

保育所での豪雨災害時における 事業継続計画の優先業務の選定

森本寛訓*¹ 入江慶太*² 瀧川真也*³ 鈴江毅*⁴ 橋本勇人*¹

要 約

保育所においても各種の自然災害に備えて事業継続計画 (Business Continuity Plan, 以下 BCP) を策定する必要がある。実効的な BCP の構成は優先業務の選定を基礎にするといえる。本研究の目的は豪雨災害時における保育所の BCP 策定のための要点となる優先業務の選定について検討し、その一案を提示することであった。優先業務の選定のために保育業務の対象となる子どもの活動を取り上げて区分した。その上で平成30年7月豪雨に関する資料をもとに発災後1週間後から1か月, 2か月から4か月, そして5か月以降の各時期における優先業務を選定した。本研究の成果は保育所の特徴および実際の被災状況に合わせた援用が望まれる。

1. 緒言

近年の気候変動により, 夏季から秋季にかけて集中豪雨や台風による豪雨災害が多発するようになった。特に激甚災害として指定された豪雨災害には, 過去5年だけでも代表的なものに「平成29年7月九州北部豪雨 (福岡県および大分県を中心に発生)」「平成30年7月豪雨 (西日本を中心に北海道や中部地方を含む全国的に広い範囲で発生)」「令和2年7月豪雨 (熊本県を中心に九州や中部地方で発生)」などがあり, 毎年どこかの地域では豪雨によって被災している状況がある。豪雨災害が発生すれば人命に危機が及ぶだけでなく, 社会における様々な事業所の機能が停滞する。それは保育所も例外ではない。しかし保育は子どもの最善の利益^{†1)}のためにも, その事業が継続して行われる必要がある。

東日本大震災以降, 政府はあらゆる企業, 組織に対して各々が担う事業を自然災害後も継続できる経営管理として事業継続マネジメントの準備を推奨している¹⁾。社会福祉分野でも事業継続マネジメントは求められており, 事業継続計画 (Business Continuity Plan: 以下 BCP とする) を作成して実施, 評価, 改善する PDCA サイクルを想定した指針が

策定されている²⁾。BCP では自然災害に被災しても, 重要な事業を中断させない, または中断しても可能な限り短い期間で復旧させるための方針, 体制, 手段等が示されている¹⁾。

BCP の内容については厚生労働省が障害福祉サービス事業所等³⁾および介護施設・事業所⁴⁾のためのガイドラインを作成して具体的に提示している^{†2)}。これらのガイドラインにおいて BCP は「1. 総説」「2. 平常時の対応」「3. 緊急時の対応」「4. 他施設との連携」「5. 地域との連携」といった五つの章で構成される。まず「1. 総説」において BCP の基本方針を示し, 「2. 平常時の対応」では被災後に事業継続するために必要な事前の準備を提示する。また実際に被災して BCP を運用する基準や体制を「3. 緊急時の対応」にまとめ, 被災後の事業継続に不可欠な他施設との関わり方を「4. 他施設との連携」に整理する。さらに社会福祉施設として地域から要求される被災時の役割を「5. 地域との連携」に記す。五つの章のうち「1. 総説」は BCP の起点となる。先述したようにこの章で BCP の基本方針が示されるが, 加えて被災時でも事業継続するために優先業務を選定しておくことも求められ

