

原著

令和元年台風19号により被災した東北地方の 保育施設の復旧過程における課題

西村 実穂¹⁾

A Study of Issues in the Restoration Process of Childcare Facilities in the Tohoku
Region Damaged by Typhoon Hagibis in 2019

Miho Nishimura

要 約

令和元年台風19号により被災した幼稚園・保育所・認定こども園の復旧の特徴の把握および復旧過程における保育上の課題について整理することを目的として、質問紙調査からは、代替施設を使用して短期間の休園で保育を再開した保育所が多いこと、幼稚園は一定期間休園ののちに再開したケースが多いこと、また、代替施設の使用期間は長期にわたるケースが少なくないことが確かめられた。また、被災した経験を受けて、環境整備や備蓄の見直し、参集・休園基準の見直しなど、災害対応の改善をしていることが確認された。ヒアリング調査からは、保育再開時の課題として、保育に適した施設・設備の確保の困難さや、それに起因する保育上の問題があること、子どもや保護者・保育者の支援の必要性が見いだされた。

キーワード：保育所・幼稚園・被災・台風・復旧過程

I. 問題の所在と目的

近年、毎年のように豪雨や台風に起因する水害が発生しており、保育所・幼稚園・認定こども園（以下、保育施設）において被害が生じている。日本において発生頻度の高い自然災害には、地震、津波、豪雨などがあるが、なかでも近年頻発しているのが、台風や豪雨災害（以下、水害）である。過去5年間において、激甚災害指定のなされた災害は13件あるが、そのうち11件を台風・豪雨災害が占めている（内閣府, 2022）。水害による子どもに関連する施設の被災状況をみると、平成30年7月豪雨の際には104

施設、令和元年台風19号では15施設、令和2年7月豪雨では30施設の児童関連施設（保育施設・放課後児童クラブ含む）が被災しているとの報告がある（内閣府, 2019; 2020; 2021）。また、全国の保育所のうち、浸水区域・警戒区域に立地している保育所は全保育所のうち43%を占めており（共同通信社, 2021）、保育所における豪雨災害への備えは欠かさない。しかし、日本の保育所においては、水害への備えが不十分であることが指摘されている。

清水・千葉（2016）は、全国1,863ヶ所の幼稚園・保育所・認定こども園を対象に、園における災害マニュアルの種類や策定率について調査している。そ

1) 西村 実穂 東京未来大学こども心理学部 (Tokyo Future University) nishimura-miho@tokyomirai.jp

の結果、地震発生時の対応マニュアル策定率はいずれの施設も約8割と高い。一方、地震以外の災害のマニュアル策定率は3割程度であり、地震以外の災害に対する問題意識が低いと考えられる。また、マニュアルの内容をみると、最もマニュアル策定率の高い地震の対応マニュアルであっても、保育再開までを見通したマニュアルのある保育所は14.9%とごく少数である。ここから、水害発生から復旧までを見通したマニュアル策定率は非常に低いことが予測される。

現代において、保育は社会機能を支える重要な基盤となっており、コロナ禍などの非常時においても開所を続け、保護者の就労支援を行ってきた。水害が発生し被災した場合にも、早期に保育を再開することが求められると考えられる。中野・金井(2021)は、2011年～2019年までに豪雨災害により被災した41の保育所の事例について整理しており、床上浸水被害を受けた保育所の8割以上は数日以内に保育を再開していることを報告している。また、中野ら(2021)は、床上50cm以上の浸水以上の被害を受けた保育所は自園での再開が困難であり、代替施設を使用して、応急保育を実施している園が多いと述べている。

西村(2020)は、浸水被害を受けたのちに代替施設を使って保育再開を果たした認定こども園の復旧過程について報告している。代替施設を使用している保育再開時には、保育体制の整備や通常とは異なる環境下での保育によるストレス、遊びの制限などさまざまな問題が生じていたことを報告しており(西村, 2021)、代替施設利用には、自園を使って復旧するケース以上に保育者・子ども・保護者に多くの負担があることが予想される。

このように、保育施設には災害発生時であっても早期に保育を再開することが求められる。さらに、水害により園が床上浸水以上の被害を受けた場合には、水が引くまで時間がかかること、一度水に浸かった家屋や設備を使用できなかつたり消毒・乾燥に時間がかかるケースが多い。

以上より、避難から保育再開までを想定した入念

な備えが必要であると考えられるものの、前述のように水害への備えは十分ではない。これまでの被災経験から水害発生後の復旧過程における課題を整理し、今後の水害発生に備える必要がある。

そこで、本稿では、近年発生した令和元年台風19号を対象として、被災した保育施設がどのような手段をとって復旧したのか、復旧までの過程を把握すること、復旧手段のなかでも負担が大きいと考えられる代替施設を使って保育・教育を再開する時における具体的課題の抽出を行うことを目的とする。

