

保育所におけるリスクマネジメント

—東日本大震災後の宇都宮市保育所の対応を中心に—

長谷川 万由美
森 田 香緒里
良 香 織
永 井 知 子
糸 賀 みちる

Reexamination of Risk Management in Nurseries through Surveys of Nurseries in Utsunomiya

HASEGAWA Mayumi, MORITA Kaori, USHITORA Kaori,
NAGAI Tomoko, ITOGA Michiru

保育所におけるリスクマネジメント —東日本大震災後の宇都宮市保育所の対応を中心に—

Reexamination of Risk Management in Nurseries through Surveys of Nurseries in Utsunomiya

長谷川 万由美, 森田 香緒里, 良 香織, 永井 知子¹, 糸賀 みちる²
HASEGAWA Mayumi, MORITA Kaori, USHITORA Kaori,
NAGAI Tomoko, ITOGA Michiru

はじめに

2011年3月11日の東日本大震災は福祉サービスの現場にも大きな被害をもたらした。本論のテーマである保育所に限ってみても、被災三県（岩手県・宮城県・福島県）では多くの施設が保育が困難な状況に追い込まれた（表1）。また人的被害については、迎えにきた保護者に子どもを渡した後に津波に巻き込まれたケースでの行方不明も含め保育外で111人が犠牲となっているが、保育中の犠牲は3人とどまっている。

表1 保育所の被災状況

	被災施設数			保育園児の死者数(行方不明)	
	計	全壊	半壊	保育中	保育外
岩手	168	13	4	0(0)	25(16)
宮城	306	27	22	3(0)	53(15)
福島	248	3	9	0(0)	2(0)
三県合計	722	43	35	3(0)	80(31)

出典：河北新報2011年10月4日

今回の未曾有の大震災の最中であって、自力では逃げる事が不可能な子どもたちを多く抱える保育所で犠牲が3人とどまった理由のひとつに、日頃からの保育所のリスクマネジメントの効果があるのではないかと考え、東日本大震災への対応の実際と課題を検討することを研究の目的として、保育所や保育士への調査を行った。また、東京電力福島第一原子力発電所爆発事故(以下原発事故とする)の影響という、今までのリスクマネジメントの対象にはない要素へ保育現場でどのように対応すべきかを検討する事がかりとして、放射線量の比較的高い地域の保育所への聞き取り調査も行った。本報告では、その中でも、宇都宮市にある保育所に対する調査結果を中心に、保育所におけるリスクマネジメントと震災による影響について考察する。

¹ 教育学部総合人間形成課程（現・長崎大学大学院医歯薬学総合研究科(医学系神経機能学分野)研究協力員)

² 教育学研究科修士課程（現・葛飾区役所）

1. 保育所における震災時のリスクマネジメント

(1) 福祉サービスにおけるリスクマネジメント

厚生労働省の「福祉サービスにおける危機管理（リスクマネジメント）に関する取り組み指針」では福祉サービスにおけるリスク（危機）を「サービス利用者自身の身体上のケガ、感染症、食中毒、健康・安全に直接的影響を与える事故」と考え、「事故を限りなくゼロにする、万が一起きてしまった場合に対処することはもとより、同じような事故の再発を防止する対策を講じるなど積極的な姿勢を持つ」ことが重要だと述べられている（福祉サービスにおける危機管理に関する検討会、2002）。そのために、利用者や家族とコミュニケーションをとること、苦情を解決する仕組みの構築、ヒヤリハット事例からの事故傾向の把握を行う必要があるとされている。

しかし、一般的な企業等でのリスクマネジメントと福祉サービスにおけるリスクマネジメントの大きな違いは、リスクを未然に回避するために、利用者個人の尊厳や自立性を損なうことがあってはならないという点である。社会福祉法第三条では福祉サービスの基本理念として「福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するものとして、良質かつ適切なものでなければならない」と定められており、リスクを回避するためとはいえ、この理念に反するような結果は望ましくないと考えられる。そこで指針を定めた福祉サービスにおける危機管理に関する検討会では、福祉サービスではリスクマネジメントよりも、サービスの質を高めること、すなわちクオリティーインプルーブメント（quality improvement、QI）を通じて多くの事故が未然に回避できるという考え方を基本におくべきだとしている。さらにリスクについても、例えば、保育を例にとると、絶対あってはならないものと考えてしまうとこどもがけがしないように少しでも危ない遊びはしないなど保育内容に大きな影響も出てくることから、「その出来事が人間としての尊厳を冒すことであつたり、安全や安心を阻害しており、提供するサービスの質に悪い影響を与えるものである」かどうかという判断に基づき、対処すべきリスクかどうかを検討する必要があると指摘している。

