

コロナ禍と子ども・子育て支援の家族政策

—— 就学前保育に求められる「教育福祉学」の視点 ——

柏女 霊峰 淑徳大学総合福祉学部教授

Contents

1. 問題認識
 2. 筆者の経験から
 3. コロナ禍が浮かび上がらせた
子どもの福祉と教育の混乱
 4. 就学前保育における福祉と教育の
視点の関係を考える
—教育福祉学の可能性—
 5. 教育福祉学の視点から就学前
保育のありようを考える
- おわりに

1. 問題認識

巷間言われているように、新型コロナウイルスは、世界にさまざまな脅威、悲惨をもたらした。それは今後も続き、しばらくはコロナとの共存生活が続くに違いない。最も大きな影響は、この間のコロナ禍が、私たち自身の生き方や私たちの住む社会のありよう、なかでも一人ひとりの生活様式、生き方を見直す大きな契機をもたらしたことである。いわば、新型コロナウイルス感染防止対応が、リトマス試験紙の役割を果たしたといえる。それは個人の生き方や社会のありようのみならず、政策の課題をも大きくあぶりだす結果となった。本稿では、コロナ禍があぶりだした子ども・子育て家庭政策の課題、特に就学前保育の課題について、教育福祉学構築の視点から



柏女 霊峰 | かしわめ・れいほう

淑徳大学総合福祉学部教授

1952年福岡県生まれ。東京大学教育学部卒。千葉県児童相談所心理判定員、厚生省児童家庭局（児童福祉専門官）、淑徳大学社会学部助教授等を経て、同大学総合福祉学部教授・同大学院教授。臨床心理士。専門は子ども家庭福祉学。厚生労働省社会保障審議会放課後児童対策に関する専門委員会委員長、内閣府子ども・子育て会議委員、東京都子供・子育て会議会長、同児童福祉審議会副会長、流山市子ども・子育て会議会長、社会福祉法人興望館理事等を務める。主な著書に『子ども家庭福祉論』『子ども・子育て支援制度を読み解く』『これからの子ども・子育て支援を考える』『混迷する保育政策を解きほぐす』『平成期の子ども家庭福祉』『子ども家庭福祉学序説』他。

ら論じてみたい。

2. 筆者の経験から

筆者は、コロナ禍の問題に、社会福祉法人理事長（都内。保育園、放課後児童クラブ、児童館、児童養護施設）として向かい合うこととなった。感染拡大当初の突然の休校措置により、一般的には学校よりはるかに狭いクラブに三密状態が突然に作り出され、ある学童の職員からのメールにあった「共働き家庭やひとり親家庭並びにその子どもを「三密」という危険に突然さらす事態には、大きな違和感を持つ」という意見には深く頷かされた。

その後、保育園、学童クラブでは、緊急事態宣言を受けた自治体からの原則休園要請により、通園児を要保護児童対策地域協議会係属事例や障害児家庭、ひとり親家庭などの要支援家庭、医療等従事者家庭等のうち希望する家庭の子どもに限定した。その結果、通園児が1-2割程度まで減少し、在宅を選んだ要支援家庭の子どもも含め、そのフォローアップ並びに支援体制づくりを進めた。登園自粛家庭のためには、「親子遊び」「お勧め情報」

などを6回ほどホームページにて提供し、「電話相談」も進めた。

その後の登園自粛、原則休園・休業等については、企業のリモートワークが進むにつれて比較的順調に推移するようになり、登園自粛措置が解除された後は保育園、学童クラブとも8-9割の児童が登園することとなった。法人ではコロナ感染防止対策本部を設置して、ほぼ毎日の会議でコミュニケーションを図って感染防止に努め、保育、育成支援を進めた。それは現在も続き、職員、子どもともに、感染防止と子どもの育成との間で大きなストレスを抱えている。

感染防止という公衆衛生的な画一的政策が、いわゆる濃厚接触、「密」を必須とする子どもの成長・発達より優先して取られたため、現場の率直な実感としては、対策の必要性は感じつつも、子どもの最善の利益からほど遠い自らの対応に悩んだことは事実である。今後は、「子どもへの制約が行きすぎだったということはないか」という観点から、こうした政策の検証・評価が進められるべきである。

