研究所論文情報ナビゲータに50件近く登録されている。しかしそのほとんどは治療に関する医学系の論文である。一部、阪神・淡路大震災後のこころのケアについての報告もある。災害時の乳幼児ケアについて、避難支援や社会システムとの関連で書かれた論文は、清水（2001）<sup>3)</sup> など数本の例外的存在となっている。

災害時の乳幼児ケアのうち、避難支援や生活支援について検討している内容では、保育所に関するものが目につく。具体的には、福祉施設としての保育所に注目するものがある。親がそばにいないと見なされている乳幼児ではあるが、親と離れて保育所にいる場合があるわけだ。2010年4月1日時点で、保育所を利用している乳幼児は、未就学年齢児全体の32.2%である。3歳児未満に限定すると、この数字は22.8%になる<sup>4)</sup>。つまり、乳幼児全体の多く見積もって3割について検討していることになる。援護すべき親がそばにいないため、施設の対応について検討するわけである。援護すべき対象が集合しているなかでの災害対応についての検討や、避難場所としての活用が期待される保育所に求められる施設基準についての検討がおこなわれている（関川・広田 2008<sup>5)</sup>、大西・原田 1994<sup>6)</sup>）。また清水（2001）<sup>3)</sup> は、発達障害児を対象に検討している。この場合も、乳幼児の全体集合のなかで、障害を持つ子どもという、よりニーズが先鋭化すると考えられる対象を取り上げたといえる。

これに対して関川・広田（2008）<sup>5)</sup> では、災害時に保育所を乳幼児の就寝場所として活用した経験から、ある都市に存在する保育所で、その都市に住む乳幼児全員を応急避難場所として受け入れることが可能かどうかの検討をおこなっている。これは、日頃保育所を利用しているかどうかを問わない乳幼児全体についての検討であり、特筆に値する。

以上のことから災害時の乳幼児対応について日本の研究者は、医学分野を除いてあまり関心を払ってこなかったといえる。先行する少数の研究では、保育所でケアされている、親がそばにいないと見なされるケースや、心身障害を持っているなどの、一部の場合について検討していた。

では、より実践的な調査報告書および、行政等の実務レ

ベルでの取り組みでは、どのように扱われているだろうか。報告書等について概観する。災害時の乳幼児支援の取り組みは、広がっているとまでは言えないが、先駆的な都道府県でガイドラインが作成されている。共通する特徴は、乳幼児帯同者を援護が必要な人であることとらえている点である。

まず、1998年に神戸大学医学部により、冊子「乳幼児を持つ家族を支えるために」<sup>7)</sup>が作成されている。この冊子は、厚生労働省の科学研究補助金研究の成果をもとに、阪神・淡路大震災での被災体験の中長期的な影響について、母子のこころのケアという観点からまとめたものである。医療現場や教育、福祉現場の専門家を読者として想定した対応マニュアルになっている。タイトルからもわかるように、この冊子では乳幼児のみを支援対象と考えているのではなく、乳幼児のケアを担当する人をも支援の対象に加えている点が大きな特徴である。

2004年に発生した一連の風水害での人的被害発生状況を受けて、内閣府は「集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」を設けた。この検討会は翌年、「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」へと発展している。既述のように、これらの検討会報告やガイドライン中では、乳幼児は重点的に扱われてはいない。しかし、災害時要援護者の概念を明確にし、支援のガイドラインを示したことは、次に述べる調査報告ならびに、ガイドラインを導出したと考えられるのである。

内閣府の「ガイドライン」<sup>8)</sup>が2006年3月に出た後の同年7月、株式会社インターリスク総研から一冊の報告書が発行される。「乳幼児への災害支援に関するニーズ調査報告書」<sup>9)</sup>である。報告書前文には、ニーズ調査が実施された経緯が次のように述べられている。