また、災害によるリスクは未然に防げればそれに越したことはないが、今回のような広範囲で大規模な災害の場合には、事前のリスクマネジメントだけでなく、災害があつてもサービスを継続して提供できるための準備も必要である。「*職員が出勤できなくなる*施設が利用できなくなる*設備が利用できなくなる*物品（食料品、消耗品、ガソリンなど）が調達できなくなる*ライフライン（電気、ガス、水道、通信）が使えなくなる、このような事態になつても利用者へのサービスを継続できるようにする計画」を事業継続計画（business continuity plan、BPI）といい、福祉サービスではサービスが提供できないことが利用者の生死にもかかわることも少なくないため、BPIも視野に入れた災害時マニュアルの策定が必要となつてきている（浜銀研究所、2012:4）。

(2) 保育所における災害リスクマネジメント

次に、福祉施設の中でもとくに保育所の災害時に焦点をあてて、リスクマネジメントについて考えていきたい。保育サービスにおける災害などの非常時のリスクマネジメントとしては、児童福祉施設最低基準や保育所保育指針で事故や安全対策の実施について触れられている。

児童福祉施設の最低基準を定めた児童福祉施設最低基準の第六条では、第一項で「児童福祉施設においては、軽便消火器等の消火用具、非常口その他非常災害に必要な整備を設けるとともに、非常災

害に対する具体的計画を立て、これに対する不断の注意と訓練をするように努めなければならない。」とし、さらに第二項では「前項の訓練のうち、避難及び消火に対する訓練は、少なくとも毎月一回は、これを行わなければならない」と月一回の避難訓練を行うように定めている。保育所保育の基本原則となる保育所保育指針では、「第五章 健康及び安全」において「2(2)イ 災害や事故の発生に備え、危険箇所の点検や避難訓練を実施するとともに、外部からの不審者等の侵入防止のための措置や訓練など不測の事態に備えて必要な対応を図ること。また、子どもの精神保健面における対応に留意すること」とされている。

幼稚園など就学前児童をあずかる他の施設と比較した保育所の特徴は、月1回は避難訓練を行っていること、乳児を有していること、子どもが保育所にいる時間は保護者は自宅にいない場合が多いこと、おやつ・昼寝の時間があること等が挙げられる。保育所のリスクマネジメントを進める上でこれらのことを念頭に置く必要がある。そのうえで保育所におけるリスクマネジメントでも、ヒヤリハット事例から原因を検討し、対策を講じることが重要である。その際、前項で触れたように、リスクを恐れるあまりに、子どもの発達と尊厳を阻害するようなサービスとなっていないか、QIの視点から常に検討することが重要である。

2. 保育所への震災の影響

(1) 宇都宮市調査の概要

保育所における震災当日及びその後の対応、リスクマネジメントの変化についてより具体的に検討するため、宇都宮市保育課への聞き取り調査および宇都宮市の保育所へのアンケート調査を行った¹。市内の全保育施設114施設に郵送し、有効回答数57、有効回収率は50%だった。返信の内訳は宇都宮市の公立認可保育所15施設のうち11施設、民間認可保育所56施設のうち25施設、無認可保育所23施設のうち13施設、事業所内保育所20施設のうち8施設、計57施設であった。

(2) 震災発生時の様子

地震が発生した午後2時46分には全体の63.2%がお昼寝の時間、19.3%が着替え中とほとんどが通常保育の時間ではなかった。宇都宮でも震度6強の大きな揺れがあったが、こどもはおおむね落ち着いており(68.4%)、地震後はおおむね落ち着いて計画・マニュアル通りに対応できたと回答している(73.7%)。建物内にガラスの破片が散乱していたり、園庭に敷いたブルーシートにパジャマのまま避難したり、園舎外に避難したのは、全体の77.0%で、しなかったのは20.4%にとどまる。しかし、園舎外に避難しなかったといっても建物内が安全だからというわけではなく、「外が寒くしかたなく建物の中にいた」という園もあった。外に避難していた時間は図1のようにおおそ19時までにはほとんどの園が館内に戻っている。

¹ 宇都宮市への聞き取り調査は2011年9月に保育課に対して震災直後の市の対応やその後の施策等について聞いた。アンケート調査は宇都宮市の114保育所(公立認可15、私立認可56、認可外23、事業所内20)を対象として2011年11月から12月にかけて行った。回収率は50%だった。また震災時の状況とその後の対応をより詳細に明らかにするため、保育所を対象とした聞き取り調査も行った。聞き取り調査は2011年10月から12月に11保育所(高根沢町2、那須塩原市5、宇都宮市4)で行った。

