

6 その他

(1) 非常時における保育施設等の迅速かつ適切な臨時休園の判断の推進

【制度等】

幼稚園型認定こども園及び幼保連携型認定こども園の施設長又は設置者は、非常変災その他急迫の事情があるとき又は感染症の予防上必要があるときは、それぞれ学校教育法施行規則（昭和22年文部省令第11号）第63条又は学校保健安全法第20条の規定に基づき、臨時に「授業を行わないことができる」又は「学校の全部又は一部の休業を行うことができる」とされている。

これに対し、保育所、地域型保育事業及び認可外保育施設については、その施設長、設置者等が自然災害発生時又は感染症流行時に臨時休園を行うことができる旨を定めた法令はない。

厚生労働省では、保育施設等の役割が、家庭において必要な保育を受け難い乳幼児を預かることであることに鑑みると、臨時休園の判断は教育施設よりも慎重に行わなければならないものの、保育施設等であっても乳幼児の安全の確保のため、施設長、設置者等の判断で臨時休園を行うことは妨げられていないとしている。

地震のように発生の予測が困難な非常事態がある一方、台風や大雨を伴う前線の接近、感染症の拡大等、発生が一定程度予測できる非常事態もあるため、臨時休園を迅速かつ適切に判断できるよう、臨時休園を行うための基準（以下「臨時休園の実施基準」という。）をあらかじめ設定しておくことは、日常と異なる環境下での保育に起因した事故の発生や感染拡大のリスクを避ける上で重要なものである。

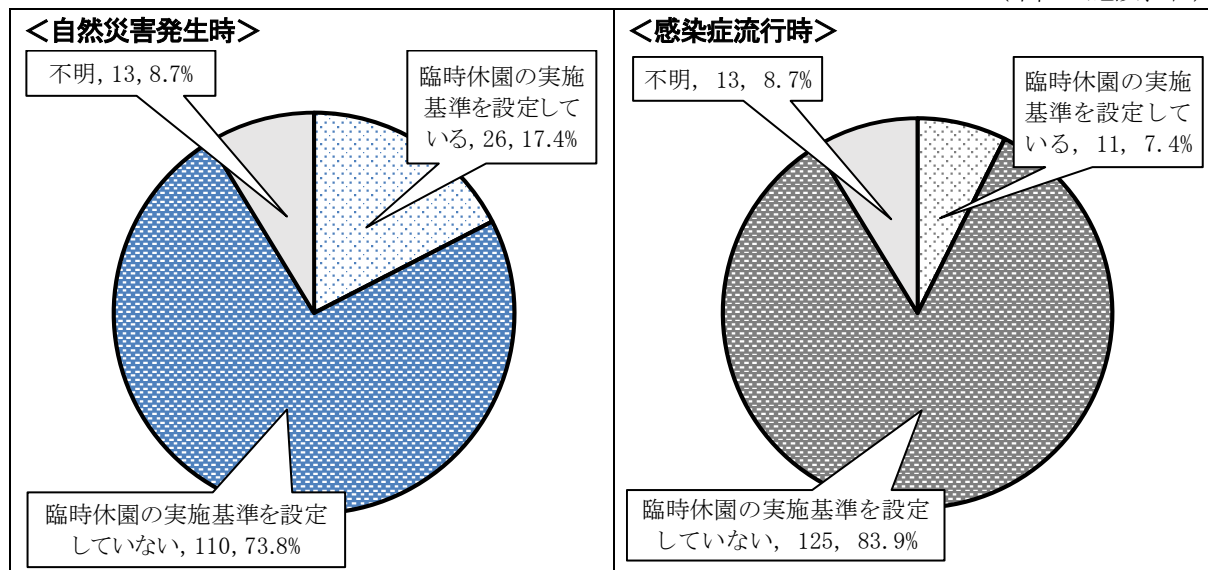
現に、今般の平成30年7月豪雨においても、明確な臨時休園の実施基準のない状況で臨時休園に踏み切れず、乳幼児を受け入れた結果、乳幼児を連れて避難所まで移動した保育施設があったとされている。

