

令和6年能登半島地震における子どもの居場所（CFS）に関する研究 ～輪島児童センターを事例にして～

徳島大学 ○友成紗綾, 金井純子, 中野晋, 小川宏樹

神戸高専 宇野宏司

東京未来大学 西村実穂

1. まえがき

令和6年1月1日に発生した能登半島地震では、死者412名、全壊家屋は6,425棟（消防庁¹⁾、2024年10月29日現在）と記録されており、道路の損傷や断水の長期化などにより復旧・復興が遅れている。子どもは大人に比べて体も小さく発達段階中であるため、自然災害の影響を受けやすく、心身ともに大きな負担が生じやすい。子どもにとって遊びや学習が日常であり、これらは心身の健康を取り戻すことに繋がる。しかし災害発生時は1日の生活を乗り切ることや復旧活動が優先され、子どもの遊び・学習の環境の場は激減する。子どもたちの心身の負担を少しでも軽減し、元の生活に戻るようになるため、災害時こそ、CFSとも呼ばれる「子どもの居場所」が重要となる。

また、災害発生後、学校や保育施設が再開することで子どもの居場所も取り戻せるようになるが、避難先から遠い、通学路が危険、保護者の送り迎えの負担などという理由で、すべての子どもやその家族にとっての居場所や生活に戻るわけではない。児童館や放課後児童クラブなど、他にも子どもの居場所となる施設は多数あり、そこに子どもを預けたり、一緒に遊びに行ったりすることで、家事や復旧活動で忙しい保護者にとって、その存在が負担を減らすことにも繋がる。

令和6年度能登半島地震においても、保育・学校施設をはじめ、子どもの居場所となる施設が被害を受けた。石川県にある児童館もその一つで、被害を受けた児童館の中には、震災後約1か月で事業を再開できた児童館もあれば、児童館が避難所になったことで事業再開が遅れたり、未だ休館が続いたりなど、災害時の児童館の事業に関する課題が明らかになった。

以上のことから、本研究は、災害時における子どもの居場所となる施設として、児童館の位置づけと役割について、令和6年能登半島地震を経験した輪島児童センターを事例に考察することを目的とする。

2. 災害時の子どもの居場所（CFS）とは

CFS²⁾とは、子どもにやさしい空間という意味であり、災害や事故などの緊急事態において避難先で子どもたちが安心・安全に過ごすことができる場で、子どもたちの遊びや学び、こころやからだの健康を支えるための多様な活動や情報を提供する。2009年に、ユニセフが「A Practical Guide for Developing Child Friendly Spaces」を公表し、2011年東日本大震災で多くの子どもの支援団体が「子どもにやさしい空間」を設置した。これにより、「子どもにやさしい空間」の設置を災害支援のスタンダードにという声が多数寄せられ、2013年11月に国立精神・神経医療研究センターと日本ユニセフ協会により「子どもにやさしい空間ガイドブック」が発行された。

また、児童館³⁾とは児童福祉法第40条に規定する児童厚生施設の1つであり、地域において児童に健全な遊びを与えて、その健康を増進し、又は情操をゆたかにすることを目的とする児童福祉施設

Research on Child Friendly Spaces (CFS) during the 2024 Noto Peninsula Earthquake Using Wajima City Children's Center as an example, Saya Tomonari (Tokushima Univ.), Junko Kanai (Tokushima Univ.), Susumu Nakano (Tokushima Univ.), Hiroki Ogawa (Tokushima Univ.), Koji Uno (Kobe City College of Technology), Miho Nishimura (Tokyo Future Univ.)