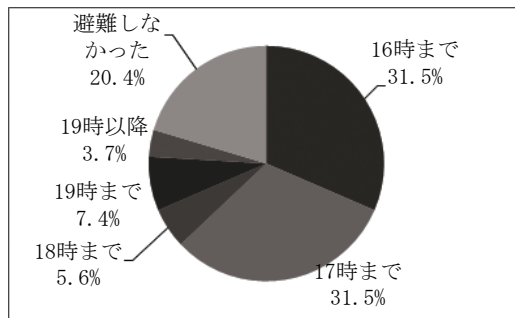


図1 外に避難していた時間

表2 建物等への被害状況 (N=57)

	あった	なかった	無回答
建物や設備の損壊や破損	54.4	45.6	0.0
園庭の施設や遊具等の損壊	10.5	87.7	1.8

破損、損壊の保育内容への影響について自由記述で聞いたところ「給湯関係の修復までお湯によるおしり洗いができず、おしりふきを使用」「ガス器具が壊れて給食が出せなくなった」「給食を園庭で煮炊きしていた」「土曜日の保育を休んだ」などの影響があった。

市への聞き取り調査によれば、市の担当課では市内の保育所を3月11日、12日のうちに巡回訪問調査を行い、被害状況について把握するとともに、その後は福島県からの避難者の避難所に対して訪問保育を派遣するなどの対応を行った。

(3) 震災直後の保護者への対応

当日の保護者のお迎えについては「通常と変わらない」(10.8%)や「通常より遅かった」(15.8%)よりも「通常よりも早かった」が77.2%と多く、大きな混乱がない園が多かった。一方、「年長組が卒園遠足で遠方に出ており、帰園が翌朝5時近くになった」園もあった。また、通常よりもお迎えが早いケースが多いといっても、その間ライフラインは止まったままの園が多く、「夕方日が落ちてから寒くなったので職員のお腹にホッカイロをはりだっこした」「残りが5人くらいになってからは職員の車の中で過ごした」「停電のため照明は懐中電灯とろうそくで代用し寒さは布団等を使用してしのいだ」「園庭に車を移動してライトを点け、部屋を明るくした」など明かりと寒さへの対応が課題となった。

(4) 震災当日の子どもへの対応

当日の子どもへの対応として自由記述からは「一部の園児が普段と違う状況に動揺し「しくしく」と泣く姿が見られたので抱きかかえ声をかけ安心感を与えるよう努めた」「食べさせようとしても食べない、眠くても寝れない子どもがいた」「子ども達が暗くて寒い所にいたので毛布でくるんだりして暖かくし安心していられるようそばに寄り添っていた」など子どもの安全確保と不安の取り除きに苦慮していた様子がうかがわれる。

(5) 計画停電への対応

宇都宮市では2011年3月14日から4月に入るまで市内の多くの地域で計画停電が行われた。グループごとに停電時間が違ったが、その時間に応じて、保育内容に大きな影響がでた。以下に自由記入で書いてもらった計画停電による不具合について表3に整理しておく。とくに備蓄ができない電気が止まったことにより、トイレ、調理、照明、暖房などに支障をきたし、結果として保育内容の変更も必要となったということがわかる。

表3 計画停電の保育内容への影響

<p>【トイレ】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○トイレの水道が電気がないと流れないので水の汲み置きで対応した <p>【照明】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○延長保育を懐中電灯数本で行った ○夕方以降、停電中のセキュリティが心配だった ○外の方が明るく部屋が暗くて子どもがこわがって泣かないようにするのが大変だった <p>【暖房】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○暖房が使えないため、寒さ対策が大変だった ○保護者が迎えに来るまで自動車暖を取りながら待った <p>【電気機器】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○停電中電話が使えなくなって困った ○パソコンが使用できず仕事が滞った ○危機管理システムの誤作動でベルが鳴りっぱなしとなった <p>【給食】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○乳児の調乳ができなかった ○給食の調理時間をずらさなくてはならなかった ○厨房が電磁調理器だったためお弁当持参とした ○調理関係はガスを使っているのである程度の調理はできるが、殺菌庫や冷蔵庫、スチームオーブン(ガス式でも電気を使う)等が使えず大変だった ○調理できないものがありメニューを変更した <p>【保育予定の変更】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○予定よりも早く迎えに来てもらった ○別の保育施設を利用してもらった
--

