

事業主体から見た学童保育施設の防災対策の現状と課題

Disaster Prevention Measures in After-School Child Sound Upholding Services

○生田 英輔¹
Eisuke IKUTA¹

¹ 大阪市立大学大学院生活科学研究科
Graduate School of Human Life Science, Osaka City University

Since after-school child sound upholding services outside the school has a variety of buildings and operators, disaster prevention issues are also diverse. In this research, a questionnaire survey was conducted on the after-school child sound upholding services in Osaka city, and responses were obtained from 82 facilities. Parents' society was the most business entity of the facility, others were social welfare corporations etc. We conducted a comparison between parent company association facility and social welfare corporation facility. As a result, there was a difference in building structure, building form, possession relation, disaster prevention drill, etc. The current situation and problems of disaster prevention measures of after-school child sound upholding services were clarified.

Keywords : After-School Child Sound Upholding Services, Disaster Prevention Measures, Questionnaire Survey

1. はじめに

共働き世帯の増加等により学童保育施設を利用する児童が増加している。このような施設のうち特に学校外の施設の災害時の安全性確保においては、ハード的要素（建築・設備的な対応）に加えてソフト的要素（人的対応）の両面からの対応が必要である。ハード的な災害時の課題としては、施設が設置される建物が多様であり、周辺環境も含めて災害リスクが多様であること、ソフト的な課題としては有資格の放課後児童支援員だけでなく、施設職員や保護者が運営にあたっているため、災害時の対応において混乱が生じる可能性があること等が挙げられる。学童保育施設は多様な災害リスクが想定されるが、大阪市においては市が事業主体として学童保育を設置せず、補助金支出のみという施策を現在も続けている。従って、ハード面・ソフト面の両において施設が一樣ではない。さらに、利用者の父母自らが指導員と協力して学童保育所を市内各地につくり、父母自らが運営（民設民営）するという、全国の学童保育から見ても特異な地域となっている。

このような現状を踏まえ、本研究では、大阪市を対象とし、市内の学童保育施設職員への防災対策に関するアンケート調査を通して学童保育施設の防災上の課題を明らかにすることを目的としている。前述したとおり、大阪市の学童保育施設の事業主体が多様であることから、事業主体から比較を行う。なお、本研究では大阪市における関連事業のうち、「留守家庭児童対策事業（通称 放課後児童クラブ）」を対象とし、「児童いきいき放課後事業（通称 いきいき）」は対象としない。両事業の特徴等を表 1 にまとめる。この表から事業主体・運営主体以外にも両事業は実施場所が異なることが特徴であり、留守家庭児童対策事業は民家やビル等を賃借している施設が多い。また、児童いきいき放課後事業が市立小学校を基盤に設置されていて、対象児童は通学している小学校と同じ敷地内の施設を利用できるのに対し、留守家庭児童対策事業では必ずしも居住する校区内に限定されず、事業内容等を考慮し居住する校区外にある施設を利用す

ることもある。留守家庭児童対策事業は利用時間や事業内容において施設ごとに特徴があり、主体的に保護者が施設を選択している。また、利用料の面から利用者数には大きな差があるが、留守家庭児童対策事業の利用者は積極的に施設を利用している者が大半であるのに対し、児童いきいき放課後事業では登録のみで利用があまり多くない利用者もいる。

表 1 大阪市における学童保育関連事業

	留守家庭児童対策事業	児童いきいき放課後事業
事業主体	民間（法人格の有無や法人種別は不問）大部分が保護者会による運営	大阪市
運営主体	同上	公募選定事業者に業務委託各「いきいき」では「いきいき活動運営委員会」により運営
実施場所	実施場所は各事業実施者が確保。大部分が民家等 平成 27 年度 106 か所	市内全市立小学校の余裕教室等を利用 平成 27 年度 292 校 293 か所
利用者数	平成 27 年度 登録児童数 2,716 人	平成 27 年度 登録児童数 62,309 人
保護者負担	利用料および実費徴収あり。金額は各事業実施者が独自に決めている	無料（時間延長については有料で、金額は実施場所により異なる） ただし、平成 21 年度から安全管理経費として年額 500 円が保護者負担