3. コロナ禍が浮かび上がらせた子どもの福祉と教育の混乱

コロナ禍が浮かび上がらせた子ども・子育て家庭政策の最も大きな課題の一つは、就学前保育における「福祉」と「教育」のありよう、原理の相違といえる。影響は広範囲に及ぶが、特定教育・保育施設に限っても、原理の相違は大きな混乱をもたらした。幼保連携型認定こども園は児童福祉施設かつ学校、第二種社会福祉事業の三枚看板を背負い、保育所は児童福祉施設かつ第二種社会福祉事業の二枚看板、幼稚園は学校の一枚看板であり、しかも、それら社会資源の地域による偏在も大きい現状にある。これが、

休園、原則休園、自粛登園等の対応の違いや緊急事態宣言中の保育料や食材費の徴収の差を生み、保護者に混乱¹をもたらしたことは容易に想像できる。親からみれば、わが国の特定教育・保育施設は雑多な施設の寄せ集めと映ったことであろう。

学校は、学校保健安全法第20条に基づき臨時休業を行うことができる。しかし、児童福祉施設たる保育所には適用されない。幼保連携型認定こども園は、その両方に該当する。その結果、幼稚園は感染拡大防止のために早々と経営者の判断で休校を決める所もあり、保育所や幼保連携型認定こども園は自治体からの要請で原則休園をうたいつつ、働かざるを得ない保護者等²の「子どもの最善の利益」保障のために開園を続けることとなる。

これは、学校の教育のミッションと児童福祉施設の福祉のミッションとが異なるからこそその対応であるといえる。児童福祉施設たる保育所、幼保連携型認定こども園はいわば社会のライフラインであり、また、その機能を果たすために保護者が就労する場合の「子どもの最善の利益」を保障する、子どもの福祉のための施設でもある。また、規定はないが、幼稚園にも2号認定子どもは在籍しており、ライフラインの機能を果たすべき園も存在している。特定教育・保育施設にはこれらが地域ごとに複雑に混在しているため、保護者の混乱につながったのである。また、幼稚園は子ども・子育て支援制度内施設と、私学助成による運営施設が混在している。このことも、混乱に拍車をかけた。

こうした混乱は制度が作り出したものであり、「保護者の就労・非就労などの区別を超えた」すべての就学前児童のための包括的な教育・保育施設化を進める必要性をあぶりだしたといえる。もともと子ども・子育て支援制度の創設は、そうした目的のために行われたものであるが、それが中途半端なままに保育三元化ともいべき状況や幼稚園の二制度化に

¹ 具体的意見については、全国認定こども園協会「2020 新型コロナウイルス感染症対策に係るアンケート調査報告書」の自由記述欄に、保護者の多様な意見、なかでも、園によって対応が異なることへの戸惑いと不満が多く述べられている。

² 令和2年6月16日付「保育所等における新型コロナウイルスへの対応にかかるQ&Aについて(第6報)」厚生労働省子ども家庭局保育課事務連絡によると、「ひとり親家庭などで仕事を休むことが困難な者の子ども等」には、ひとり親家庭、病気・障害の保護者、常時介護・看護をしている保護者、要対協登録児童の保護者などが含まれ、「医療従事者や社会の機能を維持するために就業を継続することが必要な者」には、緊急事態宣言時に事業の継続が求められる事業者として、医療体制の維持、支援が必要な方々の保護の継続、国民の安定的な生活の確保、社会の安定の維持、その他の5つの事業者類型が提示されている。

表 1：子ども・子育て政策における福祉と教育とのクロスオーバー領域（例）

		教育	
		主	連携対象
福祉	主	認定こども園（特定教育・保育施設） フリースクール 子どもの貧困 スクールソーシャルワーク（融合） 放課後子供教室	放課後児童クラブ 放課後等デイサービス 子どもの貧困 スクールソーシャルワーク 施設・里親・一時保護所の教育権 福祉施設障害児等の教育権保障
	連携対象	福祉教育 就学援助、奨学金、無償化	—

出所：柏女作成

至っており、コロナ禍に伴う保護者の混乱を引き起こしたのである。

4. 就学前保育における福祉と教育の視点の関係を考える——教育福祉学の可能性

これらのことから、就学前保育は、福祉の視点と教育の視点を併せ持つことが最大のミッションとなる。さらに、福祉と教育における人間観、社会観の相違³についても、議論されなければならない。いわば、「教育福祉」の視点が必要とされるのである。