令和元年台風19号は、令和元(2019)年10月10日(木)から10月13日(日)にかけて、関東・東北地方を中心に記録的な大雨をもたらした台風である。東日本を中心とした広い範囲で河川の氾濫が発生し、なかでも被害の大きかった福島県・宮城県では、県内広範囲において、河川の氾濫や道路の冠水が生じた(内閣府, 2020)。その影響を受け、宮城・福島・栃木・長野県において複数の保育施設が浸水被害を受けている(内閣府, 2020)。長野県の保育所の業務継続については、山城・中野・金井・長谷川(2020)による報告があり、栃木県の被災園についてはすでに西村(2021)により、報告されている。そこで本研究では、東北地方を調査対象とする。

II. 質問紙調査

1. 目的

令和元年台風19号により床上浸水被害を受けた保育施設の復旧過程を概観し、どのような経過をたどり復旧した園が多いのか、傾向を把握することを目的とする。

2. 方法

(1) 対象

令和元年台風19号において床上浸水以上の被害を受け、再開した保育施設を対象とした。

(2) 手続き

自治体公表資料および自治体保育担当課に対する電話インタビューにより、宮城県、福島県において

計29園（保育所18園、幼稚園9園、こども園2園）に床上浸水被害があったことが確認された。29園に対して電話で質問紙送付の依頼を行い、そのうち質問紙送付の許可が得られた27園を対象として、郵送による無記名自記式の質問紙調査を実施した。

(3) 調査期間 2021年12月から2022年1月であった。

(4) 質問項目 園の概要（7項目）、被害状況（5項目）、保育の再開方法と現在の保育の状況（4項目）、代替施設の使用（4項目）、被災後の防災対策の変化（3項目）の計23項目であった。

(5) 倫理的配慮

東京未来大学研究倫理審査委員会の審査を受けて調査を実施した（受付番号21-30）。

3. 結果

15園からの回答を得たうち、床上浸水の被害がなかったと回答した1園の回答を除き、14園の回答分析対象とした。

(1) 園の概要と被害状況

表1に園の概要と被害状況を示した。園の内訳は幼稚園4園、保育所7園、認定こども園3園であった。令和元年10月には、台風19号(10月12～13日)の後、

「10月25日の大雨」と呼ばれる豪雨災害が関東・東北地方を襲った。台風19号による被災後に、10月25日の大雨により再度被災し、1ヶ月の間に計2回の床上浸水被害を受けたと回答した園が3園あったが、本調査では、10月12～13日の台風19号による被害を分析対象とした。

床上浸水の程度は50cm未満9園、50cm～1m未満1園、1m以上3園であり、最も被害の大きかった園では床上3mの被害があった。園児数は最も少ないところで22名、最も多いところで298名であった。系列園がある園が6園（事例2, 4, 9, 11, 13, 14）あったが、うち1園（事例9）は他県にあり、災害発生時に協力が得られる状況にはなかった。被害の程度として、浸水の高さは最も低いところで床上5cm、最も高いところで床上300cmであり、園舎1階がすべて水没した状況であった。台風による休園期間を尋ねたところ、休園期間があったのは6園（事例1, 2, 3, 4, 11, 14）であった。幼稚園はすべて休園していることがわかる。保育再開時に、元の園（以下、自園とする）を使って再開する場合と、自園の損害が大きかったり地域の被災状況によって元の園が使用できずに代替施設で再開する場合がある。14園のうち、代替施設を使用した園が7園（事

表1. 園の概要と保育再開までの状況

事例No.	施設種別	園児数	職員数	系列園有無	浸水の高さ	休園期間	休園日数	保育再開時期	保育再開の場所	現在の保育の場所
1	私立幼稚園	117	18	なし	床上55cm	有	4日	2019/10/21	自園	元の園舎（大規模改修実施）
2	私立幼稚園	53	11	あり	床上130cm	有	8日	2019/10/28	代替施設	元の園舎（大規模改修実施）
3	私立幼稚園	298	18	なし	床上42cm	有	6日	2019/10/23	自園	新園舎建設
4	私立幼稚園	200	30	あり	床上5cm	有	3日	2019/10/15	自園	元の園舎
5	公立保育所	98	25	なし	床上250cm	無	0日	2019/10/15	代替施設	元の園舎（大規模改修実施）
6	公立保育所	95	20	無回答	床上20cm	無	0日	2019/10/15	代替施設	元の園舎
7	公立保育所	107	16	なし	床上300cm	無	0日	2019/10/15	代替施設	仮園舎（移転新築予定）
8	私立保育所	22	20	なし	床上37cm	無	0日	2019/10/15	代替施設	元の園舎
9	私立保育所	94	25	あり(他県)	床上45cm	無	0日	2019/10/15	自園	元の園舎（大規模改修実施）
10	私立保育所	140	30	なし	床上5cm	無	0日	2019/10/15	自園	元の園舎（大規模改修実施）
11	私立保育所	115	32	あり	記入無し	有	4日	2019/10/21	自園	元の園舎
12	私立認定こども園	91	25	なし	床上20cm	無	0日	2019/10/15	自園	元の園舎
13	私立認定こども園	60	20	あり	床上30cm	無	0日	2019/10/15	代替施設	元の園舎
14	私立認定こども園	168	30	あり	床上25cm	有	6日	2019/10/23	代替施設	元の園舎（大規模改修実施）

