

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—

東京未来大学 西村 実穂

I. はじめに

近年、社会全体において防災への意識が高まっている。2017年に告示された改定保育所保育指針では、保育所において災害への備えを行うことが明記され、保育の場においても防災への対策を行うことが求められるようになった。これは認可保育所のみでなく、認可外保育所も同様である。保育に関する防災対策をめぐっては、日本保育学会「災害時における保育問題検討委員会」が中心となり、東日本大震災において被災した保育所の事例収集や被災後の子どもや保育所の状況の実態調査が行われた。その結果、認可保育所における防災対策策定の際に確認すべき事項が明らかにされた(日本保育学会災害時における保育問題検討委員会, 2012)。しかし、この調査では認可外保育所は対象となっていない。

認可外保育施設は平成 28 年 3 月末時点で全国に約 7000 ヶ所設置されており、そのうちの約 2800 ヶ所(厚生労働省, 2018)と多くを占めているのが、院内保育所である。院内保育所は、病院が職員の子どもを預かるために設置した保育所である。院内保育所は、夜間や休日などの時間帯に開所している、低年齢児が多いなど、認可保育所とは異なる特徴がある。また、災害発生時には、病院職員に勤務の必要が生じるために災害発生時であっても開所しなければならない側面を持つ。

災害発生時に院内保育所が開所する場合の問題として、次の2点が挙げられる。

まずひとつは、災害発生時であっても保育を行う可能性が高いことである。院内保育所では子どもの保護者である従業員の勤務が重要視されるため、災害発生時であっても保護

者に勤務の必要があれば、保育を行わなければならない。実際に、2016年4月に発生した熊本地震において、周辺地域の認可保育所が休園したなか、勤務を休めない医療従事者のために震災発生直後から休まず保育を継続していた院内保育所があった(西村, 2017a)。

もう1点は、災害発生時に避難の必要が生じた場合、避難が難しいことである。多くの院内保育所は、産休明けの保育をしており、低年齢児が多いという特徴を持つ。また、一般的に、保育所で避難が必要になった場合、勤務している保育者だけでは在園児を安全に避難させることは難しく、地域住民など周囲の人の手助けを得る必要があると言われている(日本保育学会, 2012)。しかし、災害が発生した際に、病院では患者の安全確保と避難が優先される。そのため病院から院内保育所への災害時の支援は期待できない。

このように、院内保育所は災害発生時に様々な課題を抱える保育所であるにもかかわらず、院内保育所における災害発生時の保育の状況については記録がなく、災害発生時の開所に際していかなる課題があるのかについては明らかではない。

そこで、本稿では、災害発生時の院内保育所の開所状況に着目する。2016年に発生した熊本地震において被害のあった地域における院内保育所の事例を通じて災害発生時に院内保育所にはどのような対応が求められ、保育を行ううえでいかなる課題が生じていたのかを報告する。

II. 方法

調査対象者は、熊本地震の被災地域に設置

されている院内保育所 2 園(A 園、B 園とする)の保育者 2 名(各保育所 1 名)であった。

熊本地震とは、2016 年 4 月 14 日および 2016 年 4 月 16 日に熊本県および大分県において生じた地震である。最大震度 7 が観測され、死者 247 人、避難者 18 万人もの被害が生じた。

A 園、B 園に勤務している保育者に対して 2016 年 6 月に対面および電話でのヒアリング調査を行った。ヒアリング項目は、院内保育所の概要、院内保育所周辺の被災状況、被災直後の院内保育所の運営状況、災害発生時の保育所利用状況、保育者の確保、通常の業務以外の業務についてであった。

Ⅲ. 結果

【院内保育所の概要】

A 園：園児数 45 名、0 歳から就学前の子どもの保育を行う認可外保育所である。保育所が設置されている地域では、2016 年 4 月 16 日に震度 5 強が確認された。設置主体である病院は約 300 床の総合病院である。周辺地域の病院に比べて被害が少なかったため、被害の大きかった病院から転院患者の受け入れを行っていた。