表 2 に大阪市 24 区の市立小学校数と留守家庭児童対策事業箇所数を示す。小学校数（校区数）と対策事業箇所数は必ずしも関連しておらず、保護者会運営施設等では熱心な保護者が継続的に施設運営を次世代へ引継ぎ、

運営を継続している地域がある一方で、公設の事業のみで賄っている地域があることがわかる。市中心部よりは周縁部に位置する地域で留守家庭児童対策事業が多い傾向にある。

表2 大阪市24区の市立小学校数と留守家庭児童対策事業施設数

市立小学校	留守家庭児童対策事業	市立小学校	留守家庭児童対策事業
北区	11	0	
都島区	9	6	
福島区	9	3	
此花区	8	3	
中央区	7	1	
西区	8	3	
港区	11	4	
大正区	10	0	
天王寺区	8	3	
浪速区	8	1	
西淀川区	14	7	
淀川区	17	4	
東淀川区	17	11	
東成区	11	4	
生野区	19	4	
旭区	10	5	
城東区	16	7	
鶴見区	12	4	
阿倍野区	10	7	
住之江区	15	6	
住吉区	14	11	
東住吉区	14	5	
平野区	23	3	
西成区	11	4	

2. 研究方法

2016年9月に開催された大阪市主催の留守家庭児童対策事業施設指導員研修会に参加した施設指導員等に対し、して「防災対策に関するアンケート調査(約60問)」を実施した。調査項目は表3に示す通りで、基本属性、建物属性、防災対策、リスク認知から構成されている。

表3 アンケート調査項目

項目	内容
基本属性	事業主体、運営主体、運営開始、職員数、利用者数、対象学年、校区数、開設時間
建物属性	構造、種類、所有/使用形態、耐火/耐震性能、家具、避難経路等
防災対策	防災マニュアル、想定災害、備蓄物資、防災訓練、地域交流/連携等
リスク認知	災害不安、建物被害想定、人的被害想定、避難時間想定

3. 結果と考察

78名(78施設)から回答が得られた。大阪市内の当該施設は調査時点で106施設であり、回収率は73.6%である。

(1) 基本属性

基本属性を表4に示す。回答者の施設の所在地は当該施設が多く運営されている区が多かった。事業主体では保護者会が45施設(57.7%)、社会福祉法人が27施設(34.6%)となっている。他地域の学童保育に対して、大阪市の学童保育の特徴的な点であるが、事業主体の多くが保護者会であるということにあることがわかる。なお、今回の調査では事業主体と運営主体は一致していた。施設の開設時間帯に出勤している放課後児童支援員^{補注)}数は1名が18施設、2名が43施設、3名以上が11施設であった。また、補助員数は1名が16施設、2名が14施設、3名が7施設、4名が10施設、5名以上が13施設であった。登録者数(利用者数)は最小で10名、最大で115名であった。学童保育は概ね40名を1単位としているため大半の施設が1単位での運営としているが、大規模施設では2単位以上もみられた。

表4 基本属性

区	施設数
東淀川区	10
住吉区	9
城東区	7
阿倍野区	5
鶴見区/都島区/淀川区	4
旭区/住之江区/西区/西淀川区/天王寺区/東成区/平野区	3
東住吉区/西成区/福島区	2
此花区/港区/生野区	1
未回答	5
事業主体(運営主体)	
保護者会	45 57.7%
社会福祉法人	27 34.6%
NPO法人	3 3.8%
その他・未回答	3 3.8%
支援員数	
1人	18 23.1%
2人	43 55.1%
3人	7 9.0%
4人	2 2.6%
5人	2 2.6%
未回答	6 7.7%
登録者数	
10-20人	21 26.9%
21-30人	18 23.1%
31-40人	18 23.1%
41-50人	8 10.3%
50人以上	5 6.4%
未回答	8 10.3%

