

災害時における子どもへの支援

—東京における避難者支援から考える—

Support for Child in Time of Disaster

—Thinking from Support for Displaced Person in Tokyo

が
ん
鷹 咲 子
Sakiko GAN

要 旨

東日本大震災は、その被害が広汎であり、かつ、原発避難の長期化が予想されるため、被災地から全国各地への避難が生じている。原発避難には、父親は福島県で引き続き勤務し、幼い子どもと母親などが避難する母子避難となる場合が多い。母子避難者は、避難先と福島の二重生活を強いられており、経済的困難に直面しているが、現行制度が避難世帯の二重生活を想定していないために必要な支援を受けることができないままになっている。災害救助法上、子どもも大人と同様の一人と扱うべきこと、乳幼児は、災害時要援護者として、優先的に住まいの確保が図られるべきことも救助の現場には浸透していない。また、行政による支援が十分かを市民がモニタリングすることも難しい。国および地方公共団体は、避難地における子どもの生活・就学状況を調査して、居住地に住民票があるなしにかかわらず必要な支援を行うべきである。

キーワード：原発避難、母子避難、東日本大震災

1. 東京への避難者

東日本大震災は、その被害が広汎であり、かつ、原発避難の長期化が予想されるため、被災地から全国各地への避難が生じている。

復興庁がまとめている2012年12月6日現在の「全国の避難者等の数」^[1]によれば、全国の避難者等の数は約32万1千人、避難先は全国47都道府県にわたる。うち県内で避難している人数

は、岩手県内約4万2千人、宮城県内約11万2千人、福島県内約9万8千人である。一方県外に避難している人数は、福島県から約5万8千人、宮城県から約8千人、岩手県から約2千人となっている。また、東京都への避難者は約9千人で、県外避難先としては、福島県に隣接する山形県の約1万1千人に次いで多い。

福島県の県外避難者支援チームが公表している2012年12月6日現在の「福島県から県外への避難状況」⁽²⁾によれば、東京都への避難者は、約7千5百人となっており、東京都への避難者の約8割を福島県からの避難者が占めている。

では、どのような人が避難しているのであろうか。2011年6月時点の東京都の資料によれば、都営住宅等に避難している約1千世帯の半数が高齢者のいる世帯、3割が子どものいる世帯となっていた。その内訳は、乳幼児のいる世帯が約15パーセント、小中学生のいる世帯が約12パーセント、妊婦のいる世帯が約3パーセントである。

また、当初、福島原発周辺の避難者のうち30キロ圏内からの避難者のみ都営住宅に入居できるという措置がとられたため、例えば、2011年7月時点で200世帯以上の避難者を受け入れていた江東区の東雲住宅では約9割が30キロ圏内からの避難者となっている（福島大学災害復興研究所調査）。一方、2011年6月末で閉鎖された旧グランドプリンスホテル（赤プリ）を避難所として利用した約340世帯は、6割以上がいわき市を中心とする福島県内の30キロ圏外の地域からの避難であった（2011年6月時点の東京都資料）。

小さな子どもを持つ母親は、福島県内では手に入る食品の産地が限られていることも心配している。

2. 避難の状況

福島大学災害復興研究所による赤プリ及び江東区の東雲地区における調査によれば、避難者の半数近くが、一家全員での避難ではなく、仕事のためなどで主に福島県内に家族が残っている二重生活を送っている。また、半数は現在の場所に来る前に体育館型避難所や親戚宅・ホテルなど3・4回移動している。約3割は5～9回も移動している。東雲地区での調査は、世帯年収300万円未満が半数弱、年収が減った世帯が約7割と、家計の厳しい世帯が多いことを示している。

