

# 災害発生後の認定こども園の 保育継続における課題 —令和5年梅雨前線による大雨及び台風2号により 被災した茨城県取手市の認定こども園の事例から—

西村 実穂<sup>1</sup>・中野 晋<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 非会員 東京未来大学准教授 こども心理学部 (〒120-0023 東京都足立区千住曙町 34-12)  
E-mail: nishimura-miho@tokyomirai.jp (Corresponding Author)

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

本研究では、令和5年梅雨前線による大雨及び台風2号により被災した茨城県取手市の認定こども園を事例として、認定こども園における保育継続計画策定時の留意点を整理することを目的として周辺地域の内外水氾濫解析および被災園、自治体保育担当課、受け入れ先となった幼稚園・保育所を対象とした保育継続に関するインタビュー調査を実施した。内外水氾濫解析の結果、I-1園の浸水過程の特徴が明らかになり、早期の避難の必要性和避難が長時間に及ぶ場合の備えの必要性があることが示された。被災園は、代替施設を確保して3ヶ所での分散保育を行っていたが、代替施設確保が課題となっており、子どもの受け入れを可能とする代替施設を用意できるように地域内での連携体制づくりが求められる。

**Key Words:** heavy rain disaster, nursery school, certified child centers, childcare continuity

## 1. はじめに

### (1) 保育施設における災害対策

近年、毎年のように台風・豪雨による災害が全国各地で発生しており、保育施設に多大な影響を及ぼしている。たとえば令和2年7月豪雨では29ヶ所、令和3年8月豪雨では16ヶ所、令和5年7月豪雨では20ヶ所と複数の保育施設に床上・床下浸水などの被害が生じていた<sup>注1)注2)注3)</sup>。災害発生時であっても、安全を考慮したうえで保育機能を維持することは保育所・幼稚園・認定こども園(以下、保育施設)の重要な使命であり、保育施設における災害への備えは不可欠である。

保育中に災害が発生してから、再び通常の保育に戻るまでの過程には、子ども・保育者の安全確保と避難、保護者への子どもの引き渡し、保育再開・応急保育の過程を経る。児童福祉施設の設備及び運営に関する基準<sup>注4)</sup>においても、保育所と認定こども園には、月に1回以上の避難・消火訓練の実施が義務付けられており、これを遵守している保育施設は多い。また、保育を行うための基本事項を示した『保育所保育指針』では、災害安

全に関して各保育所でマニュアルを作成して、保育所の防災対策を確立する必要があると述べられている。保育施設における災害対応マニュアルの策定状況についての全国調査として、清水・千葉<sup>1)</sup>の調査がある。清水らは全国1,863園の保育施設を対象として、災害対応マニュアルの策定状況について尋ねる質問紙調査を行った。その結果、地震に対応するためのマニュアルの策定率は幼稚園・保育所・認定こども園のいずれの施設においても8割を超えていることが示されている。さらに、水防法により、浸水想定区域内の保育施設には避難確保計画策定が義務付けられている。ここから保育施設における防災意識は高く、災害発生から避難までの備えは十分に行われていると考えられる。

しかし、マニュアルの内容に目を向けると、その内容が十分であるとは言い難い。清水・千葉の調査では、保育施設の持つ災害対応マニュアルの想定範囲は被災から避難・引き渡しまでである場合が多く、被災後から復旧までを想定範囲としている保育施設は14%のみと少数であったことが指摘されている。また、近年では、災害が発生した場合であっても最低限の業務を維持できる

ようにするための BCP(事業継続計画)策定が企業や社会福祉施設に求められている。しかし、保育施設における BCP策定は努力義務であり、BCPの策定率は高くないと推測され、避難以降の備えについては不十分である。そのため、発災直後から避難までの子どもの安全確保、安全が確保できてから保育を再開するまでの過程についての検討が必要である。

## (2) 災害発生時の安全確保に関する課題

避難訓練をしていたとしても、実際に災害が発生した場合の避難時には様々な問題が生じる。保育施設における災害発生時の避難に関する先行研究として、中野・鳥庭<sup>2)</sup>による2014年台風18号の際の平塚市内の保育所における事例の報告がある。この事例では、園舎への浸水が生じ、園児を園舎2階へ避難させた後に、消防のボートによる救出が行われた。また、2015年常総水害の際には、常総市内の保育所において、園への浸水が起こり、園児を近隣の住宅に避難させた後に、ヘリコプターで園児が救出される事態となった<sup>3)</sup>。

また、令和4年8月の豪雨では、保育中に園外へ避難した事例が報告されている。青森県鯉ヶ沢町の保育施設における避難の際には、約50名の園児を園バスと徒歩で近隣の小学校へ避難させた<sup>4)</sup>。石川県小松市の保育施設2施設においても、園バスで約50名の園児を近隣の子育て支援施設や中学校に避難させていた<sup>5)</sup>。保育中に避難を行う際の課題として、施設長より、早期の避難決定の重要性や安全な避難経路の選定に関する言及があった。小松市のケースでは、2施設とも予定していた避難経路が冠水しており避難経路を変更していた。また、1施設は予定していた第一避難場所から第二避難場所へと避難先を変更していた。このように、豪雨により状況が変化する中で、自力での避難が困難な未就学児を安全な経路を選択しながら安全に避難させることは容易ではない。浸水リスクの高い地域に位置する園では、園周辺の浸水過程を理解し、浸水しやすい箇所を避けた避難経路を想定した避難計画策定が必要となる。

## (3) 保育施設における保育継続の課題

被災した保育施設が保育を再開、継続するためには多くの課題が生じる。筆者らはこれまで、水害による被災後の保育施設の復旧過程に関する事例調査を行ってきた。そのなかで、応急保育時には、被災した各施設において、保育者が復旧方法を模索しながら保育を継続している状態があることが確かめられている<sup>6)7)8)</sup>。

応急保育時の課題として挙げられるのが、早期復旧とそのため施設確保である。子どものいる世帯の多くが共働きである現代においては、保育施設は保護者の就労に欠かせない社会的なインフラである。そのため、保育

