

「保育所における屋外階段設置要件に関する検討会」取りまとめ

平成 26 年 3 月 31 日

1. はじめに（本検討会の趣旨・検討経過）

平成 25 年 6 月 14 日に閣議決定された「日本再興戦略」において、認可保育所の設置基準における避難用の屋外階段設置要件（保育室が 4 階以上の場合）について、「同等の安全性と代替手段を前提として緩和がなされるよう、合理的な程度の避難基準の範囲及び代替手段について、今年度中に検討し、結論を得る」とこととされ、また、同日閣議決定された「規制改革実施計画」においても、同様の内容が決定された。

この検討会は、これらの閣議決定を受け、雇用均等・児童家庭局保育課長が建築・消防に関する学識経験者等に参集を求め、保育所における屋外階段設置要件の見直しについて、検討を行うこととしたものである。

平成 25 年 12 月 13 日に第 1 回検討会、平成 26 年 1 月 10 日に第 2 回検討会を開催し、建物の 4 階以上に認可保育所を設置する場合の避難用の階段の在り方について検討を行うとともに、4 階以上に認可外保育施設を設置する場合の避難用の階段の在り方についても検討を行った。

また、建物の高層階に保育所を設置するに当たっては、低層階に設置する場合と比べて、高層ビルないしは複合ビルにあることにより、特有の留意すべき事項があることから、基準の見直しに併せて地方自治体や保育所に対して周知するため、「保育室等を高層階に設置するに当たって事前に検討すべき事項」を取りまとめることとした。

2. 現行の保育所における階段設置要件について

（1）現行規定

現行の認可保育所における避難階段の設置要件は、「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」（昭和 23 年 12 月 29 日厚生省令第 6 3 号。以下「設備運営基準」という。）を踏まえて、各地方自治体の条例により定めることとされている。

設備運営基準においては、認可保育所において 2 階以上に保育室等（乳児室、ほふく室、保育室又は遊戯室をいう。以下同じ。）を設ける場合、以下に掲げる施設又は設備について、常用及び避難用をそれぞれ一つ以上設けなければならないこととされている。

二階	常用) 屋内階段 屋外階段
	避難用) 屋外階段 傾斜路等 特別避難階段に準じた屋内避難階段又は特別避難階段 待避上有効なバルコニー
三階	常用) 屋内避難階段又は特別避難階段 屋外階段
	避難用) 屋外階段 傾斜路等 特別避難階段に準じた屋内避難階段又は特別避難階段
四階以上	常用) 屋内避難階段又は特別避難階段 屋外避難階段
	避難用) 屋外避難階段

この中で、3階の「傾斜路等」については、設備運営基準においては、「建築基準法第二条第七号に規定する耐火構造の屋外傾斜路又はこれに準ずる設備」と規定されており、「これに準ずる設備」とは、「非常用滑り台」とされている。

また、同じく3階の「特別避難階段に準じた屋内避難階段又は特別避難階段」については、設備運営基準においては、「建築基準法施行令第百二十三条第一項各号又は同条第三項各号に規定する構造の屋内階段（ただし、同条第一項の場合においては、当該階段の構造は、建築物の一階から三階までの部分に限り、屋内と階段室とは、バルコニー又は付室を通じて連絡することとし、かつ、同条第三項第二号、第三号及び第九号を満たすものとする。）」と規定されている。

(2) 現行規定の考え方

現行の設備運営基準については、平成14年に当時の「児童福祉施設最低基準」が見直された際に改正されているが、その改正理由は、次のとおりとされている。

- 煙に汚染されにくい空間確保のため、現行（注 改正前）認められている屋外階段及び傾斜路（3階以上の場合は屋外避難階段）と同等と評価できるものとして、
- ・ 屋内と階段室との間に一定の付室等を有する屋内避難階段（注 特別避難階段に準じた屋内避難階段）、
 - ・ 待避上有効なバルコニー
- を追加する。

「屋内と階段室との間に一定の付室等を有する屋内避難階段」については、階段室前に室を設けて階段室への煙の侵入を少なくすることで、階段室の安全性を高めている。

一方、バルコニーは、一時的な待避が可能であり、かつ、消防隊による救助も期待できるものである。

- また、屋外階段について、現行（注 改正前）最低基準では3階に保育室等を設ける場合は避難階段構造でなければならないが、3階の場合は耐火建築物であることを勘案し、避難階段構造であることを要しないこととする。

