

風水害発生時の保育所の 休所判断についての実態調査

長谷川 真之¹・中野 晋²

¹学生会員 徳島大学大学院 創成科学研究科 (〒770-8506 徳島市南常三島町 2-1)
E-mail: c612031020@tokushima-u.ac.jp

²正会員 徳島大学教授 環境防災研究センター (〒770-8506 徳島市南常三島町 2-1)
E-mail: susumu.nakano@tokushima-u.ac.jp (Corresponding Author)

風水害時における保育所の休所実態を把握するため、2019年12月～2020年1月にかけて24都県の人口1万人以上の673基礎自治体保育担当部署を対象に、郵送回収方式にて所掌保育所での休所実施の有無、休所規定の制定状況等についてアンケート調査を行った。対象自治体は近年、風水害被害を受けた都県を中心に抽出し、378自治体(回収率56%)から回答を得た。風水害時に保育所を休所させる規定があるのは61自治体(16%)で、この内、2018年又は2019年に被災した自治体のうち、13自治体で規定が設けられていた。しかし、現時点では風水害時の休所規定がある自治体は少数であり、災害危険性が高まった時に保育所の休所判断をできるためには、社会的合意の形成が必要である。

Key Words: nursery school, storm and flood damage, questionnaire survey, closing decision

1. はじめに

幼稚園型認定こども園及び幼保連携型認定こども園を含む教育機関の施設長又は設置者は、非常変災その他急迫の事情があるとき又は感染症の予防上必要があるときにそれぞれ学校教育法施行規則第63条又は学校保健安全法第20条の規定に基づき、臨時に「授業を行わないことができる」又は「学校の全部又は一部の休業を行うことができる」とされている。これに対し、認可及び認可外保育施設はその施設長又は設置者等が自然災害発生時に臨時休園を行うことができる旨を定めた法令はない。

総務省行政評価局¹⁾が平成29年度に全国149の保育施設を対象に自然災害発生及び感染症流行時の臨時休園の実施基準の設定状況等について行ったアンケート調査では自然災害発生時の臨時休園の実施基準を設定していると回答した施設は17.4%と少ない。また、実施基準を設定していない理由について注目すると、「乳幼児を預けたいとする保護者がいる限り、臨時休園を行うべきではない」が最も多かった。さらに、「臨時休園を行うとの発想がなかった」や「臨時休園を行いたい時はあったが、制度上できないと思っていた」などの回答もあり、原則開園しなければならぬと考える施設が少なくないことがわかる。こうした背景の下、ほとんどの保育所は自然

災害の危険性が迫った中でも原則的に開園・開所するものとして対応されてきた。一方、近年、頻発している豪雨災害では園児受入中の保育所が被災する事例もあり、非常時における保育施設等の迅速かつ適切な判断を促すためにも、国や自治体等が臨時休園の実施基準を定め、各施設の判断を促進することについて保育現場から要望が出されている²⁾。

そこで、風水害時における保育所の休所実態を把握するため、東北から九州までの24都県の自治体保育担当部署を対象にして、自然災害時の休所規定の作成状況等についてアンケート調査を行った。併せて、過去に保育所が被災した事例についてまとめ、被災した保育所の対応行動を分析することで休所判断や避難のタイミングが適切であったかについて調べた。

