

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 27 日現在

機関番号：32648

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25350945

研究課題名(和文) 他の施設と複合される保育所・学童保育所の災害時における安全確保に関する研究

研究課題名(英文) Evacuation System of Day Nurseries in Complex Buildings

研究代表者

小池 孝子 (KOIKE, Takako)

東京家政学院大学・現代生活学部・准教授

研究者番号：50508778

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,100,000円

研究成果の概要(和文)：複合型保育所の設置について基準を設けている自治体は確認されず、避難訓練に関して複合型保育所に関するガイドラインや指導がある自治体は非常に少数であった。急速に設置が進む地域型保育の施設建物には他の施設と複合しているものが多いことが明らかになった。これらの施設では、複合施設との連携体制を築けていないものが少なくなく、これについての自治体による指導も十分とはいえないことがわかった。災害時の自治体との連絡体制についても評価は低く、自治体には施設側の不安を払拭し、安全を確保するための対策が求められる。

研究成果の概要(英文)：Through a questionnaire survey for local authorities of the whole country, we find there is not any authority which has criteria on day nurseries in complex building and there are very few authorities which has a guideline of evacuation for them. Since 2015, The Comprehensive Support System for Children and Child-rearing has started. Under the new system, municipal-level childcare services which provide day care to children aged from 0 to 2 years old in a small group are established as licensed services. We find most of those nurseries are built as a part of complexes with other facilities, and nearly the half of them does not have cooperation system with the neighborhood, and is not satisfied with contact system in emergency with local authorities.

研究分野：建築計画

キーワード：保育所 安全確保

1. 研究開始当初の背景

(1) 都市部における待機児童の問題は、少子化による子どもの絶対数の減少の中にあつて依然として解決すべき大きな課題として存在している。地方自治体は認可保育所の整備だけでなく独自の施設基準を設けて認可外保育施設の設置を進めているほか、2012年4月には児童福祉施設最低基準が条例委任され、地方自治体の果たす役割の重要性が増大した。また、条例委任と同時に、用地確保が難しい東京都など都市部の自治体に限っては2年間の制限付きながら面積基準について切り下げを含めて独自に設定してよいとされ、35の市区が指定された。今後、各自治体が条例によりどのような基準を制定していくのか、注視が必要である。

(2) 先行研究では、用地確保が困難な都市部において、条例委任以前から各自治体が独自の基準で運営を補助している認可外保育施設の施設環境を中心に、良好な保育環境確保について検討してきた。その結果、都市部における保育所は認可・認可外ともに住宅をはじめとする他の用途建物と複合して設置されるものが多いことを明らかにした。

2. 研究の目的

(1) 今後、各地方自治体が条例を制定していくにあたっては、複合型保育所に特有の課題についての見識が不可欠である。

(2) 複合型の保育施設と複合される施設との間には、日常的な関係性に関する問題がある場合が少なくない。これまでの研究ではこの解決策として建築計画的な解決策を探ってきた。本研究ではこれに加え、非日常である災害時の安全確保のために、複合施設との連携というソフト面の対策についても現状を明らかにするとともに、複合施設、居住者、管理会社、さらには近隣施設と取り決めておくべきことなどについて検討する。

3. 研究の方法

(1) 東日本大震災罹災時の状況およびその後の対応について、被災地域の保育施設を中心にヒアリング調査を実施し、非常時における複合型保育所に特有の問題について整理した。

(2) (1)で得られた知見をもとに、全国の自治体の保育担当課に対し、今後の保育施設整備の方針および自治体の独自認可基準の有無、複合型保育所への対応策等についてのアンケート調査①を実施した。

(3) 「子ども・子育て新制度」の実施に伴い、急速に設置が進む地域型保育（小規模保育、家庭的保育など）について、施設整備状況および防災計画に関するアンケート調査②を実施した。

表1 調査概要①

調査対象	全国基礎自治体
調査期間	2015年10月～12月
調査方法	郵送による配布・回収
回収率	配布数:1741 回収数:576 回収率:33%
調査内容	「保育事業の整備状況・整備方針に関する調査」 ・各自治体の人口、待機児童数、保育施設設置状況 ・認可保育所、地域型保育事業の認可基準について ・災害対策について ・今後の整備方針について