B 園：園児数 38 名、0 歳から就学前の子どもの保育を行う認可外保育所である。保育所が設置されている地域では、2016 年 4 月 16 日に震度 6 強が確認された。設置主体である病院は災害拠点病院である。病棟や院内の設備の破損があったものの、診療が続けられる状態であったため、他院からの転院患者の受け入れや地震により負傷した外来患者の対応を行っていた。

【院内保育所周辺地域の被災状況】

A 園、B 園ともに、周辺地域では家屋の倒壊や病院建物の損壊があったものの、保育所の建物自体には大きな被害はなかった。

A 園：A 園が設置されている地域では、漏水が続き、安定した水源が確保できなくなった。しかし、A 園は病院敷地内にあったため停電、

断水の影響を受けずに保育所内で通常の保育を行うことが可能であった。

B 園：B 園周辺では、建物の倒壊の恐れがあったため、地域の認可保育所は地震発生から 4 月下旬まで休園となった。また、近隣の小学校も地震発生から 5 月上旬まですべて休校となっていた。B 園の設置されている地域では、震災発生後 1 週間程度断水となった場所があった。B 園では、ライフラインに影響はなく、保育を行うことが可能であった。

【被災後の院内保育所の運営状況】

A 園：病院からの要請があり、震災発生翌日(4 月 17 日)から臨時体制で保育を行った。利用希望がなかった 4 月 24 日、5 月 5 日は休園したものの、土日も開所していた。小学生の利用児が多かったため、保育所のみでなく病院の施設の一部を利用して保育を行った。

B 園：病院からの要請があり、震災発生翌日(4 月 17 日)から臨時体制で保育を行った。震災発生後、家庭で保育ができる場合にはできるだけ家庭で保育するように保護者に依頼したが、出勤しなければならない保護者が多く、通常保育時の半数程度の子どもの利用があった。

両園ともに、保育所の運営は委託業者に任されており、病院の事務長、委託業者の担当者、保育所の園長が相談して開所することを決めた。院内保育所では毎月の避難訓練は行っていたが、災害発生時に開所するかどうかについては定められていなかった。

【保育者の確保】

A 園：被災して出勤できない保育者がいたこと、学童保育を実施したことにより保育者不足が生じた。学校が休校となった高校生や大学生の卒園児がボランティアとして保育補助を行った。また、保育者の人手が不足していることを関連病院の院内保育所に伝え、他県の院内保育所から派遣された保育者 3 名による保育ボランティアが臨時体制終了時の 5 月上旬まで行われた。開所するかどうかの見通

しがつかない日々が続く、開所の判断を行う園長が3週間、毎日出勤した。

B園：被災したために出勤できない保育者がいたものの、利用児数が通常の半数程度と少なくなったため保育者不足は生じず、B園に勤務する保育者のみで保育を行うことが可能であった。余震が頻発していたため、緊急時の判断ができるようにと園長が2週間休まずに毎日出勤していた。

両園ともに、保育者が被災者となったことから、保育者の確保に支障をきたしていた。また、学童保育の利用者が多かったA園では、そのことも保育者不足に影響していた。

【通常の業務以外の業務】

A園：病院の全職員の子どもと孫を対象とした学童保育を実施した。最も多い日には29名の小学生と2名の中学生が院内保育所を利用した。

B園：卒園児の小学1年生のみに限定して学童の受け入れを行い、数名の児童の利用があった。

両園ともに、ふだんは実施していない学童保育を行っていたことが確かめられた。

4. 考察

調査より、熊本地震発生時、被災地域の院内保育所では、医療従事者が勤務を継続するために災害発生直後から休園することなく保育を行っていたことが確かめられた。

災害発生直後の院内保育所運営に際しては、次の3点に課題が生じていた。

(1) 開所の判断

災害発生直後の開所の判断については事前の取り決めがあったわけではなく、病院の担当者と保育所の園長、委託業者の担当者が相談しながら判断をしていた。被災状況により、院内保育所の開所の可否は異なる。しかし、災害発生時に病院職員が勤務するためには、院内保育所を開所する必要性が生じる可能性が高い。特に、B園のように設置主体が災害拠点病院である場合には、災害発生時に病院職

