

東日本大震災における保育園の復旧プロセスに関する研究

建築計画研究室 福島 圭二

(令和4年2月9日提出)

1. 研究の背景と目的

平成23年3月11日に発生した東日本大震災により、岩手県、宮城県、福島県の保育園では計722施設が被災し、一時的に保育サービスが止まった。特に全壊し移転を余儀なくされた保育園は事業再開まで非常に長期間を要した。保育園は、保育サービスを提供し、保護者の就労を支援する施設であるため、被災したとしてもできるだけ早期に園舎を復旧して保育を再開することが求められる。

そこで、本研究では、東日本大震災における保育園の被災状況を分析し、事例調査によって園舎復旧までのプロセスを整理した上で、事業再開までの課題を明らかにすることを目的とする。それによって、今後起こりうる南海トラフ巨大地震に備えた事業継続計画（以下、BCP）の策定率の向上を促進すると共に、早期の臨時保育再開や園舎復旧期間の短縮などが期待できる。

2. 研究方法

保育園の地震、津波のリスクの大きさとリスク毎の保育園数を把握するために、徳島県内の保育園232園を対象に徳島県の南海トラフ巨大地震被害想定（第2次）を用いて分析し、QGISで分布図を作成した。また、保育園のBCP策定の現状と課題を把握するために、徳島県内の保育園87園を対象にアンケート調査を実施した。次に、東日本大震災における保育園の被災状況の把握と課題を抽出するために、文献調査を実施した。さらに、被災した保育園の復旧プロセスを整理し、事業再開までの課題を明らかにするために、岩手県内の2つの保育園にヒアリング調査（オンライン）を行った。

3. 南海トラフ巨大地震の被害想定（地震、津波）

地震のリスクについては、震度5以下のエリアに立地している保育園が0園、震度6弱が28園、震度6強が133園、震度7が71園であり、全ての保育園が震度6弱以上のエリアに位置していることが明らかになった。津波のリスクについては、津波浸水想定エリア外に立地している保育園が131園、全体の43.5%の101園が津波浸水深エリア内に位置していることが明らかになった。地震と津波の災害リスク分析により、南海トラフ巨大地震が起こった場合、徳島県内の多くの保育園が被災する可能性が高いということが明らかになった。また、一部の保育園は園舎の深刻な被害が予想される。

4. 徳島県内の保育園におけるBCP策定状況と課題

BCPの策定状況については、策定率が27%と低いことが分かった。BCPを策定していない理由としては「ノウハウやスキルがない」が44件で全体の70%を占めた。全国調査（厚生労働省）を比較すると、BCPを策定している保育園は全体の20.8%であり、徳島県内の保育園の策定率は上回っているものの、全国的に策定率は低いと言える。策定率を上げるためには、専門家や自治体などが研修会などの機会を設け、保育園を支援していく必要がある。また、地震発生直後への不安に多くの票が集まった一方で、園舎復旧や復旧費用など事業継続に関する意識はあまり高くないことがわかった。

5. 東日本大震災で被災した岩手県内の保育園の移転状況

岩手県では震災前（平成23年度）保育園数は283件に対して、東日本大震災による保育の被害件数は168件と全体の約60%を占めている。保育園の震災前後の移転状況については、震災前（平成23年度）の所在地と震災後（平成27年度）の所在地を比較した結果、54件の保育園が移転していた。その移転数は全体の16%であり、そのほとんどが沿岸部であることから、津波による園舎の被害が深刻であったと推察される。

6. 園舎の復旧プロセスの事例からみた事業継続の課題

釜石市のA保育園を事例に新築移転の場合と上閉伊郡のB保育園を事例に現地改修復旧の場合で復旧プ

プロセスを整理し、事業再開までの課題を明らかにした。概要では紙面上の関係より、A 保育園のみを掲載する。

釜石市の A 保育園は、震災当時、海岸から約 1km の場所に位置しており、木造平屋建てで定員は 60 名であった。園舎は 4.0m の津波により全壊した。震災から 13 日後の 3 月 24 日より同じ社会福祉法人が運営する他の 2 つの保育園に園児をわけて、臨時保育を再開した。その後、4 月 13 日より集会所を臨時保育場所として借りて、A 保育園としての保育を再開した。全壊した園舎の土砂や瓦礫の撤去はめどが立たず、新たな土地への移転が必要となり、6 月に建設候補地の調査を始めた。約 4 か月間の建設候補地の調査・検討を行った後、行政と相談を重ね 3 つの候補地にしぼった。12 月に保護者アンケートなども参考に理事会にて建設候補地が決定された。また、平成 24 年 3 月頃より建設候補地の農地転用の申請を行ったが、申請に約 7 か月を要し、農地転用許可となったのは 10 月であった。12 月より施工が開始され、約 5 か月後の平成 25 年 5 月に竣工となった。平成 25 年 6 月 17 日より新園舎での保育再開となった。復旧資金については、平成 24 年 5 月に社会福祉施設等災害復旧費国庫補助金の申請を行い、その約 4 か月後の 9 月に岩手県庁による査定検査を受け、12 月に補助金の内示があった。また、ユニセフやカリタスジャパンなどからの資金援助もあった。以上のヒアリング調査の結果をもとに復旧フロー図を作成した（図 1）。