(6) 放射線の影響

2012年1月からは宇都宮市では、公立・民間問わずすべての認可保育所および園庭のある認可外保育所で空中放射線量の測定を開始している²。そのため定期的に放射線を測っていると回答したのは75.4%にのぼったが、「行ったことはない」「今はしていない」と回答したところもそれぞれ17.5%、3.8%あり、市内でもばらつきがでていることがわかる。給食の食材の放射線量測定については「現在行っている」が66.7%と最も多かった。市では2011年10月より、給食を施設内で調理している保育所57施設で給食の食材についても測定しているが、給食が外部搬入や給食がないところは測定の対象外と

² 宇都宮市保育課への聞き取り調査による。数値については次に発表されている。
<http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/oshirase/19078/020401.html>

なっているため、これについても市内で対応にばらつきが生じている³。

表4 放射線への対応 (N=57)

	現在行っている	以前行っていたが今は行っていない	行ったことはない	無回答
(1) 定期的に放射線量を測定する	75.4%	3.5%	17.5%	3.5%
(2) 給食の食材の産地や放射線量を確認する	66.7%	3.5%	14.0%	15.8%
(3) 外遊びの時間を少なくする	8.8%	56.1%	22.8%	12.3%
(4) 保護者に対して放射線に関する園の方針を説明する	50.9%	40.4%	5.3%	3.5%

その他、自由記述にて、その他の放射線対策について記入してもらったところ、以下のような内容が寄せられた。

表5 放射線対策

<ul style="list-style-type: none"> ○水道水は使用しない ○3月11日以降しばらくは防災ずきん、手袋着用で登園させた ○園庭の表土を除去し、園庭の砂の放射線量も測定して安全を確認した ○遠足に行先を変更した ○放射線に関して保育士の学習会を開いた ○食育のために植えた野菜を食べずに工作に使った ○原発事故後すぐに園独自で放射線測定器を購入した ○戸外遊びの後にはうがい、手洗いを徹底している

放射線の対応により、保育に制約が生じているかを尋ねたところ、「非常に制約」(7.0%)「まあ制約」(17.5%)が合わせて24.5%で、多くは「あまり制約でない」(68.4%)と回答した。しかし、自由記述にて、具体的な制約の内容について記入してもらったところ、以下のように、自然とのふれあいや毎年の行事などに大きな制約が出ている園もあり、保育内容や保育士・保護者・こどもに与える心理的負担も心配される。

表6 放射線の影響で生じた保育の制約

<ul style="list-style-type: none"> ○自然を取り入れた遊びや活動の自粛 ○食育活動での作物の扱い(食べずに工作にする、持ち帰らせても食べるように言わないなど) ○裸足にさせることへの躊躇 ○年間行事の内容 ○どろんこ遊びの中止 ○園庭や散歩のときの花摘みなど草花での遊びの自粛 ○室内で遊ぶ工夫

³ 施設内調理57施設の内訳は公立保育所13施設、私立保育所34施設、私立幼稚園8施設、認可外保育施設2施設となっている。

<http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/oshiraselist/19078/022461.html>

(7) 避難訓練・防災計画・保育内容の見直し

3月11日の震災を契機として、避難訓練や防災訓練の方法や内容等の変更を行ったかをたずねたところ、「すでに変更・見直しを行った」が47.4%、「変更・見直しを検討中」が31.6%と、震災を契機として訓練に関する対応を取った保育所が多く見られた。また保育内容の変更や見直しについて尋ねたところ「すでに変更・見直し」(29.8%)、「変更・見直しの検討中」(21.1%)と半分以上が何らかの変更や見直しを検討しており、「とくに変更なし、する予定なし」(45.6%)より多くなっている。

その内容について自由記述で尋ねたところ表7のように大きくわけて6つの内容が挙げられた。

表7 震災を受けて見直した避難訓練・防災計画・保育内容

<p>【避難ルートの確認】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○震災後、避難ルートの再確認をした ○二次避難場所を確認し全園児で実際に避難経路を歩いた <p>【保護者との連絡】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○保護者との連絡が取れなかった場合の集合場所を確認した ○保護者と職員への一斉メール発信の整備をする ○引き渡し方法の検討 <p>【備蓄・備品の整備】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○防災倉庫を設置し防災用具・食品等を確保した ○直後に避難に必要なもの見直しをする。避難バックの中に名簿を入れた ○園児の60%が24時間過ごせるような備蓄の準備した ○防災ずきんの取扱い方法の変更した ○おんぶひもの追加と使い方の練習した ○持ち出し荷物に名簿を入れる <p>【建物等の安全確認】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○午睡場所の検討と安全の確保をした ○大きい子のクラスは常に机が出ているので地震時にすぐにもぐれるが、0,1歳児は何も無いため、常時部屋に大きな毛布を置いておくことにした <p>【行事等変更】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○外部の施設で行っていた宿泊保育を園舎で行った ○散歩、遠足、園外お泊り保育の目的地や活動内容の変更を行った <p>【子どもへの対応】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○まず、先生のお話をよく聞き、急いで先生の回りに集まるよう毎日話すようにした