本研究ではアンケート調査と過去の被災事例とを照らし合わせ、その結果から適切な休所判断を行うために必要な判断基準のあり方について検討した。

2. 風水害による保育所の被災事例の分析

最近の豪雨災害ではたびたび保育所が浸水被害を受けている。ここでは、第2著者が中心となって調査を行っ

表-1 保育所の被災事例

災害	場所	計画規模降雨による想定浸水深	被害	1次避難	避難方法の詳細
2014年 台風18号	①神奈川県平塚市H保育園	2.0~5.0m	園舎浸水 床上0.2m	園舎2階へ避難	園舎2階へ避難したが、その後、安全を考 えて消防のボートによる救出があった。
2015年 常総水害	②茨城県常総市 第3保育所	2.0~5.0m	園舎浸水 床上0.2~0.3m	無	避難指示発令後の引き渡しであったが、浸 水開始15時間前までに完了。
	③茨城県常総市 私立H保育園	0.5~2.0m	園舎浸水 床上0.3m	向かいの民家の 2階へ避難	避難指示が出される中、園児を受け入れ た。民家へ避難後、ヘリコプターで2階か ら救助された。
2017年 九州北部 豪雨	④大分県日田市 Y保育園	-	園舎一部 床上浸水	公民館へ避難	避難準備情報が出された段階で臨時休園 し、避難先の公民館で引き渡しを行った。
	⑤福岡県朝倉市 A保育所	浸水なし	園舎の近くが浸 水	無	お迎えの連絡なし。迎えがなかった園児1 名と職員4名が園舎で宿泊。
	⑥福岡県朝倉市 B保育所	0.3m未満	園舎前まで浸水	無	園児2名の保護者が迎えに来られず、園児 2名と職員3名が園舎で宿泊。
	⑦福岡県朝倉市 C保育所	浸水なし	周辺道路が冠水	高い位置にある 部屋へ避難	園児の引き渡し完了後に、職員4名が帰宅 できずに園舎に戻り宿泊した。
平成30年 7月豪雨	⑧福岡県朝倉市 D保育所	-	園庭と園舎一部 に土砂流入	園舎2階へ避難	警察・消防団の協力の下、園舎2階から小 学校へ移動し、小学校3階で宿泊。
	⑨岡山県倉敷市 A保育園	5.0m以上	園舎2階近くま で浸水	無	避難準備・高齢者等避難開始の発表後に臨 時休園を決定し、早めのお迎えをお願いし た。
	⑩愛媛県大洲市 O1保育所	-	園舎浸水 床上0.4m	職員がO2保育 所へ避難	避難勧告が出される中での出勤。浸水開始1 時間程前に避難したと考えられる。
	⑪愛媛県大洲市 O3保育所	1.0~2.0m	園舎浸水 床上1.4m	職員がO4保育 所へ避難	避難勧告が出される中での出勤。浸水開始3 時間程前に避難したと考えられる。
	⑫愛媛県大洲市 O5保育所	0.5~1.0m	園舎浸水 床上0.5m	職員が公民館へ 避難	避難準備・高齢者等避難開始が出される中 での出勤。出勤後に避難勧告発令。周辺の道 路冠水等を見て、より高い変電所へ避難。
	⑬愛媛県西予市 S1保育所	-	園舎浸水 床上4.3m	職員が野村支所 へ避難。	避難指示が出される中での出勤。浸水開始 10~20分前の避難となり、危険であった。

2014年台風18号³⁴⁾、2015年常総水害⁵⁾、2017年九州北部豪雨⁶⁾、平成30年7月豪雨⁸⁾によって被災した13施設について、被害概要や避難行動などについてまとめたものを表-1に示す。これらの施設は園舎の浸水や園庭などへの土砂の流入、周辺道路等が冠水するといった被害を受けた。園児や職員などへの人的な被害はなかったが、救助が必要となるような危険な状態となった施設が2、避難の支援が必要となった施設が1あった。特に、救助が必要となった①、③の施設については、その後の風水害時における保育所の休所判断について考えさせられるものである。また、その他の施設についても園舎に宿泊したケースや職員が緊急避難しなければならないケースなど、休所や避難の判断が遅れた場合もあった。⑤では、保育所からお迎え要請をしていなかったが、小学校が休校したために児童を迎えに行くと同時に園児を迎えに来る保護者が多かったが、園児1名が迎えに来られずに職員と園舎に宿泊することとなった。安全に迎えに来られるタイミングでお迎え要請をしていればこのようなことにはならなかったと考えられる。

文献3)~9)の調査を担当した第2著者によるヒアリングの範囲では④の施設で園近くの登園路が冠水し、保護者の送迎が困難となったケースがあったが、これ以外で施設自体が深刻な浸水被害を受けたということはない。ハザードマップポータルサイト¹⁰⁾で調べた結果によると、施設周辺で浸水想定が行われている9カ所中、7カ所で浸水可能性があることがわかった。表-1にはハザードマップポータルサイトで調べた計画規模降雨による各施設周辺の想定浸水深も示した。なお、④などの一部の施設ではハザードマップが作成されていない。また、第2著者によるヒアリング調査では被災時点で休所判断の基準を設けていた保育園はなかったが、被災後に⑨の保育園がある倉敷市で公立・私立を問わず避難準備・高齢者等避難開始や避難勧告を基にした新たに休所基準を設けている⁹⁾。

これらの被災事例から、風水害によって園舎等への被害が想定される場合において早めの休所判断を下し、園児の引き渡しと職員の退勤が安全に行われた事例は①、⑫の2件のみと非常に少なく、保育所の安全管理を行う

上で課題となることが多いことがわかる。保育所を休所させられる規定などがあれば、施設長や自治体が安全なタイミングで休所判断を行えた可能性がある。近年風水害による被害が増加していることに加え、これら被災事例から考えても保育所を休所させられる規定の整備が急がれることは明らかである。

3. アンケート調査について

(1) アンケート調査の概要

気象災害時における保育所の休所の規定または基準の整備状況を把握するとともに、どのような条件により整備状況に差が生じるのかについて知ることを目的とした。整備状況の差が生じる原因については、アンケート結果をいくつかの条件で分類し、比較することで分析を行った。

a) 調査期間・対象地について

調査は2019年12月10日から2020年1月14日の期間に表-2に示す24都県のうち人口総数が1万人以上の各自治体の保育を担当する計673部署に郵送回収方式で実施した。調査対象地の選定方法としては、近年発生した風水害によって比較的大きな被害を受けた都道府県を対象として選定し、そこから人口総数が1万人以上の自治体を抽出し対象地とした。人口総数1万人未満の自治体を除いた理由は、管轄する保育所やこども園が少なく、自治体が個別に指導しているケースを対象から外すことが目的である。人口総数1万人以上の自治体に絞り込むことで、各自治体が管轄する施設に対し、基準または規定を定めて統一的に管理しているケースのデータを得ることができるのではないかと考え対象地の選定を行った。