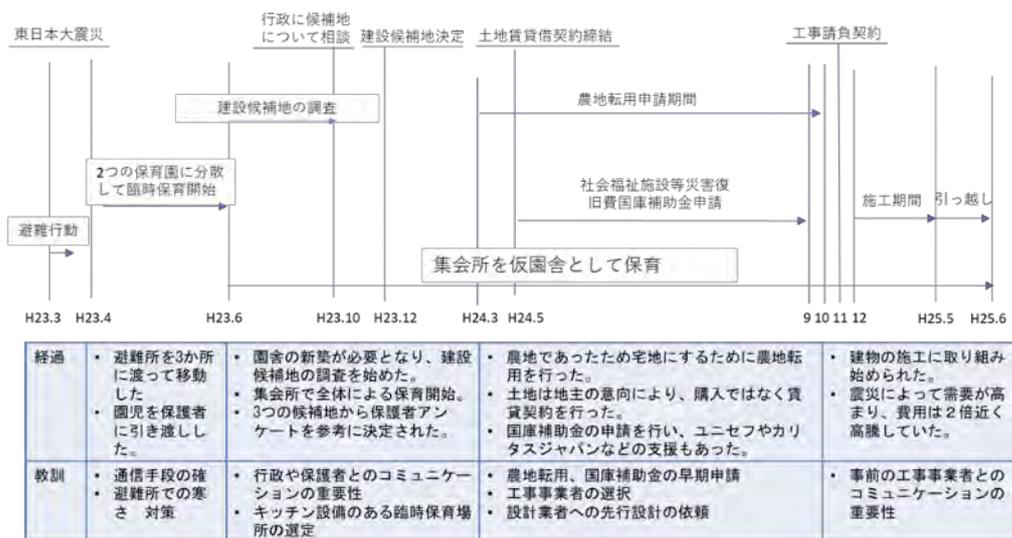


図 1 A 保育園の復旧フロー図

図 2 は新築移転の場合と現地改修復旧の場合の課題をまとめたものである。

新築移転した場合、行政の課題は特に 1.補助金議会書の簡潔化や早期承認と 4.緊急時の農地転用の承認期間の短縮の 2 つがあげられる。保育園の課題は特に 3.建設候補地の事前検討と 4.園舎の先行設計依頼の 2 つがあげられる。現地で改修復旧した場合、行政の課題は特に 1.補助金議会書の簡潔化や早期承認 4.現地復旧の可否基準の周知の 2 つがあげられる。保育園の課題は特に 1.臨時保育場所の事前検討と 3.事前に保護者への被災後対応計画の説明の 2 つがあげられる。

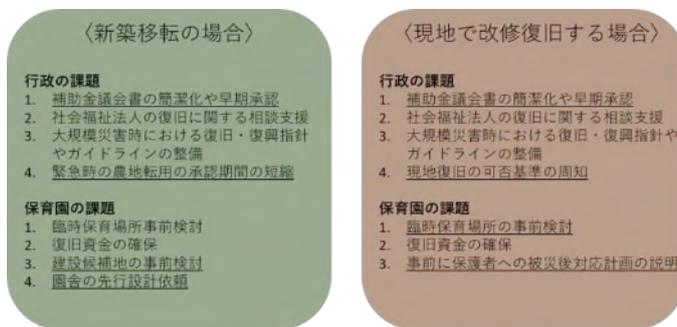


図 2 復旧プロセスにおける課題

7. 結論

徳島県内の保育園の災害リスクは高く、BCP 策定率は 27%と低く、事業継続に関する意識も高くないと言える。また、岩手県では被災した件数も多く、それによって移転した保育園も少なくない。事例調査では復旧プロセスから事業再開までの課題を新築移転の場合と現地で改修復旧する場合に分けて明らかにした。それによって、事前対策を行うことで早期の臨時保育再開や園舎復旧期間の短縮が可能という効果が期待できる。今後の課題としては事例分析を増やすことでの類型化や復旧期間・復旧費用の定量的な分析などが考えられる。