特に、30キロ圏外の福島県からの避難は、強制避難ではないため、父親は福島県で引き続き勤務し、幼い子どもと母親などが避難する母子避難となる場合が多い。場所によっては、強制避難となっている地域より、放射線量が高い地域もある。30キロ圏外の福島県からの避難には、東電からの補償や公的支援も少なく、二重生活の負担が重いため、当初食費・光熱費等のかからない旅館・ホテルなど宿泊施設への避難が多かった。2011年6月に早稲田大学で開催された福

災害時における子どもへの支援

島から東京への原発避難をテーマにした講演会では、次の9項目の避難者からの要望が発表された。

- 1、福島第一原発30～80km圏内の子ども・妊婦の避難する権利・自由を保障し、支援して下さい。子ども・妊婦については、30～80km圏内の避難者も強制避難者と同じ扱いにして下さい。
- 2、学校の20ミリシーベルト基準を撤回して、子どもの生活圏内の安全・安心を確保するための実質的な行動計画を策定して、順次実施して下さい。
- 3、避難している小・中・高学生の学区外登校・円滑な転校・通学を可能とするよう、柔軟な制度の運用、避難所先住居のあっせんを行い、子どもの学習環境を整備して下さい。
- 4、避難所扱いの旅館・ホテル・公営住宅等において、数ヶ月という短期間・非現実的な使用期限を明示することはやめて下さい。やむをえず避難所を移動させる場合は、同程度の支援（避難所の移動の支援、民間団体からの支援の受入れを含む）を確保して下さい。
- 5、30～80km圏内の避難者にも、避難所としての公営住宅への応募資格を与えるとともに、そのことを周知して下さい。
- 6、避難による二重生活の場合に避難世帯（母子など）について、生活保護など金銭給付の対象として下さい。
- 7、避難者の就職あっせん拡充のため、雇用保険を受給できない避難者がハローワークのあっせんにより職業訓練を受講した場合に、訓練・生活支援給付（被扶養者あり月額12万円・単身月額10万円）の対象として下さい。
- 8、日赤の生活家電6点セット（洗濯機、冷蔵庫、テレビ、炊飯器、電子レンジ、電気ポット）について、避難者が必要とするときに配付されるよう供給体制を整備して下さい。
- 9、避難生活が長くなるに伴い、30～80km圏内の避難者にとって子どもの医療費が大きな負担となっています。現時点では住民票を避難先に移していませんが、窓口の自己負担額三割が家計に厳しいので、子どもの医療費の窓口負担が無いよう自治体間で調整して下さい。

特に、9項目目は、東京都同様、福島県の未就学児等も医療費の自己負担分が助成されているが、福島県外で受診した場合は窓口負担後、還付手続が必要となっている。東京都と福島県の話し合いで窓口負担等がなくなれば、避難者が受けるメリットは大きい。母子避難者は、幼い子どもを抱えているために避難先と福島の二重生活を強いられており、経済的困難に直面しているが、現行制度が避難世帯の二重生活を想定していないために必要な支援を受けることができないままになっている。

3. 避難と子ども

3-1. 災害救助法上の子どもの扱い—離乳食問題—

赤プリでは、56人の乳幼児がいた(0～4歳、東京都資料)。赤プリ内の大人の食事は、災害救助法により費用負担なしで館内の食堂で3食提供された。しかし、乳幼児のための離乳食は、区内企業からの市販品寄付等による支援物資の在庫が無くなると供給されなくなった。民間支援団体に連絡のあった母子避難者に当面の20食を差し入れたところ、それが7人の母子避難者に分けられた。

早急に、離乳食問題の解決を図ることが必要であったため、筆者などが近くの大学にも働きかけ、地元区議の仲介を受けて千代田区、千代田区社会福祉協議会の担当者との話し合いの場が設定され、母子避難者20人ほどが参加した。その場で、今後の離乳食供給の目途が示され、母子避難者の連絡係が決まり、その後約30人以上が参加する赤プリ母子避難者のメーリングリストに発展した。千代田区からは、このような問題は意見箱で把握されるはずと説明されたが、実際には意見箱の設置はなかった。さらに、避難者が閉館前にスタッフへのお礼状をまとめて渡すための回収箱を設置したら、それすら理由も明確に示されないまま東京都から禁じられた。

