

## 事業所内保育所における災害発生時の応急保育実施体制のあり方

How Daycare Center in Workplace Do when Disasters Happened

東京未来大学こども心理学部 西村実穂

### はじめに

本研究では、事業所内保育所における災害発生時の保育に着目する。事業所内保育所は、事業所の職員の福利厚生施設のひとつとして設置された保育所である。現在、国内には5,626ヶ所設置されており、その約半数は病院が病院職員のために設置した病院内保育所である(厚生労働省, 2019)。応急保育とは、災害発生後から通常保育に至るまでの間、応急的に実施される保育をさす。これまでの保育所で実施されてきた災害対策は災害発生前の避難訓練が中心であり、災害発生後の保育については十分な検討がなされていない。しかし、熊本地震などの災害発生時には、事業所内保育所においては事業所の機能維持や復旧作業のために災害発生直後から応急保育が実施されていた。

例えば、病院が被災者の受け入れを行うために休業できないといったように、災害が発生した場合に、通常以上の勤務の必要性が高まり、休業できない事業所がある。災害発生時、幼稚園・小学校や地域に設置されている認可保育所の多くは休校・休園となる。一方で、事業所内保育所は事業所の求めに応じて災害発生時であっても休園せずに応急的に保育を行う可能性がある。その際には休校になった小学校に通う子どもや、普段通っている保育所・幼稚園が休園になり、行き場のない子どもが事業所内保育所を利用し、平常時よりも多くの子どもの受け入れが必要になるケースもある(西村, 2018)。

このような状況から、事業所内保育所において災害発生後に保育を実施する可能性は高く、そのためには、体制の整備が必要となる。しかし、事業所内保育所における災害発生時の開所状況や対応については研究の蓄積が少なく状況が明らかではない。そこで本研究では、事業所内保育所を対象として、①災害発生時の保育実施に関する課題の整理と②これまでの応急保育実践事例の検討を行う。災害発生時に事業所内保育所はどのように対応することを予定しているのか、また、災害発生時の開所にあたって実際にはどのような課題が生じるのかを明らかにして、事業所内保育所の災害対応の方向性を示したい。

### 調査 1. 事業所内保育所における応急保育実施に関する課題の整理

目的：事業所内保育所における災害発生時の保育に関する課題を明らかにする。

手続き：市町村ホームページをもとに事業所内保育施設を463ヶ所抽出し、2019年10～11月に郵送による質問紙調査を実施した

結果：204ヶ所からの回答を得た(回収率44%)。保育所の概要を表1、保育所を設置している事業所の行っている事業を表2に示す。認可外保育施設が約7割を占めている、低年齢児の割合が高い、休日や夜間の保育を実施している、保育対象となる子どもの人数が少ないなど、認可保育所とは異なる特徴があることが確かめられた。

表 1. 保育所の概要

保育所の種別 (n=191)	
認可	23% (46ヶ所)
認可外	68% (138ヶ所)
その他	4% (7ヶ所)
運営主体 (n=193)	
委託	65% (126ヶ所)
直営	32% (62ヶ所)
その他	3% (5ヶ所)
低年齢児の割合	
3歳未満児半数以上	77% (157ヶ所)
実施している保育内容	
乳児保育実施	77% (158ヶ所)
二重保育	27% (56ヶ所)
休日保育	23% (46ヶ所)
夜間保育	9% (18ヶ所)
学童保育	7% (15ヶ所)
24時間保育	6% (13ヶ所)
保育時間	平均 10.4 時間
平日昼間の利用児数	平均 25 (±16) 名

表 2. 事業所の行っている業種

(上位 5 業種のみ表示) (n=204)	
医療/福祉	41% (84ヶ所)
卸売/小売	19% (39ヶ所)
サービス業	11% (22ヶ所)
製造	4% (9ヶ所)
運輸/郵便	4% (8ヶ所)

表 3. 保護者への連絡手段 (n=204) (複数回答)