施設は被災した場合であってもできるだけ早期に再開することが社会や地域から求められる。

実際に、水害により被災した保育施設の多くは保育ニーズに応えるために早い段階で保育を再開している。中野ら<sup>9)</sup>は、2011年から2023年の間に被災した82施設の保育所・幼稚園・認定こども園の被災レベルと保育施設の再開方法についての分析を行っており、調査対象となった82施設のうち85% (70施設) は休園後5日以内に再開していたことが明らかになっている。

早期再開のための要因となるのが、応急保育時の代替保育施設の確保である。先述の中野らによる調査では床上浸水被害のあった保育施設のうち、床上0.5m以上の浸水があった施設の85% (40施設中34施設) は、自園のみでの保育再開が困難であり、代替施設を使用しなければならなかったことが確かめられている。また、西村による令和元年台風19号発生時に被災した東北地方の保育施設14ヶ所の保育再開の過程について調べた調査<sup>10)</sup>においても、14施設中7ヶ所が自園のなかで使用できる箇所を使って再開、残りの7ヶ所が近隣の保育所や子育て支援センター等を使って再開していたことが示されている。このように、特定の園が被災した場合、周辺の園の協力を得て保育を再開するケースが複数見られており、保育の早期再開のためには、代替施設候補となりやすい近隣の幼保施設を含めた保育継続計画策定が必要になる。

## (4) 令和5年梅雨前線による大雨及び台風2号の概要

近年発生した豪雨災害による保育施設の被災事例のうち、保育施設に子どもを受け入れてもらい保育を継続した事例として、令和5年梅雨前線による大雨及び台風2号により被災した茨城県取手市の認定こども園を選定した。令和5年梅雨前線による大雨は、令和5年6月1日から3日午前中にかけて本州付近に停滞した梅雨前線により生じた豪雨災害である。前線に向かって台風周辺の非常に暖かく湿った空気が流れ込み、6月2日には前線の活動が活発になった。西日本から東日本の太平洋側を中心に大雨となり、高知県、和歌山県等では線状降水帯が発生した。降り始めからの雨量が四国地方、近畿地方、関東地方で400mmを超え、平年の6月の月降水量の2倍を超えた地点があった<sup>11)4)</sup>。この豪雨の影響により、茨城県取手市では、局所的な内水氾濫が起こり、560件以上の床上・床下浸水被害が発生した<sup>12)5)</sup>。その被害の9割は取手市内の双葉地区に集中している。今回の調査対象である認定こども園も双葉地区に位置している。

## (5) 本研究の目的

保育中の水害発生時の避難については、避難決定のための情報収集、浸水の影響を受けにくい避難経路の確保

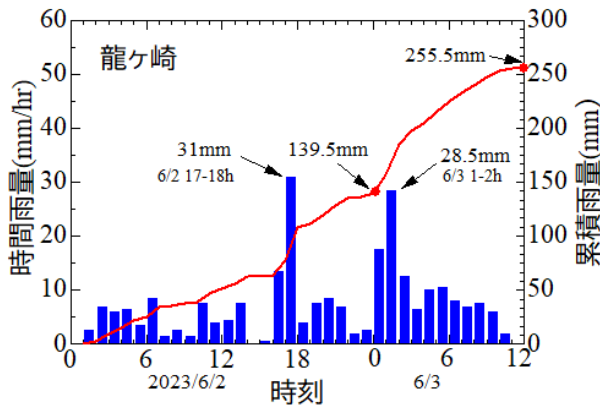


図-1 調査対象施設周辺の時間雨量と累積雨量

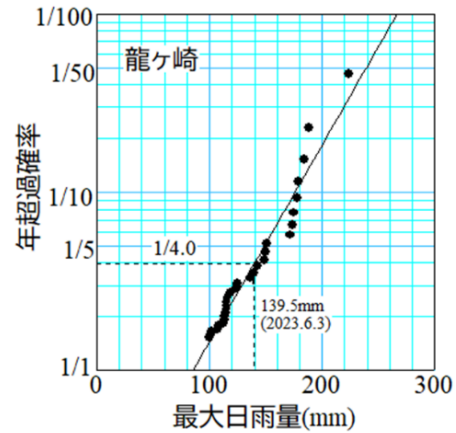


図-2 調査対象施設周辺の日雨量年超過確率

を考慮する必要がある。そのためには、大雨時に保育施設周辺でどのように浸水が発生するのか、避難経路上で浸水危険度の高い場所はどこかなどを把握しておく必要がある。そのためには起こりやすい浸水被害の発生状況や浸水過程などについて氾濫解析を通して事前に把握しておくことは極めて有効である。

また、保育継続に関しては被災した施設側の対応に主眼がおかれ、受け入れ側となる代替施設の調査はあまり行われてこなかった。被災後の保育継続には、保育施設を管轄する自治体や代替施設として子どもを受け入れる施設に関わることとなり、それらの施設との連携なしでは早期の保育再開、保育継続は成しえない。災害発生から保育再開、継続までを見通した際に、被災施設、受け入れ施設、自治体の課題について把握し、その解決策を検討することが、より円滑な保育再開・応急保育の実施につながると考えられる。

そこで本稿では、取手市双葉地区において被災した保育施設を対象に保育施設周辺部でどのように浸水が広がっていくのかを数値シミュレーションを通して把握するとともに、被災した認定こども園、被災施設の応急保育に協力した施設を対象にインタビュー調査を実施し、保育継続における課題を明確化することを目的とする。

## 2. 内外水氾濫解析

### (1) 内外水氾濫解析の目的

取手市が実施した災害検証報告書<sup>注6)</sup>によると、双葉地区での浸水被害の原因は排水機場（新川第1排水機場、新川第2排水機場）に接続する排水路（勸兵ヱ堀排水路、太夫落排水路）や上流に位置する周囲の水田から溢れた水が、地区内の低地などに

流れ込むことで多くの建物浸水被害が発生したと推測されている。また、6月3日2時43分に双葉地区住民から床上浸水発生 of 通報を受けた消防は垂直避難を呼びかけるとともに消防車両による排水作業を開始している。現地被害認定調査では床上浸水が324件、床下浸水判定が240件に上っている。