b) アンケート項目について

アンケート項目は、ア. 基本情報(人口規模や管轄する施設数)、イ. 気象災害による被災や対応経験(被災した施設の有無、開所時間前に休所・休園の指導をした経験の有無)、ウ. 気象災害を対象とした危機管理マニュアル等の整備状況(保育所向けの危機管理マニュアルの有無、休所・休園の規定または基準の有無)、エ. 緊急時の連絡手段(自治体が推奨しているものの有無)、オ. 職員対象の安全管理研修(研修の実施状況、防災に関わる研修の割合)である。

(2) アンケート結果

24都県673自治体に対しアンケートを調査を行った結果、378自治体(回収率56%)から回答を得た。ここでは上記のアンケート項目のうち、イ. ~エ. について集計した結果を図に示す。なお、有効回答数については図中に示す。

表-2 アンケート調査の対象地

東北地方	岩手県, 宮城県, 福島県
関東地方	茨城県, 栃木県, 群馬県, 埼玉県, 千葉県, 神奈川県, 東京都
中部地方	長野県, 静岡県
近畿地方	和歌山県, 三重県
中国地方	岡山県, 広島県, 山口県
四国地方	徳島県, 愛媛県, 高知県
九州地方	福岡県, 佐賀県, 熊本県, 大分県

はじめに、イ. 気象災害による被災や対応経験(被災した施設の有無、開所時間前に休所・休園の指導をした経験の有無)について図-1~図-4に示す。まず、図-1より風水害によって保育所が被災したと答えた自治体は22%と多い。これは、近年風水害により大きな被害を受けた都県を対象としたためであると考えられる。このうち被害を受けたと回答した自治体にどのような被害を受けたかについて質問した結果を図-2に示す。床上・床下浸水の被害が多く、全体の55%、次にその他の被害が39%、最後に土砂災害が5%といった順であった。その他の被害を受けたと回答した自治体のほとんどは台風被害によって停電や断水の被害を受けたというものであり、一部大雪による被害や暴風による建物の損壊などの回答があった。

次に、開所時間前に休所・休園の指導をした経験の有無と休所・休園を指導した主な理由について質問した結果を図-3、図-4に示す。開所時間前に休所・休園の指導をした経験があると回答した自治体は16%であった。過去に風水害による被害を受けた経験があると回答した自治体より少ないが夜間など保育時間外に被災した場合もあることから、この結果から休所判断を行った自治体が少ないとは一概には言えない結果となった。また、休所・休園の指導をした主な理由については「避難指示や避難勧告が発令されたため」と回答した自治体が最も多く25%であった。避難情報が発令された時間帯などの影響も考えられるが、避難勧告または避難指示が発令された場合は災害の発生が迫る状況であるということ考えると25%の自治体では危険な状況で休所の判断を行なったことがわかる。

ウ. の気象災害を対象とした危機管理マニュアル等の整備状況(保育所向けの危機管理マニュアルの有無、休所・休園の規定または基準の有無)について図-5~図-8に示す。

まず図-5より、保育所向けの危機管理マニュアルの整備状況については自治体が「作成して配布している」のは全体の17%であり整備が進んでいないことがわかる。「各保育所で作成するよう指導している」と回答した自