表2 調査概要②

調査対象	都心8区の認可保育所、東京都内の地域型保育施設、こども園、認証A、認証B及び認可外保育所、横浜市内の地域型保育施設、こども園、横浜保育室、及び認可外保育施設
調査期間	2016年10月～12月
調査方法	郵送による配布・回収
回収率	配布数:1901 回収数:318 回収率:16.7%
回答施設 ※括弧内は回答数	認可保育所(64)、小規模保育事業A型(66)、小規模保育事業B型(29)、小規模保育事業C型(13)、事業所内保育所(3)、認定こども園(12)、東京都認証保育所A型(67)、東京都認証保育所B型(12)、横浜保育室(17)、その他認可外保育施設(31)、種別不明(4)
調査内容	「保育所の施設整備に関するアンケート」 施設概要、災害対策、複合・転用の状況、施設環境

4. 研究成果

(1) 調査①より、全国の自治体の保育環境整備の実態および保育所整備方針について整理した。

①独自認定の保育事業

保育施設を各自治体で独自認定する仕組みのある自治体は、回答のあった576自治体のうち34で、人口規模の大きい自治体ほど、実施件数が多い傾向がみられる(表3)。

②各自治体の認可基準の設定状況

認可基準を国基準通りとしている自治体の割合を施設種類ごとに表4に示す。ほとんどの項目で、「国基準通り」としている自治体が約95%を超えている。施設種類ごとに「独自基準あり」と回答している自治体の割合をみると、認可保育所が最も多くなっている。

認可保育所の職員数の設定基準(表5)では、1歳児クラスの職員を国基準よりも多く配置する傾向がみられるほか、小規模保育B,C型及び家庭的保育の職員資格の項目で、保育士資格を厳しくする独自基準を設けている自治体が見られる。認可保育所の保育室面積の設定基準(表6)では、0,1歳児室、乳児室を3.3㎡/人としている自治体が38あり、そのうち東京都が12自治体、県条例で面積規定を設けている山形県が5自治体となっている。複合型保育所の設置についての基準を設けている自治体は確認できなかった。

③新制度成立に伴う移行

新制度成立に伴い、認可外保育施設から認可保育所・地域型保育所に移行があった自治体の割合を待機児童数別に図1に示す。待機児童数の多さに比例して移行件数も増加傾向にあり、各自治体の待機児童数が移行計画に影響を与えていると考えられる。また、全体として、認可保育所よりも地域型保育所への移行割合が高くなっている。地域型保育所

は、認可保育所よりも国基準の設定が低く、特に待機児童を抱えている地域にとっては、認可保育所と比較して設置がしやすいことが要因の一つであると考えられる。

④災害対策について

災害時の保育施設の対応について、施設に配布しているマニュアルなどがあるか聞いたところ、205 (35.6%) の自治体が「あり」と回答した。

複合型の保育施設の災害対策について、ガイドラインや指導があるか聞いたところ、「あり」との回答は23自治体 (4.0%) にとどまった。ほとんどの自治体が災害対策について特段の指導を行っていないことが明らかとなった。

(2) 調査②より、都市部における保育施設による施設複合、既存建物の活用の実態と、防災への取り組みについて整理した。

①保育施設整備の実態

保育施設の運営主体は、認可、地域型、認可外による傾向の違いがみられる。認可外では株式会社の占める割合が6割程度と非常に高く、認可、地域型でも3割程度を占める。

保育施設の定員と現員の関係を見ると、全体の約半数が「定員=現員」の線上に位置するが、定員より現員が多い施設も認可、認可外双方にみられ、余裕のない状態で保育を行っていることが推察される。

地域型保育の保育室面積と現員の関係では、現員は多くが基準いっばいの19人である。また、面積は国基準である「3.3㎡/人」を多くの施設が満たしているが、満たしていない施設もみられる。