例2, 5, 6, 7, 8, 13, 14)であった。調査時点での保育の状況を尋ねたところ、移転予定の1園(事例7)を除き、13ケースは元の園の所在地に戻って保育・教育をしていた。被災2年2ヶ月がたってもなお、仮園舎を使用しているケース(事例7)や、園舎の建て替えをして新しい園舎で保育・教育をしているケース(事例3)があった。元の園舎に戻ったケースであっても、1階部分すべて改修、床面の全面張替え、壁紙全面張替えなど大規模な改修を行ったと答えた園が5園(事例1, 2, 5, 9, 10, 14)あった。

(2) 被害状況

表2に各園の被害状況を示した。ほとんどの園で保育室、トイレ、園庭など保育に必要な設備が水に浸かっている。1園のみ、職員室への浸水のみと保育に必要な設備への浸水を免れた施設があった(事例12)。ライフラインについては、安否確認や保育再開に不可欠な通信の被害があった園が12園と多かった(事例1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14)。

(3) 代替施設の使用状況

代替施設を使用した7園について、施設の使用期

間と代替施設の種別、系列園の有無を尋ねた結果を表3に示す。代替施設の利用期間は短いケースで2日間、最も長いケースで2年2ヶ月(調査時点でも代替施設を使用、事例7)にも及んでいた。代替施設の利用が1ヶ月を超え、長期にわたるケースも5ケースある(事例5, 6, 7, 8, 14)。代替施設の種別を見ると、保育施設を使用していたのが5ケース(事例5, 6, 7, 13, 14)、保育施設以外の施設を使用していたのが3ケース(事例2, 5, 8)であった。

代替施設を使って保育を行う場合に、子どもを保育するスペースが確保できず、複数の場所に分散して分散保育を行う場合がある。分散保育をしたケースが3園あり(事例5, 6, 7)、うち2園は2ヶ所に分散(事例6, 7)、1園は4ヶ所に分散して保育を行っていた(事例5)。系列園の有無についても尋ねており、系列園がある園が3園、うち2園が系列園を代替施設として利用して保育をしていたケースがあった(事例13, 14)。事例5については、当初は自治体内の公立保育所4園に分散して保育を行っていたが、のちに自治体保有の老人福祉センターに移動したと回答していた。

表2. 令和元年台風19号による被害

事例No.	園舎の被害	園外の被害	ライフラインの被害
1	保育室、調理室、トイレ、ホールへの浸水	園庭への浸水	電気、水道、ガス、通信の被害あり
2	保育室、給食室、トイレ、ホール、教材室への浸水	園庭、駐車場、倉庫への浸水	電気、水道、ガス、通信の被害あり
3	保育室、調理室、トイレ、ホール、事務室への浸水	園庭、駐車場、物置への浸水	水道、通信の被害あり
4	保育室、トイレへの浸水	園庭への浸水	ライフラインの被害なし
5	保育室、調理室、トイレ、ホールへの浸水	園庭、駐車場への浸水	電気、ガス、通信の被害あり
6	保育室、調理室、トイレ、ホールへの浸水	園庭への浸水	水道、通信の被害あり
7	保育室、調理室、トイレ、ホールへの浸水	園庭、駐車場への浸水	電気、水道、ガス、通信の被害あり
8	保育室、調理室、トイレ、ホールへの浸水	園庭への浸水	電気、水道、ガス、通信の被害あり
9	保育室、調理室、トイレ、ホールへの浸水	園庭、駐車場、倉庫への浸水	電気、水道、ガス、通信の被害あり
10	調理室、ホールへの浸水	園庭への浸水	ライフラインの被害なし
11	保育室、調理室、トイレ、ホールへの浸水	園庭、駐車場への浸水	水道、通信の被害あり
12	職員室への浸水	園庭、園バス、倉庫への浸水	通信の被害あり
13	保育室、調理室、トイレ、ホールへの浸水	園外の大きな被害なし	通信の被害あり
14	保育室、調理室、トイレ、ホールへの浸水	園庭、駐車場への浸水	電気、水道、ガス、通信の被害あり

表3. 代替施設の利用状況

事例No.	代替施設 使用開始時期	代替施設 利用終了時期	代替施設の 利用期間(※)	系列園有無	代替施設の種別	分散保育の有無
2	2019/10/28	2019/11/1	5日	あり	法人保有施設	なし
5	2019/10/15	2020/10/3	354日	なし	公立保育所4ヶ所 自治体保有の施設	4ヶ所で分散保育のの ち自治体保有の施設に 移動
6	2019/10/15	2019/12/28	74日	なし	公立保育所	2ヶ所に分散
7	2019/10/15	調査時点においても 代替施設使用	2年2ヶ月	なし	自治体立の子育て支援 センター、公立保育所	2ヶ所に分散
8	2019/10/15	2019/12/31	77日	なし	自治体保有の施設	なし
13	2019/10/16	2019/10/17	2日	あり	系列園	なし
14	2019/10/23	2020/6/16	227日	あり	系列園	なし