なお、4階以上に保育室等を設ける場合に関しては、屋上に屋外遊戯場がある場合等は格別、一般に外出の利便を損ないうることから、見直しの検討を行わなかった。

- また、2階と3階で、(い) 欄（注 常用欄）に掲げる階段の種類が異なるが、3階の場合は、地上へ避難するまでの時間が2階の場合より長くなることに配慮するもの。

- なお、バルコニーは、建基法上は直通階段には該当しないので、保育室等から50m以内に直通階段を設ける必要がある。

3. 保育所における階段設置要件の見直しについて

(1) 認可保育所の設備運営基準の見直しについて

認可保育所の設備運営基準の見直しについては、前回の見直しの際の考え方を踏まえ、保育室等を4階以上に設置する場合に必要とされている避難用の「屋外避難階段」と同等の安全性を有するものとして、どのようなものが認められるかについて、検討を行った。

特に、現行の設備運営基準において保育室等を3階に設置する場合に必要とされている、①傾斜路等（建築基準法第二条第七号に規定する耐火構造の屋外傾斜路又はこれに準ずる設備（非常用滑り台））、②特別避難階段に準じた屋内避難階段（建築基準法施行令第百二十三条第一項各号に規定する構造の屋内階段（ただし、当該階段の構造は、建築物の一階から三階までの部分に限り、屋内と階段室とは、バルコニー又は付室を通じて連絡することとし、かつ、同条第三項第二号、第三号及び第九号を満たすものとする。）及び③特別避難階段（建築基準法施行令第百二十三条第三項各号に規定する構造の屋内階段）について、保育室等を4階以上に設置する場合にも認められるかについて、検討を行った。

(1) 検討会における主な意見について

認可保育所の設備運営基準の見直しに関しては、主に以下のような意見があった。

① 傾斜路等について

傾斜路（スロープ）については、火災時のバリアフリーの観点から推奨されていたり、高齢者福祉施設において、避難用にバルコニーや傾斜路を使うことが推奨されたりしているものがある。

一方で、傾斜路等の「等」である「非常用滑り台」については、物理的には安全に下りられるようなものになっていたとしても、子ども達が恐怖心を感じずに安全に避難できるのかといった観点で問題があり、また、滑り台は、誰かが常についていないといけないし、一人が滑り終わるまで待っていないといけないため、時間が3～4倍かかり、特に高層階においてはあまり現実的ではない。

② 特別避難階段に準じた屋内避難階段について

特別避難階段に準じた屋内避難階段については、階段室の前に付室等があるので、少なくとも階段の直前に安全な区画があるということになるが、一方で、現行の保育室等を3階に設ける場合の「特別避難階段に準じた屋内避難階段」の規定では、排煙設備を設けることにはなっていない。

乳幼児が安全に一時待避していただける場所を確保することが非常に重要であるため、4階以上に保育室等を設置する場合の「特別避難階段に準じた屋内避難階段」については、前室を確保して安全性を確保するとともに、排煙設備を設けることが必要と考えられる。

その際の排煙設備については、必ずしも当該階段に専用のものである必要はなく、既存の建物の階段に前室を設け、一定の要件を満たした排煙設備が設置されていれば良いと考えられる。

また、防煙の観点からは、例えば加圧して階段室への煙の侵入を防ぐタイプのものも認められる。その場合、圧力調整ダンパー等で一定の範囲に収めることはできるものの、子どもが扉を開けられなかったり、大人でも「開けられない」と思って混乱してしまったりする可能性があることに留意する必要がある。

なお、特別避難階段に準じた屋内避難階段について、特別避難階段に「準じたもの」にしなければならないのは、乳幼児が安全に一時待避するために必要な広さの空間を作るためであり、また、煙が階段室に入らないような構造にするためである、ということが分かるようにする必要がある。

③ 特別避難階段について

特別避難階段については、一般的には屋外避難階段よりも安全性が高く、煙の侵入を防止でき、屋外避難階段と比べて、状況によっては煙に対する安全性は高いと考えられることから、4階以上に保育室等を設置する場合にも認められると考えられる。その際も、②の特別避難階段に準じた屋内避難階段と同様、設置された排煙設備が有効に機能し、階段室前の付室等に乳幼児が安全に一時待避できる十分な広さがあり、またそのことが保育士等に周知

されていることが求められる。

④ その他、屋外階段等について

イ 屋外避難階段について

現行4階以上に保育室等を設置する場合に認められている屋外避難階段については、煙がすぐに排出されるため、階段の中が煙に侵されるということがなく、また、外からどういう状況かが分かりやすく、消防の対応がしやすいという利点があるが、一方で、屋外避難階段は、出火場所によっては煙や風、雨、雪などの影響を受けたり、子ども達が恐怖心を覚えたりする場合があります、避難の際に有効に活用されない可能性もある。