しかしながら、教育福祉については、いまだその概念等について合意が得られる状況にはなっていない。吉田(2012:5-7)は、「教育福祉(学)」というコンセプトについて、「困難を抱えても、すべての人が

尊厳をもって生きられるように支える福祉的支援と、一人ひとりが自己を実現し、社会に貢献できる学びを支える教育的支援。教育福祉(学)という知的実践的な探求は、その両方の視点をもって複眼的に人間支援に取り組む新たなチャレンジ」と述べている。そのうえで、「生存権・生活権」と「教育権・学習権」の保障の谷間を架橋し、両者の統合を推進する概念であるとしている。それらを参考に、筆者の子ども家庭福祉学の定義をもとにして「教育福祉学」を定義すると、以下のとおりである。

「教育福祉学とは、社会福祉学及び教育学（並びにその融合した学問領域である教育福祉学）を基礎としつつ、「教育福祉」における環境、理念、制度、方法（経営、援助）並びにその展開の特質を分析し、これらの構造の法則性を明らかにし、あるべき方向性を設計していく学際科学、複合化学、融合科学、設計科学である」

³ たとえば、保育所保育指針と幼稚園教育要領を比べてみると、保育所保育指針には子どもを「受け止める」との記載が幼稚園教育要領よりも多く、保護者の気持ちを「受け止める」との記載は幼稚園教育要領にはない。また、「集団」という用語は幼稚園教育要領に多い。さらに、保育者のかかわりについて幼稚園教育要領は「指導」を用い、保育所保育指針は「援助」を用いている。これらの相違が示すものについての考察は、柏女霊峰(2019b)『混迷する保育政策を解きほぐす—量の拡充・質の確保・幼児教育の振興のゆくえ』明石書店の第6章、第7章をご参照いただきたい。

その領域としては、福祉と教育がクロスオーバーする領域が中心となり、その連携、役割分担と融合のあり方を研究する学問ということになる。認定こども園等の特定教育・保育施設、放課後児童クラブ、放課後子供教室、フリースクール、スクールソーシャルワーク、子どもの貧困、施設・里親・一時保護所における教育と福祉などがその対象になる。

吉田(2012:7)は、「教育—福祉(Edu-care)」の諸相について、①教育の母体としての福祉、②福祉の方法としての教育、③福祉における教育的支援、④教育における福祉的支援の4類型を提示している。これを参考に、教育福祉の活動領域、学としての研究領域を例示すると、表1のような分類が考えられる。教育福祉学とは、より操作的に定義すれば、福祉と教育がクロスオーバーする領域を中心にその連携、役割分担と融合のあり方を研究する学問といえる。

続いて教育福祉学の研究対象と検討すべき論点を提示すると、以下の事項が挙げられる。

- (1) 学問体系としての社会福祉学(子ども家庭福祉学)と教育学の定義の確認
- (2) 「教育福祉」の定義の確認:「生涯」とするか「子ども」とするか、学校教育をどう位置づけるかなど対象範囲の限定について
- (3) 教育福祉の本質をどのように考えるか: cf.「ケアリング・居場所機能とティーチング・学び場機能の協働」(吉田.2012: 15)
- (4) 「教育福祉」の要素の検討: (福祉の場合)理念、対象、サービス領域、給付量の計画化、給付形態、人材・専門職、財源、提供主体、支援技術体系、など
- (5) 「教育」「福祉」がめざす理念の比較と融合について
- (6) 「教育福祉の構成要素である」制度、経営、支援技術体系の比較と融合について
- (7) 主たる対象となる分野、領域について
- (8) 連携、協働、融合のあり方について

つまり、福祉と教育がクロスオーバーする領域を中心に、その理念、政策、制度、方法(経営・支援)のあり方並びにその連携、役割分担と融合のあり方が論点の中心となる。筆者の勤務する大学においても教育福祉学科があるが、「教育と福祉」の枠を超えて「教育福祉学」の体系化が課題とされている。

5. 教育福祉学の視点から就学前保育のありようを考える

2020年7月、厚生労働省は、令和元年度子ども・子育て支援推進調査研究事業の成果をもとに保育所における臨時休園に関する課題や考え方について整理し、臨時休園を行う際の判断基準等について市町村が定めるよう求める事務連絡を発出した。そこでは、臨時休園等の基準や対応について関係者間で事前に共有し、保護者の理解を得、どうしても出勤しなければならない保護者をあらかじめ登録して、拠点園を決めておくことなどが提起されている。これは福祉の視点からの結論であり、保育所、幼保連携型認定こども園(児童福祉施設のため適用される)のみに適用され、学校たる幼稚園には適用されない。