のことを指す。児童館の利用対象児童は18歳未満のすべての子どもが利用できるという点が特徴的である。

3. 調査方法

2024年8月28日午後、令和6年能登半島地震で被災した輪島市児童センターへ訪問し、約1時間半インタビュー調査を実施した。インタビュー対象者は、輪島市児童センターのセンター長と保育士の2名である。事前にインタビューしたい希望内容を記した文書を送付し、凡そそれぞれの項目についてお話を聞いた。

4. 令和6年能登半島地震による児童福祉施設や学校の被害状況

(1) 児童福祉施設と学校施設

2024年1月1日16時10分に、石川県能登地方を震源とするM7.6の地震が発生し、石川県輪島市及び志賀町で震度7、七尾市、珠洲市、穴水町及び能登町で震度6強の観測を気象庁が発表している(図-1)。それにより、児童館を含む石川県内の児童福祉施設も多数被害を受けた。こども家庭庁⁶⁾(令和6年10月29日現在)によると、七尾市で40、穴水町で7、宝達志水町で9、かほく市で24、加賀市で9、河北郡内灘町で6、河北郡津幡町で11、白山市で17、鹿島郡中能登町で8、輪島市で26、羽咋市で12、珠洲市で4、志賀町で6、小松市で25、野々市市で2、能美市で16、能登町で13、金沢市で41、計276の施設が被災した。そのうち、27施設に停電、146施設に断水、219施設に建物被害があった。また、公立学校施設においては、小学校は200校中164校、中学校は84校中70校、義務教育学校は3校中2校、高等学校は45校中45校、特別支援学校は12校中11校が被害を受けた(石川県⁷⁾、令和6年2月13日現在)。

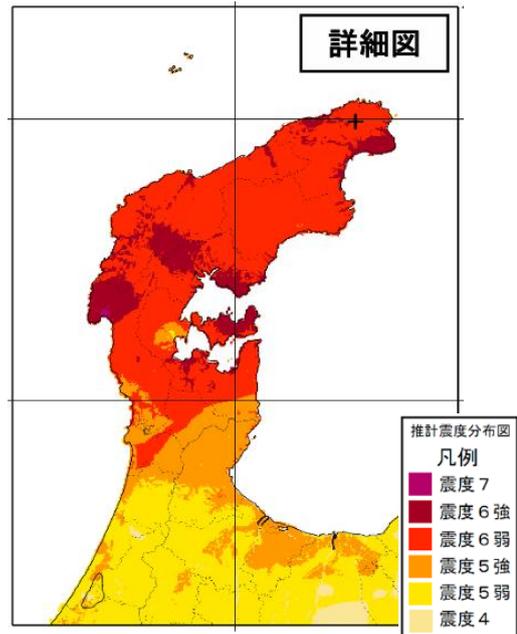


図-1 1月1日16時10分 石川県能登地方地の推定震度分布図(気象庁⁵⁾、+印は震央を表す)

(2) 児童館の被害と再開状況⁸⁾

県立大型児童館いしかわ子ども交流センター七尾館は震災により水道管破裂、建物・備品破損等の被害を受け、1か月の休館を経た後、2月1日から安全を考慮しながら限定的に再開した。その後、児童健全育成推進財団からの物品寄贈や専門スタッフ・ボランティアの派遣等の支援を通じて、遊びを通じた心理的ケアと子どもや保護者のストレス緩和を目的とした「じどうかんあそびのマルシェ in ななお」が開催された。一方、輪島市児童センターは震災発生当初より避難所になっており、6月1日まで再開できなかった。輪島市もんぜん児童館では、自衛隊の入浴支援施設と車両置き場として使用されており、未だ再開の目途は立っておらず、休館が続いている。

5. 輪島市児童センターへのインタビュー調査

(1) 地震発生時の状況

輪島市児童センターは、石川県輪島市河井町に所在する輪島市ふれあい健康センター(写真-1)という3階建ての施設の2階に位置する(図-2)。輪島市ふれあい健康センターは避難所に指定されている。津波による浸水はなかったが、河井町朝市通り近辺では火災が発生している。



