

大災害後の保育についての一考察 — 東日本大震災とスマトラ沖地震を事例に —

An Analysis of the Post-Great Disaster Childcare — From the Cases of the Great East Japan Earthquake in Miyagi and the Sumatra-Andaman Earthquake in Sri Lanka —

岡 本 弘 子*

要旨

日本とスリ・ランカには、大津波で被災したという共通の経験がある。筆者は、東日本大震災後とスマトラ沖地震後に、双方の被災地において、現地保育者と共に復旧・復興支援活動を行った。本稿の調査は同活動の際に行ったものであり、災害直後から復興期までの双方の保育者の意識や行動等を比較検討したものである。

調査の結果、緊急事態下の保育者の意識や行動には、文化や経済等背景に違いがあっても、幾つかの共通点があることが明らかになった。また、子ども達を守るための方策として、「地域の実情に基づいた防災ガイドラインの作成」と「保育者による創造的な保育や安全保育の実践」を提言したい。

キーワード：災害後 (Post-Great Disaster) ／ 保育 (Childcare) ／
日本とスリ・ランカ (Japan and Sri Lanka)

I. はじめに

世界各地における自然災害の発生状況を見ると、その件数は近年増加傾向にある¹。1990年代以降、災害対策分野において「持続可能な経済成長と開発を達成するために、災害による被害を軽減する。」という観点が国際的に特に重視されるようになり、1994年の国連防災世界会議では、「横浜戦略とその行動計画」が採択され、その後の災害対策の指針となった。阪神・淡路大震災から10年目の2005年以降は、防災に対する国際協力の強化が各国政府や国際機関の間で確認され、進められている。日本国（以下、日本）政府はこのような流れの中で、1987年に国際緊急援助隊の派遣に関する法律を施行し、本稿の

対象である2004年12月26日のスマトラ沖地震後にも、同隊派遣、緊急援助物資の供与、無償資金協力、専門家派遣等の協力を行った。筆者は、同地震発生後間もない時期から大津波で被災したスリ・ランカ民主社会主義共和国（以下、スリ・ランカ）において、子どもの生活の場で支援活動に携わる機会を得た。

一方、災害は我が国においても何度も発生しており、日本政府等はそれまでの経験を教訓に、防災対策を講じたり、防災教育や防災訓練を行ったりしてきた。しかしながら、2011年3月11日の東日本大震災の際は、過去の教訓の蓄積だけでは対応しきれず、甚大な被害を受ける結果となった。被害がこのように大きくなった原因の一つには、人工建造物への過信、防災知識や意識の低さ等がある。筆者は、同震災発生後、宮城県においてもスリ・ランカの時と同様、支援活動に携わった。

* OKAMOTO, Hiroko
北陸学院大学 人間総合学部 幼児児童教育学科
保育原理・乳児保育

本研究は、災害発生後できるだけ早い時期に、保育者が安心・安定した保育を実践するための心構えや、子ども達や保護者も安心・安定できる環境のあり方について示唆を得るため、日本とスリ・ランカの災害後の保育について比較検討するものである。

日本と開発途上国の一つであるスリ・ランカとでは、文化、社会、歴史、物価、支援に対する受益力、経済状況、災害からの時間経過等様々な違いがあり、安易に比較することはできない。しかしながら、保育者が社会的弱者である子どもを育てる立場であることに変わりはない。また、国際協力のあり方について、2011年以降、独立行政法人国際協力機構²は、「内外一体化・内外一元化」という循環型援助の視点を強く示している。これらのことから、文化や経済等背景が異なる地域における災害後の保育を比較分析することは、被災者・支援者の双方の立場から有益と考える。

Ⅱ. 研究の目的と方法

本研究は、日本とスリ・ランカの災害により被災した地域において保育者や関係者の意識や行動等を調査し、その実情と課題を明らかにする。

主な調査場所は、スリ・ランカでは、筆者が青年海外協力隊幼稚園教諭隊員として活動した大コロombo圏に位置するD市（以下、D市）の貧困者居住区と、D市役所管轄の幼稚園である。日本は、同隊員経験者として派遣された³宮城県I市（以下、I市）のH児童館・H保育所である。

主な調査方法は、復旧・復興支援活動を行いながらの保育者及び関係者への聞き取りや観察等である。スリ・ランカでは、シンハラ語で作成した質問紙も活用する。

調査実施時期は、スリ・ランカでは、2003年8月（災害発生前）、2005年2月と3月（災害発生から約1.5か月と約3か月）、2006年8月（災害発生から約1年8か月）、2008年3月（災害発生から約3年3か月）である。日本は、2011年3月から2013年8月（災害直後から約2年5か月）である。なお、情報の公開は同意を得ている。

Ⅲ. スリ・ランカの基本情報及び就学前教育の状況

1. スリ・ランカの基本情報について

スリ・ランカは南アジアに位置し、面積は65,610Km²（北海道の約8割）、人口は約2,065万人、「多民族・多宗教・多言語」の国である。気候は高温多湿であり、気温は年間を通して28度前後である。初等学校から大学までの入学金・授業料・教科書代・制服代等は無料で、識字率は90.6%である⁴。

同国内では、2009年5月までの26年間で内戦が続く7万人以上の犠牲者を出した。災害は和平に向かって歩み始めた矢先に発生し、同紛争は災害後しばらくして再度激化した⁵。同紛争は、同国の社会・経済・教育等あらゆる面に影響を及ぼしている。

2. スリ・ランカの就学前教育の状況について

スリ・ランカでは、教育制度に就学前教育を含んでいない。政権交代のたびに管轄する省庁が変更され、統一した方向性がなく、教育というよりも福祉的な側面が強かった。中央政府（以下、政府）は、1997年に初の就学前教育の方針を発表し、2000年に初めて全国の幼稚園の数を把握した。幼稚園数や就園率は、その後年々増加している。2006年には、幼稚園登録制度を策定し、現在まで同制度に関する政策を推し進めている。現在は施設や備品等に関する最低基準を設け、保育者には政府認定保育者養成機関の研修と保育者資格を義務付けている。州政府は、同教育に関する法令を施行し、それに基づく計画を進めている。政府は、2008年に「万人のための教育」についての同国内の中間報告を発表し、8つの政策提言を掲げた。その一つ目には「0～8歳児をカバーする国家的な子どもの早期関心と教育政策」⁶と、記載されている。