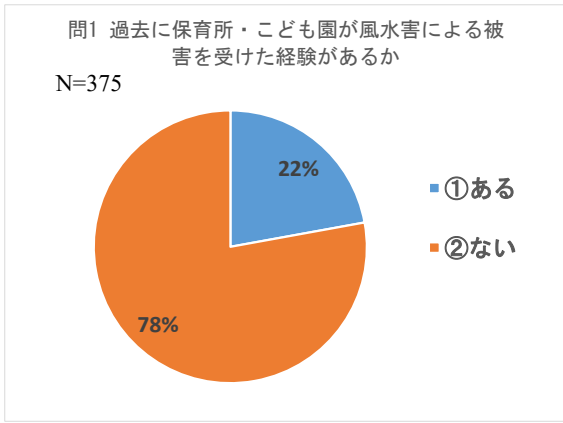


図-1 風水害による被災経験

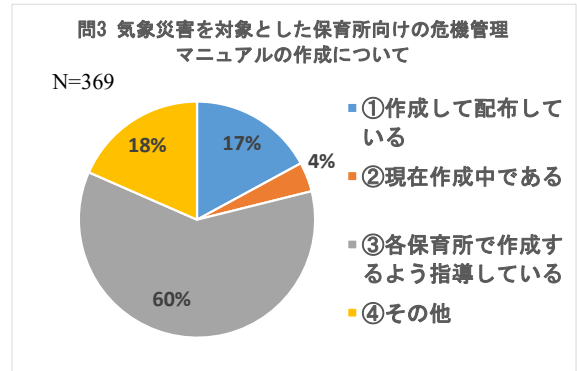


図-5 保育所向け危機管理マニュアルの整備状況

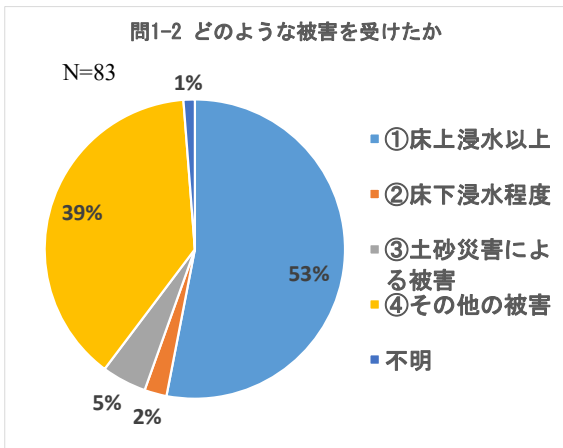


図-2 どのような被害を受けたか

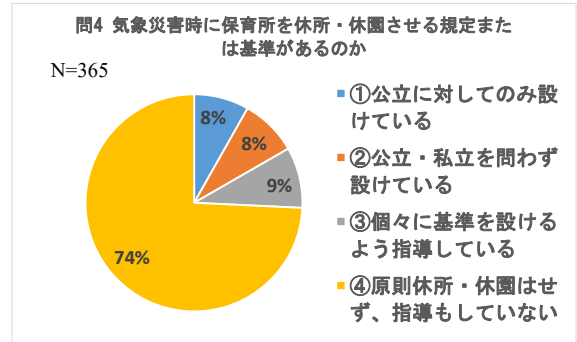


図-6 休所規定または基準の整備状況

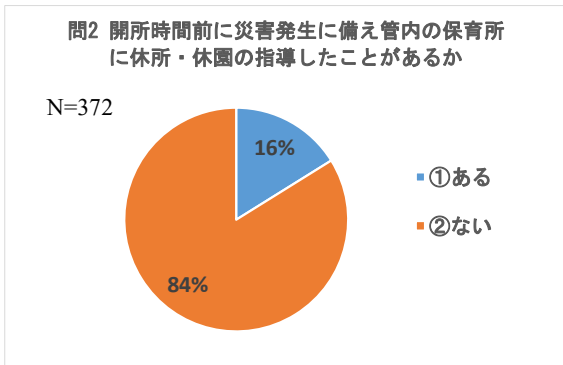


図-3 休所・休園の指導経験

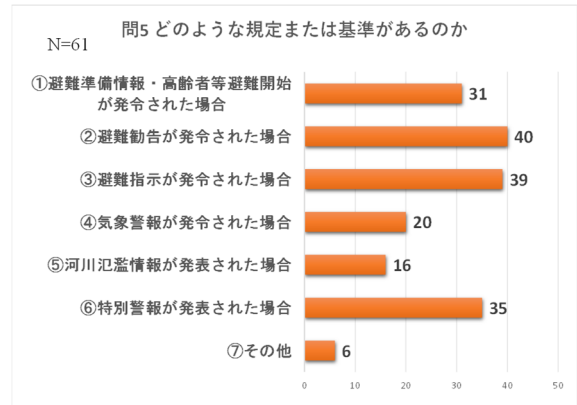


図-7 どのような規定または基準があるか

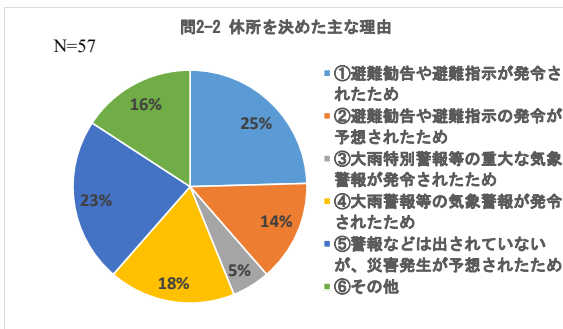


図-4 休所を指示した主な理由

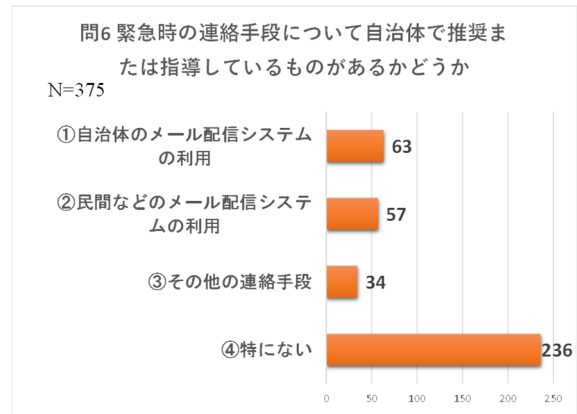


図-8 保護者への緊急時の連絡手段

自治体は60%であり、多くの自治体が各保育所に作成を任せているという現状が明らかとなった。次に保育所を休所・休園させる規定または基準があるかどうかについて質問した結果について図-6に示す(複数回答可)。