図-1に示すアメダス観測所・龍ヶ崎の時間雨量データを見ると2024年6月2日1時から降水が始まり、6月3日0時までの雨量は139.5mm、6月3日11時までの総雨量は255.5mmであった。2024年6月3日2時43分に床上浸水発生が報告されていることを考えると6月2日の降水に加えて、6月3日0時から降った40mm余りの降水により浸水が始まったことがわかる。図-2は龍ヶ崎観測所の最大日雨量の超過確率を整理したもので、今次水害を引き起こした6月2日の日雨量は約4年に1回の頻度で発生する雨であったことがわかる。さらに6月3日2時までの降水量を加えた26時間分の雨量が1日で降ったと仮定しても10年に1回程度と記録的な雨とは言えず、今後も同様の浸水被害が発生する可能性がある。

今次水害は未明から早朝にかけて発生したため、対象施設で園児がいなかったため、避難行動は不要であった。近年、時間雨量で50mmを超えるような猛烈な雨が降る機会が増えており、2、3時間で100mmを超える大雨が降ることも珍しくない。子どもが在園している際にそうした降水が発生する場合を考えると施設周辺の浸水過程を知ることは施設の避難確保計画作成のために極めて有用である。そこで、本研究では施設の保育継続実態を把握するとともに内外水氾濫シミュレーションを実施し、園周辺の浸水過程についても考察する。なお、取手市の報告書でも整理されているように対象地区の浸水原因は周辺の水路や水田からの流入と排水ポンプの処理能力不足による内水氾濫であるが、谷田川からの氾濫の有

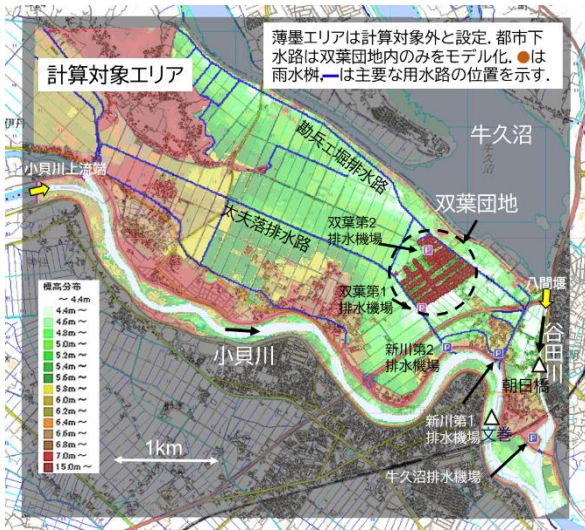


図-3 計算範囲と排水路、排水機場や下水道、下水道ポンプ場の配置状況

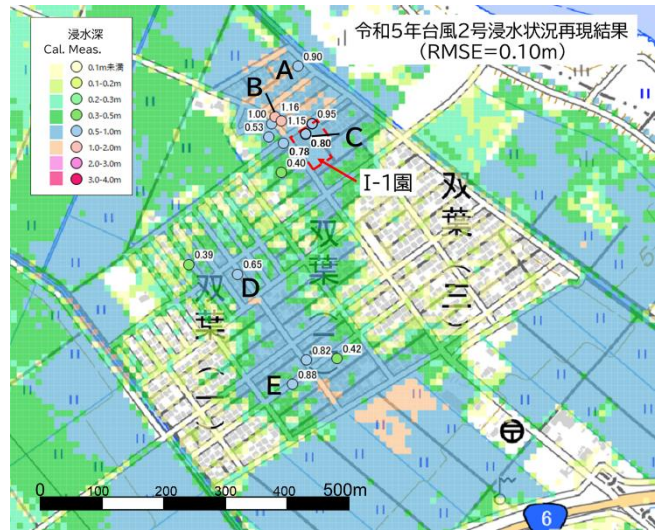


図-4 浸水痕跡値と最大浸水深(計算値)との比較

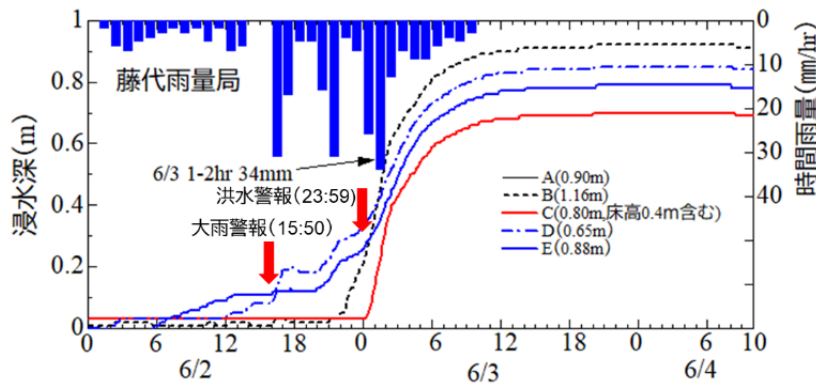


図-5 浸被災施設周辺の浸水深・雨量の変化

無， 勘兵ヶ堀排水路等から新川第1・第2排水機場を用いて小貝川へ排水する際の樋門の内外水位差の影響などを考慮するため， 対象地区の内水計算に加えて， 小貝川と谷田川の外水変化を含む内外水氾濫解析を実施した。

## (2) 内外水氾濫解析の方法

氾濫解析は下水道も考慮できる内水・外水氾濫解析ソフト「AFREL-SR Ver.4.01」（開発元：ニタコンサルタント(株)）を用いた。計算格子サイズは 10m×10mとし，解析は図-3に示す 4.6 km×5.3kmの範囲で行い，薄墨部分は計算対象外と設定して計算した。計算期間は 6月2日0時～4日10時までの58時間，計算タイムステップは0.05秒とした(図-4)。降雨量は竜ヶ崎土木(県)と藤代(県)のデータをティーセン分割により領域を分けて与えた。河川上流端については小貝川については，文巻水位局の水位データから等流計算で流量換算し計算範囲の上流端

で与えた。計算範囲の東端には牛久沼からは八間堰水門を通過した水が谷田川に流入し，さらに文巻水位局下流で小貝川に合流する。八間堰を通過する流量は堰下流の朝日橋水位から等流計算による流量換算して与えた。新川第1及び第2排水機場，牛久沼排水機場からの排水量は排水ポンプの運転記録を元に設定した。また，双葉団地内の都市下水路の緒元は住民からの情報，現地踏査，グーグルマップストリートビュー，標高データなどを参考に設定し，都市下水路の末端にある排水ポンプ(双葉第1及び双葉第2)による排水量は排水ポンプの排水能力データ(それぞれ1.70m<sup>3</sup>/s, 0.73m<sup>3</sup>/s)を参考に与えた。