本稿の調査対象地域であるD市の市役所が管轄する幼稚園は、全園が貧困者居住区内に位置する。幼稚園数と保育者とヘルパー（以下、保育者）の人数は、2003年には15園42人であった。これは、1998年よりも、2園14人の増である。1998年当時勤務していた者は、全員が勤務を継続していた。2005年、幼稚園と保育者の数に変

化はみられない。2006年、保育者は3人増員していた。給与⁷についてだが、保育者は長い間貧困層の女性救済のための職とみなされてきたので、1998年の平均月間収入は3,794ルピーという低賃金で、無給者も2名いた。しかし2003年には、収入の金額に変化のない保育者もいたが平均は4,955ルピーと上がり、無給者は皆無になった。2006年の平均は、10,672ルピーであった⁸。保育者の職に対する意識や市役所の管理体制についてだが、1998年、保育者は保育に関する専門的な教育を受けておらず、生活の為に副業に励む等、保育職に対する意欲をあまり感じられない状況であった。管轄する市役所の体制にも、多くの問題があった。しかし2003年には、保育者の保育職への意識や姿勢、及び市役所の幼稚園に対する意識や体制には変化が見られ、向上していた。政府の規定に照らし合わせると、2008年になってもソフト面ハード面の両面において規定を満たしていない状況ではあったが、政府が「市役所管轄の幼稚園には、規定を適応させない。」としたため、存続していた。

IV. 調査結果と考察

1. スリ・ランカのスマトラ沖地震及びインド洋大津波による被害状況について

2004年12月26日、スマトラ島沖地震による大津波（M9.3）は、地震発生から約2時間後にスリ・ランカ全土を包囲するように押し寄せた。同国内の被害状況は、死者・行方不明者3万5千人以上（人口の約0.18%）、被災者50万人以上（約2.42%）、漁具を無くした漁師は約7万人等である。被災者には平均年間収入約104,000ルピーを下回る貧困層が多く、実質上の首都であるコロンボ近郊では不法居住世帯の約20%にあたる31,403世帯が被災した。D市の被害は、死者・行方不明者0人、負傷者1人、全壊1,300戸である。

同国が甚大な被害を受けた原因には、「津波警報システムが、整備されていなかったこと。全国の住宅の約80%がブロック造であり、地震荷重や風荷重の基準が実情に合致していないこと。特に被害を受けた海岸地域は貧困層が多いので、家屋の強度がさらに不十分であったこと。」等があげられる。また、それ以上に、同国には約

2000年前にコロンボに大波が押し寄せたという言葉伝えはあるものの、国民への津波に関する知識の普及・啓発がされていなかったことが大きいと考えられる。そのため、災害後も間違った情報が多く流された。デマを流し、その間に避難した家に空き巣に入るといった事件も頻繁に起きた。国民は何が正しい情報か判断できず、正しい津波の情報を得た際にも、半信半疑な状況であった。

首都や実質上の首都がほとんど被害を受けなかったため、政府は災害当日に特別委員会を設け、同災害の被災国の中では最も早い災害発生から約1か月後に復興基本方針を策定した。同方針に基づき、沿岸建築規制、全被災者に対する家屋提供、生活支援金の支給等が発表された。しかし実際には、災害発生から数日の実質的な支援活動は、NGOや国際機関、寺や教会、国民相互の助け合いによるものであった。沿岸建築規制は発表されたが、災害発生から約2か月後にはすでに海岸には修復された家もあり、本調査対象地域の住民は、「修復したけれど、違法かどうか知らない。漁師だから、内陸側に移りたくない。再建を申し出ても許可してもらえないことが分かっているので、届けないで再建した。」等と述べている。このような現状に政府は、同規制の範囲について観光や漁業等地域特性を考慮するとし、海岸の建築制限の距離を、場所によって緩和するに至った⁹。被災者の住居については、次のようであった。災害直後は、全国に800箇所以上の避難所が設けられ、寺・教会・学校等が避難所となった。その後避難所の数は減り、応急テントが目立つようになった。幸い伝染病の流行はなかったものの、避難所や応急テントでの生活は、「テント内の日中の気温は40度以上になり、雨が降れば水浸し、中には家族用テント一張りに40人が居住していたり、トイレや井戸がない場所も多くある。」等と過酷なものであった。政府は、災害発生から約1年3か月後までに全被災世帯分の恒久住宅を完成としたが、中には、約7年後の時点において、未だ仮設住宅居住者もいる。生活支援金については、支給は始まったものの全戸には行き届かず、また支給された地域においても予定の期間より早

く打ち切られている。

就学年齢の子どもに関する被害としては、「就学年齢の子どもの死者3,372人、負傷者6,610人、難民49,230人」、「学校教員の死者126人、負傷者331人、難民1,689人」、「学校全壊74校、半壊108校、合計182校（全国の学校の約2%）」である。政府は学校の再建を復興支援計画の中におき、学校再建にかかるガイドラインを作成し、できるだけ早い時期に学校を再開するとした。当初再開の予定は、災害発生から8日後の1月3日とされたが、学校は避難所となっており避難者の移動に時間を要するため、7日遅れの1月10日となった。被害の大きい地域では、約1か月後の1月後半から2月に再開している。建物が全壊した学校は、近隣の学校で授業を再開したものの、教科書や教材はなく、授業時間にも制約を受けた。災害発生から約2年後に実施されたNGOの調査¹⁰では、「椅子、机、教科書、教材、水、トイレ、先生の人数、部屋の数が不足していた。例えば在校児童数1500人の学校に設置されている水道の数は4つであり、休憩時間が短いため、生徒の一部しか水が飲めない。一つの部屋で数クラスの授業が行われるので、担当教員の声が聞こえない。狭い。児童同士の喧嘩が増加。色々な人が教室を使用するので、物がなくなる。津波を怖がる子どもや、精神疾患の子どももいる。」等の報告がある。

災害発生から約2か月後の復学の状況についてだが、家屋が全壊し、学用品を全て失くした児童は復学しておらず、D市A初等学校の復学率は約87.5%であった。復学しない子どもの事情について、学校は「児童の家庭生活が落ち着いていないため」と述べたのに対し、保護者は「登校したところ、科目ごとのノートを用意し、制服で登校するように言われた。」と述べた。教育省関係者¹¹は「マスメディアを通して、児童に復学するよう呼び掛けている。必要な学用品は、今後政府等が支給する。」と述べるに留めた。また、「児童だけでなく、教員も学校に戻っていない。」とも述べた。被災者が求める優先順位の高い物の一つに学用品が含まれている理由が、理解できる状況であった。