赤プリ移転後も都内のホテルで離乳食が供給されておらず、避難者が自分の食事を削り、子どもが食べられるものを分け与えていた。その原因は、宿泊施設をあっせんする東京都観光部が災害救助法の適用により無償で提供される3食に離乳食が含まれないと解釈しているためと判明した。東京都社会福祉協議会(社協)で離乳食の用意がないにもかかわらず、観光部が社協の福祉総合相談コールセンターを紹介するという、ちぐはぐな対応もあった。

また、添い寝扱いの子どもがホテルでベッドを確保できるかどうかの問い合わせに対しても、離乳食同様、避難者が個別に宿泊施設に相談するよう回答していた。添い寝になるかどうかの基準は示されず、担当者次第ということに避難者は不信を抱き、行政職員に生活者の視点で考えてもらいたいと思っている。都内旅館・ホテルのために観光を振興するという設置目的を持つ観光部の避難者対応には組織的な限界がある。東京都に新設された都内避難者支援課で災害救助法の解釈を厚生労働省に確認してもらい、やっと無償提供の3食に離乳食を含めること、添い寝の子どもも希望すれば、大人と同じ災害救助法の対象として、ベッドを確保できることとなった。

また、子どもの離乳食・ベッド確保のための宿泊施設の移動の場合は、原則2日間退去しなければ施設は移動できないという観光部ルールの例外として扱われることになった。現実には、離乳食に対応できる宿泊施設は限られているため、市販の離乳食の配布、現金払などの対応が必要である。赤プリで離乳食の問題があったということは、都庁内で避難者支援に関わる部局の担当

者には全く共有されていなかった。災害救助法に詳しい福祉部局は被災地対応で忙しいと言われていたが、東京都内への避難者対応にも福祉部局がかかわるべきである。災害救助法の解釈が変わって、子どもが災害救助法上の「一人」と認識されたならば、食事や部屋（ベッド）の確保について運用が変わったことについて、対象者に周知すべきである⁽³⁾。

3-2. 乳幼児・子どもの居住環境のモニタリング

そもそも赤プリのボランティア受け入れは、千代田区在住、在勤、在学、区内団体に限って、配布用のチラシ 50 枚のみ受け付けるという体制であった。一般ボランティアが立ち入ることは、個別の面会という形でしか認められなかった（図表1）。

東京都とプリンスホテルが連名で配布した「面会者の皆様へ」という文書では、面会約束時間の 10 分前からしか待つことができない、面会コーナーでは申請した入居者以外の声かけや接触はできない、顔見知りなっても挨拶も禁じるというルールが周知された。面会コーナーにおいて物資の頒布、子どもの預かりボランティア行為は許可なくできないとされたが、どのようにすれば許可がもらえるかの教示はなかった。（図表2）

このような事態に、国連難民高等弁務官事務所も避難所扱いの宿泊施設の居住環境のモニタリングの欠如について懸念を示したそうである。一方、例えば、武蔵野市社協は、避難の約 40 世帯に困りごとをアンケート調査し、社協職員やボランティアが対応しているとの報道もあった⁽⁴⁾。

図表 1

現在、千代田区民以外の方は、ボランティアの
受付をしておりません。

区民（在住・在勤・在学・区内団体）の方は、
ちよだボランティアセンターへ

電話：03-5282-3716
(受付日時：日・祝を除く9時~17時半)