このため、高層の場合でも、同等の安全を確保できる手立てがあれば、必ずしも屋外避難階段である必要はないと考えられる。

ロ 避難階段の構造が必要とされる階について

避難階段の構造については、他の階から出火した場合を想定すると、現行の3階に保育室等を設置する場合の特別避難階段に準じた屋内避難階段や特別避難階段の規定と同様に、保育室等のある階までを当該避難階段の構造とすることで、同等の安全が確保されると考えられる。

ハ 保育所を高層階に設置することについて

保育所を高層階に設置することに関しては、安易に高層階に設置するようなことは避けるべきである。これは、乳幼児は自力避難が不可能であったり、移動する力が弱かったりするため、特に高層階においては避難時に困難を伴う可能性が高いためである。これまでは、4階以上に保育室等を設置する場合には、屋外避難階段が必要であるため、凶らずも高層階への設置が抑制されてきた部分がある。基準の見直しに当たっても、それを踏襲するような階段を必要とすべきで、やむを得ず4階以上に保育所を設置するのであれば、それなりの施設又は設備が必要ということが伝わるような基準にすべきと考えられる。

(2) 見直しの方向性について

上記の意見を踏まえ、認可保育所において4階以上に保育室等を設置する場合の基準としては、以下のものが考えられる。

① 傾斜路

傾斜路については4階以上に保育室等を設置する場合にも認められるが、「等」である「非常用滑り台」については、子ども達が安全に避難できるかという点や、避難に時間がかかるという点から、4階以上には認めるのは適当ではない。

② 特別避難階段に準じた屋内避難階段

特別避難階段に準じた屋内避難階段については、現行の設備運営基準にお

ける保育室等を3階に設ける場合の基準においては排煙設備を設けることまでは求められていないが、乳幼児が安全に一時待避していただける場所を確保するため、何らかの形で排煙設備を設け、必要な広さの空間を確保することが必要である。

その際、当該排煙設備については、建築基準法施行令第123条第3項第1号の「国土交通大臣が定めた構造方法」に適合するもの等が考えられるが、当該避難階段専用である必要はない。

③ 特別避難階段

特別避難階段については、4階以上に保育室等を設置する場合にも認められる。なお、特別避難階段の階段室前に設置された付室等を一時避難場所として利用することを考慮したものとする必要がある。

(2) 認可外保育施設指導監督基準の見直しについて

認可外保育施設に対する指導監督については、「認可外保育施設に対する指導監督の実施について」（平成13年雇児発第177号）により行われている。

同通知の（別添）認可外保育施設指導監督基準において、保育室を2階以上に設ける場合の条件は、以下のとおりとなっている。

二階	常用) 屋内階段 屋外階段
	避難用) 屋外階段 傾斜路等 屋内避難階段又は特別避難階段 待避上有効なバルコニー
三階	常用) 屋内避難階段又は特別避難階段 屋外階段
	避難用) 屋外階段 傾斜路等 屋内避難階段又は特別避難階段
四階以上	常用) 屋内避難階段又は特別避難階段 屋外避難階段
	避難用) 屋外避難階段

認可外保育施設指導監督基準において、保育室を4階以上に設置する場合については、現行の認可保育所の設備運営基準と同様、避難用としては屋外避難階段しか認められていない。

認可保育所における検討結果を踏まえ、認可外保育施設指導監督基準についても、認可保育所と同様、①傾斜路、②特別避難階段に準じた屋内避難階

段（排煙設備を有するもの）及び③特別避難階段を追加するのが適当と考えられる。

なお、検討会においては、「安全性の問題は認可・認可外を問わず担保すべきであり、指導監督基準の2階及び3階の基準についても、認可保育所の基準と同等にすべき」との意見もあったが、認可外保育施設指導監督基準は、現行でも建築基準法より上乘せされた基準であること、また、劣悪な認可外保育施設を排除するためのものであり、当該基準に適合する認可外保育施設であっても保育所の児童福祉施設の設備及び運営に関する基準を満たすことが望ましいとされていることから、現行どおりとする。

4. 保育室等を高層階に設置するに当たって事前に検討すべき事項について

検討会においては、保育所を建物の高層階に設置する場合を想定し、4階以上に設置する場合の避難用の施設又は設備について検討を行った。その際、ハード面の検討だけでなく、保育所を高層階に設置する場合に事前に検討すべき事項についても、併せて検討を行った。