就学前の子どもの被害に関してだが、政府の

基本方針には就学前教育施設の再建は含まれず、同教育に関する支援は議論もされず、被害状況の全国的な調査さえされていない。しかし、災害後多くの避難所に、避難所管理者によって託児所的な役割を担う幼稚園が設けられた。保育職未経験の被災者が保育者になったことや、避難所の一部を使っていることから、保育内容や環境に問題はあるものの、避難所生活の中で幼稚園は大きな役割を果たした。

2. スリ・ランカの調査対象地域の被害状況や幼稚園の状況について

(1) 施設に関して

D市役所管轄の幼稚園15園のうち、N幼稚園、D幼稚園、W幼稚園の3園が被災した。災害当日は休園日であり、翌日も休暇の予定であったが、市長の指示により、被災していない幼稚園は災害発生から2日後に急遽保育を再開した。

N幼稚園は内陸部に位置するが、近隣の川が氾濫し床上浸水となった。しかし、海岸からは距離があるという立地とあまり被害もなかったことから、災害発生から3日後に保育を再開した。

D幼稚園の園舎は半壊となり、備品等は全て使えなくなった。しかし、海岸との間に線路があることや移転先が見つからないことから、災害発生から約2か月後の翌年2月14日に保育を再開した。

W幼稚園は、海岸にあり、園舎は半壊となった。3園の中では、最も大きな被害を受けていた。保育者は、災害発生から約1か月後に、以前と同じ建物で保育を再開した。しかし、約1.5か月後に建物の被害状況や海岸にあるという安全面の問題から、市長の判断により、建物は使用不可、閉園とされた。その後約3か月後に、内陸部に建物の場所を移転し、保育を再開した。

(2) 子どもと保護者に関して

D市の市役所が管轄する幼稚園に在籍する園児や保護者には、人的な被害はなかった。しかし、海岸に位置する子どもの家は全戸全壊し、一時期、被災した3園の在園児全員が避難所での生活となった。災害発生から約1.5か月後、D市内には避難所が8か所あり、75家族が避難していた。W幼稚園園児のうち、5家族が避難所で、3家族

が内陸部に移り生活をしていた。N幼稚園とD幼稚園の園児は、すでに避難所にはいなかった。約3か月後、D市の避難所は2か所となり、25家族250人が避難していたが、W幼稚園の園児はいなかった。この時期には、被災し親戚の家に身を寄せていた園児の大半が、元の家の場所の戻り生活をしていた。

災害発生から約1.5か月後、地域住民の状況について、W幼稚園の鍵を管理している住民は、「同地域は漁師が多いので、もし海から遠くなると仕事に影響する。海岸なので海が近く怖い、他に行く場所がない。」と述べた。同園の保育者によると、「家が壊れてしまったから、子ども達も保護者も悲しい気持ちでいる。地域の人皆が生きていけなくなった、漁具がないから海の仕事はできないし、津波で死んだ人の事を思うと悲しい。生活や仕事の破壊により精神的に圧迫され、地域には飲酒や暴力が増えた。津波に関する知識はないので、また津波は来ると怯えている。海岸に住む保護者は夜も波の音がするので、子どもだけでなく保護者自身も眠れないと言う。」と述べた。保護者は、避難所から自宅に戻り生活が落ち着いてきたと思っていた矢先、政策により家の移転を迫られたり、日雇いの仕事が減り全く収入がない状況の方が増えたりしていた。約3か月後には不安な状況を語る発言が減少し、約1年8か月後には地域全体が災害前のような落ち着いた雰囲気になっていた。

D市の子ども達の復園の状況についてだが、災害発生から約1.5か月後、内陸部に引っ越した家庭の園児以外は、幼稚園に戻っていた。

W幼稚園では、災害発生から約1か月後に再開した際、子どもを戸外に出すことを不安に思い幼稚園を休ませる保護者や、まだ内陸部の親戚の家に避難中の園児もいたので、出席者数は災害前より10人ほど減り約25人が登園していた。災害発生から約3か月後（保育再開の前日）、保育者は「幼稚園は休園していたし場所が変わったから、在園者数は減ると思う。」と述べたが、保護者は、「海岸から少し遠い場所になったから、安心して預けられる。また、以前よりきれいな建物になったから、在園者数は増えると思う。」と述べた。保育再開直後の出席者は約20人であ

ったが、その後移転前からの在園者の大半が通うようになり、中には私立幼稚園からの転園を希望する者もいた。

被災した3つの幼稚園の園児に関する質問紙調査の結果を見ると、災害発生から約1.5か月後は「やることがゆっくりになった、津波の事をよく話す、津波の事を話すと嫌がる、よく眠れない、物音がするとドキッとする、食欲がない、休む子どもが増えた、体の痛みを訴える、前よりものはしゃぐ、友達と喧嘩することが多くなった、怖い夢を見たり夜中に起きて叫んだりする、よく泣く、手がかからなくなった、甘えることが多くなった、病気の子どもが増えた、物事に集中できない。」の項目の値が高い。約3か月後は「よく眠れない、やることがゆっくりになった。」の項目の値が高いが、他の項目は低くなった。約1年8か月後には全ての項目が低くなり、約3年3か月後も同様の結果である。

(3) 保育者の意識や行動に関して

全園の保育者が、災害当日から副業を休み、自主的に、各々の幼稚園の状況の確認と、子ども達の安否確認・居場所確認に、園児の家や避難所を訪問している。また、被災した3つの幼稚園の保育者は、子ども達が家をなくし居場所がないという状況を見て、幼稚園を早急に再開したいと考え、災害発生後早い時期から保護者や市役所職員の力を借りて片づけを行っている。災害発生から約1.5か月後、D市の市長によりW幼稚園は閉園とされたが、市長への再三の請願により、「内陸部に移転先が見つければ、再開してもいい。」という条件が提示された。さらに市長は、移転先候補を探す協力も約束してくれた。災害発生から約3か月後に新しく再開する幼稚園の場所が見つかり、3月24日に再開した。市長は保育再開について、「とりあえずの措置、ずっと同じ場所で幼稚園を続けることはできない。」と述べたが、約3年3か月後も同じ場所で保育が継続されていた。