※土日・祝日含む日数

表4. 被災後の災害対策の変更

物理的な環境整備	園内の環境整備を行った	13園
	非常持ち出し品を見直した	9園
	備蓄品を増やした	6園
計画の変更	災害対応マニュアルを変更した	6園
	保育継続計画事業継続計画 BCPを策定した	2園
基準の変更	災害発生時の休園基準を決めた	4園
	災害発生時の職員の参集基準を決めた	3園
連絡方法の変更	職員間の連絡方法を変更した	4園
	保護者への連絡方法を変更した	3園
	アプリ・一斉メールシステムの導入	2園
その他	避難訓練の内容を変更した	6園
	近隣施設・自治体との協力体制の構築	2園
	子どもたちへの防災教育の内容を変更した	2園

(4) 被災後の災害対策の変化

被災後に災害対策に変化があったかどうか、変更があった場合にはその内容について尋ねた結果を表4に示した。最も多かったのが、環境整備を行った園である。具体的な内容として、電気の配線や棚を高いところに設置したというものがあつた。また、災害発生時の休園基準を決めた園が4園、災害発生時の職員の参集基準を決めた園が3園、メールやアプリなどのサービス導入を行った園が2園あつた。

4. 考 察

(1) 復旧の過程

① 休園について

14施設中8施設が休園せずに復旧していた。令和元年台風19号による被害が発生した10月13日が日曜日、翌14日が祝日であったため、休日の期間を使って清掃・消毒を行い、休園せずに保育再開ができた園が多かったと考えられるが、幼稚園と保育所・認定こども園では対応の違いがみられる。幼稚園は4園中3園が休園したのちに再開していたが、保育所・認定こども園は10園中8園が休園せずに保育を再開していた。保育所・認定こども園10園のうち6

園は代替施設を使って保育を再開している。ここから、保育所・認定こども園は保育という施設の機能維持を優先し、代替施設を使ってでも休園せずに保育を再開しようとしていることがうかがえる。一方で、幼稚園は家庭保育が可能であるため、一定期間休園して体制が整った状態で子どもを受け入れようとしていたと考えられる。

②現在の保育の状況

現在の保育の状況を見ると、被災2年2ヶ月がたってもなお、仮園舎を使用して保育をしているケースや園舎を立て替えて新しい園舎で保育・教育をしているケースがあること、大規模改修が必要であったケースがあることから、床上浸水被害を受けた場合には、通常の保育に戻るまでに非常に長い期間と大規模な修繕が必要となるケースが多いことがわかる。被災した14ケースのうち、移転予定の1園を除いた13園は元の園舎での保育を継続していた。多くの保育施設は、用地の確保、地域内の保育施設との兼ね合い、地域のなかでの保育・教育以外の機能（投票所や集会所としての利用）を考慮すると、浸水の可能性のない場所へ移転することは容易ではない。一方で、浸水被害の起こりうる場所で保育再開するということは、今後も浸水被害を受ける可能性があるということである。被災後に早急に立ち直るための復旧までを見通した保育継続計画の策定が急務であるといえる。

(2) 代替施設の使用について

自園で保育を再開できずに複数箇所に分かれて代替施設での保育をしていた園が14ケース中7園あった。代替施設の使用期間は7ケース中5ケースが1ヶ月以上にわたっていること、被災から2年以上が経過した調査時点においても代替施設での保育をしているケースがあり、浸水被害を受けた場合、長期にわたって応急体制での保育をする可能性が高いと考えられる。

また、代替施設の種別をみると、保育施設や子育て支援センターなど、子どもが利用しやすい施設を

使用しているものの、事例5, 6, 7のように1つの施設では被災した保育所の園児を収容しきれずに複数の場所に分散せざるをえない様子が見られた。複数箇所に分散して保育を行う場合には、保護者が複数箇所に送迎しなければならない、保育者の数が不足する、食事の提供が困難などの問題が生じ、保育に適した場所を求めて移転を繰り返すことがある(西村, 2021)。頻回の移転は、子ども・保育者・保護者それぞれにとって負担が大きいため、できるだけ避けたほうがよい。自治体や近隣機関のなかで協力体制を構築し、非常時の受け入れ先となる代替施設を想定しておく必要がある。

(3) 被災後の災害対策の変化

環境面の対策を行った園が13園とほとんどであった。電気や棚の位置は、高い場所に配置すれば浸水被害を免れることができるため、どの園も水害に備えての環境の変更を行ったと考えられる。

また、休園や参集の基準変更をした園があった。特に保育所の休園基準については、災害発生時であっても開所することが原則といった意識が保育者のなかにも保護者の中にも根強く、災害発生が予測される場合であってもやむをえず開所しているケースがあり、問題視されてきた。被災により、台風など予測可能な災害の場合には休園基準を設けることで安全を守ることにつながると園関係者が判断したと考えられる。

被災を機に、メールシステムやアプリの導入をした園が2園あった。近年、保育所のICT化の推進の機運が高まっている。それに加えて、今回の被災経験が通信システム導入を後押ししたと考えられる。