「公立に対してのみ設けている」「公立・私立を問わず設けている」と回答した自治体はともに8%であり、合計しても16%であり少ない。「個々に基準を設けるよう指導している」と回答した自治体も9%と少ない。指導をしていない自治体がほとんどであり、休所・休園の規定または基準を設けている自治体は全体の16%と非常に少なく、保育所を休所させるための決まりの整備が進んでいないという現状が明らかとなった。また、規定または基準を設けていると答えた自治体のうち、どのようなものがあるかについて回答した結果について図-7に示す。「避難勧告が発令された場合」と回答した自治体が最も多い。複数回答ということ考虑すると、過半数の31自治体が「避難準備・高齢者等避難開始が発令された場合」に休所・休園とする規定を設けていることがわかる。これに対し避難情報以外を基準に取り入れている自治体は少なく、「河川氾濫情報が発令された場合」と回答した自治体は4分の1以下の15自治体のみであった。施設が位置する場所の災害リスクによって判断すべきタイミングが異なることも考えられるが、園児の避難行動能力(乳幼児(0~2才)は単独での歩行は難しく行動能力が低いことから保育士による避難の援助が必要不可欠、幼児(3才以上)は保育士による援助や指導のもとで避難を行うことは可能)等を考慮し、園児や職員の安全を考えると避難準備・高齢者等避難開始が発令された時点での判断が望ましいと考えられる。しかし、避難準備・高齢者等避難開始が発令された時点で休所・休園の判断をする自治体は回答数のうちの半分に留まることから、規定または基準を設けている自治体全てが安心・安全な判断基準を設けているとは言えず、安全管理の面で問題となる可能性がある。

最後に、エ. 緊急時の連絡手段(自治体が推奨しているものの有無)について図-8に示す(複数回答可)。ここでは約6割とほとんどの自治体で推奨しているものがないと回答した。民間や自治体のメール配信システムを推奨していると回答した自治体もあったが多くはない。表-1で紹介した被災事例のうち、⑨~⑬は電話連絡やその際に必要となる緊急連絡先の名簿を取りに行くために、災害発生が迫る危険な状況の中職員が出勤していた。緊急時に電話以外の連絡手段を整備している自治体は少なく、緊急時でも職員が出勤し電話で連絡しなければならない理由はこのためであると考えられる。緊急連絡先については個人情報のため、施設にて保管している場合がほとんどであり、園舎に行かなければ連絡が取れないという状況に陥ってしまう。職員の安全を確保するため

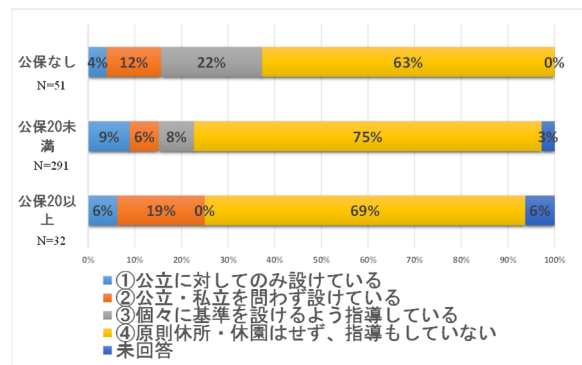


図-9 公立保育所の数別の整備状況

にも、電話連絡の他に民間や自治体のメール配信システムの導入は必要である。

4. 考察

ここでは上記のアンケート結果をもとに、休所・休園の規定または基準の整備状況に差が生じていないかについていくつかの条件に分類し、比較することで分析を行った。また、2. で述べた被災事例とアンケート結果を比較し、休所規定などの整備が進まない理由や適切な休所判断のタイミングについて考察する。

(1) アンケート集計結果の分析

アンケート結果のうち、休所・休園の規定または基準の整備状況について注目し分析を行った。自治体が管轄する公立保育所の数、公立・私立の保育所・こども園合計の施設の数についてそれぞれ分類し、整備状況を比較した。

a) 管轄する公立保育所の合計数別

管轄する公立保育所の数が「20施設以上」、「20施設未満」、「公立保育所なし」の3つに分類し、グラフにまとめたものを図-9に示す。なお、「公立保育所なし」の分類において、「①公立に対してのみ設けている」と4%の自治体が回答しているが、これは公立認定こども園を対象として判断基準を整備していることを表している。公立保育所は自治体が設置者であるため、公立保育所の多い自治体ほど危機意識が高く、判断基準を設けて安全管理をしているのではないかと予想していたが、「①公立に対してのみ設けている」との回答割合が高いのは施設数が20未満の自治体であった。しかし、「②公立・私立を問わず設けている」と回答した割合と合計すると20施設以上の場合が最も整備が進んでいることがわかった。公立保育所をもたない自治体では「③個々に基準を設けるよう指導している」と回答した割合が他