②施設複合

保育施設が単独建物か他の施設との複合建物かの別を図2、複合する施設種類を図3に示す。全体では単独施設である保育施設は2割に過ぎず、複合している施設は8割と、多くの施設が他施設と複合していることが分かる。なかでも小規模保育A,Bは複合である割合が高く、こども園は単独施設の割合が高い。複合施設の内訳は住宅が圧倒的に多く、続いて店舗や事務所となっており、集合住宅やテナント型ビルに多くが設置されていることが推測できる。屋外遊び場についても複合型の半数近くがないと回答しており、地盤面の園庭に限ると複合型の2割程度しか保有していない(図4、5)。

③認可施設への移行

2015年以降認可施設を開設したうち、「地域型」「こども園」では元の事業から認可に移行した施設が70%を超え、高い割合である(図6)。特に小規模保育施設は移行施設が80%を超えている。元の事業は、家庭的保育や認可外保育施設、小規模保育室、保育ママ

表3 独自認定の保育事業設置自治体

人口規模(自治体数)	独自認定の保育事業 (()内は実施件数、※は件数不明)
~100人 (1/37)	京都府伊根町(0)
~1000人 (6/180)	北海道美幌市(0)、群馬県嬭恋村(1)、栃木県那須烏山市(2)、長野県池田町(※)、山梨県忍野村(※)、和歌山県上富田町(0)
~2000人 (2/74)	山形県新庄市(7)、静岡県函南町(※)
~5000人 (7/121)	宮城県栗原市(2)、東京都千代田区(4)、埼玉県志木市(3)、静岡県裾野市(1)、奈良県桜井市(※)、香川県観音寺市(1)、沖縄県石垣市(3)
5000人~ (18/156)	北海道札幌市 (6)、秋田県秋田市(5)、宮城県仙台市(44)、東京都文京区(9)、東京都葛飾区(12)、東京都江東区(4)、神奈川県相模原市(44)、群馬県太田市(1)、埼玉県戸田市(5)、埼玉県さいたま市(109)、千葉県浦安市(5)、千葉県船橋市(9)、千葉県千葉市(52)、愛知県西尾市(0)、静岡県浜松市(21)、大阪府池田市(2)、兵庫県宝塚市(8)、奈良県橿原市(0)

表4 保育施設種別施設基準「国基準通り」の割合

	職員数	職員資格	保育室面積	給食	園庭
認可保育所	87.1% (n=459)	99.1% (n=456)	89.0% (n=454)	96.2% (n=453)	98.7% (n=454)
小規模A	97.4% (n=343)	99.1% (n=338)	97.4% (n=340)	97.1% (n=339)	99.7% (n=336)
小規模B	98.2% (n=337)	95.2% (n=333)	97.9% (n=334)	97.9% (n=333)	99.7% (n=332)
小規模C	96.3% (n=328)	91.4% (n=326)	98.8% (n=325)	98.2% (n=325)	99.7% (n=323)
家庭的保育	95.0% (n=337)	91.3% (n=333)	98.2% (n=334)	98.2% (n=333)	99.4% (n=331)
事業所内保育	96.5% (n=335)	97.0% (n=331)	90.4% (n=333)	97.3% (n=331)	99.1% (n=326)
居宅訪問型保育	99.7% (n=321)	95.0% (n=317)	95.1% (n=306)	96.1% (n=306)	97.0% (n=304)

表5 認可保育所 職員数 認可基準

		国基準					独自基準				
		3:1	2.5:1	2:1	1.5:1	1.2:1	2.5:1	2:1	1.5:1	1.2:1	1:1
0歳児 n=410	基準	3:1	2.5:1	2:1	1.5:1	1.2:1					
	自治体数	407	1	2							
1歳児 n=454	基準	6:1	5:1	4.5:1	4:1	3:1	2:1				
	自治体数	401	32	5	9	6	1				
2歳児 n=414	基準	6:1	5:1	4:1	2:1						
	自治体数	409	2	2	1						
3歳児 n=423	基準	20:1	18:1	15:1	5:1						
	自治体数	403	1	18	1						
4歳児 n=416	基準	30:1	27:1	25:1	20:1	5:1					
	自治体数	403	2	7	3	1					
5歳児 n=416	基準	30:1	27:1	25:1	20:1	5:1					
	自治体数	404	2	7	2	1					