## (3) 内外水氾濫解析の結果

図-4は認定こども園周辺での浸水痕跡値と最大浸



水深の再現計算結果を示したものである。最大浸水深は、I-1園で0.80~0.95mとなった。後述するインタビュー調査では、認定こども園内は床上0.5m(園舎の床高0.4m)、認定こども園裏の倉庫は1.0m程度の浸水があったとの証言があり、インタビュー結果と概ね一致する結果となっている。

計算結果から、小貝川、谷田川からの氾濫による浸水は発生していないことが確認された。また、新川第1及び第2排水機場の運転中には樋門が閉鎖されており、小貝川からの逆流は発生していないものの、排水機場の排水能力不足により、双葉地区北東側を流れる勘兵ヶ堀排水路は上流側水田やI-1園付近から溢水が生じた。太夫落排水路からの溢水も上流側水田に流入した後、双葉地区北西端から住宅内に流入した。住民の証言からも6月3日未明に上流にあたる周辺の水田からの流入が確認されており、双葉地区の浸水は2つの排水路からの溢水と水田側から大量に流入したことが主な原因と考えられる。

**(4) 被災施設周辺の浸水深・雨量の変化**

図-5に図-4のA~E地点における6月2日から4日の浸水深の変化を示す。図-3の赤線がC地点(=被災したI-1園)を示している。C地点では浸水が始まった6月3日0時からわずか2時間程度で0.5mまで浸水しており、すでにその時点で床上浸水状況に達したことが推測される。先に述べたように、この地区ではI-1園周辺から浸水が始まり、浸水深も大きいことが確認された。I-1園の園舎は一部2階建であるので、今回のような内水氾濫の際には2階への垂直避難も選択肢の1つとなる。一方、小貝川が氾濫する場合は最大3~5mの浸水が予測されており、立退き避難が必要となる。一方で、保育施設としては周辺道路が冠水する前に安全に保護者に引き渡しを行うことも責務の1つであり、今回の水害と同等の降水が予測される際には自治体からの避難情報提供がない場合にも速やかな引き渡し行動や避難行動について判断する必要がある。たまたま、被災当日は夜間であり、臨時休園していたため、園児がいない状況であり、保護者への引き渡しや避難などの判断は不要であったが、この地区内でも水害危険度が高いことを認識して、避難確保計画の作成が必要である。

**3. インタビュー調査**

令和5年梅雨前線による大雨及び台風2号により床上浸水以上の被害を受けたのは、茨城県取手市内の認定こども園1園(I-1園)のみであった。そこで、I-1園及び代替保育施設となった保育所2ヶ所(I-2園, I-3園)、幼稚園1ヶ



図-6 被災園と受け入れ園の位置

表-1 被災施設と受け入れ施設の概要

施設名	I-1園 (被災した園)	I-2園 (受け入れ園)	I-3園 (受け入れ園)	I-4園 (受け入れ園)
施設種別	私立認定こども園	公立保育所	公立保育所	公立幼稚園
園児数	110名	81名	108名	18名
1号認定	53名	-	-	18名
2, 3号認定	57名	81名	108名	-
職員数	24名	26名	60名	8名
利用児の 保育の必要性	1, 2, 3号認定	2, 3号認定	2, 3号認定	1号認定
施設の被害	あり	なし	なし	なし
職員の被害	なし	なし	1名	なし
I-1園との距離	-	車で5分	車で3分	車で5分
受け入れ期間	-	6/6-6/30	6/6-9/30	6/8-6/23

所(I-4園)に対して調査協力の依頼を行い、各施設の施設長に対してインタビュー調査を行った。子どもの受け入れ先となる施設の使用に際しては自治体保育担当課の助力が大きかったため、分散先となった3園に加えて、自治体保育担当課についてもインタビュー調査を行った。

**(1) 被災園に対するインタビュー調査**

調査対象は被災園の施設管理者2名(園長, 副園長)であった。調査は2023年10月30日に実施し、インタビューに要した時間は約1時間30分であった。インタビュー項目は過去の被災経験、被災当時の園児数と職員数、浸水被害の状況、休園期間の有無、保育再開時期、保育再開の判断までの経緯と方法、復旧作業完了時期、保育再開時の課題、子どもや保護者の精神的な問題の有無等であった。インタビュー調査終了後に園内の視察および浸水痕跡の測定を行った。

**(2) 受け入れ園に対するインタビュー調査**

調査対象は被災した施設の子どものを受け入れた保育所・幼稚園計3園の施設管理者各1名、計3名を対象とした。調査時期は2024年1月30日で、インタビューに要した時間は1名につき約1時間、計3時間であった。受

け入れ園へのインタビュー項目は園の概要、事前の防災対策や被災経験、被害の有無、応急保育時の課題、子どもや保護者の精神的な問題の有無であった。

**(3) 自治体保育担当課職員に対するインタビュー調査**

調査対象は被災施設の支援・対応にあたった自治体保育担当課職員3名を対象とした。調査時期は2024年1月11日。インタビューに要した時間は計1時間30分であった。自治体へのインタビュー項目は自治体の概要、事前の防災対策や被災経験、自治体内の保育施設の被災状況、水害発生時の緊急対応、保育再開までの対応と課題、保育再開後に問題となったこと、園児・保育者や保護者の心のケア、今後の安全管理における検討事項であった。

上記(1)~(3)の調査時には東京未来大学倫理・不正防止委員会の審査を受け実施した(承認番号22-023)。

**(4) 結果**

被災園と受け入れ園の位置を図-6、被災した施設と受け入れ施設の概要を表-1に示す。

**a) 各施設の概要**

被災した施設であるI-1園は110名の園児が利用する私立認定こども園である。浸水しやすい地域にあるが、床上浸水被害を受けたのは初めてである。避難確保計画を策定しており、浸水が生じた場合には園2階に垂直避難するか、園外に避難する場合には、7Km程離れたところにある市内の公立小学校に避難することを予定している。I-1園は系列園を持たず、被災した場合に子どもを受け入れてもらえる施設がなく、被災後に自治体に相談して代替施設を探した。