【調査結果】

今回、調査対象149保育施設における、平成29年4月1日時点の自然災害発生時及び感染症流行時の臨時休園の実施基準の設定状況を調査した結果、図表6-(1)-①から図表6-(1)-③までのとおり、臨時休園の実施基準を設定していた保育施設は、自然災害発生時に係るものが26施設（17.4%）、感染症流行時に係るものが11施設（7.4%）であり、110施設（73.8%）及び125施設（83.9%）では、主に「乳幼児を預けたいとする保護者がいる限り、臨時休園を行うべきでない」との理由を挙げ、臨時休園の実施基準を設定していなかった。

図表6-(1)-① 臨時休園の実施基準の設定状況

(単位：施設、%)

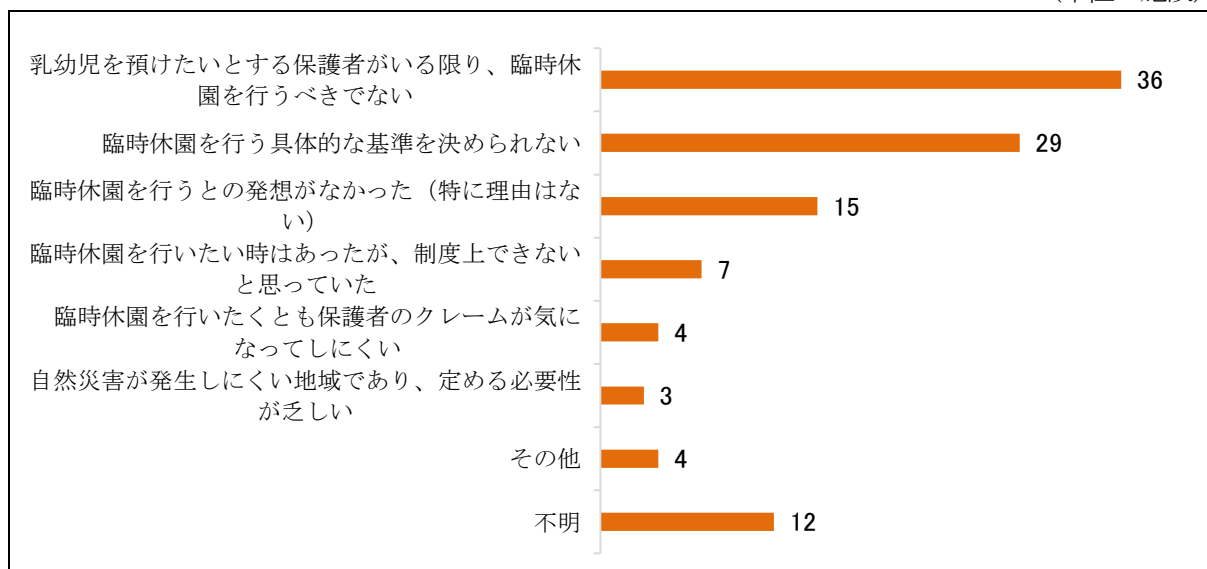


(注) 1 当省の調査結果による。

2 図表中の構成比は、小数第2位を四捨五入しているため、合計が100にならないものもある。

図表 6-(1)-② 保育施設において、自然災害発生時の臨時休園の実施基準を設定していない理由

(単位：施設)