表6 認可保育所 保育室面積 認可基準

国基準	独自基準	回答自治体数 n=157
0.1歳児:乳児室 1.65㎡/人 又はほふく室 3.3㎡/人 2歳児以上:保育室 1.98㎡/人	0.1歳児:3.3㎡/人 乳児室:3.3㎡/人	406
	0歳児:乳児室、ほふく室 5.0㎡/人	38
	0.1歳児:公立5.0㎡ 他は国基準	5
	1歳児:3.3㎡/人 他は国基準	1 東京都新宿区
	0.1歳児:乳児室又はほふく室 原則5㎡/人	1 鳥取県八頭町
	2歳児:保育室及び遊戯室 原則2㎡/人	1 石川県金沢市
	0歳児:乳児室、保育室5㎡/人 1歳児:乳児室、保育室3.3㎡/人 2歳児以上:保育室1.98㎡/人	1 東京都小平市
	その他	4

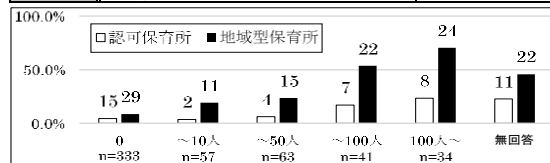


図1 認可外施設からの移行があった自治体の割合 (待機児童数別)

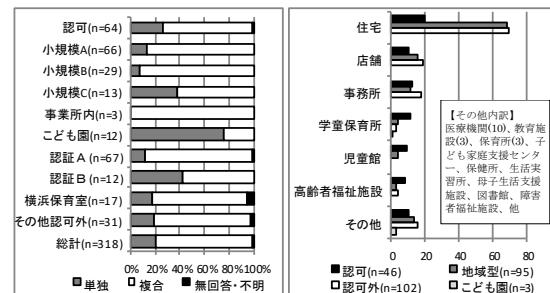


図2 単独・複合施設の別 (n=318)

図3 複合している施設 (n=246)

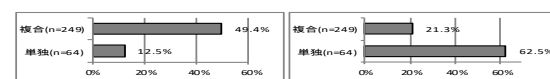


図4 屋外遊び場なしの割合 (n=313)

図5 園庭(地盤面)有りの割合 (n=313)

が多いことがわかる(表7)。一方、認可に移行していない理由(図7、表8)として、「建物が基準を満たしていない」「保護者の保育ニーズに合わない」があげられ、調理施設や誰でもトイレの設置など保育施設としての建物の基準のハードルが高いことがわかる。また、行政区域を超える利用者や、認可施設に入れない家庭などへの対応も理由としてあげられている。

④保育施設の種類

保育施設の種類を満足度を図8に、更に満足度の高かった「採光」、満足度の低かった「保育室の広さ」の評価について新築と転用別に示す(図9、10)。全体では満足度の高かった採光は、新築では約半数が満足であるのに対し、転用施設では30%弱で不満足が30%程度である。保育室の広さも同様に、不満足度は新築より転用の方が大きく、4割程にのぼり満足度も新築より転用の方が小さい。新築と転用施設とで環境に差が見られる。

⑤災害対策

防災マニュアルは90%以上の施設で作成されており、施設種類による差は少ない(図11)。マニュアルの作成者は自園がもっとも多く、以下、運営者、自治体と続いている。株式会社運営施設では、自園作成と運営者作成が半々という割合である(図12)。

避難訓練で想定している災害には地震と火災が多く、不審者、台風、津波、川の氾濫と続いている(図13)。その他には、竜巻(3件)、引き渡し訓練(3件)、事故(2件)といったものがみられる。