受け入れ園となったI-2園、I-3園、I-4園は公立の施設である。I-2園、I-3園は保育所であり、0~5歳児までを受け入れている。I-4園は公立小学校の施設内に設置された幼稚園であり、子どもの預かり時間がI-1園よりも短い。

一般に幼稚園・保育所・認定こども園を利用するためには、自治体から教育・保育給付認定を受ける必要がある。年齢と保育の必要性によって、3~5歳児で保育の必要性が低い場合は1号認定、3~5歳児で保育の必要性が高い場合は2号認定、0~3歳で保育の必要性が高い場合は3号認定となる(表-2)。被災したI-1園は認定こども園であり、1~3号認定の子どもが利用していた。

**b) 被災施設の被害状況**

I-1園は浸水しやすい地域にあり、設立50年以上の歴史を持つが、床上浸水被害を受けたのは初めてである。園庭、園舎、園外の倉庫全てが浸水し、園舎内は最も高いところで床上0.5m、園外の倉庫は床上1mの浸水があった。調理室は園舎よりも高い位置に設置されており、

表-2 保育施設利用児の認定区分

認定区分	保育の必要性	年齢	利用できる施設
1号認定	不要	3~5歳児	幼稚園・認定こども園
2号認定	要	3~5歳児	保育所・認定こども園
3号認定	要	0~2歳児	保育所・認定こども園

表-3 応急保育の流れ

日程	対応
6/3(土)	3名の利用予定があったがアプリを使用して休園することを保護者に伝えた。
6/4(日)	昼頃に園舎の状況確認。6/5の休園を決定。子育て支援課と共に代替保育施設を検討する。
6/5(月)	全員休園。代替保育施設での受け入れ準備(I-2,I-3園)
6/6(火)	I-2,I-3園にて2, 3号認定の子どもの保育開始。
6/8(木)	I-4園にて2号認定の子どもの保育開始。
6/23(金)	I-4園での保育終了。
6/30(金)	I-3園での保育終了。
7/3(月)	I-1園2階で1, 2号認定の子どもの保育を再開。
7/20(月)	1号認定の子ども約50名は夏季休業。2号認定の子どもはI-1園2階で保育。
9/1(月)	新学期開始。1号認定の子どもの登園再開。
9/29(金)	I-2園での保育終了。
10/2(月)	I-1園に全園児が戻り、修繕工事と並行して保育を継続。

被害がなかった。園舎1階の保育室すべてと保育室にあった教材、エアコンや床暖房の設備、パソコン(中にあったデータ含む)が浸水し使用できなくなった。I-2園、I-3園、I-4園の3園については園舎や園舎周辺に被害がなかった。

**c) 応急保育の状況**

表-3に応急保育実施までの流れを示す。6月4日に園長・副園長が施設の状況を確認し、自園で保育ができないと判断した。自治体担当課の職員も現地を視察し、被災状況を確認した。被災から2日後の6月5日には3施設に分散して保育を行うことを決定し、自治体保育担当課からI-2園、I-3園の園長に園児の受け入れ準備をしてもらうように依頼を行った。

保護者が就労している2号認定、3号認定の子どもの受け入れを優先し、1号認定の子ども53名は保育環境が整うまで一旦休園してもらうこととなった。結果的に、1号認定の子どもは6月30日までと約1ヶ月間休園が続いた。給食については3園とも受け入れ先の施設で調理したものを提供してもらった。

受け入れ先となった3園ともが、I-1園の子ども専用の部屋を用意した。具体的には園内のホールや一時保育のための保育室が使用された。子どもの人数に比して十分な大きさがあり、狭さが問題になることはなかった。

た。机・いすなどの保育用品、玩具等は I-1 園から持ち込んだものを使用した。混雑を避けるために、トイレに行く時間や給食の配膳の時間を変更するといった配慮がなされた。

#### d) 代替保育施設選定の経緯

I1園は1日の休園を経て、I-2園、I-3園、I-4園の3施設を使用して6月6日から保育を再開した。多くの園児を受け入れることのできる代替保育施設として、隣の市にある廃校となった中学校や廃園となった幼稚園、市内の運動施設が候補として挙がり、園長や主任が視察を行ったものの、廃校・廃園になった施設はインフラ・保育環境整備が困難であることと被災園から車で20分ほどと遠いこと、運動施設は避難所として使用されており、避難所利用者が滞在していた。また、プレハブ園舎を建てる案もあったが、使用開始までに要する時間と費用を考慮し、既存の保育施設であるI-2園、I-3園、I-4園を使用することとなった。

#### e) 被災園からみた応急保育時の課題

被災園からは、復旧作業と並行しての保育を行う負担の大きさと分散による保育者の連携の取りづらさ、保育内容の不十分さが挙げられた。

被災園とは別の場所で保育をしているため、復旧作業を担当できる保育者の人手が不足していた。使用できなくなった物の運び出しや園舎内の清掃、消毒といった復旧作業には、ボランティア、卒園児、保護者の協力が大きな助けとなった。また、保育内容に関してはこれまで実施していた夏祭り、お泊り保育などの行事が予定通りできず、規模や方法を変えて実施した。

保育者に関する課題として、代替保育施設への適応の負担と連携の取りづらさが挙げられた。代替保育施設への適応について、I-1園の管理者からは施設を利用する際の細かなルールに慣れるのが大変だった様子であったことが語られていた。

また、I-1園の保育者は3園に赴き各施設で保育を行っているため、I-1園の保育者同士が集まることができず、行事の打ち合わせや復旧の見通しについて話ができる場や時間がなく、保育者同士の連携が取りづらかった。

#### f) 受け入れ園からみた応急保育時の課題

I-1園、I-3園の園長から挙げた受け入れ時の懸念点は、ケガや病気の時の対応についてであった。感染症が流行している時期であり、子ども同士の接触により感染が拡大しないか懸念する声があった。また、I-1園の園児と、受け入れ側であるI-2園、I-3園の園児と一緒に遊ぶ時間があり、その際にケガが生じた場合、責任の所在がどうなるのか心配だったとの声があった。さらに、保護者への対応についても言及があった。受け入れ園に子どもを連れてきた保護者が施設内の状況

がわからず戸惑っている様子が見られることがあり、受け入れ園側の保育者が対応していた。その際に、保護者が不安や苛立ちを見せることがあったことが受け入れ園の保育者から述べられた。