(…前略。引用者注：内閣府の) 検討の中では、我が国で少子高齢化が進んでいること、現実問題として積極的な情報収集や迅速な避難行動など防災適応行動が困難なことから、「高齢者」あるいは「心身障害者」(多くの身体障害者は高齢者でもある)が災害時要援護者の筆頭として挙げられることが多い。実際、高齢者あるいは障害者が手厚い支援を要することは間違いないが、同じように災害時要援護者として考えられている「乳幼児」に対するニーズ調査や、当事者(保護者、保育施設関係者等)を交えた支援策の検討などはあまり聞いたことがない…(中略)…行政で進められている災害時要援護者支援策に「乳幼児支援」の観点

がどの程度反映されているかは不明である。また、当事者らの自助努力促進への働きかけも、これまでの行政の取り組みとしては十分とは言えない。つまり、こと「乳幼児支援」に関しては、自助、共助、公助ともに全体的に検討と備えが不足していると考えられるのである…(後略)(インターリスク総研 2006: 3)<sup>10)</sup>

以上の記述から、この報告書は、災害時の乳幼児支援についての行政による検討が不足しているという問題意識から、一步踏みこんで対応と備えを促すために作成されたと考えられる。

この報告書の特徴は、保育所の利用の有無に関わらず、広く被災家庭からニーズ調査をおこなっている点である。乳幼児のなかの特別な場合についてのみ検討するのではなく、広く乳幼児一般を対象としている。

さらに、乳幼児の親や保育所等の施設を「当事者」として位置づけている。この報告書でいう「ニーズ」には、乳幼児がその心身の特徴から必要とする事項だけでなく、乳幼児ケアを担当する人のニーズが含まれている。さらに、「当事者」に対しての提言として、日頃から連携する等の「自助」を促している点も特徴として挙げることができる。つまり、この報告書内で「災害時要援護者」とは一義的には乳幼児を指すのであるが、実際には乳幼児帯同者をも災害時要援護者であると見なしているのである。

行政では2007年3月に、東京都が「妊産婦・乳幼児を守る災害対策ガイドライン」<sup>9)</sup>を公表している。これは、市町村の防災担当者を主たる読者に想定したガイドラインである。

東京都のガイドラインは、「乳幼児」そして「妊婦」について主として検討している。特に、妊婦の心身状態は個人差が大きく、また個人内での変化が大きいことが強調されている。

このガイドラインでは冒頭に災害時要援護者について考え方が整理されている。乳幼児および妊産婦は、表1の整理のように、災害時要援護者だとされている。妊産婦は、乳幼児帯同者の一例だと考えられるから、東京都のガイドラインでも、乳幼児帯同者を災害時要援護者として見なしていると考えられることができる。

以上の災害時の乳幼児支援に関する議論を整理すると、学術的な言説にあっては、「災害時要援護者」は乳幼児を指すことばである。しかし、より実践的には乳幼児単独で支援することは想定し難く、乳幼児を保護する者、帯同する者(家族や親など)をも「災害時要援護者」とみなして

表1 災害時要援護者としての乳幼児・妊婦

	情報の把握	避難行動	避難生活
妊婦	必要な情報の把握は可能である。	おなかが大きい、身動きがとりにくい、分娩後に身体が回復しないなど、避難行動が困難な場合がある。	安静が必要、横になりにくいなど、避難生活に配慮が必要な場合がある。 支援必要
乳幼児	情報の把握はできないが、保護者や保育者等の保護下であれば支援は不要である。 ※ただし、情報の発信は自らできないため、保護下でない場合など特殊な状況下においては、支援が必要な場合もある。	避難行動は自立してはできない。保護者や保育者等が連れて避難することが必要である。 支援必要	通常生活が自立してはできず、養育が必要である。 支援必要

東京都「妊婦・乳幼児を守る災害対策ガイドライン」p2  
「表1 妊産婦や乳幼児への災害時の支援の必要性」より

いることがわかる。本稿は、この立場から乳幼児およびその帯同者の支援について検討する。

#### (4) 乳幼児帯同者は災害時要援護者である

ここでは、乳幼児帯同者は対応を検討すべき「災害時要援護者」であることを確認したい。

まず1点目は、「災害時要援護者」概念は、個人の心身属性を指すことではない、という点である。越智・立木(2007)<sup>10)</sup>、Comafay 他(2009)<sup>11)</sup>に言うように、人と環境との相互作用のなかでどの程度困難が生じるかということが、災害時の要援護度を規定する要因のひとつである。