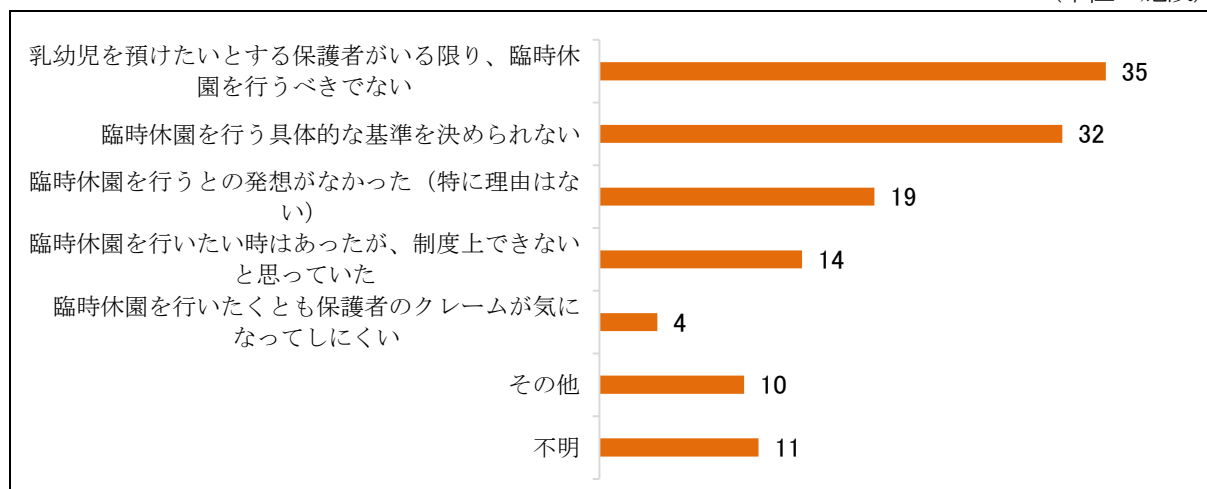


(注) 1 当省の調査結果による。

2 自然災害発生時の臨時休園の実施基準を設定していない 110 施設の状況を整理した。

図表 6-(1)-③ 保育施設において、感染症流行時の臨時休園の実施基準を設定していない理由

(単位：施設)



(注) 1 当省の調査結果による。

2 感染症流行時の臨時休園の実施基準を設定していない 125 施設の状況を整理した。

このように、臨時休園を行うべきでないと考えている保育施設がみられるほか、臨時休園の実施基準を設定していなかった保育施設の中には、「臨時休園を行うとの発想がなかった」又は「臨時休園を行いたい時はあったが、制度上できないと思っていた」と、臨時休園を行うことに関する認識がない又は制度上の解釈を誤っていた保育施設がみられた。

また、「臨時休園を行う具体的な基準を決められない」及び「臨時休園を行いたくとも保護者のクレームが気になってしにくい」と、臨時休園を行いたい意思はあるものの、何らかのあい路があって臨時休園の実施基準を設定していない保育施設も一定数みられた。

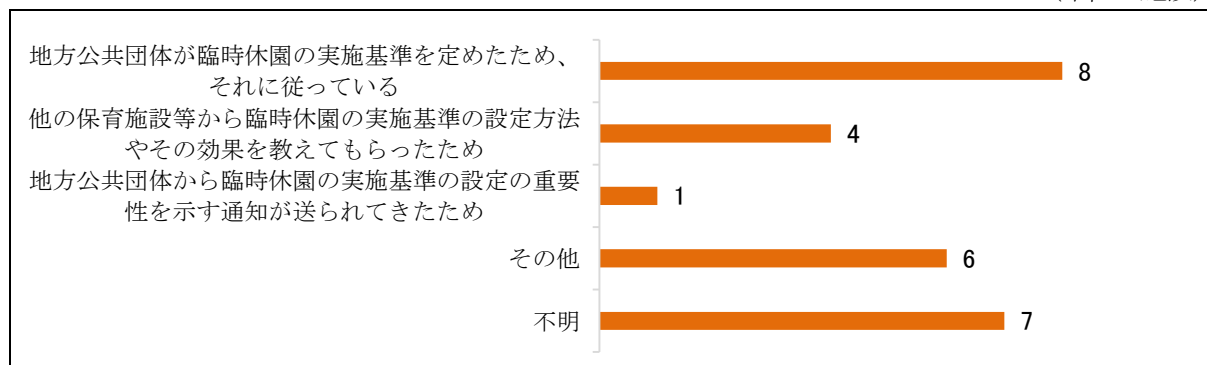
これらの実態に加え、次のことを踏まえると、行政が積極的に関与することによって臨時休園の実施基準を設定する保育施設が拡大する余地があると考えられる。

① 臨時休園の実施基準を設定した契機が、「地方公共団体が臨時休園の実施基準を定めたため、それに従っている」とする保育施設が最も多いこと（図表 6-(1)-④、⑤参照）。

- ② 保護者に対する説明のしやすさなどの観点から、地方公共団体等において統一的な臨時休園の実施基準等を示してほしいとする保育施設の見解が聴かれたこと（図表 6-(1)-⑥参照）。

図表 6-(1)-④ 自然災害発生時の臨時休園の実施基準を設定した契機

(単位：施設)