I-4園からは、開所時間の違いについての言及があった。I-4園は幼稚園であり、8:50から16:00までが開所時間である。一方で、認定こども園であり就労している保護者の子どもを預かるI-1園は7:30から18:30ごろまで開所している。I-4園の職員が施設の開錠、施錠の対応ができなかったため、同じ敷地内に設置されている小学校教諭に開錠、施錠を任せることになった。

給食提供に関して、今回の事例では、他園で調理した給食を代替施設に持ち込むことは衛生面の観点から好ましくないと判断し、代替施設で受け入れた子どもの分の給食を作り、提供してもらう形をとった。最も多くの子どもを受け入れたI-2園では、I-2園に通う子どもの給食に加えて、I-1園の子ども約30名分の給食を提供していた。

## 4. 考察

認定こども園において生じていた応急保育時の大きな課題として子どもの認定区分による対応の差が挙げられる。

### (1) 代替保育施設利用時の被災施設における課題

被災施設では、6月から9月の4ヶ月にわたって、複数箇所分散して保育を行う分散保育の状態が続いていた(図-7)。分散保育をする場合には、施設の確保、各施設までの送迎の負担、保育環境が整わないなかでの保育、分散による保育者の人手不足、保育者同士の連携の取りづらさといった問題が生じることが先行研究においても示されている<sup>11) 12)</sup>。今回の事例も先行研究と同様に、施設確保、分散による人手不足、分散したことによる保育者同士の連携の取りづらさが生じていた。

### (2) 受け入れ施設側に生じた課題

#### a) ケガや不測の事態への対応

受け入れ施設において最も大きな懸念点となっていたのは、ケガや不測の事態への対応である。被災施設の子どもの受け入れ施設の子どもが同じ空間で生活する場合には、子ども同士でケガが生じる場合がある。また、感染症流行期においては、感染拡大を防ぐためにもとの所属園ごとに保育を行う方がよいケースもある。ケガや病気の時の対応や責任の所在、保護者への対応について、受け入れ前に対応方針をあらかじめ決めて

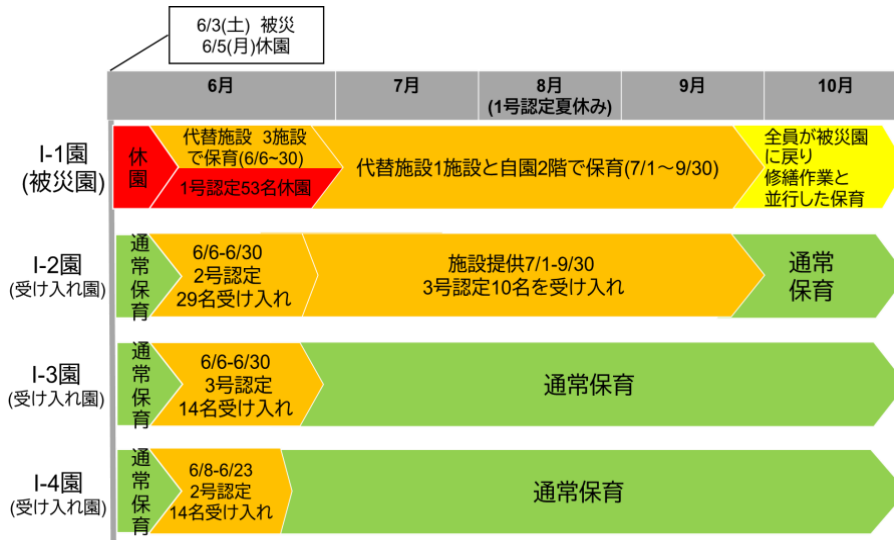


図-7 被災園と受け入れ園の対応

おく必要がある。

**b) 給食提供**

本事例では、受け入れ園で給食を作り、提供していた。受け入れ人数の多い園では、通常の保育時よりも約 30 名分以上多くの給食を作る状態となっていた。この点について、受け入れ園の保育者から負担に感じたと語られることはなかったが、多数の子どもを受け入れる場合には、食材の発注や調理そのものが大きな負担となることが予想される。また、調理設備・調理員の人数・時間の点から、多くの子どもの給食提供ができない場合もあることが予想され、家庭から弁当を持参する、外部業者に弁当を注文するなど食事の提供方法について複数の選択肢を検討しておくことが望まれる。

**c) 施設の使用に関する制限**

受け入れ園では、ホールと一時保育のための部屋をI-1園の子どもが使用する部屋として提供した。トイレや配膳室等の共用部分については生活時間をずらして使用することで混雑を防ぐ対応がなされており、被災園と受け入れ園がゆずりあって施設を使用していたことがうかがえた。被災園、受け入れ園ともに施設の使用に関しては互いの配慮があったことが語られており、今回のケースでは問題は生じていない。しかし、I-2園を使用した期間は代替施設使用期間が4ヶ月間と長期にわたっており、この期間には運動会や夏祭りなどの行事があった。園舎を思うように使用できない場面が長期間にわたって続くと、互いに負担が生じかねない。

また、I-4園からは、開所時間の違いについての言及があった。保育所の開所時間は約 12 時間と長い。代替施設の開所時間と被災園の開所時間が合うよう調整をするか、保育所の開所時間相応の時間帯に使用できる施設

を代替施設として選定する必要がある。

**d) 保護者への対応に関する課題**

保護者への対応についても言及があった。受け入れ園に子どもを連れてきた保護者が施設内の状況がわからず戸惑っている様子が見られることがあり、受け入れ園側の保育者が対応していた。その際に、保護者が不安や苛立ちを見せることがあったことが受け入れ園の保育者から述べられた。利用者である子どもや保護者の立場からすると、代替施設での保育という急な環境の変化による戸惑いや他施設への送迎することに伴って生じる生活時間の変化が生じる大きな出来事である。こうした変化により、表面化はしていないものの、子どもや保護者には心理的な負担があったと推測される。また、I-1園を利用する子どもの家庭には、今回の災害により被災した家庭はなく、保護者自身は被災したわけではない。しかし、普段利用していたI-1園が被災し、その影響によって生活に変化が生じた。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<sup>13)</sup>。I-1園の保護者は近接被災者の状態になっていたのではないかと考えられる。

近接被災者が支援者にいらだちをぶつけることはよく見られる反応であり、こうした反応が起こりうることを保育者が知っておくことで保護者の言動や心情の理解につながると考えられる。