Ⅲ. 事例調査

1. 目的

代替施設を使用して保育を再開した園における保育再開までの経過と課題について明らかにする。

2. 方法

(1) 対象

令和元年台風19号において床上浸水以上の被害を受け、長期にわたって代替施設を使用して再開した保育施設2施設（A園、B園とする）の施設代表者を対象とした。A園は複数の箇所に分散しての保育、B園は系列園1園での受け入れをして保育を再開した。

(2) 手続き

調査1のアンケート調査及び自治体公表資料より、代替施設を使用して保育を再開した施設を抽出し、調査依頼への同意の得られたA園、B園に対してヒアリング調査を行った。A園については新型コロナウイルス感染症流行の状況を考慮し、書面で質問への回答および電話によるヒアリングを行った。B園については訪問してヒアリングを行った。ヒアリングには、被災したB園園長、園を管理する社会福祉協議会代表者1名、受け入れ園先となった系列の園長1名の計3名、ヒアリングを行った時間は約70分であった。

(3) 調査期間

2021年10月～2022年3月であった。

(4) 質問項目

被災当時の園の概要、事前の防災対策や被災経験、被災状況（施設・設備および周辺の被災状況）、情報収集の状況、保育再開までの経過と課題、分散

保育を実施した場合の対応と課題、心理的ケアについて、被災後の安全管理等で検討している点であった。

(5) 倫理的配慮

東京未来大学研究倫理審査委員会の審査を受けて調査を実施した（受付番号21-16）。

3. 結果

(1) 分散保育をして保育再開をしたケース（A園）

A園は園児数99名、職員数26名の公立保育園である。保育園は過去（昭和63年）に床上浸水被害を受けたことがあった。地域の被災状況としては、通園路を含む園周辺が冠水した。電話、インターネットは不通となり、保育者は各自の携帯電話を使用して連絡をとりあった。また、子どもの保護者への連絡には、市役所の保育担当課の電話を使用した。

表5にA園の保育再開までの経過を示した。被災後すぐに近隣の公立保育所4園に分散して、約1ヶ月間、分散保育を行った。受け入れ先となった公立保育所4園までは、A園から車で約5～10分程度の距離にある。年齢ごとに4ヶ所に分散しており、きょうだい児がいる場合には、保護者が複数の場所への送迎をしなければならず、送迎の負担が大きかった。また、保育者も各保育所間を行き来しなければならないことによる負担の増大、各園に職員が分散することによる保育士数の不足、保育者間での連携のと

表5. A園の保育再開までの経過

10月13日（日）0：30	保育所周辺地域の内水氾濫によりB園建物内の床上2.5mまで浸水、床板、電気設備空調設備及び電話回線等躯体以外すべて被災した。13日当日は園周辺の冠水により園の状況確認ができなかった。
10月14日（月・祝）	水が引き、園舎の状況確認、清掃を行った。 公立保育所の所長・主任で保育再開に向けた協議を行い、翌15日（火）からB園園児を市内公立保育所4園に分散して保育を行うことを決定した。クラス担任より電話で翌日からの受け入れ先を保護者に連絡した。
10月15日（火）～11月16日（土）	市内近隣の公立保育所4ヶ所に分散しての保育を行った。 0～2歳児、3歳児10名と4歳児、3歳児、4、5歳児に分かれて保育を行った。
10月17日（木）	自治体保有の老人福祉センターを使用して1ヶ所で保育をすることを決定し、準備を開始した。
11月18日（月）～2021年10月3日（金）	老人福祉センターにて全園児を受け入れての保育を開始した。 その間に元の園舎の改修工事を行った。
2021年10月5日（月）	元の園舎に戻って保育を再開した。

りづらさが課題となった。給食については、分散先の保育所で提供した。分散保育は保護者や保育者の負担が大きいことから、1ヶ所で保育を行う必要があると判断し、被災1ヶ月後には、全園児を自治体保有の老人福祉センターで保育することとなった。

精神的な変化として、子どもには大きな変化は見られなかったが、保護者からは保育施設が変わったこと、送迎場所が変わったことによる不安の訴えがあった。また、保育者には他施設での勤務となったことによるストレスや不安・疲労がみられた。

(2) 系列園を使用して保育再開をしたケース (B園)

園児数168名、職員数32名の社会福祉法人立の認定こども園である。過去の被災経験としては、周辺地域の大規模な冠水を何度か経験しているが、認定こども園そのものは浸水被害を経験していない。保育再開時には、系列園である認定こども園1ヶ所に全園児を受け入れてもらう形をとった。

受け入れ先となった系列園 (C園とする) は、園児数120名、職員数34名、B園より車で約5分程度の距離にある。地域全体の被害が大きく、10月13日 (日) ~ 11月1日 (金) まで断水が続いたり、物流が滞っていた。全園児の1/3程度の家庭が半壊・全壊の被害があり、被災により生活が大きく変わった子どもも多かった。自宅の被災、車の浸水により出勤できなくなった保育者が34名中4名いた。C園の職員も被災しており、30名中4名が出勤できない状況であった。発災直後は電話、メールが通じたものの、のちにつながらなくなり、保育再開に関する情報を、自治体ホームページに掲載したり、避難所やスーパーに貼り紙をするなど、複数の手段を使って伝達した。