災害ボランティア情報は、
東京ボランティア・市民活動センターへ

アドレス： <http://www.tvac.or.jp/>

図表2

【面会者の皆様へ】

面会方法は以下の通りです。

- 事前にお約束を頂いている方のみが面会コーナーで面会できます。
- お約束をしていない場合は、伝言コーナーへの掲示・ご本人への直接連絡などにより面会のお約束をしてから再度の来所をお願いします。
- 面会約束時間の10分前から面会待合席でお待ち頂きます。
- 面会コーナーには、入居者が受付にこられてから、面会者に同行して行きます。
- 面会が終了したら、入居者とともにお戻り頂き、当館敷地外へお帰り頂きます。
- 面会コーナー以外での面会はできません。
- 面会前後に敷地内で滞在はできません。
- 面会者が無料電話・インターネット・無線ネット接続・電源利用等被災者向けサービスを利用することはできません。
- 面会者は都職員等スタッフから注意・指示があった場合は必ず従ってください。従って頂けない場合は、敷地内への立入り禁止措置等を行うこともあります。
- 面会コーナーでは、申請した入居者以外への声かけや接触はできません。連続する場合でも、1回ごとに面会手続を行ってください。
- 面会コーナー等において、物資やチラシの頒布、子供預かり等ボランティア行為は許可なくできません。

東京都・プリンスホテル

各地の社協による取り組みの差を解消するため、調布、新宿、豊島など熱心と言われる社協の取り組みを東京都社会福祉協議会のホームページ等で紹介することが望まれる。

そもそも宿泊施設に観光客があっせんしている人数・世帯の構成等は公表されておらず、社協や市区町村にも連絡されていない。社協、市区町村、民間団体による支援のための資料として、市区町村別の子どもの人数や災害時要援護者である乳幼児の人数の公表が必要である。

日本弁護士連合会「災害時要援護者及び県外避難者の情報共有に関する意見書」(2011年6月17日)も、県外避難者の情報が共有されず、支援の網から漏れ、地域社会から孤立する可能性が極めて高いことを指摘している。

3-3. 子ども・乳幼児の避難支援とコミュニティの維持

2011年6月末の赤プリ閉館後、入居していた約300世帯、約700人が都内の宿泊施設、都営住宅に分散した。赤プリ閉館後の移動先のあっせんは、閉館1か月前からやっとはじまった。移動先の宿泊施設の場所は地下鉄の路線図(図表3)で示され、保育所の空き状況、買い物の利便性、近くの子どもが遊べる公園があるかなど子育て・生活に関する情報が全くなかった(図表4)。東京都職員から行き場がなければラブホテルがあるとまで言われて、炎天下ベビーカーを押して赤

坂から西新宿の都庁まで資料閲覧に駆けつけるという事態まで起こった。

各方面への避難者の働きかけの結果、小中学生には老朽化等によって廃止されていた区内の公務員宿舎を改装して都営住宅扱いとして供給されたり、保育園児には区内の宿泊施設があっせんされたりと、一定の配慮がなされた。しかし、月齢が近い乳幼児が、赤プリという避難所での母子コミュニティを維持しつつ、まとまって移動したいという要望には配慮されなかった⁽⁵⁾。

平成23年3月22日の厚生労働省雇用均等・児童家庭局母子保健課、家庭福祉課、社会・援護局総務課都道府県宛事務連絡「東北地方太平洋沖地震で被災した妊産婦、乳幼児の住居の確保及び出産前後の支援について」では、「被災し避難している妊産婦、乳幼児について、災害時要援護者として、優先的に住まいの確保に努めるとともに市町村母子保健事業により支援を行うこと。」⁽⁶⁾となっている。赤プリからの移転に際して、乳幼児を抱えた母子避難者は何回も抽選に外れ、東京都の関係部局がこの事務連絡の趣旨に配慮した形跡は何もない。