全国の多くの避難所には警察官や保安官が駐在したが、秩序を維持するだけで精一杯な状況であった。災害発生から約1.5か月後、D市の避難所には他の地域のような「女性が性的な被害にあった」という情報はないものの、恐怖や不

安感は広がっていた。保育者は市の職員なので、市長の指示により避難所の要員とされ、午前中は各幼稚園で保育を行い、午後は避難所で、食事作りの手伝い、子どもの世話、避難者の話し相手、物資の配布等支援活動を行った。しかし、保育者は全員女性であり、同国では災害前から女性が1人で出掛ける習慣はあまりない。同活動について保育者全員が、「避難所は満員で安全とはいえない状態であり、安心できなかった。市役所の指示により活動したが、本当は怖かった。だから、できるだけ家族に付き添ってもらった。」と述べた。一方、「避難所では、色々な相談を受けた。災害後に色々な仕事をしてみて、保育者という職の大きさが分かった。」とも述べている。実際に筆者が訪問した際、被災した女性が安心した表情で保育者に話し掛けてくる様子も見られた。

保育者自身は内陸部居住であり、親戚を亡くした人が1人いるものの、直接の被害は少ない。しかし、保育者自身に関する質問紙調査の結果を見ると、災害発生から約1.5か月後は「物事に集中できない、嫌な夢や怖い夢を見る、いらいらしやすい、津波の事を繰り返し思い出す、食欲がない、何か不安、よく眠れない、気持ちが落ち着かない、他の人とのトラブルが多くなった、身体が痛い。」の項目の値が高い。約3か月後は「物事に集中できない、いらいらしやすい、何か不安。」の項目の値は高いが、他の項目は低くなった。約1年8か月後には全ての項目が低くなり、約3年3か月後も同様の結果である。

災害発生から約1.5か月後、保育者は全員、「今回、初めて津波について知った。」と述べた。また、災害後も津波発生のメカニズムを知らないため、「津波が来るといふ噂があるたびに、住民と共に逃げている。」等、間違った情報に翻弄されている様子も確認され、最も怖いものに津波をあげていた。約1年8か月後に津波について質問をした際には、「津波は終わったこと、もう影響はない。」との返答だけであり、不安な状態や、今後の災害や防災に関する内容は確認されていない。

3. 日本の東日本大震災による被害状況及び調査

対象地域の被害状況や幼稚園の状況について

(1) 被害状況に関して

2011年3月11日、東北地方太平洋沖地震及びこれに伴う大津波(M9.0)により、日本は死者18,703人(国の人口の約0.15%)¹²、行方不明者2,674人(約0.02%)、負傷者6,220人(約0.05%)の被害を受けた。宮城県I市の被害は、死者186人(市の人口の約0.004%)¹³、行方不明者1人(約0.00002%)、負傷者293人(約0.01%)、全壊736戸、半壊1606戸である。津波の到達地点である東部道路を境に、海側と陸側では地域の状況が全く異なり、その違いは生活や保育再開についての市民の言動にも表れていた。

(2) 施設に関して

災害直後、H児童館とH保育所の今後のあり方に関する市役所の見解は、刻々と変化した。市役所担当課職員は、被害状況等の情報収集、被災した市民への支援、市民が求める市役所通常業務に追われながら、H児童館とH保育所については、他所への吸収合併・閉所・移転・民営化等を示唆した。しかし、両施設の保育者は、災害後に避難所で静かに過ごしている子ども達の状況を見て、「やれる、やれないじゃない。子ども達は、どうするんだ、やらなければならないんだ。」「子ども達の大事な居場所を安全で衛生な環境にしたい、子どもの居場所をつくりたい。被災したが、きれいにしたら再開できるのではないだろうか。」と、一刻も早く子どもらしくいられる居場所を作りたいという思いを強め、保育施設復旧作業や市役所への請願を行った。

災害前、H児童館では、T小学校在籍児童の学童保育や、乳幼児から高齢者までを対象とするプログラムが実施されていた。市役所は、災害発生から約3週間後の2011年3月末になり、建物の老朽化という安全面の理由で、両施設の建物を使用不可とした。しかしながら、市民から児童館再開への強い要望を受けた。民生委員、児童委員、I市教育委員会がT小学校長に再三依頼した結果、同校の再開日である4月21日に、T小学校内図工室を間借りする形で、学童保育のみを再開することとなった。同児童館は約2年5か月後も、間借りの状態のまま継続している。

H保育所は休所と判断され、職員と園児は他の

保育所に移った。H保育所は2013年4月1日、2年間の休所を経て、災害前と同じ場所で、仮設保育所として再開した。しかし、災害発生から約2年5か月後の時点で、H児童館とH保育所に関する今後の方針は決まっていない。

(3) 子どもと保護者に関して

H児童館とH保育所の子どもの家はその多くが全半壊し、一時期は多くの子どもが避難所で集団生活を送った。

2011年3月11日、I市内には避難所が約39か所設けられ、6,825人以上が避難した。その後、災害発生から約1.6か月後から3か月後の4月29日から6月5日までの間に、仮設住宅への引っ越しが行われた。仮設住宅には災害発生から約2年5か月後の時点で、869人、384戸が入居している。そのうち乳幼児は約30人、児童は約60人である。これらの数は約1.6か月後の時点と、あまり変わらない。H児童館の学童のうち、5家族は仮設住宅、10家族はみなし仮設住宅であるアパートで生活をしていた。元H保育所の乳幼児の家族は、仮設住宅にはいない。恒久住宅の完成は、災害発生から約3年後の予定である。

子ども達の復学についてだが、児童の大半がT小学校が再開した4月21日から復学し、同時にH児童館にも戻ってきた。H児童館の学童保育登録者数は2011年53人、2012年51人、2013年62人である。同市には小学校が4校あり、4つの児童館が小学校別に学童保育を行っている。H児童館として使用できる部屋の広さは約20畳ほどであり、災害前の約3分の1になった。しかし、学校の在籍者数に比した学童保育登録者数の割合では、4館中最も高い値である。出席者数は、災害前は学校の長期休業期間になると授業期間より減少した。しかし、災害後には長期休業期間と授業期間の人数にあまり変化はない。