災害発生時における情報収集手段はインターネットが最も多く、続いて自治体、ラジオ、テレビ、運営者となっている(図14)。自治体との間に災害時に避難・待機指示の連絡体制がある割合は8割近いが、施設種類ごとに違いもみられる(図15)。連絡方法はメール、電話といったものが多く、非常時に不通となる可能性や気付きにくい、遅いなどの理由から、連絡体制に対する評価は高くない(図16、17)。非常時にも有効と考えられる無線での対応を用意している割合は認可と地域型・認可外の間で差がみられる(図18、 $p < 0.01$)。

非常時の対応について近隣との協力体制を持っている施設は全体の約半数となっている(図19)。協力体制の相手先は、近隣の保育所や学校などの施設や自治会が多くなっており、商店街の人や高校生が助けに来てくれる予定、津波の時に高層階に避難させてもらう予定などの回答もみられた(図20)。

複合施設についてみると、非常時の対策や協力体制についての打ち合わせを行っている割合は地域型と認可外で少なく、複合施設別では住宅や店舗、事務所との複合で少ないことがわかる(図21)。複合施設と合同避難訓練を行っている割合も住宅との複合施設

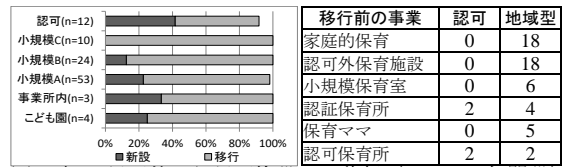


図6、表7 認可外から認可施設への移行(2015,16年開設)

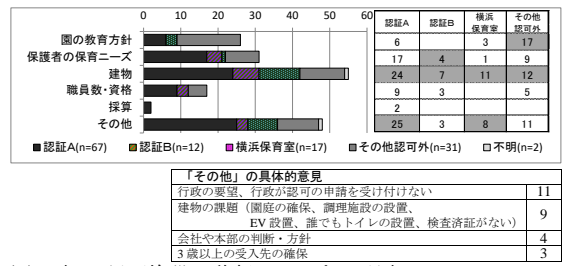


図7、表8 認可施設に移行していない理由

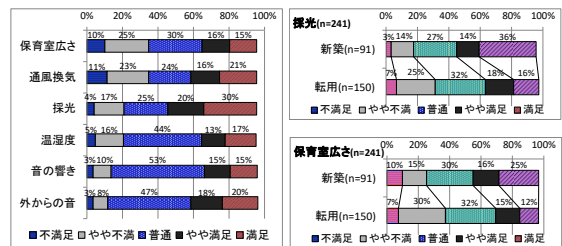


図8 環境評価(n=316)

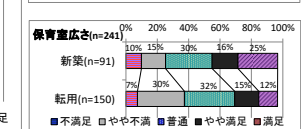
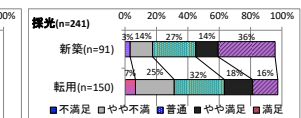


図9,10 採光,保育室広さ評価

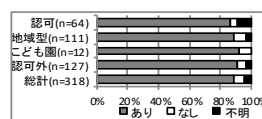


図11 防災マニュアルの有無

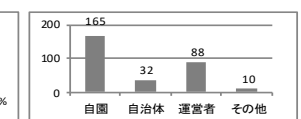


図12 マニュアルの作成者(n=282)

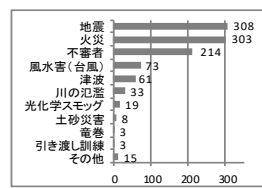


図13 避難訓練の想定災害(n=318)

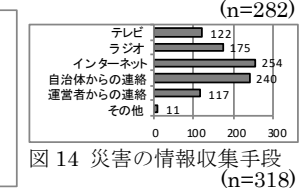


図14 災害の情報収集手段(n=318)

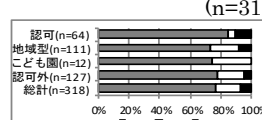


図15 災害時の自治体からの避難・待機指示体制

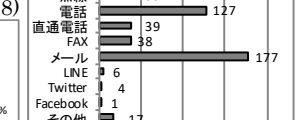


図16 自治体からの連絡方法(n=318)