(2) 事業主体別分析

基本属性の分析から大阪市の留守家庭児童対策事業施設は事業主体(運営主体)が保護者会である施設と社会福祉法人である施設に大別できることがわかった。保護者会は本事業のために存する団体であるのに対し、社会福祉法人は他の事業とも施設や職員が連携して事業を行っていると考えられる。従って、保護者会と社会福祉法人には人材、施設、資金等に差があると考えられ、防災対策を比較することにより、より課題が明確になると考えられる。そこで本研究では保護者会運営45施設と社会福祉法人運営27施設に限定し分析を進めることにする。

表5に児童支援員数の比較を示す。保護者会運営施設、社会福祉法人運営施設ともに最低要件である2人が最多となっている。一方、保護者会運営施設では5人といった施設も見られる。支援員の賃金は運営費の多くを占めるため、各施設の予算によっても左右される。

一方、補助員は社会福祉法人施設では1人(8施設)または2人(8施設)で大半であったのに対し、保護者会施設では1人(8施設)や2人(6施設)もあるものの、5名以上の施設が10施設であった。保護者やボランティア等が積極的に運営に関わっていると考えられ、災害時も含めた児童の安全確保に貢献可能と考えられる。

表5 児童支援員数の比較

支援員	保護者会	社会福祉法人
1人	10	8
2人	26	14
3人	3	2
4人	1	1
5人	2	0
未回答	3	2

表6 補助員数の比較

	保護者会	社会福祉法人
0人	1	0
1人	8	8
2人	6	8
3人	5	0
4人	5	4
5人	5	1
6人	2	0
7人	0	2
8人	2	0
13人	1	0
未回答	10	4

登録者数（利用者数）では保護者会施設は最小10名、最大115名で平均32.9人であった。社会福祉法人施設は最小14名、最大58名で平均23.0人であった。社会福祉法人施設は他事業と同一施設内で実施している、あまり多くの利用者を受け入れられていない場合もあるが、保護者会施設は地域のニーズも踏まえ、一定程度の定員は設定しているものの適宜受け入れている場合もあると考えられる。

(3) 建物属性の比較

建物構造の比較では、図1に示す保護者会施設は賃貸物件での運営が多く、マンションや事務所ビルといったRC造・鉄骨造の建物で過半を占めるものの、木造の戸建てやアパートの一室で運営する施設もあるためおよそ3割が木造建物となっていた。一方、図2に示す社会福祉法人施設では保育園等の他の事業と同じ建物で開設されている場合も多くおよそ4分の3はRC造建物であった。両施設の耐火・耐震性能に差が大きいといえ、災害時を想定すると保護者会施設はより積極的な対策が必要とされている。

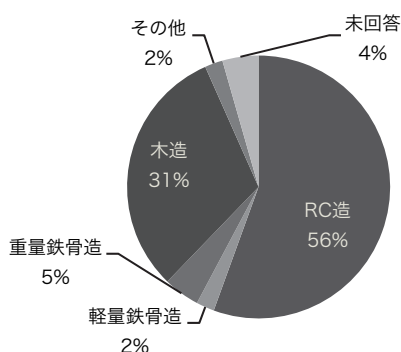


図1 保護者会施設の建物構造

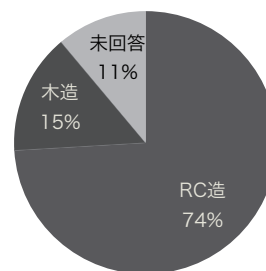


図2 社会福祉法人施設の建物構造

建物種別では保護者会は戸建住宅やアパート、マンションといった住宅を使用している施設がほとんどである。施設の特性上、周辺住民の理解が必要であり継続的に一定の物件を賃貸している施設も多い。一方、社会福祉法人施設では法人の所有する敷地内で併用建物や専用建物を使用している施設が多い。一方、近年は保育園等も交通至便な事務所ビル等に入居している場合もあり、留守家庭児童対策事業施設でも同様の施設が見られた。