児童の状況について、H児童館の保育者は次のよう述べた。災害発生から約1.3か月後は「以前はあまり甘えてこなかった子どもが、友達よりも保育者との関わりを求めている。特に小学校3年生の甘えが目立つが、同学年は約35%が片親という家庭なのでそのことが影響しているように思われる。また、以前は好きなテレビ番組の始まる時間を楽しみに待つ子ども達の様子も見

られたが、今はテレビを見ること自体を嫌がり、絵本や紙芝居を見たがる。」、約2か月後は「遊び道具があまりない頃の子ども達は、静かに過ごしていた。今、支援物資により少しずつ備品や教材が増えてきたところ、わずかに発散できる場所で気兼ねなく声を出して動けると思ったのか、これまでこらえてきた気持ちを吐き出すように我儘も乱暴さも復活している。精神的に不安定な状態であったり、体調不良を訴えたりする子どもが増加している。」、約5か月後は「すぐに興奮した状態になる子どもが増えている。」、約1年5か月後は「突然奇声を発する、体調不良を訴える等、不安定な様子が見られる。」、約2年後は「殴ったり蹴ったり罵声をはいたりする子どもが全体の約30%おり、職員も怪我が絶えなくなっている。また、子ども達の人数が少ない時には落ち着いた行動になるのだが、鬱のような様相や、発達障害のような様相の子どももいる。」という発言が確認された。

乳幼児について、元H保育所の保護者は次のように述べた。災害発生から約1か月後は「親の傍を離れない、甘えることが増えた、眠るのを怖がる、眠りが浅い、トラブルが発生しやすい、行動がゆっくりで疲れているようだ。」、約2か月後は「余震に対して非常に怖がる、災害への恐怖から親の傍を離れない、少しことで泣く、夜泣き、夢をみて泣く、以前は喜んで保育所に通っていたのに新しい保育所に慣れないからか保育所に入ること自体を非常に嫌がる、津波ごっこや自衛隊ごっこをよくする、水を大変怖がる、はしゃぐことが増えた、トラブルが発生しやすい、行動がゆっくりで疲れているようだ。」、約9か月後は「災害の事を突然話しだす、子ども自身も戸外に出たがらなくなった、甘えることや逆にはしゃぐことが増えた、トラブルが発生しやすい、行動がゆっくりで疲れているようだ。」という発言が確認された。

H児童館の保育者が、災害発生から約2年後の時点で「子ども達の中に、寂しさややりようのない思い等がある。」と述べているように、子ども達が長期間不安定な状態にあると推測する。

学童保育の保護者について、H児童館の保育者は次のように述べた。災害発生から約1か月後は

「数人の保護者から、次の災害が心配で子どもと離れたくないが、生活のために預かってほしいという発言があった。また、保護者自身の不眠についても述べられた。」、約2か月後は「いらいら感が増加したようで、災害前より些細な苦情が増えている。」、約3か月後は「大雨が降った日に、1階の図工室から3階の音楽室に避難した。昇降口と部屋の入口に居場所を伝える掲示をしてあったのが見えなかったようで、すでに災害の混乱から落ち着いたように見えていた3人の保護者が、泣きながら迎えにきた。」、約1年後は「保護者数人が、自分自身の体調不良を述べている。災害発生からの1年を振り返り、児童館に子どもを預けている時は先生方がいるからと安心していましたが、子どもが家にいる時は自分が守れるかと心配であった。家が狭くなったが、その分、以前は見逃していたように思われる我が子の成長や変化を見つけられた。子どもは大人の気持ちを、大人が思う以上に感じ取ることが分かったと述べる保護者もいた。」、約2年後は「災害の混乱から順調に回復している保護者ばかりではなく、困惑したままの状態の人もある。仮設住宅の部屋は狭く壁が薄いので、保護者は大変音に敏感になっている。保護者は生活再建に迫られ、子どもに目を向ける余裕がない。子どもは、災害による混乱に巻き込まれながら生活をしてきたが、『お母さんに、来るなと言われる。』『甘えるのは、赤ちゃんみたいだからやめなさいと言われる。』というように、保護者に甘えられずに育った子どももいる。次第に要支援の子どもが増えている原因には、余裕のない家庭生活が影響していると思われる。」という発言が確認された。

保育所の保護者については、保護者自身が災害発生から約1か月後には「心配で子どもから目が離せない、子どもだけでなく自分自身も眠れない。」、約2か月後は「災害による悪臭や大量の瓦礫や埃が、大変気になる。自分自身の仕事で不安定になり、それが子どもにも影響しているように思う。」、約9か月後は「地域の状況が災害直後のままなので、タイムスリップ状態になる。衛生面や安全面に関する心配から、子どもを戸外で遊ばせられない。保育所を転園し海からの

距離が遠くなったので、安心して預けている。」等と述べている。

保護者の不安は、「子ども、保護者自身、子育て、生活」と多岐にわたっている。災害発生から約2年後の時点でも、未だ保護者も不安定な状態にあると推察する。

(4) 保育者の意識や行動に関して

まず、災害直後の保育現場の状況や保育者の行動等について述べる。

災害発生時、H保育所では、保育者等職員（以下、保育者）16人と一時預かり保育を含む乳幼児102人が滞在し、保育が行われていた。災害発生時は、午睡から起きる時間であった。保育者は、0歳児をベビーベッドの下に一端入れ、揺れがおさまるのを待った。他の子ども達は机の下で揺れがおさまるのを待ち、その後身支度をし、間食に移ろうとした。再度揺れたため、5歳児は鞆に当日の間食のおにぎりをした。その後、保育者は、繰り返しの園児の人数確認、非常持ち出し袋の運搬、戸締りの確認、保護者への引き渡しをしながら、まだ保護者に引き渡していない40人の乳幼児とT小学校への避難（体育館・3階）を行った。中には、寝たまま避難を開始した0歳児もいた。避難の際、乳幼児は泣き出すこともなく、保育者の指示に従った。地震の揺れを感じてから津波が到達するまでには約40分あったが、津波が発生するとは想像もしなかった。当初、保育所には電話対応の者が1人残った。同保育者は、「異常に気付き、津波が来る前にT小学校に避難したが、3階に上がる列の最後尾となり、階段を上る最中に少し濡れた。」と述べた。