表7にB園の再開までの経過を示す。6日間の休園ののち、系列園の園舎を使用して保育を行った。1つの園を2園の園児・職員が使用するため、保育を行う場所が不足したり、30名用の保育室を70名の子どもが使用する状況になった (写真2)。余剰教室がなくなり、子どもが自由に遊べるスペースを

確保しづらくなったため、ローテーションを組んで教室やホールを使う日を決め、どのクラスの子どもたちも、様々な場所での遊びを経験できるようにした。プレハブ園舎が建設されてからは、B園の3~5歳児がプレハブ園舎に移り、保育スペースの不足は解消した。

プレハブ園舎の規模は、3歳以上児約100名を収容できる十分な広さのあるものであった。室内は4部屋に分かれており、3部屋を3、4、5歳児の保育室として、1部屋を子育て支援センターとして使用した。令和元年台風19号に限らず、激甚災害が発生した場合、保育所等の児童福祉施設は、社会福祉施設等災害復旧費国庫補助金を使用して施設の再建や修繕を行う。B園のプレハブ園舎建設にも、社会福祉施設等災害復旧費国庫補助金が使用されていた。

設備面の問題として、水道の使用ができなかったこととトイレの不足が挙げられた。被災から約3週間、周辺地域で断水が生じた。水道が使用できなかったため、手洗いにはポリタンクに蛇口のついた簡易水道を使用した (写真3)。また、生活に必要な水を保育者が給水車に汲みに行く必要があり、通常以上の業務が増えることとなった。

水洗トイレの使用ができなくなり、排泄が可能な幼児は仮設トイレを使用した。大人用の仮設トイレしかなく、踏み台や補助便座を用意して子どもが使えるようにした (写真4)。また、もともと160名定員のC園に300名近い子どもが入ることになったことにより、トイレの便器の数そのものも不足し、トイレには行列ができていた。最も便器の数が不足した2歳児クラスは24名の子どもに対して便器が1つしかない状況であった。

自治体周辺の複数の箇所でも道路の通行止めが発生しており、食材の流通が滞り、食材の確保が困難であった。また、1園の調理室で通常の2倍の計300食以上を作らなければならない状況となったが、献立を変更したり、調理工程の工夫をするなどの調理職員の尽力により2園分の園児・職員の給食を提

供した。

子どもの反応として、多くの子どもはすぐに新しい園に順応したが、夜になると怖がるケース、雨の日になると「またおもちゃ流されちゃう？」と不安になる子どもが数名見られた。1ケースのみであるが、登園渋りをして新しい園に登園できないケースがあった。保護者の反応として、受け入れ側のC園の保護者の中には、被災した園の園児を受け入れることを快く思わずにいらだちを表出する保護者がいた。その保護者自身は被災したわけではなく、なぜそのような発言をするのかと保育者は対応に困惑していた。保育者の反応として、断水への対応、被災した家の片付けなどを行わなければならない、疲弊した様子の保育者が複数いたため、休暇を取るように管理職が促した。

4. 考 察

(1) 代替施設使用時の保育環境に関する課題

A園では近隣の公立保育所4園に分散して保育を

再開した。受け入れを可能にした要因として、被害が局所的であり近隣の公立園がA園の園児を受け入れられる状態であったこと、A園が公立園であり他の公立園の協力を得やすかったこと、受け入れ先まで車で通園できる範囲であったことなどの条件がそろっていたことが挙げられる。代替施設として保育所を使用したことで、保育環境の整備や給食提供の問題が生じにくかったと考えられる。しかし、4ヶ所の保育所に分散しことによる問題点として、保育者の人手不足、保護者と保育者の負担の増大が生じていた。

B園は系列園の子どもと一緒に合同保育を行っていた。教育・保育理念が同じであるため、保育の方法や方向性に違いが少なく、保育内容については違和感がなかったと園長が述べている。これは系列園を代替施設として使用する最大の利点であろう。また、合同保育を行うことにより、保育者の人手に余裕ができた。B園、C園では計8名の職員が出勤できなくなっていたが、合同保育をすることでそうし