乳幼児帯同者は自分ひとりのとき、心身健康であれば「災害時要援護者」とはみなされない。しかし同じ人が、乳幼児の避難行動や避難生活に責任を持ってともに行動するとき、とたんに多くの困難に遭遇する。例えば乳幼児を複数人数抱えて、自分ひとりの状況判断で応急避難行動をとるような場合の困難さは、乳幼児のものというよりはむしろ、乳幼児を帯同する者の困難だと考えるべきである。

さらに、インターリスク総研(2006)<sup>8)</sup>が指摘するように、自身も周囲の人々も、乳幼児帯同者を「災害時要援護者」として認知していない。このことが乳幼児帯同者の災害時要援護度を高めている可能性は看過できない。越智・立木(2006)<sup>10)</sup>で検討した在宅人工呼吸器装着者の場合は、移動に完全介助が必要な身体状態である彼らを周囲の人々が案じることにより、応急避難行動が展開していく様子が報告されている。乳幼児帯同者の場合には、当事者は自身の心身属性から助けが必要だと考えていない。周囲の人々も、乳幼児の世話は親がするものと考えている。この状況下では、自助や共助が触発される余地は少ないと考えられる。

2点目に、災害とは一定のエリアにおけるできごとであって、災害対応は面的な側面を持つ点である。越智・立木

(2007)<sup>12)</sup>が指摘するように、災害時の要援護度の高さには、外力要因をのぞいて2パターンが存在する。ひとつは個人レベルでの、情報提供や行動支援の必要性の高さである。そしてもうひとつは、個人レベルでは支援の必要性がそう高くない場合でも、実数が多い場合である。この場合も、被災エリア全体として対応量は増大する。

乳幼児およびその帯同者は、要介護高齢者や心身障害者よりも個別の要援護度は低い場合が多いと考えられる。しかし、実数としてはまとまった数となる。したがって、災害時の自助・共助・公助のありかたについて検討する意義は大きいと言える。

### 3. 方法

乳幼児帯同者がどのように災害時に応急対応したのかを知り、必要な支援を明らかにするために、2004年に発生した台風23号水害に遭遇したふたごの母親を対象として実施されたインタビューデータを再分析する。用いるデータは、(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構で2008年におこなったインタビュー<sup>13)</sup>の一部である。

#### (1) 対象者

インタビュー対象者は、兵庫県に住む台風23号水害の被災者のうち、ふたご育児中の女性4名である。対象者の選定は、多胎育児サークルの協力を得て、スノーボールサンプリングによりおこなわれた。対象者の基本属性を表1に示す。

ふたごの帯同者を調査対象に選定した理由は、次の通りである。すなわち、平時より多胎育児者は単胎育児者に比較して、少なくとも移動面で負担が大きい。乳幼児を帯同

表2 インタビュー対象者の基本属性

	被災当時の年齢	家屋被害	人的被害	当時の家族構成
A	30代	床上浸水(戸建)	なし	本人・夫・長男(3)・次男(3)・夫の母
B	30代	被害なし(ハウスの1階部分は水没。自宅は2階)	なし	本人・夫・長男(3)・長女(1)・次女(1)
C	30代	床下浸水(戸建)	なし	本人・夫・長女(3.5)・長男(1.5)・次女(1.5)
D	30代	床下浸水(外出中で、家に戻れなくなった)	なし	本人・夫・長女(0)・次女(0)・本人の父・本人の母・本人の妹

することの困難さが、多胎児の場合に先鋭化して表出すると考えられる。さらに、障害児を帯同する場合と比べて、周囲の人々による困難さへの理解は低いと考えられる。以上のことから、ふたご帯同者に限定した。

## (2) 用具および記録

2008年に筆者が実施したインタビューは、阪神・淡路大震災および台風23号水害で被災した家族が、どのようにしてまとまりを維持したり再構築するのを知る目的で一度分析されている（ひょうご震災記念21世紀研究機構2009）<sup>13)</sup>。本稿では、このうち台風23号水害の被災者に対するインタビューデータを再分析して使用する。