H児童館には、災害発生時、52人の子どもと5人の保育者が滞在していた。災害直後の保育者や子ども達の行動はH保育所と同様であり、保育者は、人数確認、保護者への引き渡し、T小学校への避難等を行っている。

災害当日の夜は、H保育所では0歳児3人を含む24人の乳幼児と17人の保育者が、H児童館では14人の児童と7人の保育者が、地域住民と共に避難先のT小学校で一夜を過ごした。子ども達全員の保護者への引き渡しが済んだのは、翌日の15時30分頃であった。

今回の災害により、H保育所では保育者2人の家が全壊、1人が祖父死亡、H児童館の館長の実家が被災したが、保育者が自らの家族の安否や家の状況を知ったのは、次の日になってからのことである。

両施設の保育者は、保護者への子ども達の引き渡しが進んだ直後から、自主的に、当日欠席した子どもの安否や、沿岸部の子どもの家族がどこに避難したのかを把握するため、長時間、幾つもの避難所を徒歩でまわり確認していた。また、正規雇用の保育者は、市役所の指示により避難所の要員とされ、災害直後から約10日間、1日12時間以上、避難所で布団運び、食事運び、高齢者がトイレに行く際の補助、夜眠れない人の話し相手、支援物資の配布等支援活動を行った。保育者は、この時のことについて、「被災した保護者から、『避難所にいた時は、不安であった。しかし、知っている先生の顔が見えたので、子どもも私も安心したし心強かった。』と言われた。また、災害後の様々な活動を通して、改めて公の職にあることを感じた。」と述べた。

H児童館の再開は、災害発生から約1か月後の4月6日の時点で決定した。保育者自身が、使用する図工室に入室できたのは4月20日（再開の前日）であり、学校から使用しても構わないとされていた図工室の備品は錆びて使えないものばかりであった。災害発生から約2年後も同じ場所で保育が行われていたが、保育者は「狭い部屋になったが、子ども達との関係はその分密になった。子どもに保育者側のことを全て見られてしまうが、保護者に災害前には分かりにくかった子ども達のありのままの姿を見てもらえるという利点もある。」と述べた。保育者は、保護者が生活や仕事の再建に迫られていることを理解しながらも、災害後の混乱した生活が養育に与える影響を懸念し、保護者にも少しでも子どもに寄り添ってもらえるよう呼びかけていた。

H児童館の保育者自身についてだが、災害発生から10日後の時点では、子どもや保育に関する発言は認められたものの、自らの精神的な不安定さ等についての発言は確認されていない。約1か月後は「夢は見ないけれど、頭がさえすぎるから睡眠薬を服用している。必要に迫られて、

周囲とはよく話す。とにかくやらなきゃと思う。被災して1か月経ち周りに通院を勧められたので、災害後初めて通院した。それまでは、自分の事は考えていなかった。」、約3か月後は「いらいらする時もあり、気持ちが落ち着かない。今考えると、災害後ずっといらいらしているようにも思う。今は、睡眠薬は服用していない。」、約5か月後は「災害が起きてから、いつも大変気を張っている。大変疲れているので休みたいが、休めないまま過ごしている。」、約2年後は「普段は災害の事は忘れていたが、テレビ番組で当時の映像を見ると思い出す。今も毎日大変気を張っており、大変疲れていて、時々眠れないこともある。」という発言が確認された。

災害発生から約2年後の時点で、子どもや保護者と同様、保育者も未だ不安定な状態にあると推測される。保育者の心理面に、災害直後から被災者でありながら支援者としての役割を果たしてきたことが影響を及ぼしていると考えられる。

(5) 今後の防災に関して

災害後、保護者が迎えに来るまでの間、H児童館とH保育所の保育者は子ども達を守りきった。しかし、その事実にも関わらず、両施設の保育者はともに「たまたま避難する小学校が、近くにあった。たまたま同校が半壊だったから、逃げる事ができた。次にもし災害が起きてしまったら、絶対に守れるとは言えない。」と述べた。一方、「防災対策は、十分ではなかった。」としながらも、「毎月1回必ず行っていた防災訓練の中で、『おさない・はしらない・しゃべらない・もどらない』を繰り返してきたことによる効用もあった。」、「災害当日の地域の方の協力や災害後の復興に向けた取り組みの中で、保育は地域の様々な関係性の上に成り立つことを再認識した。今後、地域とのつながりを強めたい。」という意見も確認した。また、「政府や地方公共団体による防災ガイドラインの策定や児童福祉施設最低基準の改正を望む。」との発言も確認したが、保育者自ら、市内の保育者全員で防災マニュアルを見直したり、様々な時間や内容の防災訓練を実施したりもしている。

I市では、災害発生から約5か月後に震災復興計画を策定した。しかし、H児童館やH保育所

については全く触れられていない。約2年後に策定した地域防災計画では、学校教育が記載されたページの一部に「休園措置・安全確保・他園での応急保育」と記載されているが、十分な対策案とは言い難い。同計画について市役所担当課職員は、「保育担当部署には、これらの内容に関する問い合わせや確認はされていない。」と述べるに留めた。

4. I市とD市の調査結果において共通した事項・相違した事項について

本稿の調査結果を、I市とD市の共通点・相違点という視点で比較分析したところ、以下のようことが明らかになった。

(1) 共通した事項

① 施設に関して

本稿の調査の結果、I市とD市の双方において、保育現場と市役所とは、「子どもの居場所のあり方、被災施設の保育の再開、施設継続利用」に関する意識や優先順位に差があることが確認された。なお、両市とも市役所から、災害前に使用していた施設の継続利用を不可とされ、一時期は閉所・保育継続不可を示唆されている。具体的には、保育者は、地域や子どもの家庭の状況を把握する中で、日常性を取り戻すことが子どもの心にとっても有益と考え、一刻も早く保育の場を再開し、その子らしくいられる場所を作りたいと考えた。一方、管理者は、被災・復旧事項が多い中で、被災施設の保育再開の優先順位は低く、また、早急な再開よりも安全面を重視している。