*1 川崎医療福祉大学 医療福祉学部 子ども医療福祉学科

*2 新見公立大学 健康科学部 健康保育学科

*3 川崎医療福祉大学 医療福祉学部 臨床心理学科

*4 静岡大学 教育学部 養護教育専攻

(連絡先) 森本寛訓 〒701-0193 倉敷市松島288 川崎医療福祉大学

E-mail: morimoto@jc.kawasaki-m.ac.jp

る。優先業務の選定は、それ以降の章を検討する際の軸といえる。実効的なBCPの構成は、社会福祉施設の実態に沿った優先業務の選定を基礎にすると考えられる。

障害福祉サービス事業所等および介護施設・事業所では、2024年からBCPの策定が義務付けられる^{†3)}。厚生労働省のガイドラインにはBCPのひな形が添付されており、今後はこのひな形をベースに各施設で策定が進むと予測される。なお、社会福祉施設を対象とした2019年の調査⁵⁾においてBCPの策定率は、障害者の事業を中核とする施設では22.8%、高齢者の事業を中核とする施設では29.7%と報告された。一方、保育所事業を中核とする施設ではBCP策定率が17.2%となった。今後のBCP義務化が予定されず、ひな形も準備されていない保育所では、他の施設と比較してBCP策定が停滞することも予測される。しかし、自然災害はどの社会福祉施設においても被災される可能性がある。保育所も例外なくBCPを準備する必要がある。

各種の自然災害において、特に豪雨災害時の保育所のBCPに関する先行研究として、中野・鳥庭・武藤・宇野・金井は2011年から2013年までに発生した豪雨による保育所の被災状況と保育を再開するまでの取り組みについて調査を実施している⁶⁾。その結果、災害前から災害後までシームレスに保育業務を継続することが期待されるため、事前にBCPを策定しておく必要性が報告された。また、西村は災害発生後から通常保育再開までに必要な配慮が明らかになっていないことを指摘して、令和元年台風19号で浸水被害を受けた認定こども園で調査を実施している⁷⁾。結果として、災害発生から応急保育までの経過、および応急保育時の保育体制や生じる課題が報告され、保育業務を継続して通常保育に至るまでの道筋を示すべく、今後も事例の蓄積と研究が必要であると述べている。

本研究では豪雨災害時における保育所のBCPを策定する要点である優先業務の選定について検討し、その一案を提示することを目的とした。本稿で提示される案は、保育所において豪雨災害時のBCP策定を促進する一助になることが期待される。

2. 方法

2.1 資料の内容

保育の優先業務を選定するには、あらかじめ保育業務を区分しておく必要がある。この研究では岡山県保育士養成協議会保育実習委員会が発行する「保育所実習の手引き^{8)†4)}」におけるデイリープログラムおよび指導案例(全日指導)に示された保育業務

に着目した。上記委員会には筆者らが所属する大学も入会しており、保育実習ではこの手引きを活用している。デイリープログラムと指導案例(全日指導)は保育を受ける子どもの年齢ごとに示されており、日中における各時刻の「環境構成・準備」「予想される子どもの活動(以下子どもの活動とする)」「保育士等の配慮・援助」で構成される。本研究ではこれらが保育所で行われる標準的な1日の子どもの活動および生活や保育者の業務内容の流れであるとして採用した。

また、保育の優先業務の選定を検討する資料として、平成30年7月豪雨にX市で被災した認定こども園(被災時は認可保育所)であるY園の情報も参考にした。Y園は被災により2階建ての1階部分が浸水し、園庭の遊具を含む多くの設備、備品が廃棄処分となった。さらに浸水は園が所在する地域の広範囲に及んだため、園児宅も浸水して多数の園児が被災することになった。本研究ではY園園長の聞き取りを2022年4月から11月にかけて5回実施した。

その他、検討資料としては被災時におけるX市の保育行政の報告⁹⁾や、道路交通、ライフライン等の各種記録^{10,11)}も参照した。

2.2 資料の整理

デイリープログラムと指導案例(全日指導)において、保育業務に該当する環境構成・準備と保育士等の配慮・援助は各年齢での子どもの活動と連動して定められていた。よって保育業務の区分を検討するには、その業務の対象となる子どもの活動を取り上げるのが合理的と判断した。