インタビューは、あらかじめ準備した質問を活用しながら柔軟に聞き取りをおこなう半構造化インタビューとしておこなわれた。主な質問項目は、対象者の家族構成や被災状況等の基礎項目のほか、発災時の行動や考えていたこと、当時の気持ちについて等である。対象者の発言は、同意を得てICレコーダで記録された。得られた音声データから逐語録を作成し、対象者本人の確認を経て、最終的な逐語録が作られた。さらに、最終的な逐語録からインタビューアの発言を削除し、繰り返し発言をまとめる等の作業をおこない、要約版データが作成された。本稿で用いるのは、公開されている要約版データである。

## (3) 手続き

要約版データについて、文章のまとまりごとに定性的コーディング<sup>14)</sup>を実施し、データの縮約をおこなった。

# 4. 結 果

## (1) どうしていいかわからない

語り手は全員、日常的に乳幼児を帯同している人々である。乳幼児を伴った移動には慣れている。しかし災害時には、避難すべきかどうか、避難するならいつどこにすべきか、浸水にどのように対応すればよいのかうまく考えることができなかつたと述べている。特に、状況判断や意思決定を単独でおこなう場合に不安が強くなり、混乱する。

もう、どうしていいかわからへんし、避難するのかわかへんし。(Aさん)

あ、主人やと思って、「どうするーん、逃げたらいの」とか言って。実際は、全然知らない人なんですけど。(Aさん)

「もう、水来てるよー。」とか言って、どうしようとか言っててんけど、もうしゃあないやんみたいなの。子どもを抱きかかえて逃げられるわけじゃないんで、もう、逃げようがない。(Aさん)

もう、そのときはどうしていいかわからない。わたしの頭の中もパニック状態。1人で子どもも守らないといけないし、物も上げないといけないしとかいうのがあったから、うわー、どうしたらいいのよって。(Aさん)

広報車は走ったとかいってたけど、全然、何も聞こえない。で、御近所さんもみんな、避難されてないし。(Aさん)

防災無線が各家庭に配られとったんですけど、もうそんな勧告とか、指示とか、今でこそわかるけど、当時そんなんわからない。そこまで押し迫ったことじゃないと思って、やばいなと思った時点でもう腰あたりになってるし、出れない状態だったんで、本当に人ごとのように思っていました。(Bさん)

あっという間にだんだんと水がふえてくるし、いつ逃げたらいいいかわからない。逃げるとしても、その場所も当時頭に入ってなかったんかなあ。電気も消えちゃうし、携帯電話も電池がなくなって、実家からもメールが入るんだけど、だんだんと電池が切れて。(Bさん)

もう1人で子供と大パニックで。これ、もし水浸しになったら、私は1歳2人と3歳1人と、だれを連れて逃げるみたいな不安がずっとあって。なんかこれはいつもの状態とは違うなと思って、急いで早炊きで御飯を炊いて、おにぎりして逃げなあかんわと思って、おにぎりしながら、もう動揺してるとね、何か行動がおかしいんです。(Cさん)

お隣さんは、何か親戚だかに行くわってということやって、うちもどうしよう、とは思うものの、なぜか「大丈夫だろう」という気があったんで、そんな避難するっていう考えはぎりぎりまでなかったんです。防災無線は、避難場所の案内をしてました。避難のタイミングについてはわからない。(Cさん)

とにかく、ちっちゃい子を複数人数連れてるっていうのが、パニックというか。子ども1人、2人ぐらいだったら、水の中、抱えてでも連れて逃げられるっていうのがあったんですけど。3人いて、だれを置いて行こうみたいな。本当にそこまでのぎりぎりの時点では、ねえ。避難するにしても、自宅にとどまるにして

も、子どもが小さいということがパニックというか、判断の感覚を麻痺させるっていうんですか。(Cさん)  
 だんながいなくて、1人やったらとんでもない、もうどうしようって感じですよ。(Dさん)