の場合より高く、私立保育所に対し個別に指導しているという現状が明らかとなった。休所・休園の規定または基準の整備は、私立保育所の運営に直接関わることであるため、自治体が基準を設け指導しにくいことなどが考えられる。また、保育所は厚生労働省、幼稚園（こども園を含む）は文部科学省の管轄であり、福祉施設と教育施設という大きな違いがある。このような管轄が異なる組織体制の違いも基準の整備に影響していることも考えられる。

b) 管轄する公立・私立の合計施設数別

管轄する公立・私立の保育所・こども園合計施設数が50施設以上、11～49施設、10施設以下の3つに分類し、グラフにまとめたものを図-10に示す。「①公立に対してのみ設けている」、「②公立・私立を問わず設けている」と回答した割合の合計は、管轄する施設の数が多いほど高くなっており、管轄施設数が多いほど整備が進んでいることがわかる。また、②と③のそれぞれについて詳しく見てみると、管轄する施設が多いほど「②公立・私立を問わず設けている」と回答した割合が高くなり、「③個々に基準を設けるよう指導している」と回答した割合が低くなっている。このことから、管轄施設数が多い場合は個々に指導することが難しいため、統一的な管理を行っている傾向があるのではないかと考えられる。

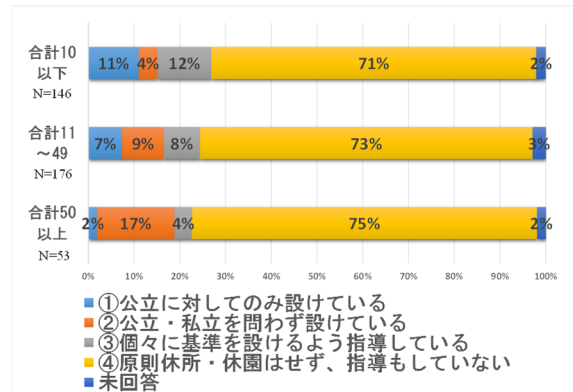


図-10 管轄施設合計数別の整備状況

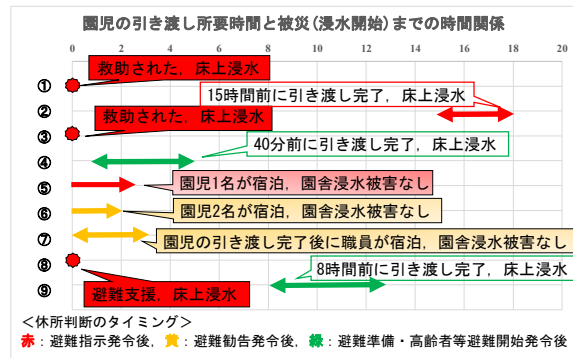


図-11 園児の引き渡し所要時間と被災までの時間関係

(2) 過去の被災事例との比較

休所・休園の規定または基準を設けていると回答した自治体のうち、どのような規定が定められていたかについて注目する。2. で述べた保育所の被災事例について、開所時間中に休所判断を行った施設について園児の引き渡しに要した時間と被災（浸水開始）までの時間関係をまとめたものを図-11、職員の避難判断のタイミングと被災（浸水開始）までの時間をまとめたものを図-12に示す。（図中の被災事例の番号は表-1参照）

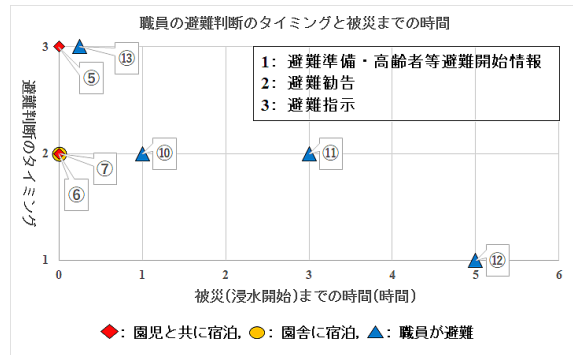


図-12 職員の避難判断のタイミングと被災までの時間

図-11では、横軸に浸水開始までの時間を設定し、引き渡し開始から完了までを表-1で示した各被災事例ごとに矢印で表現した。休所判断を行ったタイミングについては色別（赤：避難指示発令後、黄：避難勧告発令後、緑：避難準備・高齢者等避難開始発令後）に表現した。被災事例の①、③、⑧については引き渡し・避難行動共に行わずに救助・避難支援が必要となったため、被災までの時間を0として図中に示す。

図-12では、縦軸に避難判断のタイミング（1：避難準備・高齢者等避難開始、2：避難勧告、3：避難指示）、横軸に被災（浸水開始）までの時間を設定し、各被災事例ごとに表現した。

これら2つと図-7を比較し、適切で安全な休所判断のタイミングについて考察する。

まず、図-11の救助・避難援助が必要となった場合に

について注目すると、3つのケースとも避難指示が発令された後に救助または避難援助が必要となった。このような状態になってしまうのは当然危険である。次に、園舎に宿泊した場合について注目すると、休所判断を避難指示発令後に行ったのが1ケース、避難勧告発令後に行ったのが2ケースであった。園舎に宿泊しなければならないという状態は、避難・退勤が遅れたためであり危険であったと言える。最後に、図-12の職員が避難した場合について注目する。避難の猶予が十数分未満と危険であった1ケースについては、職員が避難指示が出される中出勤し、業務を行っておりとても危険であった。