当初、都内の避難所扱いの宿泊施設は2か月、都営住宅は1年という短期間・非現実的な使用期限が明示されていて、避難者の大きな不安となっていた。区立保育所の延長も、区内宿泊施設の使用期限に合わせて2ヶ月間ずつしか認められず、母子避難者の不安を増していた。また、宿泊施設リストのコピーを渡さず、閲覧のみという対応にも問題がある。都庁に出向かなければ旅館等や都営住宅などの手続きができないが、子ども・乳幼児を連れて都内全域から都庁に出向くことは実際上の負担のみならず、交通費など経済的な負担も大きい。東京都は、避難者の負担軽減という観点から、避難者支援に関する区や市との連携を強化し、受付窓口などの業務分担を見直すべきである。

4. 都営住宅入居と避難者の生活への支援

赤プリ廃止後、約半数は別の都内宿泊施設に移動した。報道によれば、ホテル・旅館などの宿泊施設148世帯、都営住宅等83世帯、その他住宅（知人宅など）41世帯、帰宅（福島へ）46世帯となっている（318世帯中、2011年6月23日現在⁽⁷⁾）。なぜ、生活の安定する都営住宅への入居ではなく、宿泊施設での避難生活が引き続き選ばれたのであろうか。

都営住宅に入居すると、備品として、冷蔵庫、テレビ、寝具、照明、ガスコンロの貸与が受けられる。避難先の住宅も被災地の仮設住宅並みに扱うこととなり、エアコン、網戸、カーテンなども設置されることになった。日本赤十字社も今回の震災において海外からの義援金230億円を活用した「生活家電セット」の寄贈事業を行っている。その内容は、冷蔵庫、テレビ、洗濯機、炊飯器、電子レンジ、電気ポットの六点である。冷蔵庫、テレビは重なっているため、日赤分が届けば、東京都からの貸与分は返却される。

災害時における子どもへの支援

しかし、2.の要望書8項目目にもあるように、日赤の供給体制が遅れ、申し込んでから3か月かかると巷間伝えられていることも都営住宅への入居に二の足を踏ませていた。都営住宅の鍵引き渡し時ではなく、都営住宅の申込時に併せて日赤6点セットを申し込めるようにする必要があった。

三宅島の全島避難の際には、東京都は生活必需品31品目をそろえた⁽⁸⁾。今回は、福島県内の一部被災市町村が個別に県外避難者に生活必需品を供給している。江東区の東雲住宅など避難先で同じ集合住宅に避難していても、どこの市町村から避難したかによって受け取れるか否かという差が生じ、避難先コミュニティの人間関係に悪影響も生じている。東京都は、福島県と調整の上、都営住宅入居者には三宅島並みの支援を与えるべきである。

2.でも述べたが、特に福島市、郡山市など30キロ圏外の福島県からの避難者の中には都営住宅への入居をためらい、苦勞、気兼ねをしつつ、旅館・ホテルに残っている母子避難者がいた。被災地でも食費・光熱費など自己負担額が増えることを懸念して、生活に不自由な仮設住宅になかなか移れない人がいることと同様の状況である。

日本弁護士連合会も「応急仮設住宅の供与を受けた被災者にも食品の給与を行うことを求める意見書」(2011年6月24日)の中で、働き口などの生活基盤が無い中で自立を求められることへの不安から仮設住宅への入居が進まないことを問題視し、仮設住宅における食品の給与の仕組みの導入と国庫による費用負担を提言している。実際、宿泊施設の共同の食堂で、周囲に気を遣いながら子どもに食事を取らせることは避難母子にとって大きなストレスである。

5. おわりに

震災後、ベビーカー、子どもの学習机、子ども用自転車など子ども用品も十分に与えられていない状況があった。現在も幼稚園に行けてない、保育所に空きがないなど同世代の子どもと遊べない状況の子どもがいる。避難地までの度重なる移転や教育環境の変化による子どもの学力への不安、中学3年生にとっての高校受験という大きなハードルなど学習支援のニーズも大きい。国および地方公共団体は、避難地における子どもの生活・就学状況を調査して、居住地に住民票があるなしにかかわらず必要な支援を行うべきである。