以上の「どうしていいかわからない」は、怖がって泣き出したり逆にはしゃいだりしてしまう子どもたちのケアをしつつ、おむつや着替え、気を惹くおもちゃ等の大量の荷物をまとめつつ、水位をうかがい状況判断をおこなうというマルチタスクが存在することと、その対応をひとりでおこなうことはきわめて困難であることを示めている。また、防災無線や行政の広報車からの情報を適切に受信できておらず、被災当時は、災害時の適切な行動、なかでも乳幼児を帯同しての応急避難行動に関する適切な知識を持っていなかったことがわかる。

## (2) とりあえず帰ってきて：相談の希求

語り手が意思決定するときにもっとも参考にするのは配偶者の意見であった。4人のうち2人は、被災時に配偶者がそばにいた。ひとり「避難しない」ことを配偶者が決定し、もうひとり「夫がいたから判断できた」と振り返っている。あとのふたりは、夫が消防団活動に従事しておりそばにいなかった。

状況判断について、近隣とコミュニケーションをとった例は、BさんとCさんであった。

うわー、どうしたらいいのよって。何回も電話、だんなに電話したけど、通じない。(Aさん)

ご近所での声かけとか、避難勧告とかはなかったです。広報車は走ったとかいってたけど、全然、何も聞こえない。(Aさん)

近所づきあいはとくにないです。ふだんは、回覧板のやりとりとか、それで顔を合わしたらこんにちはとかって言う程度で、後は全然。だから、全部自分で判断しました。(A)

いつ避難すればいいのかパニックになるので、言ってもらったら助かると思います。早めに教えてもらえたら、車も高いところに上げれるし、子どもも一緒に逃げれるし。(Aさん)

父さんは車を動かして行った後で「もうしやあない、今さらこんな小さいの2人、3人おるのに、うちは動けれへん！絶対2階まで水が来ることはない！！」って判断して。(Bさん)

そこはずっと昔から住んであって、私らなんかは引越してきたもんだから、様子がわからないでしょう。「こんな台風今まであったん」ってきいたら、「初めてだ」って。「もし一軒家のみなさんが逃げなるとしたら、うちも逃げるで、そのときは連絡して」って。(Bさん)

うちの夫は当時もう消防団員ではなかったんですけど、土のうを積みに出かけちゃって。もうみんな協力して出てくださいってということで、出て行かれて、まずその時点でもうパニックなんです。(Cさん)

どうしよう、どうしようと思って7時ぐらいかなあ、夫に電話しようとしたんです。ちょっとこれは前の川の様子がおかしいと思って。これあふれたら、1人で子供2人は連れて逃げれるけど、1人で3人は無理だと思って、ほかの消防団員のひとかには悪いんだけど、帰ってきてほしいって電話しようと思ったんです。けど、もうその時点では電話が混線状態で、何回かけてもつながなくて。10分、20分ずっとかけ続けてやっとなつながら、そっちはどうかかわからへんけど、とりあえず帰ってきてって言って、帰ってきてもらえて。(Cさん)

避難のタイミングについては、お隣さんどうする、って話はしました。お隣さんは、何か親戚だかに行くわっていうことやって、うちもどうしよう、とは思うものの、なぜか「大丈夫だろう」っていう気があったんで、そんな避難するっていう考えはぎりぎりまでなかった。(Cさん)

今思い返して見ると、夫がいてくれたからこそ、そうやってホテルとかも泊まれたし、私一人だったらそこまで頭回らないし。(Dさん)

災害時の応急対応について、語り手は配偶者の意見をかなり重視している。越智・立木(2006)<sup>11)</sup>で報告されている人工呼吸器装着者の事例では、近隣やケアネットワークの構成員が声をかけるなどして応急避難行動の選択に関わっていた。比較すると乳幼児の場合は、相談できる資源が少なく孤立しがちであることがわかる。

今回の結果では、乳幼児帯同者は、災害時の行動を配偶者に相談して決めたいと望んでいた。一方で、乳幼児を育てている年齢層は、地域社会から消防団活動への参加が期待されている世代でもある。近年、消防団員は減少しており、増加への取り組みがおこなわれている。消防団維持の観点からも、乳幼児帯同者の状況判断や意思決定を支援す