これらの注目したケースはどれも避難勧告・避難指示が発令された後の対応となっており、とても危険な状況であった。ここで、図-7に注目すると避難勧告・避難

指示が発令された場合に休所・休園とするという基準が多い。つまり過去の被災事例から見ると、危険な状態となる可能性が高いタイミングで休所判断を行う自治体が多いということになる。避難準備・高齢者等避難開始が発令される時点までの休所判断が望まれるが、休所基準の整備が行われている自治体のうちそのような基準を設けているのは半数である。これら被災事例から考えると、現在の休所判断基準の整備状況はあまり安全ではないと言える。

しかし、図-11の被災事例②を見ると避難指示発令後に臨時休園を決定し、引き渡しを行なっている。避難準備・高齢者等避難開始発令後の引き渡しを行った被災事例⑨より早く安全に引き渡しを完了している。被災事例②では鬼怒川左岸からの越水と破堤により、常総市の1/3程度が浸水するという被害となったが、施設の位置が破堤箇所から直線距離で約10km下流に位置し、避難指示発令から浸水開始まで約20時間の余裕があったという特殊事情を考慮する必要がある。結局、避難指示(緊急)といった避難情報のレベルが高いほど浸水が早く始まる訳ではなく、避難情報に頼ることの危険性の一端を示している。つまり、避難情報に頼るだけでなく、河川水位情報や気象警報など、避難情報は重要な判断材料であるが、自ら収集可能な河川情報や気象情報をもとに施設の災害環境を考慮して判断できるようにしておくことが重要である。

(3) 風水害時の保育所の安全管理の高度化に向けて

これまで述べてきたように、風水害時に保育所の園児や職員の安全が確保されるためには、大きく2つの課題がある。第1点は非常変災時の保育所の休所判断の問題である。総務省行政評価局のアンケート結果⁷⁾でも示された通り、保育所では災害時でも臨時休所・休園がしにくい風潮や保育所は災害時でも原則休所・休園しないもののだとする誤解が存在する。実際、本研究で行った保育施設主管課に対するアンケートでも災害時に保育所の臨時休所を指導した事例は限られている。児童福祉法等の法律や保育所の運営に関する規則類でも災害時に施設長等が保育所の臨時休業を判断できるという規定が設けられていないことも要因の1つである。このためには教育機関と同様に非常変災時に臨時休業できることを規則等で明記することが望ましい。明記されなくても保育行政を司る厚生労働省や主管課から臨時休業の判断基準などを保育施設に求めるなどの指導が必要と考える。

具体的には、社会の認識を変えていくためにもまず国が緊急時(感染症や災害時など)において保育所は施設長や設置者の判断で臨時休園可能であるということを明確化し、社会全体に示すことで認識や理解を得ることが必要である。社会的な理解を得るためにも、国が先頭に

立ち指揮を取り、保育施設の臨時休園について社会に理解を求めるような働きかけが必要である。施設長及び設置者が臨時休園の判断を行えるよう法律等を整備し権限について明確化することや、厚生労働省から国民に対し、保育施設の臨時休園や災害発生が予測される場合の保護者らの対応などについての提言などを発表することなどが有効的ではないかと考える。

第2点は避難行動要配慮者利用施設として作成が必要となっている避難確保計画の精度向上の問題である。2017年の水防法改正¹¹⁾に伴い、保育所などの災害時要配慮者利用施設では水害時の避難確保計画と避難訓練の実施が義務化された。ほとんどの施設で自治体の指導の下避難確保計画が作成され、提出されているが、そのほとんどは避難判断基準として、自治体から出される避難情報に基づくもので、施設の災害環境を配慮して河川情報や気象情報を加味して作成しているものは多くない。各施設が独自に検討するには自治体の防災担当者や専門家による確認や助言を得られる仕組みづくりも重要である。

5. おわりに

本研究では自治体の保育所を主管する部局を対象にして、災害時の臨時休所の実態や臨時休所の判断基準の有無を問うアンケート調査を実施した。併せて、最近の豪雨災害による保育所の被災事例の分析結果とアンケート結果を照らし合わせることで、保育所の設置者や施設長が適切な休所判断を行うために必要となる災害時の臨時休所の判断基準のあり方について検討した。

2014年以降に起こった保育所の被災事例では園児が在園中に臨時休園となり、避難や引き渡しが必要となった保育所は13園中9園で、その内3園では消防等の防災関係者による救出があった。早朝に被害が発生し、園児の登園はなかったものの職員の避難が必要となった事例は4園であった。