**(3) 子どもの認定区分による対応の差**

保育施設が被災した場合、保護者が就労しておらず家庭で保育が可能な1号認定の子どもと、復職のために早期の保育再開を要する2・3号認定の子どもでは、保



育再開時の預かりの優先度が異なる。本事例では1号認定の子どもは約1ヶ月休園していた一方で、2, 3号認定の子どもは被災直後から保育を受けていた。

1~3号認定の子どもが利用する認定こども園では、保護者が就労しておらず家庭で保育が可能な1号認定の子どもと、保護者が就労しており、保育の必要度が高い2, 3号認定の子どもでは対応に違いが生じることは、やむを得ないことかもしれないが、同じ園で過ごす子どもにこれだけの差が生じた場合には、不公平だと感じる保護者や子どもが生じかねない。また、保育の継続性や発達の保障の観点からすれば、できるだけ早期に保育を再開する必要がある。それを実現するための被災前からの施設確保や地域内で子どもを受け入れられる体制が必要である。

#### (4) I-1 園における今後の浸水被害対策

I-1 園は浸水被害を受けた施設を使用して今後も同じ場所で保育を継続する。I-1 園の位置する地域は、浸水可能性が高く、今後も浸水被害が生じる可能性がある。氾濫解析の結果から、I-1園北西側の水田地帯から浸水が始まると、2~3時間程度で園外への避難が困難となる可能性があることが確かめられた(図-4, 5)。ここから、園児を預かっている保育中に浸水する可能性がある場合には、早期に園外への避難を決定すること、避難のタイミングを逸してしまった場合にも対応できるように、園に留まることを想定した物資の備えをすることが必要である。

さらに、子どもを迎えに来る保護者の安全確保の観点からは、迎えや帰宅の途中で危険にさらされたり、立ち往生状態となったりすることを避けるため、園周辺の浸水が生じた場合には、園児を引き渡さずに園で保育を続ける対応を想定する必要がある。

浸水被害を受けた場合であっても、保育を継続するためには、可能な限り被害を減少させるための事前の備えをすること、被災後の保育再開のための代替施設を使った保育を予定しておくこと、そのためには代替施設となりうる近隣保育所と災害時の連携体制を構築しておくことが必要である。

#### (5) 認定こども園における保育継続計画策定時の留意点

認定こども園の特徴として、保育の必要性の異なる子どもが同一施設に在園していることがある。家庭で保育することが可能な1号認定の子どもと、保護者が就労しており早期に保育再開が必要となる2, 3号認定の子どもでは、被災後の保育再開の優先度が異なる。この点は保育の必要性に起因しており、やむを得ないものである。しかし、事前の対応として保育継続計画策定時に1号認

定の子どもも含めて受け入れることのできる規模の大きい代替施設の確保を視野に入れるか、非常時には1号認定の子どもは休園し、2, 3号認定の子どもの保育を優先する可能性があることを事前に保護者に説明するといった対応を検討する必要がある。

また、受け入れ園となる施設と被災園の間で、受け入れの前にケガや病気の際の対応方法に関する合意形成をすることにより、受け入れ園と被災園双方にとって円滑な応急保育実施につながると考えられる。

## 6. まとめ

令和5年梅雨前線による大雨及び台風2号により被災した茨城県取手市の認定こども園に着目して、施設周辺の浸水被害の状況確認のための氾濫解析および被災園、自治体保育担当課、受け入れ先となった幼稚園・保育所計3園を対象とした保育継続に関するインタビュー調査を実施した。

氾濫解析の結果から、I-1園の浸水過程の特徴が明らかになり、早期の避難の必要性と避難が長時間に及ぶ場合の備えの必要性があることが示唆された。

また、保育再開・保育継続に関して、被災園は、代替施設を確保して3ヶ所での分散保育を行っていた。保育再開時には保育ニーズの高い子どもを優先しており、同じ園でも、保護者の就労状況により早期に登園再開できた子どもとそうでない子どもが生じていた。中野ら<sup>10)</sup>、西村ら<sup>11)</sup>の調査では、近年の豪雨災害の頻発により、短期間のうちに何度も同じ園が浸水被害にあう事例が見られている。しかし、浸水リスクの高い地域に位置する保育施設であるからといって、別の地域に施設を移転することは容易ではない。地域における数少ない子育て支援施設であったり地域における集会所としての機能を持っている保育施設もあり、被災をしてもなおその土地で保育を続ける必要がある施設がある。

こうした施設における浸水被害は地域全体の問題であり、浸水被害を見越した備えが必要であるといえる。早期の保育再開、保育継続を行うための解決策として、自治体間の相互協定や、福祉施設等における施設間の協定のような体制構築といった連携体制づくりが必要である。

**謝辞：**ご多忙の中、調査にご協力いただきました幼稚園、保育所の先生方、茨城県取手市子育て支援課のみなさま、また被災地域の状況を詳しくご教示くださいました「双葉水害減災を目指す会」の皆様は厚く御礼申し上げます。

**付記：**本研究はJSPS 科研費23K02267の助成を受けたものです。

## NOTES

- 注1) 内閣府：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），（2024年6月16日閲覧）。
- 注2) 内閣府：令和3年8月の大雨による被害状況等について（12月14日13:00現在），（2024年6月16日閲覧）。
- 注3) 秋田県災害対策本部：令和5年7月14日からの大雨による被害状況等について（第42報），（2023年6月16日閲覧）。
- 注4) 厚生労働省：児童福祉施設の設備及び運営に関する基準，（2024年6月16日閲覧）。
- 注5) 内閣府：令和5年梅雨前線による大雨に係る被害状況等について（令和5年7月18日08:30現在），（2024年6月16日閲覧）。
- 注6) 取手市：令和5年梅雨前線による大雨及び台風2号による災害の検証結果報告，（2024年6月16日閲覧）。