る共助の仕組みが求められる。

### (3) そういうときぐらい預けられるところがあったら

語り手は当時、専業主婦として育児をおこなっていた。したがって、子どもの面倒をみることは、基本的に自分の担当だと考えている。自分たちの親といったインフォーマルな資源以外に、子どもを預けて何かの作業に従事することは発想しにくい。

しかし、水害からの復旧期では、切実な一時保育ニーズが存在した。

後片付けが大変でした。子どもは家にいて面倒をみないといけないけど、親は片づけないといけないし。で、子どもをみてくれるボランティアさんとかいないですかと市役所に聞いたら、ボランティアはもう終わりましたって言われて。(Aさん)

お兄ちゃんの保育所が登園できるようになって、連れて行ったら、すごい元気でうれしげに遊んでいるんですよ。それをみて、やっぱり私らが手伝いに行った幼稚園をおろそかにしていたら、子供らが遊べない状態だったんだー、ああ、やっぱり幼稚園をきれいにしてあげてよかったんだ。(Bさん)

床下浸水だったんで、その床を上げて、下を乾かしたりとか、泥を取ったりするときに、3人の子供を連れてたら仕事ができない。ほんとに作業が進まない。(Cさん)

そういうときぐらい預けられるところがあったらよかったですけど、地域にある保育園2つのうち、1つはもう浸かっちゃって。(Cさん)

周りがみんな被災されてる方が多いんで、なんか周りにも頼みにくいっていうか、親以外の近所の人とかも。(Cさん)

乳幼児を帯同しての清掃作業は困難だが、子どもを気軽に預けられるサービスは意識されていない。被災地の自治体は、保育所での一時保育を実施していたが、周知されていなかった。Aさんは、子どもの面倒をみてくれるボランティア派遣を希望したが、マッチングは叶わず、一時保育サービスの案内はされなかった。復旧復興期の一時保育ニーズは大きい、利用できる社会資源は少ないと言える。

また、保護者が自宅清掃等の作業に従事するために乳幼児の一時保育ニーズが発生するだけでなく、子どもが持っている遊びのニーズへの対応もあわせて必要であることが

示唆される。

## 5. 考 察

台風災害時に乳幼児帯同者がどのように行動し、どのようなことを考えていたかを見てきた。結果は、①乳幼児を帯同しての応急避難行動について適切な知識を事前に持っていないこと、②相談できる資源が少なく孤立しがちであること、③復旧復興期の一時保育ニーズは大きい、利用できる社会資源は少ないこと、と整理できる。結果をもとに、災害時における乳幼児帯同者対応のありかたについて、自助、共助の視点から以下考察する。

### (1) 平時からの備えの重要性

乳幼児帯同者の災害対応行動は、複数の作業を同時進行でこなす必要のある難易度の高いものであることがわかった。したがって、平時より避難経路の確認や、持ち出し品の整理等をおこなうことが重要であると考えられる。

インターリスク総研(2006)<sup>9)</sup>は、乳幼児帯同者に「日頃から地域社会とのつながりを深める」という形の自助をおこなうことを提言している。今回の結果からも、乳幼児帯同者単独での意思決定が困難であることが示された。近隣と声をかけあって避難する等の行動が円滑にとれることが望ましい。

### (2) 地域子育て支援拠点への期待

既述のように、保育所を利用している乳幼児は未就学年齢児全体の32.2%であり、3歳児未満では22.8%であった。つまり、3歳未満児のおよそ8割は、家庭にいる。彼らは平時は、保育所を利用していないが、災害時には一時的に保育ニーズが発生する。これまでは当事者が無理をするかたちでニーズの顕在化は抑制されてきたが、今後もそのことを当然とするわけにはいかない。しかしかといってニーズのすべてを保育所で吸収することは困難であろう。