表7 建物種別の比較

	保護者会		社会福祉法人	
	施設数	割合	施設数	割合
専用建物	1	2.2%	10	37.0%
戸建	18	40.0%	10	37.0%
アパート	6	13.3%	3	11.1%
マンション	10	22.2%	0	0.0%
長屋	5	11.1%	0	0.0%
事務所ビル	3	6.7%	2	7.4%
工場	1	2.2%	0	0.0%
車両	0	0.0%	1	3.7%
未回答	1	2.2%	1	3.7%

(4) 防災対策の比較

先述した通り、留守家庭児童対策事業施設は民家等を賃借して開設されている場合が多いため、各種法に合致した学校施設等と比較すると防災計画に課題が多い。例えば、学校施設と同様に児童が高密度で滞在しているため、不測の事態発生時には適切な避難経路の確保が必要である。そこで、避難経路となる出入口の数に関する回答では、保護者会施設では15施設（33.3%）では1カ所しか確保されていなかった。社会福祉法人施設でも5施設（18.5%）の施設で1カ所確保であった。避難経路上に未固定の収納棚が置かれていたり、開口部が塞がっていたりするケース、さらには、不審者対策として出入口をあまり多く設けたくないという考えもあり、平常時の使用と非常時の避難とを両立して検討していく必要がある。

防災マニュアルに関しては行政の支援により作成が進められており、保護者会施設で26施設（57.8%）、社会福祉法人施設で12施設（44.4%）で作成されていた。マニュアルでは地震時、火災時の対策を基本とし、ついで津波時、台風・水害時の対応が記載されている施設が多かった。これらの自然災害時加えて、アレルギー対応や応急救護を記載している施設もあった。

防災訓練は実施が推奨されているため、ほとんどの施設で実施されている。基本的には火災からの避難を想定

し、施設外へ避難する訓練が中心となっている。しかしながら、多様な自然災害が発生している現状を踏まえ、適宜工夫した訓練を実施している施設も見られた。具体的には、「緊急地震速報の音」を鳴らした訓練、併設する保育園との合同訓練、地域住民との合同訓練、抜き打ち（予告なし）での訓練、日常時からの集団行動の徹底などが挙げられる。さらに、「お・は・し」、地図ではなく下校経路にて地震時の対応を確認、地震時と火災時の対応の違い、学校と異なり運動場がないので避難先となる公園の確認、誰の靴でも良いので履いて避難するなど、具体的な指示が行われていた。運営にあたる支援員・補助員・スタッフは子どもの命を守ることにに関して意識が高く具体的な指導が行われている。

各種災害のうち不安な災害（複数回答）に関しては、地震が 50 名（69.4%）、ついで火災が 33 名（45.8%）、さらに不審者が 28 名（38.9%）であった。自然災害への不安も高いものの、近年の福祉施設や児童が被害を受ける事件等も不安の要因となっているといえる。

(5) 地域との連携の比較

小学校低学年を中心とする多数の児童が滞在している一方で、必ずしも支援員や補助員が十分に配置されているといえない留守家庭児童対策事業施設の中には自然災害を含む災害時には近隣住民の支援を期待している施設もあった。保護者会施設では「地域との交流・連携」を「積極的に実施・実施」している施設は 22 施設

（48.9%）、社会福祉法人施設では 9 施設（33.3%）であった。保護者会施設の方がより積極的に地域との交流・連携に取り組んでいる傾向がみられた。社会福祉法人施設では法人や法人職員の支援が期待される一方で、保護者会施設では近隣に保護者が居住している場合は多いものの、就業時間帯の緊急時に迅速な対応ができるとは限らず、地域の支援を得られるよう活動していると考えられる。

(6) 災害リスク認知の比較

保護者会施設と社会福祉法人施設で災害リスクをどのように認知しているのかを比較した。家具転倒、建物被害、人的被害の 3 項目に関して被害発生と気象庁震度階との関係を探った。家具転倒（転倒の発生）と震度階との関係を図 3 に、建物被害（修復不可能な被害の発生）と震度階との関係を図 4 に、人的被害（児童に入院加療が必要）と震度階との関係を図 5 に示す。いずれの図も縦軸は全回答者に対する当該震度階の回答者の比率である。