表6. B園の保育再開までの経過

10月12日(土) 深夜	内水氾濫により、園舎内の床上25cmまで浸水した。水が引いた後も保育室内には泥が残っていた(写真1)。
10月14日(月・祝)	メール・電話で園児の安否確認を行った。
10月15日(火)	水が引いて園に立ち入れるようになり、状況を確認した。
10月19日(土)	仮設トイレ、手洗い用の水の手配のめどがたち、10月23日(水)から保育を再開することを決定した。
10月21日(月)～10月22日(火)	保育再開に向けて園内の清掃と保育の再開準備を並行して行った。電話、メールが繋がらない状態があったため、社会福祉協議会・自治体のホームページに23日から保育を再開することを掲載し、保護者向けに周知した。また、仮設住宅入り口・スーパーに貼り紙をして、周知に努めた。
10月23日(水)～10月25日(水)	給食の提供ができないため、8:00～11:30までの午前保育を実施した。被災後の片付けや仕事に行くために約20名の園児の利用があった。
10月26日(土)	保護者説明会を実施し、B園の被害状況を説明し、合同保育を実施することを伝えた。
10月28日(月)	系列園で簡易給食を出して終日の保育を開始した。
10月28日(月)～2020年1月30日(土)	合同保育を行ったが、子どもの人数が多く、3歳以上児は2クラス分的人数が1つの保育室に入って保育をしている状況であった(写真2)。この状態を長く続けられないと判断し、系列園の園庭にプレハブの仮設園舎を建てて対応した。
2020年2月1日(月)～6月16日(水)	プレハブ園舎の建設が完了し、3歳以上児がプレハブ園舎の使用を開始した。0～2歳児は系列園の園舎での生活をした。
2021年6月17日(木)	園舎の復旧工事が完了し、元の園舎に戻って保育を再開した。

た人手不足を補うことができた。さらに、被災により疲弊した職員に休暇を取らせることができたことは合同保育のメリットであると考えられる。一方で、合同保育を行う上で問題となったのは、場所と設備の不足、給食提供の困難さである。1つの園で2園分の子どもと職員が入ることには物理的な問題が生じる。

顕著であったのが、トイレの不足であった。児童福祉施設設置最低基準にトイレの数に関する明確な定めはないものの、保育所設置に関する条例により、目安が示されている。例えば千葉県の条例では、「2歳児が使用可能な便器の必要数は、幼児10人あたり1個、便器の間には仕切りが必要」とされている(千葉県, 2020)。この点と比較しても、トイレの不足は深刻であったと考えられる。また、トイレのほかに

も断水により簡易水道をしていたことから、設備が整わないなかで保育再開をする可能性の高い保育所や認定こども園では、ライフラインが復旧しない中での保育を想定した物品の備蓄が不可欠であるといえる。

(2) 代替施設使用時の保育内容に関する配慮

A園は4ヶ所に分散して保育を行った。分散する際には、年齢ごとに区切って分散した。クラスという単位で区切りやすいこともあると推測できるが、それ以上に、年齢によって必要な保育環境や人員配置が異なるため、年齢で区切って分散することがスムーズだったと考えられる。一方でB園は、B園の



写真1. 浸水し、泥が流れ込んだB園の保育室。



写真2. 系列園での保育の様子。1つの保育室を約70名の子どもが使用している。



写真3. 簡易水道を使用している様子。



写真4. 4～5歳児の使用した仮設トイレ。

5歳児とC園の5歳児を1つの集団として保育をする合同保育を行った。また0～2歳児は発達段階の面から、環境の変化を避けること、保育室で保育することが適切であると考え、プレハブ園舎ではなく、系列園内の保育室を使用した。未就学児のなかでも特に0～2歳の乳児については、環境の変化にすぐに順応できるわけではない。安全・安心な環境のなかで慣れ親しんだ保育者と過ごすことが情緒の安定に欠かせない。そうした発達段階の特徴を考慮して、保育室を選択したり保育環境を整備する配慮が行われていたと考えられる。

また、代替施設では遊びのための十分な場所の確保が難しい。保育室内に子どもが大勢いる状態であり、余剰教室もなくなった状況では、遊びの内容が限定的になる可能性がある。さらに、水害の被災地では、まちなかに流入した土砂が乾燥して粉塵が発生したり、公園が災害廃棄物の集積所として使用されたりすることで、園外保育が難しくなる場合がある。A園では、保育室やホールを使う順番を決めて、遊びが固定化しないように配慮したことが報告されたが、応急保育時にはこうした配慮が必要になる。

(3) 災害発生後の保護者や子ども、保育者の支援の必要性

災害発生後には、子どもにも大人にも様々な反応がみられる。B園のケースでは、怖がる、不安になる、登園渋りなどの様子を見せる子どもがいた。B園、C園はNGO法人による災害発生後の子どもの心のケアに関する情報提供を受けており、そこで得た知識を活用して子どもへの対応をしていたが、A園では不安を口にする保護者、B園ではいらだちをみせる保護者がおり、保育者は対応に困惑したことが述べられた。災害発生時には、「災害によって破壊された施設や地域の機能、環境の変化により直接・間接的に影響を受け支援を必要とする「近接被災者」が生じるとされている（SW. Dudasik, 1980）。近接被災者も間接的に被害を受け混乱した状態にある。B園のケースでいらだちを見せた保護者は近接被災

者であったと考えられる。被災者が支援者に対して怒りや不満をぶつけることは被災者によくみられる反応であり（高橋, 2018）、被災による影響を受けて、心の余裕がなくなった状態からくるものである。しかし、こうした言動を保育者自身に向けられたものとしてとらえると、支援をする側である保育者の疲弊につながる。被災後には、子どもだけでなく保護者も不安定な状態になることを保育者が知ることが重要である。