写真-1 輪島市ふれあい健康センター



図-2 輪島市児童センターの位置図

地震前には防災マニュアルを作成しており、避難訓練は月に1度実施し、年に1度消防と合同で実施している。備蓄には、水、使い捨て哺乳瓶、液体ミルク、アルファ米、餅、お菓子などを準備していた。また、非常用電源を設置していたため、地震発生時にも電気、暖房は使用可能であった。

地震発生時の建物被害はほとんどなく、発生日時が元日だったこともあり、建物内での人的被害も見られなかった。職員は5人おり、うち1人のみ地震発生後すぐに参集でき、図-3のボランティアルームと管理室は確保できたが、職員が駆けつける以前に避難者は大勢避難してきていた。1月

1日での避難者数は700人を超え、子どもや親子連れより高齢者の方が多かった。予想を上回る避難者数だったため、館内全体は大勢の人で埋まり、備蓄品も足りなかった。

1月3日以降物資が届き始め、1月10日以降は支援者の協力もあった。上下水道ともに被害があり、4月10日まではトイレの使用が不可だった。その間は、簡易トイレ・凝固剤やラップポン（自動ラップ式ポータブルトイレ）の使用で代替していた。また、長期にわたり避難者が滞在していたため、子どもたちの過ごせるスペースは確保困難で、すぐに事業再開できなかった。

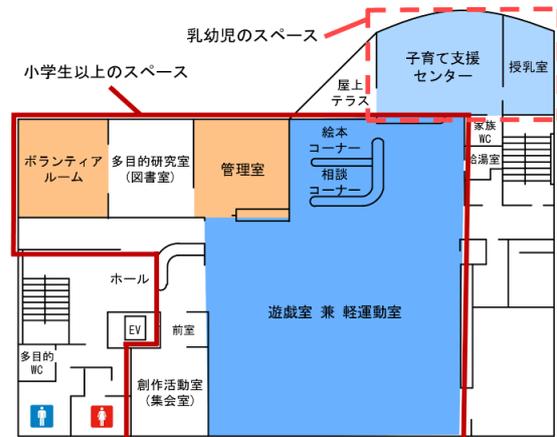


図-3 輪島市児童センター平面図

(2) 輪島市児童センターの利用者数の変化

輪島市児童センターの月平均の利用のべ人数の変化を図-4に示す。令和4年度(4月～3月)はコロナの影響が残っていた時期だが、令和5年度(4月～12月)にはコロナの影響も薄れ、コロナ前の利用人数に戻り始めた時期となっている。震災後の令和6年度(乳幼児とその保護者：3月～9月、小学生とその保護者：6月～9月)は乳幼児、小学生、それらの保護者すべての利用人数は、震災前と比べると減少している。減少した理由は、震災後二次避難で輪島市を離れた家族がいたことや、地震発生日時が元日だったことで親戚の家に行くなど、地震発生前から輪島市を離れていたことなどが挙げられる。また、震災前と震災後に関わらず、利用者全体を通して、小学生とその保護者よりも、乳幼児とその保護者の利用が多いことが分かる。このことから、震災前をはじめ、震災後も乳幼児やその保護者にとって、児童館が居場所の一つとなっていることが分かる。