(8) 震災対応マニュアル

震災時の対応のためのマニュアルについて、以前から作成していた保育所は31.6%であるが、今回の震災を機に作成したところは22.8%、作成を検討しているところは24.6%あり、それら3つを合わせ80%近くの保育所で震災対応マニュアルに対応しているようである。

マニュアルがあるという保育所(45施設)に内容について尋ねたところ、図2のように保育中の警報時の対応については半数以上がマニュアルの中に定めているが、保育前の警報時や休園などの手続きについては検討されていないことがわかる。

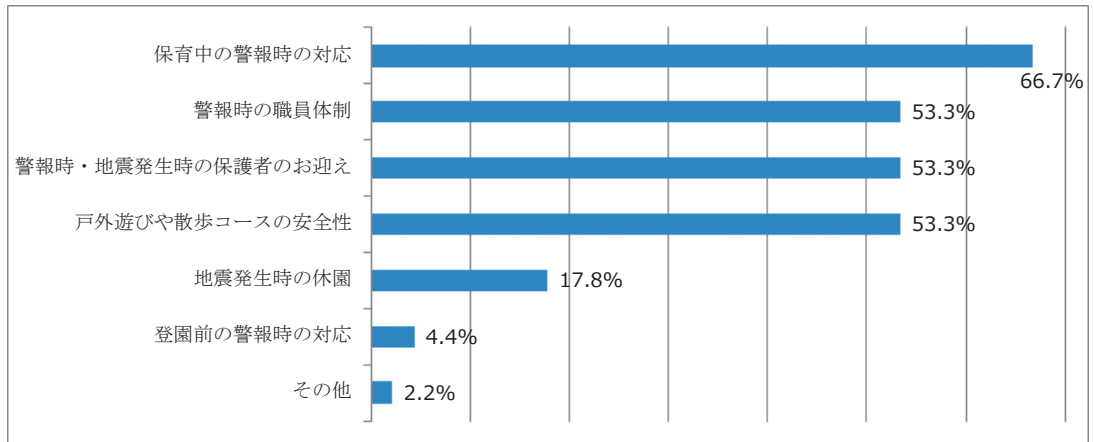


図2 震災対応マニュアルの内容 (n=45)

マニュアルの周知については、半数が職員が見られるようにしたり、職員で話し合う機会があると回答しているが、保護者についての周知は15.6%と低い割合となっている(図3)。

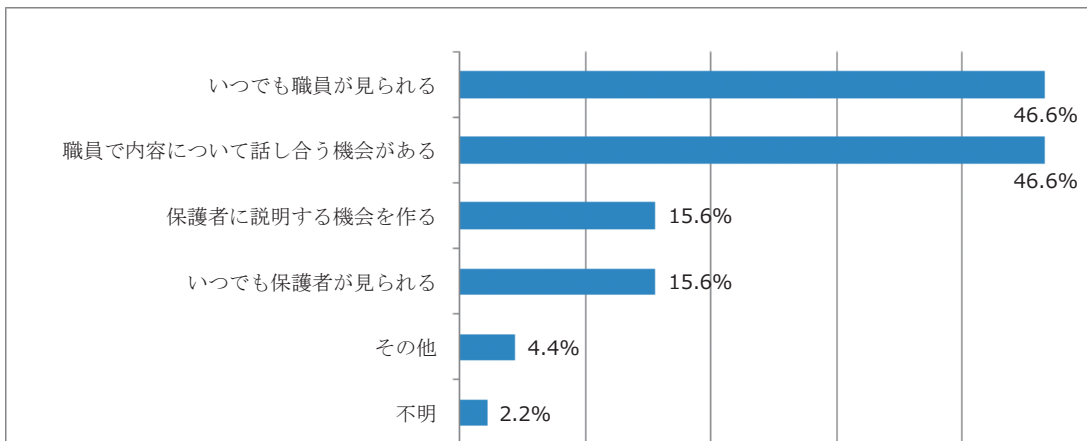


図3 マニュアルの周知 (n=45)