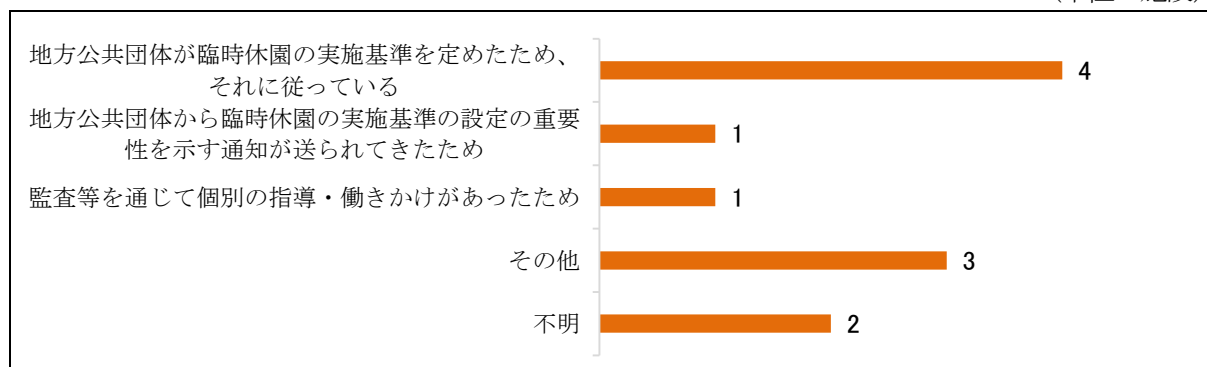


(注) 1 当省の調査結果による。

2 自然災害発生時の臨時休園の実施基準を設定している 26 施設の状況を整理した。

図表 6-(1)-⑤ 感染症流行時の臨時休園の実施基準を設定した契機

(単位：施設)



(注) 1 当省の調査結果による。

2 感染症流行時の臨時休園の実施基準を設定している 11 施設の状況を整理した。

図表 6-(1)-⑥ 保護者に対する説明のしやすさなどの観点から、地方公共団体等において統一的な臨時休園の実施基準等を示してほしいとする保育施設の見解

- ・ 台風が直撃するなど、保育施設等の利用に危険が生じた場合、臨時休園を行った方が良いというケースも考えられることから、地方公共団体等の行政が統一的な臨時休園の実施基準を定めておいてくれば、保護者への説明がしやすい。
- ・ 地方公共団体等の行政で統一的な対応方針を定めてくれば、臨時休園を行う場合でも保護者に対する説明がしやすくなり助かる。
- ・ 保育施設等の開設者として保育を提供する義務があり、極力臨時休園を行うべきでないと考えているが、特に学校保健安全法施行規則（昭和 33 年文部省令第 18 号）に定める第二種感染症の流行や深刻な自然災害が予見された場合には、臨時休園についても検討せざるを得ないとする。その際、地方公共団体等の行政において事前に何らかの方針が定められていれば、保護者の納得感を得やすいのではないかと考える。
- ・ 保育施設等はいかなるときでも子どもを預かることが大前提となっており、各保育施設等で臨時休園の実施基準を定めても保護者の苦情につながってしまうので、地方公共団体等の行政で臨時休園の実施基準を設けてもらえるとうれしい。
- ・ 私立の保育施設等に対しても、公立の保育施設等に対するものと同様に、地方公共団体において臨時休園に係る対応方針を示してほしい。

- ・ 大規模な自然災害等により、保育従事者等が出勤できないことはあり得るので、保育施設の利用に危険が生じた場合の臨時休園の実施基準を地方公共団体等の行政において検討してほしい。
- ・ 警察、消防、自衛隊等災害対応の業務により、どうしても保育園を利用せざるを得ない親以外は、子どもを登園させず自宅待機するなどの対応について、地方公共団体等の行政として統一の方針を示してほしい。
- ・ 園としては、真に保育が必要な保護者以外は登園を自粛してもらうほかないが、実際には交通機関が止まっている状況でも子どもを連れてくる保護者が見受けられる。登園中にけがでもしないかといつも危惧しており、園児や保護者の安全を守るためにも、地方公共団体等の行政で臨時休園を行える目安を定め、園の裁量で臨時休園を行えるようにしてほしい。
- ・ 保育施設に危険が迫っている時には保育士の不足や事故発生が予想されるため、地方公共団体等の行政において臨時休園の実施基準を設定した方がよいと考える。