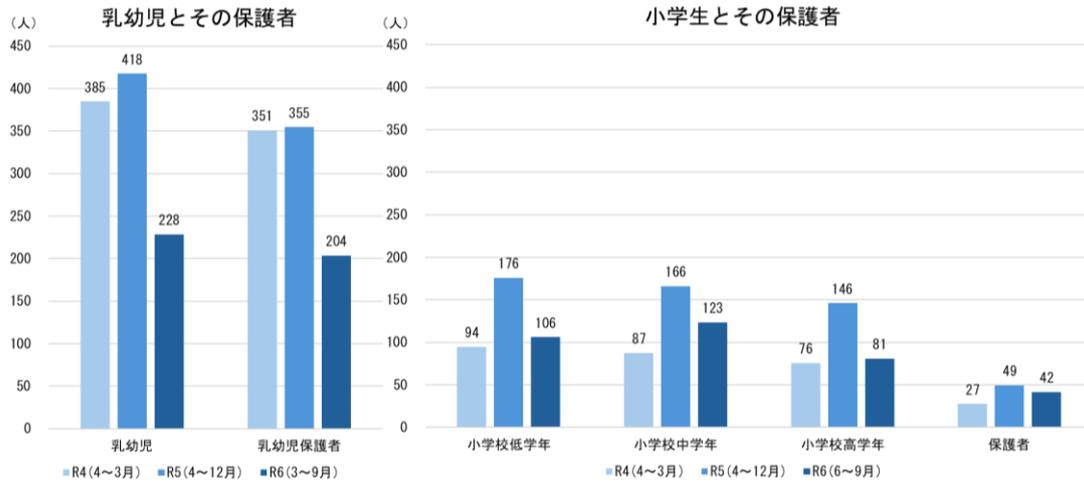


図-4 R4~R6の月平均の利用のべ人数の変化

(3) 輪島市児童センターの再開状況

図-5では、輪島市児童センターと輪島市内の保育・教育施設の再開状況を時系列ごとにまとめている。

輪島市児童センターは、設置場所である輪島市ふれあい健康センターが指定避難所であったため、館内には1月1日から避難所が開設されており、8月25日までの約8カ月間避難所として利用されていた。この間、ライフラインの復旧状況としては、震災後4、5日でインターネットは復旧したものの、上水の復旧は2月25日から、下水に関しては4月10日まで使用不可だったため、館内の水場やトイレの使用が非常に困難だったことが分かる。また、避難所が長期間開設されていたことで、乳幼児のスペースの開放再開が可能となったのは3月5日から、小学生以上のスペースも開放され、輪島市児童センターが通常に事業再開が可能となったのは6月1日からであり、避難者が多数いることと児童館の事業再開の困難さが深く関係していることが分かった。

輪島市内の保育・学校施設で再開が最も早かったのは1月14日から再開した輪島高校である。加えて、輪島高校ではみんなの子ども部屋と呼ばれるNPO法人のボランティア活動も同時に始まり、子どもたちが遊んだり勉強したりできる場が設けられた。輪島市全体では、地震発生以降、子どもの居場所がない期間は2週間存在している。