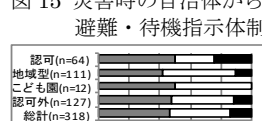


図17 自治体の連絡体制の評価

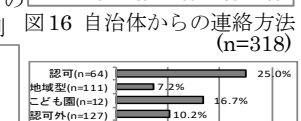


図18 無線連絡ありの割合



図19 近隣との協力体制

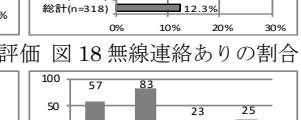


図20 協力体制の相手先(n=154)

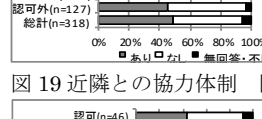


図21 複合施設との災害対策打ち合わせ

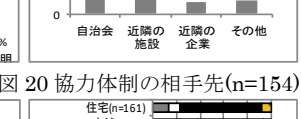


図22 複合施設との避難訓練

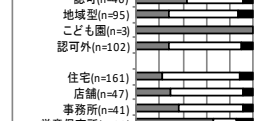


図23 自治体による複合施設との連携体制の指導・助言

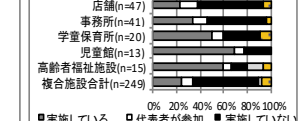


図24 自治体による複合施設との連携体制の指導・助言

で低く、全体でも 24.1%にとどまっており、代表者のみ参加を加えても 33.7%である(図 22)。こうした複合施設との連携について、自治体から指導や助言を受けている割合も 16.1%に過ぎず、具体的な内容の回答はみられなかった(図 23)。

(3) まとめ

保育所、学童保育所へのヒアリング調査からは、非常時に備えて、また日常的に、複合施設や近隣との良好な関係を築いているケースの存在が確認できた。しかしこうした関係については自治体の介在が確認できず、また数も多くはないことが推察できた。

自治体を対象とするアンケートでは、多くの自治体が国基準通りでの保育所整備を進める中、独自の認可基準を上乗せ設定している自治体、認可外保育施設に独自の認定基準を設けて整備を実施している自治体を確認できた。しかし、複合型保育所の設置について基準を設けている自治体は確認できなかった。避難訓練に関しては、複合型保育所に関するガイドラインや指導がある自治体は 4.0%と非常に少数にとどまった。

「子ども・子育て新制度」の実施に伴い、急速に設置が進む地域型保育の施設建物には他の施設と複合しているものが多く、集合住宅やテナント型ビルに設置されているものが多いことが明らかになった。防災という観点からこれをみると、複合施設との連携体制を築けていない施設が少なくなく、これについての自治体による指導も十分とはいえないことがわかった。災害時の自治体との連絡体制についても評価は低く、自治体には施設側の不安を払拭し、安全を確保するための対策が求められる。

5. 主な発表論文等

[学会発表] (計 3 件)

- ①小池孝子、江川紀美子、定行まり子、保育施設の整備と防災への取り組みについて—都市部における保育施設整備に関する研究 その1、日本建築学会、2017年9月1日、「広島工業大学(広島県広島市)」
- ②江川紀美子、小池孝子、定行まり子、保育施設による既存建物の活用の実態について—都市部における保育施設整備に関する研究 その2、日本建築学会、2017年9月1日、「広島工業大学(広島県広島市)」
- ③小池孝子、江川紀美子、定行まり子、「子ども・子育て支援新制度」における全国の保育施設整備に関する研究、日本建築学会、2016年8月24日、「福岡大学(福岡県福岡市)」

6. 研究組織

(1) 研究代表者

小池 孝子 (KOIKE, Takako)
東京家政学院大学・現代生活学部・准教授
研究者番号： 50508778

(2) 研究分担者

定行 まり子 (SADAYUKI, Mariko)
日本女子大学・家政学部・教授
研究者番号： 80235308

江川 紀美子 (EGAWA, Kimiko)
日本女子大学・家政学部・助教
研究者番号： 90630781