表1にみるとおり、幼保連携型認定こども園は福祉と教育の両方の視点を持つ特定教育・保育施設の一種である。この施設類型が、今後の就学前保育の中心とならなければならない。その原理が教育福祉学である。しかし、前述したとおり、教育福祉学は途上の学問であり、ここでは社会福祉学、なかでも子ども家庭福祉分野を基準にして就学前保育を考えてみることにする。まず、筆者(2019a: 8)における子ども家庭福祉の定義は、以下のとおりである。

「子ども家庭福祉とは、理念的に人格主体として理解されつつ、実際には自己の立場を主張し守り難い子ども並びにその子どもが生活する基盤である家庭を対象とし、子どもが生存し、発達し、自立しようとする際に出会う様々な困難に対し、子どもや家庭と環境との接点にあって、社会統合や一定の社会的価値並びに子ども家庭福祉にかかわる根源的な価値追求その他を理念として、子ども並びに家庭のウェルビーイングの実現のために、国、地方公共団体、法人、私人等が行う子どもや家庭及び関係者を対象とする実践及び法制度の総体である。…後略…」

子ども家庭福祉における重要な理念として、「子どもの権利条約」とその中心的な概念である「子どもの最善の利益」保障がある。ここでは、その2つの視点と、社会福祉の目標概念としての「地域共生社会」を取り上げ、福祉の視点から見た就学前保育について簡潔に考察を進めたい。これらの視点が、教育の理念である「生きる力の育成」とともに、これからの子ども育成の視点として語られていかなければなら

らない。

(1) 子どもの権利条約の発達観と育成観

児童福祉法においては、子どもの権利条約の精神にのっとり子どもを育成することが規定されている。それは何を大切にしたい保育⁴なのだろうか。詳しい考察は拙著(2019b: 173-175)に譲るとして、一言でいえば、子どもの主体性を尊重した保育ということになる。

子どもは自ら自己の可能性を最大限に発揮しようとする主体的存在であり、それを支え、保障する支援者の関わりがあることで、自己の意見を持つことができるなど主体的に生きることができるよう成長するとともに、他者の存在をも尊重することができるようになる。一人ひとりの子どもの尊厳を大切に、子どもが今このときを主体的に生き生きと過ごすことをめざし、その可能性が最大限に発揮できるよう側面的に支援し、また、子どもたちに寄り添うことを大切に保育、育成支援が、福祉の視点からみた育成観であるといえる。こうした支援者の関わりが子どもの主体性を育て、また、ほかの子どもの主体性をも尊重する「共生」を育んでいくのである。

(2) 子どもの最善の利益の保障

続いて、子どもの最善の利益の保障は、どのように判断されるのだろうか。1989年英国児童法第1条第3項は、「子の福祉」の判断基準として、「子どもの年齢、性別、背景その他の特徴」、「子どもの確かめ得る意見と感情」、「子どもの身体的、心理的、教育的及び社会的ニーズ」、「保護者支援のために子どもに対してとられた決定の結果、子どもを支援することとなる者が、子どものニーズを満たすことのできる可能性」、「保護者に対してとられた支援の結果、子どもの状況の変化が子どもに及ぼす影響」、「子の受けた害もしくは受ける危険のある害」、「問題の手続きにおいて、本法に基づいて裁判所が利用できる権限

の範囲」の7点を提示している。

つまり、子どもの最善の利益の保障は、子どもと子どもを囲む環境のなかで総合的、相対的に考えられなければならないのである。一部に、「真に子どものことを考えるならば感染拡大防止のための「一斉休校」が是であって、開園を続けるのは大人の論理である」といった意見も聞かれる。しかし、「一斉休校」によって子ども虐待の潜在化が指摘されたり、社会のライフラインとしての機能が果たせなかったりし、結果的に子どもにしわ寄せがいく事態も指摘されている。また、いわゆるソーシャル・ディスタンシングと、愛着や友人関係形成を図る保育並びに育成支援との両立も必要とされる。コロナ禍における子どもの最善の利益を保障する措置はどのようにあればよいか、複合的、総合的に考えることが必要なのである。