(注) 当省の調査結果による。

これについて、内閣府は、地方公共団体向けのFAQにおいて、幼保連携型認定こども園は、認定こども園法第 27 条により学校保健安全法第 20 条が準用され、感染症の予防上必要がある時は、臨時に学級閉鎖や休業を行うことができるという考え方を示している。

しかし、厚生労働省では、自然災害発生時及び感染症流行時の双方ともに、必要に応じて臨時休園の措置を講ずることができることを明確に周知していない。

また、両府省ともに、地方公共団体において臨時休園の実施基準を設定することの重要性について明確に周知したことがなく、さらに、地方公共団体等における臨時休園の実施基準の設定例を収集した上で、これらの考え方も含めた臨時休園の実施基準の設定に係る国の考え方を整理する取組も特に行っていない。

なお、文部科学省は、自然災害発生時の臨時休業について、幼保連携型認定こども園を含む学校等に対し「学校の危機管理マニュアル作成の手引」（平成 30 年 2 月）により、大雨発生時の教育委員会や学校の対応例、気象災害への学校の対応上の留意点などを周知している。

他方、今回、次図表のとおり、保育施設等内で感染症の感染者が集団発生した際、臨時休園の判断を行っていれば、その間、当該保育施設等内での感染者との接触の機会を減らすことができた事例がみられた。

図表 6-(1)-⑦ 保育施設等内で感染症の感染者が集団発生した際、臨時休園の判断を行っていれば、その間、当該保育施設等内での感染者との接触の機会を減らすことができた事例

事例の概要
<p>当該地方公共団体の管内の特定の保育施設等において、乳幼児及びその家族を中心に麻疹（はしか）が集団発生した。</p> <p>集団発生に伴い、当該地方公共団体では、感染拡大防止を目的に保健所や医師会等の関係機関を構成員とした本件に係る対策会議（以下本図表において「対策会議」という。）を開催し、プレス公表による注意喚起や接触者への緊急ワクチン接種の勧奨等の対策を講じているが、当該保育施設等に対する臨時休園の要請等を行われておらず、当該保育施設等も臨時休園を行っていない。その後、当該保育施設等内での感染者は拡大し、当該保育施設等内での麻疹の患者は最終的に 5 人に及んでいる。</p> <p>他方、厚生労働省が作成している「2012 年改訂版 保育所における感染症対策ガイドライン」（平成 30 年 3 月に更に改訂）によると、麻疹の潜伏期間は 8 日から 12 日とされている。</p> <p>対策会議の開催日以降に、当該保育施設等内で感染した乳幼児 2 人について、対策会議の開催から発症までの期間をみると、当該 2 人の発症日は会議の開催翌日から起算してそれぞれ 9 日後及び 11 日後であるため、対策会議の前後で感染した可能性が高いと考えられる。</p> <p>このようなことを踏まえると、仮に当該会議が開催された翌日以降に臨時休園の措置が講じられていた場合、その間、感染者との接触の機会を減らすことができた状況となっている。</p>

表 本事例に係る麻疹の患者のうち、感染場所が当該保育施設等内とされている乳幼児の発症状況等

日付	事象	備考
×月 18 日	発症 (1 歳児)	
×月 23 日	発症 (1 歳児)	
×月 24 日	発症 (1 歳児)	
	対策会議の開催	
×月 5 日	発症 (1 歳児)	対策会議の開催日の翌日から起算して 9 日後
×月 7 日	発症 (0 歳児)	対策会議の開催日の翌日から起算して 11 日後

なお、当該地方公共団体では、臨時休園の要請を行わなかった理由について、①乳幼児の保育を必要とする保護者に対する影響が大きいこと、②幼稚園等の教育施設と異なり、保育施設等には臨時休園に係る法令上の規定がなく、保育費の清算方法を含めて臨時休園に関する仕組みがあらかじめ設けられていないことを挙げている。

(注) 当省の調査結果による。

【所見】

したがって、内閣府及び厚生労働省は、非常時における保育施設等の迅速かつ適切な臨時休園の判断を推進する観点から、地方公共団体等における臨時休園の実施基準を参考に、保育施設等の臨時休園の実施基準の設定に係る国の考え方を整理し、地方公共団体に提示するとともに、臨時休園の実施基準の設定を検討することについて地方公共団体に要請する必要がある。