東京都の支援は、東京武道館と味の素スタジアムはスポーツ振興局、赤プリは都市整備局、東京ビッグサイトと旅館・ホテル等の宿泊施設のあっせんは産業労働局と主に施設管理者が、現場の避難者対応の窓口になってきた。彼らは、災害救助や避難者に適用すべき福祉制度に精通しているわけではなく、避難者の生活よりも施設管理の都合が優先されがちになる。阪神大震災で被災した神戸市は、災害時の業務に詳しい職員・教員をOBも含めて登録する「職員震災バンク」

を構築している。各自治体は、職員の専門性と市民との連携についての経験を蓄積して、広域対応や被災地派遣に活用することが求められる。

注

- (1) <http://www.reconstruction.go.jp/topics/post.html> (2013年1月3日アクセス)
- (2) http://wwwcms.pref.fukushima.jp/pcp_portal/PortalServlet?DISPLAY_ID=DIRECT&NEXT_DISPLAY_ID=U000004&CONTENTS_ID=24916 (2013年1月3日アクセス)
- (3) 赤プリにあったようなパソコンの共同使用などの支援は分散後受けられていないため、避難者の多くはパソコンにアクセスできない状態にある。東京都の支援情報を携帯向けサイトなどで周知することが望まれる。東京都の避難者向け制度としては、障害者、高齢者が都営地下鉄・バスの一日乗車券5回分の配布があるが、ホームページにすら掲載されておらず避難者に全く周知されていない。現行のシルバーパスが福島からの避難者に適用されるかという問い合わせに対しても、一日乗車券配布制度を教示していなかった。
- (4) 『読売新聞』2011年6月11日
- (5) 『毎日新聞』2011年6月28日
- (6) 乳幼児・妊婦、高齢者や障がい者など災害時要援護者は、新潟県中越地震などの経験から、「福祉避難所」でケアをするように、地域防災計画に規定されているが、東日本大震災では、ほとんど設置されなかった。支援物資を求めるホームページに「廃車をください」として、以下のような投稿があったのはその一例である。「岩手県山田町で家・自動車を流されました。私の息子は最重度の自閉症(9才)で、避難所においても他の被災した方達の迷惑にならないように夜でも毛布を着こんで、外にいる場合も多いです。せめて車があれば、車の中で息子が眠るまでの間 車内で過ごせますので廃車を検討している車があれば譲って頂きたいです。」(「お願いタイガー」ホームページ <http://onegaitiger.com/saigai/p/970> 2011年4月6日アクセス)
- (7) 『読売新聞』2011年6月30日
- (8) 「特集 東日本大震災 自治体再建」『日経グローバル』2011年5月2日号10～23頁

参考文献

- いのうえせつこ『地震は貧困に襲いかかる 「阪神・淡路大震災」死者6437人の叫び』花伝社、2008年1月
内橋克人編『大震災のなかで 私たちは何をすべきか』岩波書店、2011年6月。
大橋雄介『3・11被災地子ども白書』明石書店、2012年3月
馬咲子「東京における避難者支援—子ども・女性の視点から考える—」『教育と文化』65号、2011年10月
酒井桃子「県外避難した子どもたちに対する学習支援活動」『法学セミナー』680号、2011年8・9月
沢見涼子「故郷を離れて—避難者とボランティア・半年の軌跡」『世界』822号、2011年11月。

災害時における子どもへの支援

杉村和美ほか「放射能から子どもたちを守るために一声を聴こう！声をあげよう！」『女も男も』臨時増刊号、2011年10月

竹信三恵子＝赤石千衣子編『災害支援に女性の視点を！』岩波書店、2012年10月

「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワーク『大震災と子どもの貧困白書』かもがわ出版、2012年3月

津久井進『大災害と法』岩波書店、2012年7月

森川清「広域避難者支援の問題点と提言」『賃金と社会保障』1543・44号、2011年8月

山中茂樹『漂流被災者「人間復興」のための提言』河出書房新社、2011年7月。