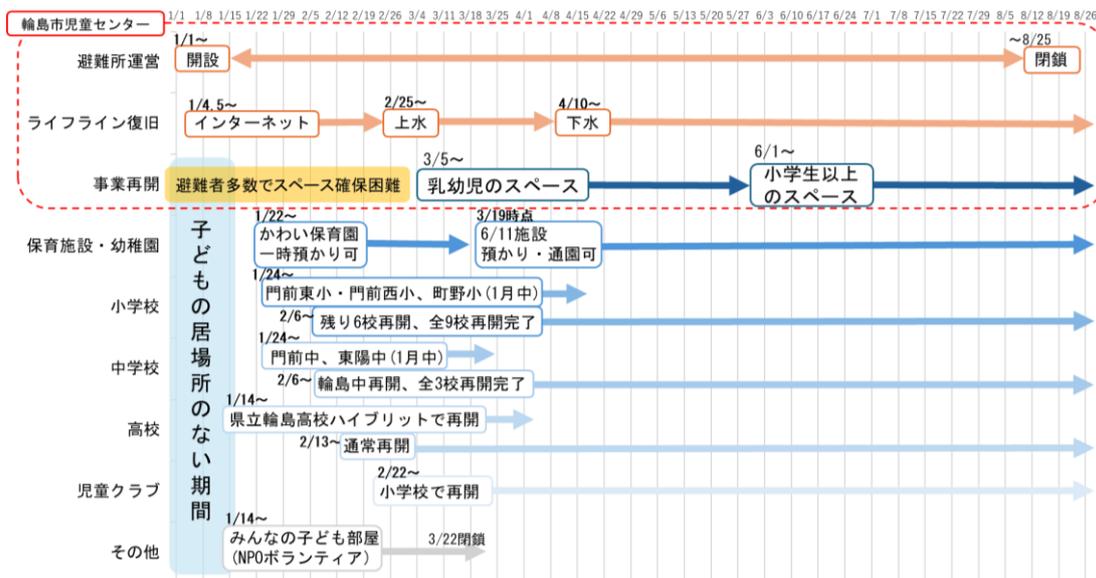


図-5 輪島市児童センターと輪島市内の保育・学校施設の再開状況

(4) 課題と教訓

災害時の子どもの居場所に関しては、地震発生時が元日で館内に人がいなかったが、職員が参集するより先に避難者が来たことで、職員が一部部屋を確保できたものの、館内は避難者で埋まり、物理的スペースがなく子どもの居場所となるスペース確保が非常に困難だったことが課題となった。また、周辺の公園やサッカー場などに仮設住宅が建設されたことで子どもの遊ぶ場は激減する一方で、仮設住宅建設など、まちの復旧が進まないで館内に留まる避難者も多いままとなることで、避難所の開設期間が長期になり、児童館の事業再開が遅れた。加えて、実際避難者の中に子どもは少なく、備蓄は想定を超えて足りなかったことも課題点であり、見直しが必要である。

令和6年能登半島地震を経て、子どものために物理的スペース確保が困難で事業再開が遅れが生じてしまっても、震災前後で生活が大きく変わった。子どもたちがストレス発散等できるように寄り添うことは、児童館の重要な役割であるといえる。また、災害はいつ、どのようなものが来るのかは誰にも予測はできず、その対応の中では様々な想定できない事態が起こり得る。そういった突然の事態にも対応できるよう、それぞれの地域、状況に応じて様々なシミュレーションを行い、いざとなった時にはどの職員でも適切な対応、判断ができるよう、職員間で日頃から話し合いや共通理解をしておくことが、教訓として重要事項である。

6. 考察

(1) 避難所運営と事業再開における災害時の児童館の位置づけ

能登半島地震においても被害を受けた児童館をはじめとする児童福祉施設や学校施設は多数あり、児童健全育成推進財団などの支援やボランティアの協力もあったことが明らかとなった。しかし、支援が直接的に児童館の早期再開に繋がるとは断定できず、被害の規模やまち全体の復旧の具合、施設への避難状況は地域や児童館によっても様々で、これらは児童館の通常再開には大きく影響を及ぼしていた。

輪島市児童センターでは、避難者数が想定をはるかに上回ったことや、備蓄、水道被害が、特に苦労した点だったとみられる。また、元日で休館だったことや避難者は高齢者の方が多かったことで、地震発生時は館内に子どもはおらず、避難者の中にも想定より子どもは少なかったが、館内全体は避難者で埋まり、物理的に子どもたちの遊ぶ場が確保できず、児童センターの再開には5か月も要した。加えて、周辺の公園やサッカー場なども仮設住宅ができ子どもの遊ぶ場は激減する一方で、仮設住宅などまちの復旧が進まないで、館内に留まる避難者も多いままで事業再開が遅れてしまった。

災害時に児童館が避難所となった場合、輪島市児童センターのように避難者が多数集まり、避難所の開設期間が長期になってしまうと、子どもの居場所が確保できず、子どもにとって児童館という場所が居場所から遠のいてしまう。児童館は、避難所に指定されている場合でも、災害時はなるべく子どもやその保護者のために特化して避難所を運営し、子どもの居場所を確保すべきである。