まず子どもの活動を整理するために、デイリープログラムより「0歳児(6か月未満)」「0歳児(6か月以上1歳3か月未満)」「2歳児」「3歳児以上」の子どもの活動と、指導案例(全日指導)から「0歳児」「0・1歳児」「2歳児」「3歳児」「4歳児」「5歳児」の子どもの活動を抜粋して日内の時系列でまとめた。なおデイリープログラムの「6か月以上1歳3か月未満」と指導案例(全日指導)の「0・1歳児」は1歳児の子どもの活動とみなした。

次に、保育業務に従事したことのある本研究の共著者とともに各年齢で代表的な子どもの活動を選び、表1に整理した。具体的には「A:登園」「B:当番活動」「C:午前の遊び」「D:午前のおやつ」「E:午前睡」「F:昼食」「G:午後睡(午睡)」「H:午後のおやつ」「I:降園準備」「J:午後の遊び」「K:順次降園」が選ばれた。なおデイリープログラムおよび指導案から、「A:登園」を最初の活動として、その他は個々の生活リズムや発達、遊びの興味・関心によって違いがあるため、午前と午後の各々で順

表1 優先業務の対象となる子どもの活動

年齢	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児		
予測される子どもの活動	午前	A	A	A	A	A	A	A: 登園
		—	—	—	—	—	—	B: 当番活動
		C	C	C	C	C	C	C: 午前の遊び
		D	D	D	—	—	—	D: 午前のおやつ
		E	E	—	—	—	—	E: 午前睡
	午後	F	F	F	F	F	F	F: 昼食
		G	G	G	G	G	G	G: 午後睡(午睡)
		H	H	H	H	H	H	H: 午後のおやつ
		I	I	I	I	I	I	I: 降園準備
		J	J	J	J	J	J	J: 午後遊び
K	K	K	K	K	K	K: 順次降園		

注) 当該年齢でAからKのいずれも行わない場合は「—」を記した。

序が入り替わることも想定される。またデイリープログラムおよび指導案では「排泄（おむつ交換）」も示されていたが、「排泄（おむつ交換）」は適宜行われるためここでは割愛した。なお、年齢によってはAからKのいずれも行われな場合もあるので、その際には「—」を記した。

表1の構成はY園園長と、X市に所在するが被災は免れてY園の復旧支援に関わった認定こども園Z園（被災時は認可保育所）の園長によって確認された。その結果、両園長から保育業務を区分する子どもの活動の構成として妥当と判断された。

2.3 調査の説明

本研究ではY園園長とZ園園長に対して面接調査を実施した。実施にあたっては事前に概要を説明して調査参加への同意を得た。

3. 結果と考察

表1をもとに豪雨災害時における優先業務の選定を検討した。Y園での面接調査から、優先すべき保育業務は発災後の時期ごとに異なることが推測された。したがって発災後の各時期で優先業務の対象となる子どもの活動を表1の内容をもとに検討した。

Y園での調査結果および平成30年7月豪雨に関する報告、記録^{9,11)}から、発災後約1週間は、施設被害や、水道、電気などライフラインの機能停止のために休園せざるを得ない状況が見込まれた。よって優先業務の選定は発災後1週間が経過した後から検討した。

初めに、Y園での調査より発災後約1週間から1か月までにおいては、3歳以上の園児に対して他地区の保育所で応急的な代替保育を、終日ではないが部分的に実施したことが聴取された。加えて、この期間は並行して施設の復旧作業のために労力を割いたことも聞き取られた。このような状況では保育士

の人員配置の基準上^{†5)}、一人の保育士でより多くの園児に対応可能となる3歳以上の園児に限定するのは合理的と考えられる。また発災後1週間から1か月までは被災した保護者にとって自宅調理が困難な期間でもあった。よって保育園での「F: 昼食」は保護者にとって切実な要望であったことも報告された。なお、代替保育はX市の指導のもと実施されていた⁹⁾。被災直後にあたるこの期間は、行政による様々な支援が行われるが、X市の指導はこの一環と考えられる。以上より、発災後1週間から1か月において、3歳以上を対象とした「F: 昼食」を含む「A: 登園」「B: 当番活動」「C: 午前の遊び」「I: 降園準備」「K: 順次降園」に関する保育を、この時期における優先業務とするのは妥当と考えられる。