園から保護者に個別に電話する	49% (99ヶ所)
園から保護者にメールをする	30% (62ヶ所)
事業所の職員間の連絡網を使う	25% (50ヶ所)
園舎に掲示をする	13% (26ヶ所)
園の保護者間の連絡網を使う	10% (21ヶ所)
LINE や Facebook	10% (20ヶ所)
決まっていない	9% (19ヶ所)
園のホームページ	8% (16ヶ所)
保育アプリ・メールサービス	3% (7ヶ所)
事業所社員から連絡する	2% (5ヶ所)
災害用伝言ダイヤル	1% (3ヶ所)

また、災害発生時の対応予定を尋ねたところ、園に被害がない場合「基本的には開園することが決まっている」が 53% (105ヶ所)、「特にきまりはない」が 45% (89ヶ所)、「開園しない」が (1%、2ヶ所) であり、半数は開園するつもりでいるものの、開園に関するきまりがない園も多いことが確かめられた。

災害時の開園/休園の判断決定者を尋ねると、「事業所関係者」(49%、99ヶ所)が最も多く、「事業所内保育所の園長」(47%、95ヶ所)、「委託業者の担当者」(13%、27ヶ所)、「行政の判断を基準にする」(5%、10ヶ所)、「特にきまりはない」(4%、9ヶ所)が続いた。事業所関係者の判断を重視する点、行政の判断を基準にする保育所が少ない点は、認可保育所と異なる事業所内保育所の特徴であるといえる。災害発生時、保育所関係者に参集義務があるかどうかを尋ねたところ、参集義務があると回答したのは 38% (77ヶ所)であった。

また、開園するかどうかの判断や参集義務の有無に業種による差があるのかどうかを確かめるため、特定の業種とそれ以外の業種に分け、 $\chi^2$ 検定を行ったところ、「医療/福祉」の業種が他業種に比べて「業務維持のため開園する可能性が高い」(医療/福祉 24%、他業種 10%、 $\chi^2(2) = 44.360, p < 0.01$ )と回答した園が多かった。また、「参集義務がある」と回答した園も有意に多かった(医療/福祉 49%、他業種 36%、 $\chi^2(1) = 2.752, p < 0.05$ )。しかし、参集義務のある保育所のうち、明確な参集基準があるのは 19% (15ヶ所)のみと少なく、どのような場合に参集するかまで明確に決まっていないことが確かめられた。医療/福祉の事業所では、入所している利用者や入院患者がいる可能性が高い。その人たちへの対応のため、仕事を休めない保護者が多いため、保育ニーズが高く、開園の可能性が高いことにつながっていると考えられる。

開園する可能性が高いと回答した保育 77ヶ所に対して、開園の際に保育する対象を尋ね

たところ、「普段預かっている子ども」(92%、67ヶ所)が最も多いが、「ふだんは他園に通う子ども」(45%、33ヶ所)や「小学生」(5%、4ヶ所)とふだんとは異なる子どもを対象とした保育を実施している保育所が少なくない。また「決まっていない」(10%、7ヶ所)園もある。

災害発生時の保護者への連絡方法について尋ねたところ(表3)、「園から保護者に電話」(49%、99ヶ所)、「メール」(30%、62ヶ所)、「事業所の職員間の連絡網」(25%、50ヶ所)の順に多かった。「決まっていない」保育所も約1割あった。災害発生時は回線が限られたり混雑して電話やメールが繋がらない可能性が高い。基本的な開園/休園の方針を定めておくこと、複数の連絡手段を持つておくことが望ましい。

事業所内保育施設の災害発生時の対応の特徴として、事業内容によって、業務維持のために災害発生時に開園の可能性が高い保育所があること、開園の判断には事業所の方針が強く影響することが明らかになった。一方で、開園するかどうかわからない保育所も4割以上と多く、今後方針を検討する必要がある。また保育所の特性として夜間や休日にも開園している保育所があることから、さまざまな時間帯や状況への備えが必要になることが挙げられる。

#### 調査2. これまでの応急保育実践事例の検討

目的：これまでに行われた災害後早期からの応急保育実践事例をもとに応急保育の際に課題となったことを明らかにする。

方法：震度5弱以上の揺れを観測した市町村に設置されている、100床以上の病院に設置された院内保育所全40ヶ所の院内保育所に調査協力の可否を尋ね、調査への協力が得られた院内保育所2園(A園、B園とする)を対象とした。各園の保育所責任者に対して、2018年11月、2020年1月に対面及び電話によるインタビュー調査を行った。インタビューの時間は30分~1時間であった。2018年には、応急保育実施までの経緯と課題、2020年には被災後1年が経過して、防災対策に変化があったかどうかについて尋ねた。