(9) 食糧備蓄や設備

食糧備蓄や設備について自由回答で記入してもらったところ、「震災当時は短期間だったので、なんとか対応できた」「ちょうどおやつ前で飲食の準備をしていたので大丈夫だった」との記述が多かったが、震災後の対応としては、「変更・見直しについて検討中」(31.6%)「すでに変更・見直しをした」(43.9%)と75%以上が何らかの対応をしており、「非常時に全園児が約1日避難生活できるよう備蓄した」「備蓄小屋を作り、備蓄の種類や数などを少しずつ増やしている」「非常持ち出し袋の見直し」などがあげられた。

宇都宮市では公立の認可保育所については市の予算で備品や備蓄食糧を購入し配給したため一定の内容が確保されたようだが、検討に時間がかかり、配給されるのは10月以降となったり、対応の時期や内容には保育所によりばらつきが大きいことがうかがわれる。

(10) 他組織との連携・研修

震災を機に、震災や放射線の対応等について他の園との情報交換の機会があるかを尋ねたところ半数が機会がある(52.6%)と回答している(「いいえ」43.9%、「無回答」3.5%)。危機管理や震災に関する研修などについては「以前より参加が増えた」と回答したのは38.6%だが、「参加はしたが増えてはいない」と回答したところが40.4%あり、合わせて約79%が危機管理や震災に関する研修に参加しているようである。

今後、保育園の危機管理や震災対応について、必要だと思われる研修内容としては図4のように今回の震災で保護者との連絡がつかなかったためか「保護者への連絡や連携の仕方」という回答が一番多かった。逆に、一番少なかったのが、「保育士のこころのケア」という回答であった。

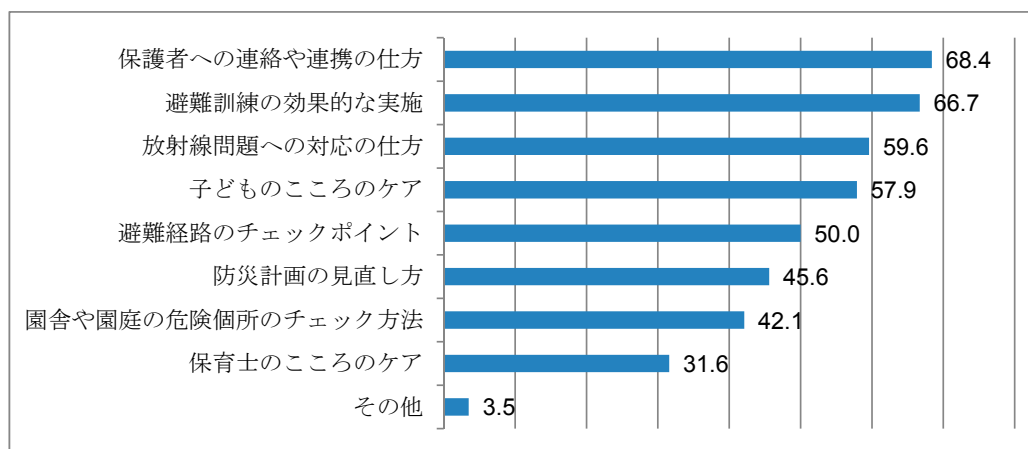


図4 今後研修に必要なと思う内容 (N=57, %)

3. 保育所のリスクマネジメントへの震災の影響

(1) 宇都宮市での対応

調査結果を概観すると今回の震災では、避難訓練通りに避難できたという保育所が殆どであったが、避難後の対応や次々と起こる原発事故や計画停電への対応の判断に迷ったところも多く、必要な備蓄品や避難経路の確保の見直しに難しさを感じている保育所もある。また、災害が発生した時間が多くの保育所で午睡中という子ども達がまとまっている時であり、3月という保育園生活にも慣れた時期ということが混乱を回避できた要因でもある。聞きとり調査ではこれが別の時期・時間だったらパニックになっていたかもしれないという声も挙がっている。一つのリスクだけでなく、それに伴って発生するリスク等様々なケースを予想し、安全に避難・避難後の生活を送れるよう、先を見越した対応をすることが課題となる。そのために、職員間や保育所間、そして保護者や地域住民と情報を共有しながら様々なケースに対応できるようにする必要がある。