次にY園では発災後約2か月から4か月の期間において施設の一部を利用し、3歳以上の園児に対して「A: 登園」から「K: 順次降園」までに関する終日の保育業務が可能であったと報告された。この期間は施設の復旧作業が徐々に完了する時期であり、その労力を保育業務に戻すことができた。また被災した園児の家庭では自宅の改修が見込まれるようになり、特別休暇等で一時的に休職中であった保護者が職場復帰するのもこの期間であった。被災した各家庭で保育を必要とする状況が生じるため、この時期から発災前と同様の保育業務が求められた。以上より、発災後2か月から4か月は、3歳以上を対象とした「A: 登園」から「K: 順次降園」までに関する保育を、この時期の優先業務とするのが妥当と考えられる。なお、3歳未満の園児に対する保育の受け入れは給食の自園調理が原則として条件となる^{†6)}。この期間では施設の完全復旧は難しいと予測されるため、3歳未満の園児の受け入れはこの後の時期から行うのが妥当と考えられる。またY園

表2 発災後から各時期における優先業務の対象となる子どもの活動

発災後1週間から1か月							
年齢	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児	
予測される子どもの活動	午前	A	A	A	A	A	A
		—	—	—	—	—	B
		C	C	C	C	C	C
		D	D	D	—	—	—
		E	E	—	—	—	—
		F	F	F	F	F	F
		G	G	G	G	G	G
	午後	H	H	H	H	H	H
		I	I	I	I	I	I
		J	J	J	J	J	J
		K	K	K	K	K	K

A: 登園
B: 当番活動
C: 午前のおやつ
D: 午前のおやつ
E: 午前睡
F: 昼食
G: 午後睡(午睡)
H: 午後のおやつ
I: 降園準備
J: 午後のおやつ
K: 順次降園

発災後2か月から4か月							
年齢	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児	
予測される子どもの活動	午前	A	A	A	A	A	A
		—	—	—	—	—	B
		C	C	C	C	C	C
		D	D	D	—	—	—
		E	E	—	—	—	—
		F	F	F	F	F	F
		G	G	G	G	G	G
	午後	H	H	H	H	H	H
		I	I	I	I	I	I
		J	J	J	J	J	J
		K	K	K	K	K	K

A: 登園
B: 当番活動
C: 午前のおやつ
D: 午前のおやつ
E: 午前睡
F: 昼食
G: 午後睡(午睡)
H: 午後のおやつ
I: 降園準備
J: 午後のおやつ
K: 順次降園

発災後5か月以降							
年齢	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児	
予測される子どもの活動	午前	A	A	A	A	A	A
		—	—	—	—	—	B
		C	C	C	C	C	C
		D	D	D	—	—	—
		E	E	—	—	—	—
		F	F	F	F	F	F
		G	G	G	G	G	G
	午後	H	H	H	H	H	H
		I	I	I	I	I	I
		J	J	J	J	J	J
		K	K	K	K	K	K

A: 登園
B: 当番活動
C: 午前のおやつ
D: 午前のおやつ
E: 午前睡
F: 昼食
G: 午後睡(午睡)
H: 午後のおやつ
I: 降園準備
J: 午後のおやつ
K: 順次降園

注) 表中の太字で示されたAからKの子どもの活動が、その時期における優先業務の対象となる。当該年齢でAからKのいずれも行わない場合は「—」を記した。

では、発災後約3か月以降で施設の棟を増築して、3歳未満の園児に対して保育事業を開始していた。ただし、これはY園独自の経営資源に由来しており一般的には困難と考えられた。

最後にY園での調査結果から、発災後約5か月以降は給食室を含め園の施設が全復旧し、すべての年齢で終日の保育事業を再開できたことが報告された。よって、発災後5か月以降は全年齢の園児に対