結果：

A園：札幌市内の災害拠点病院に設置された院内保育所である。定員30名、運営は企業に委託している。当日は家庭保育ができるため欠席した園児が20名、登園した園児が10名であった。保育所内は停電していたが、そのまま保育を行い、夕方以降は電気のつく病院ロビーで保育を行った。開園時に困ったこととして挙げられたのが、開園するかどうか事前に決まっていなかったこと、委託業者とすぐに連絡がつかず開園の判断がすぐにできなかったことである。学童保育をしてほしいとのニーズがあり、保護者が子どもを園に連れてきたが、受け入れるかどうかを決められずに小学生の受け入れができなかった。さらに、食事の提供が困難であり、職員が持ち寄ったもので食事を提供したこと、停電のため暗くなってからは保育ができず、夕方以降は急きょ病院ロビーを保育のスペースとして使用したことが挙げられた。災害発生1年後の災害対策には、変化がなかった。

B園：札幌市内の病院に設置された病院直営の院内保育所である。定員40名のうち、35

名が登園した。さらに、他の保育園に通う子ども3名、小学生10名を受け入れたため、普段よりも多くの子どもを保育することになった。また、災害発生当日に急きょ受け入れることになった子どももいた。普段よりも多くの子どもが登園したため、保育所では場所が足りず、病院の会議室を使用して保育を行った。また、保育所内は停電していたため、昼間しか保育室が使えず、夕方以降は早めに迎えに来てもらうように保護者に依頼した。災害発生1年後の災害対策については、災害対応マニュアルの見直し、保育者の参集基準の設定、災害発生時の対応の決定者と災害発生時に預かる対象の明確化を行った。

2園とも、地震発生当日は停電、断水があったが、開園した。災害発生当日は転院患者および被災患者の受け入れをしたため、事業所は業務量が増していた。災害が発生した場合、病院職員には参集義務があり、出勤することが決まっていたが、保育所を開園するかどうか、保育者は出勤すべきか、誰が開園の判断をするのかについては明確に決まっていなかった。また、災害発生時には小学校や幼稚園は休校になる可能性が高く、院内保育所はそこに行けなくなった子どもを受け入れる可能性が高い。その際には、人員や場所の確保が必要になる。初めて院内保育所に来る子どももいるため、その子どもの不安を軽減することやアレルギーなどの問題が生じないように保育者が配慮する必要がある。

#### まとめ

災害発生時に開園することを予定している事業所内保育所が多いが、保育の対象や連絡手段など、不明確な部分があることが明らかになった。災害発生直後から開園する場合は、開園の判断の不明確さ、保育の場所やライフラインの確保、保育の対象の不明確さに起因する課題があった。災害発生時の事業所内保育所のあり方については、事業所の防災計画のなかに位置付け、災害発生時の保育ニーズを把握したうえで、子どもとその保護者の負担、保育者の負担のバランスを考慮して、開園するかどうか、職員の参集や保護者への連絡手段などについてあらかじめ保育所と事業所で方針を定めておくことが望まれる。今後は、本調査結果をもとに多様な時間帯に開園していることや幅広い年齢の子どもを保育する事業所内保育所の特徴に応じた災害発生時の具体的な方策の検討に取り組みたい。

#### 学会発表

西村実穂(2019)院内保育所における災害発生時の対応 北海道胆振東部地震の事例から、日本保育学会第72回大会発表論文集, P-544.

西村実穂(2019)北海道地震発生後の院内保育所の対応と開所状況, 日本乳幼児教育学会第29回大会発表論文集, 36-37.

#### 引用文献

厚生労働省(2019)平成29年度 認可外保育施設の現況取りまとめ, <<https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/000522194.pdf>>, (最終閲覧日2020年3月30日).

西村実穂(2018)院内保育所における災害発生時の対応—熊本地震発生時の事例から—, 実践人間学, 8, 22-26.