宇都宮市ではこのような事態を受けて、緊急時メール配信サービスや保育園への防災備蓄品の配備を予算化し、保育所関連の震災対応の充実を図ることになっている。しかし、緊急時メール配信サービスについては、事業所内保育所は対象外であり、防災備蓄品の配備は事業所内保育所に加え認可外保育施設も対象となっていない。また保育サービスの民営化を計画的に進めている宇都宮市では、認可保育所のうち、民間の占める割合が約80%と大勢を占めており、建物の耐震化など基本的な施設

整備は個々の園や法人の判断となってくる。公立保育所13園のうち5園は1981（昭和56）年の建築基準法改正前に建てられたもので、そのうち2園は2011年度に耐震化が実施されるが、残りの3園は3年以内に民営化され、その際に新築となる予定なので、それまで耐震化工事は行われたいという⁴。こどもがたまたまこの園に通っているかにより、対応にばらつきが出ないように、あくまでも子どもの最善の利益を尊重した震災時対策が望まれる。

表8 平成24年度予算での保育所関連の震災対応

<ul style="list-style-type: none"> ○（新）緊急時メール配信サービスの稼働（情報連絡体制の確立） <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 保育園，小中学校等が提供する情報を保護者等に配信 ※ 公立保育園等（14 箇所），民間保育園（60 箇所），認定こども園（2 箇所），認可外保育施設（22 箇所），幼稚園（46 箇所），小中学校（93 校） ○（新）保育園・小中学校への防災備蓄品の配備（地域の防災力の向上） <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 公立保育園全園，市立小中学校全校に，食糧など一時待機に必要な物資を備蓄し，子どもの安全・安心を確保 ○保育園等の耐震化の実施（公共施設の耐震化の推進） <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 松原保育園，東浦保育園，中央市民活動センターの耐震化工事を実施
--

（2）放射線対策の保育への影響

今回の東日本大震災は、自然災害としての地震や津波の被害だけでなく、同時に起こった原発事故による被害が重なった。放射線への対応は、今までの保育所の災害マニュアルには入っていない事項であり、宇都宮市調査の例にもあるように、その対応も園や自治体それぞれの判断にまかされたといえる。

放射線による保育への影響を考えるために、原発事故により避難を余儀なくされた福島県南相馬市の保育所の訪問調査を2011年6月および8月に行った⁵。原発事故直後に発電所の20キロ圏内は強制退避、30キロ圏内は屋内退避となり、20キロから30キロ圏内が緊急避難区域に指定された。緊急避難区域では子どもや高齢者など影響をより受けやすい人を対象としたサービスの提供を控えるよう通達が出されたため、30キロ圏内の原町区にあった保育所3園（よつば保育園・北町保育所・原町聖愛保育園）は閉鎖をやむなくされた。そこで、30キロ圏外の鹿島区にある公民館で臨時保育園『なかよし保育園』を20キロから30キロ圏内の緊急避難区域指定が解除されるまで、三園合同の自主保育という形式で運営していた。自主保育のため行政からの運営費補助金もなく、狭い公民館に三園合同で、外遊びもできないため、通常の保育は難しく、保育内容に大きな制約を受けた。2011年夏には秋以降の緊急避難区域解除に備えて、それぞれの園庭や園舎の除染を始めたが、避難している園児が多く、園児数は震災前の1/3程度に減ってしまっており、安定的な運営が困難な状況が続いている。

一方、避難勧告が出されないまでも、放射線量の高い地域は東北、北関東を中心に多くあり、栃木県那須塩原市もその一つである。保育所については2011年3月15日に外遊びを制限するよう市より連絡があり除染が済むまでの間、30分から1時間に外遊びが制限されていた。保育所への聞き取り調査によれば、次のような課題があがってきている⁶。

⁴ 読売新聞2012年5月3日付記事「耐震化遅れる公共施設」

http://www.yomiuri.co.jp/e-japan/tochigi/feature/utunomiya1333379815398_02/news/20120503-OYT8T01178.htm

⁵ 調査対象は、南相馬市原町区にあるなかよし保育園（6月）および原町聖愛保育園（8月）。

⁶ 2011年12月に震災や放射線への対応について聞き取り調査を那須塩原市の保育所7か所及び市に対して行った。

表9 長引く放射線対策の影響

- 外遊びの制限による子どもの発達への影響
- 地物を使えないことによる給食費用の増加
- 放射線測定業務による職員のストレス
- 先が見えないことによる職員のストレス