② 子どもと保護者に関して

本稿の調査の結果、I市とD市の双方において、災害が子どもや保護者に負の影響を及ぼしたことが確認された。具体的には、子どもの家の多くが全半壊し、一時期は多くの子どもの家族が避難所で集団生活を送った。沿岸部居住の子ども達は、生活の場も遊びの場も失った。生活環境が変わり、生活リズムが崩れてしまったため、子ども達は、精神的に不安定な状態であったり、体調不良を訴えたりするケースが増加している。保護者は、地域の状況の変貌、災害への恐怖、不安等を述べている。また、生活再建に奔走し

ており、気持ちに余裕がないことも確認された。

③ 保育者の意識や行動に関して

本稿の調査の結果、I市とD市の双方において、保育者の意識や行動には様々な共通点があることが確認された。具体的には、「災害前には、災害に関する意識が薄かった。災害直後に子どもの安否や所在の確認を行い、元の保育の場の整理と、子どもの居場所探しに奔走した。また、保育者としての活動だけでなく、公職の立場として、避難所で支援活動も行った。疲労の蓄積や体調不良を感じており、精神的に不安定な状態である。」等である。なお、災害後に、保育者自身が自らの仕事が、保育者であり公務員でもあるという公の職にあることを改めて感じたことも確認された。

(2) 相違した事項

① 子ども・保護者・保育者の意識に関して

本稿の調査の結果、I市とD市の子ども、保護者、保育者が災害により負の影響を受け、不安感を有することが確認された。しかし、不安を感じる時期やその強度には差があることも確認した。具体的には、D市の子ども、保護者、保育者は、災害後早い時期に不安を強く有すが、時間の経過とともに不安は弱まった。一方、I市はD市に比較すると少し時間を経過した時点で不安の愁訴が増え、D市よりも長く不安を愁訴している。I市の保育者や保護者の発言内容から、時間経過と共に不安が弱まるのではなく強まる可能性も推察される。I市の保育者の中には、実際には災害直後から精神的な不安定さや体調不良等災害前との変化を感じる者もいたが、中にはその時点では自らの変化を自覚していない者もいたと推測する。また、I市の保育者は、災害から約2年後にも、復興途上どころか、不安定な毎日の中で耐えているのではないかと推察される。

② 今後の防災に関して

本稿の調査の結果、I市とD市では、今後の災害に関する意識について大きな違いがあることが確認された。具体的には、I市の保育者は今回の災害だけでなく今後災害が発生した場合の保育者としてとるべき行動や対策に関する意識も有する。一方、D市の保育者からは今後のことに関する発言は全く確認されていない。

(3) まとめ

本稿の対象とした地域は、両方とも沿岸部に位置し津波により被災したが、保育者の背景にあるものは異なる。この違いは、大変大きいものである。しかしながら、本調査の結果、背景に様々な違いがあったとしても、それまでに経験したことがない自らの判断のみで行動しなければならない危機に遭遇した時、保育者は、まず子どもの安否や所在の確認を行ったり子どもの居場所を求めたりする等、共通する部分が複数あることを確認した。このことから、保育者の専門性の有無に関わらず、災害時には命や安全に対する意識が変化し、子どもの命を守らなければ、子どもに寄り添わなければならないという思いがさらに高まり、それに基づいた行動を起こすと推測する。

相違する部分について災害時の保育者意識という観点でみると、日本の保育者の方が不安を愁訴する期間が長いということが明らかになった。その要因には、これまでの政府や既存の考えに対する信頼感、教育内容や価値観の違い等、国の違いによる物の見方や考え方の違いがあり、そのことが顕著に表れたものと推測する。日本の保育現場では、平時保育者の創意工夫により保育が営まれているが、基礎・基本には国が決めた政策・制度があり、そのシステムの中で合理的に行われてきたと言っても過言ではない。崎村・玉村・木本・小笠原・根上¹⁴は、「自らの判断で行動を起こすと、リスクを負わなければならない。行政の指示や命令を受けて避難の行動を起こすという慣習・慣例がある。」と述べているが、行政、保育現場、社会の全てが、そのことに慣れてしまっていた。その結果、保育者は日々積み重ねてきた理論知・実践知・経験知を有しているにも関わらず、システムが壊れてしまったことにより、大変困惑し、ガイドライン等を求めていると推察する。一方、スリ・ランカは、社会が脆弱で日頃から日本のような安定したシステムがなく、保育者は体系的な保育理論は学んでいないが、保育の全てを任されており、各々が考えを出し合う状況には慣れている。本調査の対象とした災害の後にも、日々の生活や保育の中で得た経験や知恵を基に対応し

ている。

V. 今後の災害に備えての提言等

緊急時に子どもを守るための方策として、2点提案したい。

1点目は、防災ガイドラインの作成である。東日本大震災の発災直後の避難に関する宮城県の調査¹⁵では、避難時に幼児が同行した場合、大人が単独で避難した場合に比して、避難開始時間や避難の移動速度は遅く、避難距離も短かったとしている。同調査の結果から、緊急時に乳幼児と共に避難することや行動することがいかに難しいかが分かる。そこで、国や地方公共団体には、東日本大震災の復旧・復興経験からの教訓や知見、また保育に関する英知を早急に集約し、緊急時に自力では避難ができない乳児もいる環境をも視野に入れた防災ガイドラインの策定や児童福祉施設最低基準の改正を望む。ガイドライン等の内容を保育現場で実践するためには、自園や地域の環境を見直したうえで、実情に即した具体的な計画に変更する必要がある。また、保護者、地域住民、関係機関、民間事業者等、周囲の様々な方々が同内容を理解し、保育施設との関連意識を高めておくことも欠かせないことである。そこで、計画の作成は、関係者参加型で行う。また作成過程において、関係者とのネットワークも構築する。

2点目は、保育者自身による創造的な保育や安全保育の実践である。スリ・ランカでは災害発生後に、保育者がこれまでの経験から様々な知恵を出し合い行動に移し、状況を改善させている。日本の保育者も、今後の危機に対応する為に日頃から様々な状況を想定し、自分は子どもを守る存在になれると自覚したうえで、ガイドライン等に沿うだけでなく、自らの判断で行動することが求められる。そのような力を養う為の一つの方策として、例えば、無から有を生み出すような経験、独創的で創造的な保育実践、必要な情報を収集し取捨選択する機会を意識的に設けること等が考えられる。また、子どもにとっての優先順位や子どもの施設としての優先順位は何か等を考え、日々の保育活動の意義や本質を問うことも必要なことである。