それならば、彼らが平時に利用している可能性の高い「地域子育て支援拠点」を利用した共助の仕組みは検討できないだろうか。このとき、平時からの備えを組み込んだ設計が必要だと考えられる。地域子育て支援拠点は、「地域で子育てを支える」という理念を具現化することを目指した事業であって、平時の役割は、子育て中の親子が気軽に集い、相互交流や子育ての不安・悩みを相談できる場を提供することである<sup>10)</sup>。この機能を、災害からの復旧復興期になじむ形で展開することを早急に検討したい。

## 6. おわりに

2011年3月、東日本大震災が発生した。ひとつとして同じ災害は存在しないが、これまでにわたしたちが得ている貴重な情報、研究成果は、東日本大震災からの生活復興へ活用されなければならない。その具体例のひとつは、平時には自宅で養育されている乳幼児の一時保育ニーズへの対応である。喫緊の検討課題としたい。

### 参考文献

- 1) 災害時要援護者の避難対策に関する検討会：災害時要援護者の避難支援ガイドライン, [http://www.bousai.go.jp/hinan\\_kentou/060328/hinanguide.pdf](http://www.bousai.go.jp/hinan_kentou/060328/hinanguide.pdf) 2006. (2011年5月20日取得)
- 2) 災害時要援護者の避難対策に関する検討会：災害時要援護者の避難対策に関する先進的・積極的な取組事例, [http://www.bousai.go.jp/hinan\\_kentou/060328/siryoun1.pdf](http://www.bousai.go.jp/hinan_kentou/060328/siryoun1.pdf), 2006. (2011年5月20日取得)
- 3) 清水民子：災害時の育児支援システム構築の課題：阪神大震災と障害乳幼児の生活実態から, 平安女学院大学研究年報, (1), pp. 55-63 2001. (2011年5月20日取得)
- 4) 厚生労働省：保育所関連状況取りまとめ(平成22年4月1日) <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r985200000nvsj.html> (2011年5月20日取得)
- 5) 関川智子・広田直行：乳幼児を抱える家庭に対する避難施設の課題, 日本建築学会学術講演梗概集, 2008, pp. 821-822, 2008.
- 6) 大西一嘉・原田哲也：水害時における保育所の対応に関する研究, 地域安全学会論文報告集, 4, pp. 209-213, 1994.
- 7) 神戸大学医学部：乳幼児を持つ家族を支えるために, [http://www.med.kobe-u.ac.jp/pediat/chosho/earth\\_report/report\\_2.html](http://www.med.kobe-u.ac.jp/pediat/chosho/earth_report/report_2.html) 1995. (2011年5月20日取得)
- 8) インターリスク総研：乳幼児への災害支援に関するニーズ調査報告書, 2006.
- 9) 東京都福祉保健局：妊産婦・乳幼児を守る災害対策ガイドライン, [http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kodomo/shussan/nyuyoji/saitai\\_guideline/index.html](http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kodomo/shussan/nyuyoji/saitai_guideline/index.html), 2007 (2011年5月20日取得)
- 10) Comafay, Nicolle et al.：神戸市兵庫区における障害者の災害時要援護度マッピングの実施研究 — 脆弱性の「人-環境相互作用モデル」に基づいて, 地域安全学会論文集, (11), pp. 127-134, 2009.
- 11) 越智祐子・立木茂雄：「災害時要援護度」概念構築の試み：台風23号水害時における在宅人工呼吸器装着者の災害リスク回避行動の分析から, 評論・社会科学81, 19-39, 2006.
- 12) 越智祐子・立木茂雄：「災害時要援護度」概念の構築 — ハザードと脆弱性の相互作用を可視化する, 減災, 2, pp. 90-98, 2007.
- 13) ひょうご震災記念21世紀研究機構：被災地における家族の合意形成とそのフォローアップについて 2009.
- 14) 佐藤郁哉：質的データ分析法, 新曜社, 2008.
- 15) 消防庁：平成22年版 消防白書, <http://www.fdma.go.jp/html/hakusho/h22/h22/index.html>, 2010. (2011年5月20日取得)
- 16) 厚生労働省：地域子育て支援拠点事業とは, <http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/kosodate.html> (2011年5月20日取得)