その後、公立園については、栃木県による測定（平成23年5月13日～19日実施）において、毎時1マイクロシーベルト以上を計測した2施設、及び市による測定（平成23年9月5日～26日実施）において毎時0.3マイクロシーベルト以上を計測した12施設の合計14施設で表土除去を行った。また民間園については栃木県による測定（平成23年5月13日～19日実施）において、毎時1マイクロシーベルト以上を計測した5施設、市による測定（平成23年9月5日～26日実施）において、毎時0.3マイクロシーベルト以上を計測した13施設、及び平成23年9月4日以前に表土除去が実施済みであった7施設の合計25施設で、市が全額補助をして表土除去工事を実施した。その結果、表土除去を行った39施設での放射線量は「実施前に平均「毎時0.48マイクロシーベルト」であったものが工事实施後に平均「毎時0.19マイクロシーベルト」まで減少し、平均「56.09パーセント」減少した」⁷。しかし、未就学児に対するガラスバジによる放射線被ばく量の測定や住宅除染が2012年9月以降に予定されており、現在も放射線への対応に追われているのが現状である。

さいごに

宇都宮市を中心とした本研究を通して、保育士の職務として幼い命を守るためにどうしたらいいかという検討を重ね、月に一度の避難訓練を積み重ね、ほぼその通りに行動できたことが、保育所での被害が最小限に食い止められた要因の一つであることが明らかとなった。また宇都宮市という、建物損壊の少ない地域でも、大震災を重く受け止め、災害マニュアルの見直しや備蓄品の整備などより効果的なリスクマネジメントのための方策を園や自治体が取り組んでいた。しかし、その後の放射能汚染への対応など、今までの保育所でのリスクマネジメントでは対応できない事態も進行中であり、保護者や地域との連携のもと、子どもの命をどう守っていくのかを考えていくことが必要となっている。今後は、とくに放射能汚染への対応に焦点をあてて引き続き保育所における震災時の対応について調査を行うとともに、QIやBCPの観点から保育のリスクマネジメントを検討していきたい。

本研究は「東日本大震災に係る災害復興再生に向けた宇都宮大学学長支援プロジェクト」の「震災と福祉施設」研究プロジェクト（代表・長谷川万由美）の研究成果の一部である。

参考文献・資料

天野珠路(2011a)『保育が織りなす豊かな世界－震災を経て生きる・遊ぶ・育ち合う』ひかりのくに
 ----- (2011b)「保育所の役割と使命を再考する－被災地における保育者の証言を通して」「なくそう！
 子どもの貧困全国ネットワーク」編『大震災と子どもの貧困白書』かもがわ出版、pp.260-268

猪熊弘子編(2011)『命を預かる保育者の子どもを守る防災BOOK』学研教育出版

⁷ http://www.city.nasushiobara.lg.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/004/421/hoikuen.pdf

小幡幸拓 (2012) 「被災地の保育」全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書2012』pp.146-150

掛札逸見 (2012) 『乳幼児の事故予防－保育者のためのリスク・マネジメント』ぎょうせい

定行まり子 (2012) 『東日本大震災における保育所・学童保育所の被災実態と防災避難に関する研究 (子ども未来財団平成23年度児童関連サービス調査研究等事業報告書)』子ども未来財団

浜銀総合研究所 (2012) 『災害に強い事業所づくり～利用者へのサービスを維持するための地域との連携のあり方～』(平成23年度厚生労働省社会福祉推進事業「突発的に発生する緊急事態における社会福祉事業の継続に向けたモデル事業継続計画 (BCP: Business Continuity Plan) 策定とその普及事業～地域のネットワークを活用したアプローチ」報告書)、浜銀総合研究所経営コンサルティング部

福祉サービスにおける危機管理に関する検討会 (2002) 『福祉サービスにおける危機管理 (リスクマネジメント) に関する取り組み指針～利用者の笑顔と満足を求めて～』厚生労働省雇社会・援護局福祉基盤課

福島大学東日本大震災総合支援プロジェクト「緊急の調査研究課題」(2011) 『震災後の保育現場が直面する課題とその対応事例に関する調査研究～リアルタイムの保育現場への支援をめざして～』報告書、福島大学

「なくそう! 子どもの貧困」ネットワーク編 (2011) 『大震災と子どもの貧困白書』かもがわ出版

「特集 東日本大震災と保育」『現代と保育』第80号 (2011) ひとなる書房

「特集 東日本大震災から何を学ぶか」『保育の友』(2011年12月号) 全国社会福祉協議会

DVD「3.11 その時、保育園は～いのちをまもる・いのちをつなぐ」(2011) 岩波映像

福祉新聞 (2011年3月以降) 福祉新聞社

引用 URL は2012年9月末に確認したものである。