## REFERENCES

- 1) 清水益治・千葉武夫：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，Vol.12，pp.75-84，2016。[Shimizu, M. and Chiba, T.: Disaster manual in kindergartens, nursery schools, and certified children centers, Journal of Contemporary Human Life Science, Tezuka-yama University, Vol. 12, pp.75-84, 2016.]
- 2) 中野晋，鳥庭康代：保育所の豪雨対策～最近の浸水被害事例から学ぶ～，日本保育学会第68回大会発表要旨集，2015。[Nakano, S. and Toriniwa, Y.: Heavy Rain Countermeasures at nursery schools - Learning from recent flooding damage cases, Proceedings of the 68th Conference, Japan Society of Research on Early Childhood Care and Education, 2015.]
- 3) 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。[Nakano, S. and Toriniwa, Y.: Learning from the nursery school's disaster response to the 2015 Joso floods, Proceedings of the 68th Conference, Japan Society of Re-search on Early Childhood Care and Education, 2017.]
- 4) 中野晋，西村実穂：令和4年8月9日からの豪雨による青森県鯉ヶ沢町の保育園での避難行動と保育継続，土木学会論文集 F6（安全問題）Vol.79, No.24, 論文ID: 23-24008, 2023。[Nakano, S. and Nishimura, M.: Evacuation Behavior and Childcare Continuity at A Nursery school in AJIGASAWA TOWN, Aomori Prefecture Due to Heavy rain from August 9, 2022, Journal of Japan Society of Civil Engineers, Ser. F6 (Safety Problem), Vol.79, No.24, ID: 23-24008, 2023.]
- 5) 西村実穂・中野晋：令和4年8月3日からの大雨による小松市内の保育施設での避難行動と保育継続，令和5年度自然災害フォーラム論文集，pp.15-24, 2023。[Nishimura, M. and Nakano, S.: Evacuation Behavior and Childcare continuity at a Nursery School in Komatsu City, Ishikawa Prefecture Due to Heavy Rain from August 3, 2022, Proceedings of the natural disaster forum 2023, pp.15-24, 2023.]
- 6) 中野晋，鳥庭康代：保育所の豪雨対策～最近の浸水被害事例から学ぶ～，日本保育学会第68回大会発表要旨集，2015。[Nakano, S. and Toriniwa, Y.: Heavy Rain Countermeasures at nursery schools - Learning from recent flooding damage cases, Proceedings of the 68th Conference, Japan Society of Research on Early Childhood Care and Education, 2015.]
- 7) 鳥庭康代・中野晋・金井純子・泉谷依那：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），Vol.72, No.2, pp. I\_47-I\_52, 2016。[Toriniwa, Y., Nakano, S., Kanai, J. and Izutani, E.: Flood damage and restoration at a school and a day-care center in Joso city by 2015 September heavy rainfall disaster in Kanto and Tohoku Area, Journal of Japan Society of Civil Engineers, Ser. F6 (Safety Problem), Ver.72, No.2, pp. I\_47-I\_52, 2016.]
- 8) 西村実穂：台風による浸水被害を受けた認定こども園の保育再開時の課題—令和元年台風第19号により被災した栃木県宇都宮市の認定こども園の事例から—，日本社会福祉マネジメント学会誌，1(1)，29-40，2021。[Nishimura, M.: Issues in Re-opening Day Care Centers which was Damaged by the Flood in a Typhoon, Journal of Social Welfare Management, Vol.1, No.1, pp.29-40, 2021.]
- 9) 中野晋，西村実穂，金井純子：豪雨による幼保施設の被災レベルと再開方法に関する分析，日本保育学会大会発表論文集，77，K-D-5-02，2024。[Nakano, S., Nishimura, M. and Kanai, J.: Analysis of the level of damage to nursery and daycare facilities caused by the torrential rains and how they were reopened, Proceedings of the 77th Conference, Japan Society of Research on Early Childhood Care and Education, pp. K-D-5-02, 2024.]
- 10) 西村実穂：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，東京未来大学研究紀要，Vol.17，pp.139-150，2023。[Nishimura, M.: A Study of Issues in the Restoration Process of Childcare Facilities in the Tohoku Region Damaged by Typhoon Hagibis in 2019, Tokyo Future University

- bulletin, Vol.17, pp.139-150, 2023.]
- 11) 西村実穂・中野晋：九州北部で発生した豪雨災害により被災した保育施設の避難と災害対応における課題，自然災害科学，Vol42 特別号，pp.59-74 ,2023. [Nishimura, M. and Nakano, S. : Evacuation and Disaster Response Issues of Childcare Facilities Affected by the Heavy Rain Disaster in Northern Kyushu, Journal of Disaster Science and Management, Vol42, pp.59-74 ,2023.]
- 12) 高橋真里，中野晋，金井純子，山城慎吾，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，No2, I\_85-I\_92, 2018. [Takahashi, T., Nakano,
- S., Kanai, J., Yamashiro, S. and Fujisawa, K.: Issues on crisis management and continuity of day-care centers in the 2017 Kyushu Northern heavy rain, Journal of Japan Society of Civil Engineers, Ser. F6 (Safety Problem), Ver.74, No.2, pp. I\_85-I\_92, 2018.]
- 13) Stephen W. Dudasik : Victimization in Natural Disaster, Disasters, Vol.4, No.3, pp.329-338, 1980.

(Received June 19, 2024)

(Accepted October 25, 2024)

CHALLENGES IN CONTINUING TO PROVIDE CHILDCARE IN AN  
ACCREDITED CERTIFIED CHILD CENTER AFTER A DISASTER  
— A CASE STUDY OF AN ACCREDITED CERTIFIED CHILD CENTER IN  
TORIDE CITY, IBARAKI PREFECTURE, JAPAN, DAMAGED BY HEAVY  
RAINFALL CAUSED BY A RAIN FRONT AND TYPHOON NO. 2 IN 2023—

Miho NISHIMURA and Susumu NAKANO

The purpose of this study is to summarize the points to be considered when formulating a child-care continuity plan for certified child-care centers, using a certified child center in Toride City, Ibaraki Prefecture, which was damaged by a heavy rain caused by a rainy front and Typhoon No. 2 in 2023, as a case study. Interviews were conducted with the affected certified child center, the local government division in charge of childcare, and three kindergarten and daycare centers that had accepted the children. The affected preschools had secured alternative facilities and dispersed their childcare services among the three locations. When childcare was resumed, priority was given to children with high childcare needs, and even within the same certified child center, some children were able to resume attending certified child center early while others were not, depending on the working status of their parents. In addition, securing an alternative facility to accommodate many children is an issue, and a cooperative system within the community is needed to enable the acceptance of children.