また、地域全体の被害が大きかったB園では、保育者自身にも疲労がみられ、ケアが必要な状態であったといえる。

IV. まとめ

アンケートからは、自園で保育を再開できず代替施設で保育していた園が約半数あったこと、もとの園舎での保育を行うまでに、大規模な改修や園舎の建て替えを行っていること、代替施設での保育が長期にわたっていたことが確認できた。代替施設での保育は最長2年と非常に長期に及んでおり長期間を見通した保育継続計画が必要であることがわかる。

代替施設での保育時の課題として、被災から保育再開までに必要な資源として、高橋・中野・金井・山城・藤澤（2018）は「施設・設備」、「物資」、「人材」、「ライフライン」、「情報・通信」、「協力者・関係業者」の6つを挙げているが、A園、B園に共通して最も問題となっていたのは、「施設・設備」の確保であった。保育継続計画策定時には、あらかじめ近隣施設との協力体制を構築し、災害発生時に保育所が使用できる施設を確保しておくことが望まれる。また、被災後には、子ども・保護者に通常とは異なる反応が見られていた。保育者は被災した場合に子ども・大人に生じる反応について、平時の研修等で情報を得ておくことが必要である。また、非常時の保育内容については、低年齢児に対してはできるだけ環境の変化を少なくすること、限られた空間のなかであってもさまざまな遊びを経験できるように、施設の使用方法や遊びの内容を工夫するといった配慮が求め

られるといえる。

謝辞

お忙しい中調査にご協力いただきました幼稚園・保育所・認定こども園の先生方、関係機関の皆様にご深く感謝申し上げます。

本研究は、日本学術振興会科学研究費17K12874によって実施されています。

引用文献

千葉県 (2008) 「保育所設置認可等の基準に関する指針」, <<https://www.pref.chiba.lg.jp/jika/iken/h25/documents/shishin.pdf>>, (最終閲覧日2022年9月10日).

長谷川真之・中野晋 (2020) 風水害発生時の保育所の休所判断についての実態調査, 土木学会論文集F6 (安全問題), 76 (2), I_123-I_130.

内閣府 (2019) 「平成30年7月豪雨による被害状況等について (平成31年1月9日17:00現在)」, <https://www.bousai.go.jp/updates/h30typhoon7/pdf/310109_1700_h30typhoon7_01.pdf>, (最終閲覧日2022年12月2日).

内閣府 (2020) 「令和元年台風第19号等に係る被害状況等について」, <http://www.bousai.go.jp/updates/r1typhoon19/pdf/r1typhoon19_45.pdf>, (最終閲覧日2022年9月10日).

内閣府 (2021) 「令和2年7月豪雨による被害状況等について (令和3年1月7日14:00現在)」, <https://www.bousai.go.jp/updates/r2_07ooame/pdf/r20703_ooame_40.pdf>, (最終閲覧日2022年12月2日).

内閣府 (2022) 「過去5年の激甚災害の指定状況一覧」, <<https://www.bousai.go.jp/taisaku/gekijinhukko/list.html>>, (最終閲覧日2022年12月2日).

中野晋・金井純子 (2021) 豪雨による保育所の被災レベルと再開方法の類型化, 日本保育学会大会発表論文集, 74, K225-K226.

中野晋・金井純子・山城新吾・長谷川真之 (2020) 平成30年7月豪雨における広島県内の保育所の被害と対応, 土木学会論文集F6 (安全問題), 76 (2), I_155-I_164.

西村実穂 (2022) 令和元年10月25日の大雨により浸水被害を受けた千葉県内の保育所・幼稚園の復旧過程, 日本保育学会第75回大会発表論文集, K209-K210.

清水益治・千葉武夫 (2016) 幼稚園・保育所・認定こども園における災害マニュアルの実態, 帝塚山大学現代生活学部紀要, 12, 75-84.

Stephen W. Dudasik (1980) VICTIMIZATION IN NATURAL DISASTER, Disasters, 4 (3), 329 - 338.

高橋真里・中野晋・金井純子・山城慎吾・藤澤一仁 (2018) 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), 74 (2), I_85-I_92.

高橋祥智 (2018) 第3章災害支援者支援のメンタルヘルスの原則, 『災害支援者支援』, 高橋晶編著, 日本評論社.
鳥庭康代・中野晋・金井純子・泉谷依那 (2016) 2015年関東・東北豪雨による常総市内での学校・保育所等の浸水被害と再開までの取組み, 土木学会論文集F6 (安全問題), 72 (2), I_47-I_52.

山城新吾・中野晋・金井純子・長谷川真之 (2020) 令和元年東日本台風による長野県内の保育園の被災と業務継続, 土木学会論文集F6 (安全問題), 76 (2), I_1-I_8.

全国保育連盟 (2019) 全国保育連盟から関係機関へのお願い, <<https://zennhoren.com/?p=673>>, (最終閲覧日2022年9月10日).

(にしむら みほ)

【受理日 2022年12月7日】