象とした「A: 登園」から「K: 順次降園」に関する保育が可能となり、この時期には全ての保育業務が行えるようになると思われる。

ここまでで検討された各時期の子どもの活動を、発災後1週間後から1か月、発災後2か月から4か月、発災後5か月以降に分けて表2に示した。表2において、太字で記された子どもの活動に対する保育が当該時期での優先業務となる。表2の子どもの活動は

Z園の園長により豪雨災害時の保育事業継続を前提として確認を受け、豪雨災害時に実行可能な保育業務の対象であると認められた。

4. 結語

本研究の目的は豪雨災害時における保育所のBCPを策定する要点である優先業務の選定について検討し、その案を提示することであった。そのため保育所での子どもの活動に着目し、かつ発災後の期間を1週間から1か月、2か月から4か月、5か月以降に分けて優先業務を選定した。

今回の研究では保育業務を子どもの活動に着目して検討した。これら子どもの活動を保育するために、必要な環境構成・準備、および保育士等の配慮・援助が想定される。在園児数や職員数、保有する設備など各保育所に固有の特徴によって、具体的に可能な環境構成・準備ならびに保育士等の配慮・援助は

異なると考えられる。また、このたび取り上げた子どもの活動は「保育所実習の手引き⁸⁾」を参照したが、それぞれの保育所では他の多様な活動も想定される。本研究の成果は、BCPを策定する際に各保育所の特徴に合わせた優先業務選定の資料になることが期待される。

また、本研究ではX市内Y園園長に対する聞き取りの結果と、Z園園長の見解を取り上げた。これらの情報の背景には平成30年7月豪雨がある。豪雨災害には浸水被害という共通項はあるものの、想定される浸水規模やその地域の特徴によって復旧の進度は様々と考えられる。表2において子どもの活動の対象となる各時期の優先業務は、平成30年7月豪雨を前提とした一事例といえる。表2では示されていないが、例えば施設の復旧が早まれば、発災後2か月以降での3歳未満の保育を検討するなど実際の被災状況に合わせた援用が望まれる。

倫理的配慮

本研究は川崎医療福祉大学倫理委員会の承認（受付番号21-090）を受けて行われた。

付 記

本研究の一部は日本保育学会第76回大会で発表された。

謝 辞

本研究は日本学術振興会科学研究費補助金（基盤研究（C）課題番号21K02372「保育所の事業継続マネジメントによるソーシャル・キャピタル醸成手法の開発」）の助成を受けた。

注

- †1) 子どもの最善の利益は、第44回国連総会にて採択され、日本も1994年に批准している「児童の権利に関する条約」における子どもの福祉のための基本原則である。
- †2) 各ガイドラインにおいてBCPは「事業継続計画」ではなく「業務継続計画」と記載されている。
- †3) 各事業所のBCPの策定については、厚生労働省による令和3年度障害福祉サービス等報酬改定および令和3年度介護報酬改定において感染症や災害への対応力強化の一環として言及されている。
- †4) 保育所実習の手引きは岡山県保育士養成協議会に所属する養成校を対象として発行されている。
- †5) 児童福祉施設の設備及び運営に関する基準（昭和二十三年厚生省令第六十三号）第三十三条において、1名の保育士が担当できる園児数は、園児が1歳未満では3人、1歳以上3歳未満では6人、3歳未満では6人と定められている。一方、3歳以上の園児では担当可能な人数は増大して、3歳以上4歳未満では20人、4歳以上では30人となる。
- †6) 児童福祉施設の設備及び運営に関する基準（昭和二十三年厚生省令第六十三号）第十一条および第三十二条により、保育所ではどの年齢の園児に対しても自園調理で給食を提供するよう規定されている。ただし「保育所における食事の提供について」（平成22年6月1日雇児発第0601号第4号）により、3歳以上の園児には外部搬入による給食の提供が認められている。