員は必ず勤務をしなければならず、院内保育所が開所しなければならない可能性が高い。

西村(2017b)による全国の院内保育所187ヶ所を対象にした調査では、災害発生時の開所について、対応が事前に定められていない院内保育所が7割を占めていることが報告されている。災害発生時に開所するかどうかあらかじめ決まっていなかった場合には、保育者が参集せず、保育の需要はあるにもかかわらず保育ができない状況が生じてしまう。保育者の確保や保育の準備を行うために、病院と院内保育所の間で災害発生時の対応方法を決めておく必要がある。

(2) 通常以上の業務の発生

A園、B園ともに、ふだんは別の園や学校に通っている子どもの保育を行っていた。多くの病院では、災害発生時に医療従事者の参集義務があり、医療従事者自身がその意識を持っている(新美・堀井・佐藤・田口, 2016)。このことをふまえると、災害発生時に院内保育所が開所する可能性は高い。

小学校や中学校が休園になった場合には、子どもたちが安全に過ごす場所として役割を果たす必要がある。A園、B園ともに普段行っている未就学児の保育に加えて、学童保育や近隣の園に通う子どもの保育も行い、その役割をも果たしていた。ここから、災害発生時には院内保育所に通常以上に多くの役割が求められるといえる。

(3) 保育者確保の困難さ

A園、B園ともに通常は実施していない学童保育の実施や近隣の園に通う子どもの受け入れを行ったことにより、通常時よりも保育者の人手が必要になっていた。また、両園ともに開所の判断をするため園長が休みなく出勤していた。両園ともに、保育連盟や保育協会から支援の連絡はなく、知人を頼って保育ボランティアを確保して保育が行われており、保育を継続するための体制が整っていたとは

いけない。交替人員がいなければ院内保育所の保育者が疲弊してしまい、保育が継続できなくなる。院内保育所では、災害発生時に保育を行う必要が高まることを想定し、保育者不足が生じた場合の保育者確保の体制を整えておく必要がある。

V. まとめ

院内保育所には、災害発生時であっても休園できず開所が求められること、休園になった地域の保育所や学校に通う子どもを受け入れるといった、通常以上の業務が求められることが明らかになった。これに対応するためには、災害発生時の対応をあらかじめ決めておく必要がある。また、保育者自身も被災者となり、出勤ができなくなる場合もあることから、保育関係組織との連携をとり、院内保育所で保育を継続するための体制を整えることが急務である。

【文献】

- 厚生労働省(2018)平成27年度認可外保育施設の現況取りまとめ、
<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000112872_1.pdf>，最終閲覧日2018年1月30日。
- 日本保育学会災害時における保育問題検討委員会(2012)震災を生きる子どもと保育，保育学研究，50(3)，332-339。
- 新美綾子・堀井直子・佐藤弘子・田口恵美子(2016)大地震発生を想定した看護職者の参集意識—看護職の個人的要件との関連—，Japanese Journal of Disaster Medicine，21(2)，216-226。
- 西村実穂(2017a)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—，日本保育学会第70回大会発表要旨集，723。
- 西村実穂(2017b)災害発生時に院内保育所保育士が感じる不安，第76回日本公衆衛生学会総会抄録集，600。
- 山脇麻美・内田恵里香・片山愛友・西川江美・我美愛佳・岡田和子・椎木麻衣子・川上理子・小原弘子(2016)地震発生時における自主参集に対する看護師の認識，日本看護学会論文集 看護管理，46，313-316。

Corresponding to Disaster at Daycare Center in Hospital

—Based on the Case of Kumamoto Earthquake—

Daycare care center in hospital is a facility where they look after the children of hospital staff while they are working. In case of disaster, hospital must maintain its function in order to correspond to the sick and injured. Because of that, a daycare care center in hospital must be open even after a disaster. In this thesis, we will report the correspondence required at the daycare care center in hospital located at the disaster site of Kumamoto Earthquake and what kind of issues occurred.

We had hearing survey with nursery teachers who work at 2 daycare centers located in the hospital in Kumamoto prefecture. Based on the survey, it was verified that daycare center in hospital was open the day after the earthquake. Also, it was verified that there was no arrangement about whether to open so they had to correspond to it at that time. Furthermore, they had after-school care for children, which were not operated usually, so they had more tasks than normal, and they needed to keep the center open so they had difficulty ensuring the sufficient number of nursery teachers.