図 3 から社会福祉法人施設では震度 4 程度でも家具転倒が発生する可能性があると考えられる者が多い傾向が見られる。一般的には震度 4 では多くの家具は転倒しないと考えられ、保護者会施設と比較するとややリスクを過大に認知している傾向が見られる。図 4 から家具転倒と同様に社会福祉法人施設ではリスクを過大に認知している傾向が見られる。建物としては保護者会施設の方が被害を受ける可能性が高く、もう少し安全側にリスクを認知している方が望ましいと考えられる。図 5 から人的被害に関しては施設によってばらつきが見られた。家具転倒や建物被害と比較すると児童の負傷はイメージが難しいためと考えられる。災害時の屋内被災状況等をより具体的にイメージし、児童の負傷や下敷き等を防ぐ対策の検討に繋げていく必要がある。

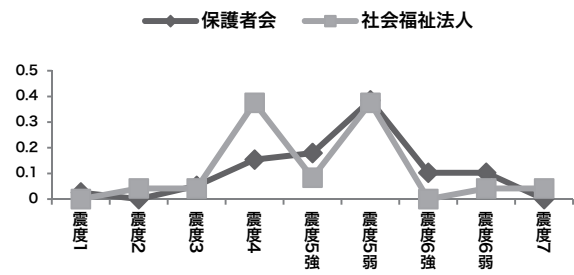


図 3 家具転倒と震度階との関係

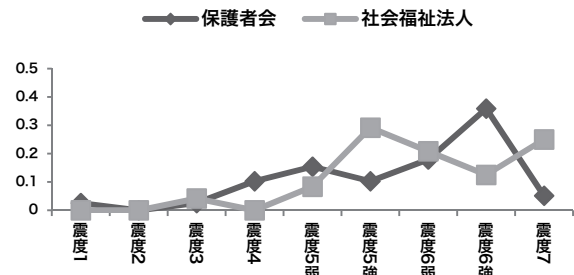


図 4 建物被害と震度階との関係

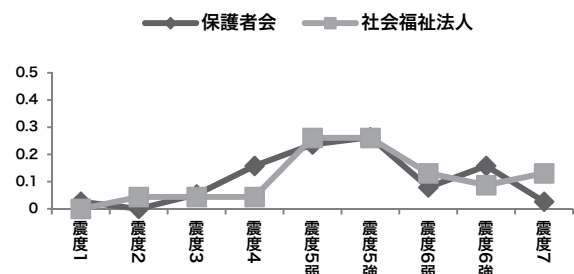


図 5 人的被害と震度階との関係

4. まとめ

本研究では大阪市の学童保育関連事業のひとつである留守家庭児童対策事業に着目し、事業を最前線で運営する施設指導員に対する調査から、施設が置かれている現状と防災上の課題を明らかにした。とくに大阪市の事業の特徴である運営主体の視点から比較を行い、保護者会運営施設と社会福祉法人運営施設の差を明らかにした。保護者会施設は事業目的に賛同し熱心に運営に関わる保護者によって支えられているものの、予算の関係もあり余裕を持った運営ができていない施設は多くなく、災害時に想定される課題は多い。即時的に予算をかけた対策は難しいが、ソフト的な対策、関係者の意識向上等による対策から始めることが重要と考えられる。多数の児童が集まって放課後のひと時を過ごす施設という特性を考慮し、地域も含めた災害時の支援が必要である。

補注

放課後児童支援員とは 2015 年度より新設された学童保育の指導員のための専門資格であり、原則 1 単位（対象児童概ね 40 名以下）あたり 2 名以上の支援員を配置することになっているが、うち 1 名は補助員でも可となっている。

参考文献

- 1) 清水益治, 千葉武夫, 確氷ゆかり: 放課後児童クラブにおける災害マニュアルの実態に関する研究, 帝塚山大学現代生活学部子育て支援センター紀要, 第 1 号, pp.55-65, 2016