今回の設備運営基準等の見直しに当たっては、以下に示すような検討事項について、地方自治体や保育所関係者に周知し、認可の事務や日頃の指導監督、避難訓練、消火訓練の際に活用できるようにすべきである。

【保育室等を高層階に設置するに当たって事前に検討すべき事項】

高層・複合ビルの場合、地上まで乳幼児を避難させることが困難な場合があり、階段室等において他の入居者と合流し、迅速な避難が妨げられる可能性もあることから、保育所の高層階への設置に当たっては、事前に以下の事項について検討を行うこと。

また、以下に掲げた事項のほか、保育室等を設置する建物の場所や他の入居者などといった当該建物の特性、保育室等を何階に設置するかなどを考慮して、消防署等の関係機関と調整の上、乳幼児の安全が確保されるよう検討を行うこと。

1. 保育所を高層階に設置する場合の検討事項

- ① 当該建物内において乳幼児や避難誘導のための保育士等が安全に待避し、外部からの救助を待つことができる広さのスペースが確保できること。
 - ※ 外部からの救助を待つことができるスペースとしては、避難階段前の付室や、区画された部屋、保育室とは別の階の外気に接することのできるような安全なスペースが考えられる。
- ② 複合ビルの場合には他の入居者と別の階段が使えるようにしておくな

ど、乳幼児が安全に避難できる階段を事前に確認しておくこと。

2. 階段等の設置に関する検討事項

- ① 乳幼児が安全かつ円滑に降りることができるよう、階段室の手すりの高さや大きさ、階段の蹴上げの高さ等に留意するとともに、乳幼児が恐怖心を覚えないよう、下が見えないよう素通し防止を図ることが望ましいこと。
- ② 保育室等を4階以上に設置する場合における特別避難階段及び特別避難階段に準じた屋内避難階段については、バルコニー又は外気に向かって開くことができる窓若しくは排煙設備を有する付室を通じて屋内と階段室とを連絡するとともに、バルコニー及び付室については乳幼児が安全に一定時間待避できるよう十分な広さを確保することが必要であること。

3. 災害への備えと避難訓練の実施

(1) 災害への備え

- ① 火災や地震等の災害発生に備え、消防計画を策定し、消防署に届け出るとともに、避難・消火訓練の実施、職員の役割分担の確認、緊急時の対応等について、マニュアルを作成し、その周知を図ること。
- ② 災害時には通常と異なる経路を使って避難する可能性もあることから、最終避難場所や子どもの保護者への引き渡し場所をあらかじめ決めておき、保護者への周知を図ること。
- ③ 児童福祉施設の設備及び運営に関する基準（昭和23年12月29日厚生省令第63号）においては、避難・消火訓練は、少なくとも毎月1回は行わなければならないとされており、各地方自治体の条例に基づき、定期的に避難及び消火に対する訓練を確実に実施すること。
- ④ 消防法（昭和23年7月24日法律第186号）の改正により、平成26年4月1日から、保育所が入居する3階以上の建物で、その管理について権原が分かれているもののうち「建物全体の収容人員が30名以上となるもの」は、建物全体の防火管理業務を統括する「統括防火管理者の選任・届出」や「建物全体の消防計画の作成」の義務化など、防火管理体制が強化されることとなっていることから、建物全体の防火管理体制の構築に積極的に参加する必要があること。

(2) 避難訓練の実施

- ① 避難・消火訓練計画を策定するに当たっては、実際に火災や地震等が発生した場合を想定するとともに、実際の保育士人数や保育所の設置階を踏まえた、実用性の高いものとする。

特に、早朝、夜間やお昼寝の時間など、人員体制が手薄であったり、避難に時間がかかったりする時間帯に火災や地震等が発生した場合も想定すること。

また、通常、保育所においてはクラス別（日常的に保育を行っている単位別）に保育士等が介助し、避難誘導を行い、避難中の人数確認も必要であるため、その分避難時間が長くなることにも留意すること。

- ② 避難訓練を実施する際には、園児及び保育士等が実際に避難に利用するルートを使うとともに、人員体制が手薄な場合や避難に時間がかかる場合を想定して訓練を行うこと。

また、消防署や近隣の地域住民、同じビルの他の入居者、家庭と連携した訓練も行うこと。

※ 円滑な避難のためには、近隣の地域住民や同じビルの他の入居者と乳幼児が日頃から顔見知りになっておくことも重要。

- ③ 避難経路については、乳幼児が慣れている日常動線による避難が望ましいが、非常用階段の利用についても日頃の訓練等を通じて慣れておくこと。また、高層階で非常用エレベータが設置されている場合には、非常用エレベータによる消防隊の救助を考慮に入れた避難計画の検討も考えられること。