文 献

- 1) 内閣府：事業継続ガイドライン—あらゆる危機的事象を乗り越えるための戦略と対応—。 <https://www.bousai.go.jp/kyoiku/kigyou/keizoku/pdf/guideline202104.pdf>, 2021. (2023.4.23確認)
- 2) 全国青年経営者会災害特別委員会：「社会福祉法人アクションプラン2015」に基づく事業継続マネジメントの実践—全国青年経営者会災害対策特別委員会報告書—。 <https://www.zenkoku-skk.ne.jp/cms/wp-content/uploads/2021/12/1e102cf1d2f563a4533ac61fe183da77.pdf>, 2013. (2023.4.23確認)

- 3) 厚生労働省：障害福祉サービス事業所等における自然災害発生時の業務継続ガイドライン。 <https://www.mhlw.go.jp/content/12200000/000756659.pdf>, 2021. (2023.4.23確認)
- 4) 厚生労働省：介護施設・事業所における自然災害発生時の業務継続ガイドライン。 <https://www.mhlw.go.jp/content/000749543.pdf>, 2020. (2023.4.23確認)
- 5) MS & AD インターリスク総研株式会社：社会福祉施設等における BCP の有用性に関する研究。 https://www.irric.co.jp/pdf/reason/research/2019_welfare_bcp_1.pdf, 2020. (2023.4.23確認)
- 6) 中野晋, 鳥庭康代, 武藤裕則, 宇野宏司, 金井純子：豪雨災害を対象とした保育所の業務継続のあり方。土木学会論文集 F6 (安全問題), 70(2), I_45-I_52, 2014.
- 7) 西村実穂：台風による浸水被害を受けた認定こども園の保育再開時の課題—令和元年台風19号により被災した栃木県宇都宮市の認定こども園の事例から—。日本社会福祉マネジメント学会誌, 1(1), 29-40, 2021.
- 8) 岡山県保育士養成協議会保育実習委員会：保育実習の手引き。岡山県保育士養成協議会保育実習委員会, 岡山県, 2021.
- 9) 橋本勇人, 岡野一郎, 尾崎公彦, 笹川拓也, 中川智之, 大江由美, 入江慶太, 山脇彩子, 重松孝治, 田口豊都：西日本豪雨災害の実態と保育者による子どもの支援—災害直後のボランティアから専門職（保育職）のボランティアへ—。日本乳幼児教育学会第28回大会研究発表論文集, 2-3, 2018.
- 10) 岡田地区まちづくり推進協議会：岡田を災害に強いまちにその2—平成30年7月西日本豪雨・倉敷市真備町岡田地区災害検証—。岡田地区まちづくり推進協議会, 岡山県, 2021.
- 11) 岡山県：平成30年7月豪雨災害記録誌。岡山県, 2020.

(2023年5月2日受理)

Selection of Priority Operations for a Business Continuity Plan in the Event of a Heavy Rain Disaster at a Nursery School

Hiromichi MORIMOTO, Keita IRIE, Shinya TAKIGAWA,
Takeshi SUZUE and Hayato HASHIMOTO

(Accepted May 2, 2023)

Key words : priority operations, business continuity plan, heavy rain disaster, nursery school

Abstract

Nursery schools need to develop a business continuity plan (BCP) to prepare for various types of natural disasters. The selection of priority operations is the basis for the composition of an effective BCP. This study aimed to propose priority operations for a BCP in nursery schools in the event of heavy rain disasters. The study examined the activities of children in childcare operations to determine priority operations for different periods after the disaster. The study recommends adapting the results to the unique characteristics of each nursery school and the actual disaster situation.

Correspondence to : Hiromichi MORIMOTO

Department of Medical Welfare for Children
Faculty of Health and Welfare
Kawasaki University of Medical Welfare
288 Matsushima, Kurashiki, 701-0193, Japan
E-mail : morimoto@jc.kawasaki-m.ac.jp

(Kawasaki Medical Welfare Journal Vol.33, No.1, 2023 63–68)