しかし、輪島市児童センターのように、子どもがいることを想定していても実際の避難者は高齢者が多いなど、必ずしも想定と一致するとは限らない。災害時に児童館で避難所が開設される場合、子どもやその保護者が優先的に児童館を利用できるようにするためにも、災害時における様々な状況を想定して、避難者が生活する場と子どもの居場所となるスペースを明確にしておく必要があるとともに、避難者が長期間滞在しないためにも、他に避難所に指定されている施設との情報共有・連携することや、児童館の実態を地域や自治体で把握し、災害時に効率的且つ迅速に復旧を進められる計画を立てることが必要である。

(2) 災害時における児童館の役割

児童館は18歳未満のすべての子どもが利用できる児童福祉施設であるが、輪島市児童センターを事例に見ると、乳幼児とその保護者の利用が特に多いことが特徴的であった。災害発生後、学校や保育施設が再開しても、通常学校は小・中・高校と過ごす場所が年齢ごとに分かれており、保育施設においても子どもを預けた保護者は家事や仕事、復旧活動に戻るなど、子どもと保護者はその間離れて時間を過ごす。児童館では、様々な年代の子どもたちが一緒に過ごすことが可能であり、さらには保護者も一緒に利用できることが、今回の調査で明らかになった。親子で児童館を利用することで、子どもたちだけの居場所になるのではなく、子育ての支援や保護者のケアなど保護者にとっても居場所となり得る。

輪島市では児童館以外の保育施設や学校施設の方が早期に再開しており、高校の再開とNPOボランティアの活動発足が最も早くて地震後2週間だった。子どもの居場所のない期間を0日にすることは不可能でも、子どもたちが少しでも安心して過ごせるスペースを確保し、遊びや学習の場を提供するためにもCFSは必要不可欠であるとともに、児童館は保護者の居場所にもなり得るという強みを活かして、災害時の子どもと保護者のケアを努めることが、児童館におけるCFSとしての担うべき役割である。

謝辞

本研究を行うにあたり、インタビューにご協力いただいた輪島市児童センターの職員の皆様に、厚く御礼申し上げます。

あわせて、本研究を行うにあたり、ご助言、アドバイス等ご指導いただきました徳島大学名誉教授・特命教授の中野晋教授、東京未来大学教員の西村実穂先生、調査に同行してくださった神戸高専の宇野宏司教授に、厚く御礼申し上げます。

参考文献

- 1) 消防庁，令和6年能登半島地震による被害及び消防機関等の対応状況（第112報），令和6年10月29日，<https://www.fdma.go.jp/disaster/info/items/259fefbfe16c3cee65bfd9cd961109ec141db56c.pdf>
- 2) 西村実穂：災害発生後に設置される子どもの居場所（CFS）運営時の課題，未来の保育と教育—東京未来大学保育・教職センター紀要—，第9号，pp.105-114，2022.
- 3) 日本ユニセフ協会，子どもにやさしい空間ガイドブック，2016，公益財団法人日本ユニセフ協会
- 4) こども家庭庁，児童館について，<https://www.cfa.go.jp/policies/kosodateshien/jidoukan/about/>
- 5) 気象庁，災害時地震・津波報告令和6年能登半島地震，令和6年9月9日
https://www.jma.go.jp/jma/kishou/books/saigaiji/saigaiji_2024/saigaiji_202403.pdf
- 6) こども家庭庁，令和6年1月1日石川県能登地方を震源とする地震に関する被害状況等について（第87報），令和6年10月29日，
https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/23d4d14b-12f4-439a-9b22-64671504c7e9/7b802c62/20241029_23d4d14b-12f4-439a-9b22-64671504c7e9_124.pdf
- 7) 石川県，令和6年能登半島地震における公立学校施設等の被害状況および対応について，令和6年2月13日，<https://www.pref.ishikawa.lg.jp/kyoiku/syomu/kaigi/r06/documents/20240214h01.pdf>
- 8) 児童健全育成推進財団，令和6年能登半島地震における児童館等支援活動レポート2，令和6年3月29日，<https://www.jidoukan.or.jp/info/news/ead9a253692b>