- ④ 外部からの救助を待つことができるスペースについて、当該スペースへの待避を想定した避難・消火訓練を実施しておくこと。また、当該スペースについて、乳幼児が安全に待避できるように日頃から管理しておくこと。

- ⑤ 階段室に排煙設備を設置する場合には、訓練の際に当該排煙設備を動かすなど、非常時に使用する設備や器具について、日頃の訓練において有効に機能するか確認をしておくこと。

- ⑥ 階段室の手前で乳幼児が滞留してしまわないよう、円滑な避難ができるようにすること。

※ 例えば、年齢の高い乳幼児から避難させるなど、避難の順番を工夫することも考えられる。

5. おわりに（今後の検討課題）

この検討会においては、現行の設備運営基準において、4階以上に保育室等を設置する際に必要とされる屋外避難階段と同等の安全性を有する施設又は設備について、検討を行った。

検討結果については上記のとおりであるが、そもそも高層階に保育室等を設置することについて、現状では既存の建物の4階以上に屋外避難階段を設置することが難しいために、結果として高層階に保育室等が設置しづらい状況とな

っているが、基準を見直すことによって、高層階に保育室等が設置されるケースが増える可能性がある。このため、高層階からの避難を考慮して、保育室等がどこにあっても子どもの安全が確保されるような対策が求められる。

今回、基準の見直しの検討と併せて、保育室等を高層階に設置するに当たって事前に検討すべき事項を取りまとめたが、あくまでも検討すべきと考えられる事項を列挙したものであり、保育室等を高層階に設置した場合の乳幼児の避難の在り方等については、より具体的なガイドラインのようなものがあることが望ましい。

現在、関連する学会等において、①高層建築物に存する保育施設の避難安全の問題点の整理、②保育施設における避難訓練調査を踏まえ、③高層保育施設における避難安全計画方法の提案等が行われており、これらを踏まえ、保育施設における避難計画に関する指針（ガイドライン）ができれば、それを保育所等の現場で活用されるようにしていくことが必要である。

「保育所における屋外階段設置要件に関する検討会」 開催要綱

1. 目 的

「日本再興戦略」（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）において、認可保育所の設置基準における避難用の屋外階段設置要件（保育室が 4 階以上の場合）について、「同等の安全性と代替手段を前提として緩和がなされるよう、合理的な程度の避難基準の範囲及び代替手段について、今年度中に検討し、結論を得る」こととされ、また、同日閣議決定された「規制改革実施計画」においても、同様の記載がされている。

このため、雇用均等・児童家庭局保育課長が建築・消防に関する学識経験者等に参集を求め、保育所における屋外階段設置要件の見直しについて、検討を行うこととする。

2. 構 成

- (1) 検討会の構成員は別紙のとおりとする。
- (2) 検討会に座長を置き、構成員の互選により定める。

3. 検討事項

保育所における屋外階段設置要件の見直し

4. 運 営

- (1) 検討会は公開とする。
- (2) 検討会の庶務は、雇用均等・児童家庭局保育課が行う。

5. その他

この要綱に定めるもののほか、検討会の運営に関し必要な事項は、座長が雇用均等・児童家庭局保育課長と協議の上、定める。

「保育所における屋外階段設置要件に関する検討会」メンバー

【メンバー】

- 佐野 友紀 早稲田大学人間科学学術院 准教授
- 高橋 紘 社会福祉法人至誠学舎立川 至誠第二保育園 顧問
同法人保育事業本部事務局長、至誠保育総合研究所長
- ◎ 萩原 一郎 独立行政法人建築研究所 防火研究グループ長
- 古川 容子 一般財団法人日本建築センター 評定部設備防災課
課長代理
- 町田 直樹 東京都福祉保健局少子社会対策部保育支援課
保育計画係長
- 山田 常圭 消防庁消防研究センター 技術研究部長

◎は座長

【オブザーバー】

- 野原 邦治 国土交通省住宅局建築指導課課長補佐
- 守谷 謙一 総務省消防庁予防課設備専門官

(五十音順・敬称略)

「保育所における屋外階段設置要件に関する検討会」 開催経過

第1回（平成25年12月13日（金）15:00～17:00）

- （1）座長の選出について
- （2）保育所における屋外階段設置要件について

第2回（平成26年1月10日（金）16:00～17:45）

- （1）保育所における屋外階段設置要件（見直し案）について
- （2）保育室等を高層階に設置するに当たって留意すべき事項（案）について
- （3）その他