本調査の結果、スリ・ランカの保育者からは今後の津波に関する意識が確認できず、防災意識や知識の低さが推察された。しかし、災害はいつ起きるか分からない。保育者は子ども達の命を守るための重要な存在であり、貧困者居住区では防災に関するキーパーソンにもなりえる存在である。保育者に災害や防災に関する知識や技術を伝えておくことや、上記にあげたガイドライン等は有益と考える。

筆者がI市で出会った保育者は、自らも被災者であり、被災した事実・悲しさ・辛さ・悔しさ等は忘れられないとしながらも、復旧・復興支援活動の場においては、明るく振る舞っていた。I市の避難所管理者は、「今回、避難所要員になった保育者もいたが、保育者は、避難中の人々の声を、事務的にではなく親身になって聴くことができるので、他者とあまり話そうとしない人の思いも聴き取ることができた。」と述べている。画一的ではなく相手の状況に応じた対応や、言葉には表せない他者の気持ちを慮るには、想像力や柔軟性等が必要だが、それは日頃保育者に求められている資質でもある。このことから、保育者が有する資質は、災害時においても有効・有益なものであったと推測する。保育者は災害後に保育者としての活動だけでなく、公職や地域住民のリーダーとしての役割も担う場合がある。そこで、保育者に必要な資質を育てると同時に、防災や危機管理に関する知識や技術を身につけることも必要と考える。このことは、ひいては保育現場にいる子ども達を守ることに結びつくものである。

本稿の調査の結果、日本とスリ・ランカの保育の長所と課題も明らかになった。このことから、文化や経済等の異なる地域間の保育の比較は保育の質向上のためにも有益な手段の一つと考えられる。

今後は、本稿の調査対象地域において引き続き活動しながら、実情を把握していきたい。

<注・引用文献>

1. 独立行政法人 国際協力機構「DATA FILE」monthly Jica 2006年11月号、2006年、20-21頁参照

2. 独立行政法人 国際協力機構「特集 国際協力の経験を日本の復興へ その思いを伝えたい」JICA's world 第34号、2011年、4-7頁参照
3. 2011年3月から2013年8月までの間に、青年海外協力隊経験者として同市に派遣された人は83人、活動内容は、派遣開始当初は「泥かき・医療支援・物資管理・拾得物管理等」であった。現在は、「仮設住宅における生活支援・支援金対応・保健相談等」である。2011年3月から現在まで、同市に滞在し支援活動を行っている者もいる。
4. 外務省「政府開発援助（ODA）国別データブック2012」、2012年、135-144頁参照
5. 災害により、反政府組織が支配していた北部州・東部州は、最も大きな被害を受けた。2011年5月、スリ・ランカ人民解放戦線の元党首ソマワンサ・アマラシンハ氏に面接をした際、「災害後、人種・民族・宗教の違いを超えて、助け合った。北東部には、災害直後から、他の地域の3倍の食料を送った。人口の55%がタミル人であり、各地に滞在しているので、無視できる存在ではない。」と述べている。しかし、実際には支援は遅れていた。災害から6か月後に、反政府組織が復興事業推進に関する政府案を受諾したことを切っ掛けに、ようやく同地域への支援が進み始めた。国際社会は、この復興支援が和平への後押しになることを期待したが、しばらくして紛争は再度激化した。
6. 2010年2月、スリ・ランカ ペラデニヤ大学 教育学部長プラサード・セートンガ氏に面接し、聞いた。
7. 為替相場の平均は、2003年は1円≒0.83ルピー、2004年は1円≒0.94ルピー、2005年は1円≒0.91ルピー。（Central Bank of Sri Lanka「Annual Report 2006, Central Bank of Sri Lanka」2006年参照）
国公立学校教員の平均月間収入は、1998年は約805.5ルピー、2003年は約1180.1ルピー、2005年は約1818.6ルピー。（Central Bank of Sri Lanka Department of Labor「Annual Report 2009, Central Bank of Sri Lanka. Department of Labor」2009年参照）
8. 2006年、政府認定保育者養成機関付属幼稚園に勤務する幼稚園教諭の平均月間収入は19,663ルピーであり、同年、筆者が調査をした地方の幼稚園の幼稚園教諭の平均月間収入は5,393ルピーであった。D市の幼稚園教諭の給与は、一般的な幼稚園教諭の給与に

比べると高額である。しかし、D市の幼稚園教諭は、「物価高騰のため、生活は苦しい。」と述べた。

9. 政府は被害の大きさから、西海岸では海岸から100m、東海岸では200mの範囲に家屋を再建することを禁止した。同国には1981年以降同様の建築規制があるものの、海岸には不法居住者が住み、政府の思惑通りに進んでいないという経緯がある。恒久住宅の建設には、海岸に住んでいた不法居住者を移動させるという目的も含まれていた。しかし沿岸部では、災害後早い時期から修復を始める家もあり、どの程度この規制が効果的に機能するかは疑問であった。その後、同規制の範囲について、観光や漁業等地域特性を考慮するとされ、場所によって35m～125mに緩和されるに至った。
10. Save the children in Sri Lanka 「Children's Consultation on Education(CCE)in Tsunami Affected Areas」、2006年参照
11. 2005年2月、スリ・ランカの The Children's Secretariatにて、担当局長に面接し聞いた。
12. 2011年の日本の人口は、推計127,799人。(総務省統計局「日本の統計2011」、2011年参照)
13. 消防庁災害対策本部「東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について第148報」、2011年参照
14. 崎村英樹、玉村敏郎、木本一成、小笠原文孝、根上優「保育のリスクについて考えるー保育の実践者の「自己認識」を高めるためにー」保育科学研究第3巻、2012年、42-49頁参照
15. 国土交通省都市局「東日本大震災津波被災市街地復興支援調査」参照、及び、2013年9月、国土交通省都市局街路交通施設課職員に面接し聞いた。

<参考文献>

- ・ Ministry of human resource development education and cultural affairs Srilanka 「School census 2003」 2003年
- ・ Ministry of Education Srilanka 「School census 2006」 2006年
- ・ Padama S. Yatapana 「Statistical Study of the Socio-economic Conditions of Displaced Persons in the Kalutara District」 Manfred Domroes, After the Tsunami, MosaicBooks, 2006年、95～112頁