保育施設の主管課を対象として実施したアンケート調査では開所時間前に風水害等により臨時休所・休園の指導を行ったことのある自治体は16%で、その理由としては「避難準備・高齢者等避難開始」の発令が52%、「避難勧告」以上の発令は66%となるのに対し、気象警報や河川氾濫情報を参考にして指導を行った割合は33%以下と少なかった。このことから、臨時休所・休園の判断は避難情報を重視して行っていることがわかった。

園児の在園中に臨時休園を決定し、園児の引き渡しを行った保育所について園児の引き渡し所要時間と被災までの余裕時間を分析した結果からは、臨時休園決定時に発令されていた避難情報(避難準備・高齢者等避難開始、避難勧告、避難指示(緊急))の種類と引き渡し完了と

被災までの余裕時間の関係性は薄く、警戒レベル3に相当する避難準備高齢者等避難開始発令中に引き渡しを始めた施設でも浸水までの余裕時間は40分しかなかったなど避難情報を参考にするだけでは確実な園児の安全確保が難しい実態が明らかとなった。

災害時に園児や職員の命を危険にさらさないためには大きく2つの改善が必要である。1つは就労支援施設としての役割を果たすという責務のため、災害危険性が高まる際にも保育施設の設置者等が臨時休所・休園の決定を躊躇させる社会情勢を改善し、適切に臨時休所・休園を決定できる仕組みづくりである。もう1つは災害時の避難確保計画を実効性の高いものに改善する取り組みである。これには臨時休所・休園の判断を自治体から出される避難情報だけでなく、自ら収集可能な気象や河川の情報、施設の災害環境、園児の運動特性などを総合的に考慮する必要があり、これを実現するためには保育施設を指導監督している主管課はもちろん、防災関係者や研究者の協力も必要である。

謝辞: アンケート調査では、ご多忙にも関わらず各自治体の保育担当部署の皆様にご協力頂きました。ここに記して深謝いたします。

参考文献

- 1) 総務省行政評価局：子育て支援に関する行政評価・監視一保育施設等の安全対策を中心として一、pp.117-121, 2018. https://www.soumu.go.jp/main_content/000583885.pdf, 2020年6月28日閲覧。
- 2) 全国保育連盟：全国保育連盟から関係機関へのお願

- い, 2019年10月9日, <https://zennhoren.com/?p=673>, 2020年6月28日閲覧。
- 3) 中野 晋, 鳥庭康代, 武藤裕則, 宇野宏司, 金井順子：豪雨災害を対象とした保育所の事業継続のあり方, 土木学会論文集 F6(安全問題), Vol.70, No2, pp.I_45-I_52, 2014.
- 4) 中野 晋, 鳥庭康代：保育所の豪雨対策～最近の浸水事例から学ぶ～, 日本保育学会第68回大会発表要旨集, 2015.
- 5) 中野 晋, 鳥庭康代：2015年常総水害での保育所の災害対応に学ぶ, 日本保育学会第70回大会発表要旨集, 2017.
- 6) 高橋真里, 中野 晋, 金井純子, 山城新吾, 藤澤一仁：2017年九州北部豪雨における保育所の危機管理と保育継続の問題, 土木学会論文集 F6(安全問題), Vol.74, No.2, pp.I_85-I_92, 2018.
- 7) 金井純子, 中野晋：2017年九州北部豪雨における日田市内の保育所の災害対応, 日本保育学会第73回大会発表論文集, pp.387-388, 2018.
- 8) 中野晋, 金井純子, 高橋真里：平成30年7月豪雨による肱川の氾濫と保育所での避難分析行動, 河川技術論文集, Vol.25, pp.67-72, 2019.
- 9) 金井純子, 中野晋：平成30年7月豪雨における岡山県倉敷市の保育所の被害と休園基準, 日本保育学会第73回大会発表論文集, pp.387-388, 2020.
- 10) 国土交通省：ハザードマップポータルサイト～身のまわりの災害リスクを調べる～, <https://disaportal.gsi.go.jp/index.html>, 2020年6月28日閲覧。
- 11) 国土交通省：「水防法等の一部を改正する法律」が施行されました, https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/mizukokudo02_tk_000001.html, 2020年6月28日閲覧。

(Received July 10, 2020)

(Accepted November 27, 2020)

AN ACTUAL CONDITION SURVEY ON THE DECISION TO CLOSE A NURSERY SCHOOL IN THE EVENT OF STORM AND FLOOD DAMAGE

Masayuki HASEGAWA and Susumu NAKANO

Most of the nursery schools, which are employment support facilities, are open even when storm and flood damage is predicted. The reason for this is that it is the principle that the nursery school is opening, when a disaster is likely to occur. On the other hand, in recent heavy rain disasters, delay in evacuation exposed children and nursery school staff to dangerous situations in some cases. Therefore, in order to understand the actual situation that a nursery school is opening during a disaster, we conducted a questionnaire survey for the childcare departments of 673 municipalities with a population of 10,000 or more in 24 prefectures. Only 16% of the local governments decide to close the nursery school when the disaster risk increases. In order to improve the degree of disaster safety of nursery schools, it is necessary to form a social consensus that the nursery schools may be closed during a disaster.