(3) 地域共生社会の創出

3つ目に忘れてはならないこととして、これからの福祉社会の目標概念である「地域共生社会」を創出することができ、そのなかの一員としての役割を積極的に果たすことのできる子どもたちの育成を挙げる必要がある。厚生労働省の放課後児童対策の在り方に関する専門委員会中間とりまとめ(2018)は、地域共生社会づくりと子どもの育成について、「障害の有無、男女、年齢、国籍にかかわらず、全ての人がお互いの人権や尊厳を大切に、支え合い、誰もが分け隔てなく、生き生きとした人生を送っていく共生社会は、福祉における重要な考え方のひとつである。子どもも地域社会の一員として、共生社会という観点から放課後の生活を見直す必要がある。」と述べている。前述した、子どもの権利条約の育成観にも通ずる視点であると言える。

⁴ 子どもの権利条約による子どもの育成観については、(1) 国連・子どもの権利委員会(2013)・平野裕二訳『「自己の最善の利益を第一次的に考慮される子どもの権利(第3条第1項)」に関する一般意見14号』国連文書番号CRC/C/GC/14 A R C 平野裕二の子どもの権利・国際情報サイト <https://www26.atwiki.jp/childrights/>、(2) 国連・子どもの権利委員会(2013)・平野裕二訳『「意見を聞かれる子どもの権利」に関する一般意見一二号』国連文書番号CRC/C/GC/12 A R C 平野裕二の子どもの権利・国際情報サイト <https://www26.atwiki.jp/childrights/>、などにみることができる。

おわりに

コロナ禍は、就学前保育のありようについて、社会との関係の整理とともに、その保育観、育成観の問い直しの課題を提起したといえる。そして、それは、福祉学と教育学とが融合した教育福祉学の体系化の必要性をもたらした。本稿では、就学前保育のあり方並びに保育観の統合の2点について試論的に展開し、若干の考察を進めた。

従来、子どもの生きるエネルギーを尊重し、受け止める姿勢、それが福祉の視点であり、保育所保育指針では「養護」と呼ばれる。「教育」はその生きるエネルギーを社会の要請に合わせて方向付ける営みであり、この2つの視点を携えて子どもの育ちを支援していく営みが保育と呼ばれている。その先には、本稿で提示した4つの人間観（「生きる力の育成」を含む）がある。

コロナ禍がリトマス試験紙として浮かび上がらせた課題について、教育福祉学の視点から検討していくことが必要とされる。統合化は、「コロナ感染拡大防止」と「経済」だけではないと肝に銘じる必要がある。

文献

- 柏女霊峰 2019a 子ども家庭福祉学序説—実践論からのアプローチ 誠信書房
- 柏女霊峰 2019b 混迷する保育政策を解きほぐす—量の拡充・質の確保・幼児教育の振興のゆくえ 明石書店
- 柏女霊峰編 2020 子ども家庭福祉における地域包括的・継続的支援の可能性 福村出版
- 柏女霊峰 2020 「コロナ禍における就学前保育の「児童の福祉の保障」「子どもの最善の利益」」『発達164』 ミネルヴァ書房 近刊
- 株式会社キャンサーズキャン 2020『保育所等における災害発生時又は感染症流行時の対応等に関する調査研究事業』厚生労働省令和元年度子ども・子育て支援推進調査研究事業
- 吉田敦彦 2012「序章 教育福祉学への招待」山野則子・吉田敦彦・山中京子・関川芳孝編『教育福祉学への招待』せせらぎ出版
- 全国認定こども園協会 2020『新型コロナウイルス感染症対策に係るアンケート調査報告書』

政策オピニオン NO.173

コロナ禍と子ども・子育て支援の家族政策 —— 就学前保育に求められる「教育福祉学」の視点 ——

※本稿の内容は必ずしも本研究所の見解を反映したものではありません。

2020年10月20日発行

発行所 一般社団法人平和政策研究所

代表理事 林正寿 (早稲田大学名誉教授)

©本書の無断転載・複写を禁じます

一般社団法人
IPP 平和政策研究所
Institute for Peace Policies

住所 〒169-0051 東京都新宿区西早稲田 3-18-9-212

電話 03-3356-0551 FAX 050-3488-8966

Email office@ippjapan.org Web <https://www.ippjapan.org/>