

《税・社会保障シリーズ No.45》

2020年8月7日
No.2020-016

コロナ禍で明らかになった 子ども・子育て支援の課題 — ニュージーランドとの比較をふまえて —

調査部 上席主任研究員 池本美香

《要 点》

- ◆ 新型コロナウイルス感染症により、子どもや子育て家庭に様々な問題が生じている。本稿では乳幼児のいる家庭に焦点を当て、コロナ禍の状況を振り返るとともに、効果的なコロナ対策で注目されるニュージーランドの子ども・子育て支援の取り組みを紹介し、わが国の課題について考察する。
- ◆ わが国では、3月初めより学校には休校が要請された一方、保育施設には原則開所が要請された。4月の緊急事態宣言下には、医療従事者等エッセンシャルワーカーの子ども以外は登園自粛が求められ、子育て支援施設や児童館、図書館、公園なども利用が制限された。登園自粛中の家庭の多くが保育施設から十分な支援が得られず、孤立し不安やストレスを抱え、子どもにも気になる行動面の変化が生じたことが調査で明らかになっている。
- ◆ 登園自粛中の家庭が保育施設から十分な支援を得られなかった背景には、保育施設が感染リスクを回避しつつエッセンシャルワーカーの子どもへの対応に追われたことはもちろん、認定こども園には内閣府、文部科学省、厚生労働省から大量の文書が届くなど、保育現場が混乱していたことがある。加えて親が就労等で「保育に欠ける」子どもを預かるという旧来型の保育観から、支援の必要性についての認識が希薄だったことがある。
- ◆ これに対して、すべての保育施設を教育省が一元的に所管するニュージーランドでは、学校とともに保育施設も閉鎖され、休園に入る前から保育施設が各家庭を支援するという国の方針が共有されていた。保護者にも担任と連絡を取りながら子どもの過ごし方を考えることや、親同士がつながって過ごし方のヒントを得ることなども伝えられ、わが国のように乳幼児家庭が孤立や不安、ストレスに陥るリスクが軽減された。保育施設にも、国から配信されるメールによって、コロナ禍に何をすべきかがわかりやすく伝えられた。

- ◆ ニュージーランドでは、休園・休校中の子ども向けに、国主導でテレビ番組が毎日放送されたほか、保護者や保育者に役立つ情報をまとめたホームページ（Learning from Home）も開設された。コロナ禍の子どもの心のケアが重要視されており、国はコロナ禍の子どものウェルビーイングに関して、保育者や教員、保護者向けに様々な情報発信を行っている。2010～11年のカンタベリー大地震の後、人々のメンタルヘルスに関する対応が進み、その知見がコロナ禍に活かされている。
- ◆ ニュージーランドで強固な子ども・子育て支援体制が構築され、それがコロナ禍にも威力を発揮した背景には、30年以上も前に子どもの権利の実現に向けて調査や提言を行う子どもコミッショナーが設置されるなど、子どもの権利に対する意識が高いこと、加えて、国を構成する多様な民族に対するわかりやすい情報提供や双方向のコミュニケーションが重視されてきたことがある。
- ◆ わが国の子ども・子育て支援の課題としては、第1に、「保育に欠ける」子どもを預かるという旧来の保育観から脱却し、すべての子どものウェルビーイング（身体的、精神的、社会的に良好な状態）の保障に向けた支援への転換、第2に、保護者および保育施設に対する国からの情報提供の充実、第3に、親の働き方や住環境などコロナ禍に浮き彫りになった問題の改善に向けた検討、が挙げられる。

本件に関するご照会は、調査部・池本美香宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-0477

Mail: ikemoto.mika@jri.co.jp

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。

1. はじめに

新型コロナウイルス感染症により、子ども・子育て家庭に様々な問題が生じている。本稿では、まず、わが国のコロナ禍の子ども・子育て支援の状況について、乳幼児のいる家庭に生じた問題を中心に整理する。次に、新型コロナ対策の成功例として注目されているニュージーランド¹におけるコロナ禍の子ども・子育て支援の取り組みを紹介する。ニュージーランドでは、乳幼児家庭や保育現場の不安・混乱に対して、効果的・効率的な子ども・子育て支援が多くみられる。ニュージーランドの取り組みをふまえ、第二波襲来の際に子ども・子育て家庭への被害を最小限にとどめるためにも、わが国において今後取り組むべき課題について考察する。

2. わが国のコロナ禍の乳幼児家庭の状況

(1) 乳幼児施設の利用状況

新型コロナウイルス感染症が広がるなか、わが国では2020年3月2日から春季休業の開始日まで、全国の小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校に対しては臨時休業が要請されたものの²、保育所、幼稚園といった乳幼児が利用する施設、放課後児童クラブは原則開所が要請された。保育所、幼稚園、放課後児童クラブは、保護者の就労時の子どもの受け皿となっているということがその理由である。これらの施設では、学校以上に密閉・密集・密接の「三密」の状況も見られ、感染の不安を抱えながらの保育となった。

その後、4月7日に8都道府県に対して緊急事態宣言が出され、4月16日からは宣言が全国に拡大されたことに伴い、乳幼児の施設や放課後児童クラブに対して、エッセンシャルワーカーなど一部を除き、利用の自粛が求められることとなった³。利用の自粛に対しては、保護者が負担する保育料を日割で軽減する措置も講じられた⁴。ただし、利用自粛に対する保育料の軽減は、当初、認可外保育施設には適用されなかったため、それら施設においては利用自粛が進まず、感染リスクが高い状況も生じた⁵。

緊急事態宣言は5月14日に39県で解除され、21日には関西3府県で解除、25日には全国で解除となったが、解除後も基本的な感染防止策の徹底等を継続する必要がある、引き続き一定期間、市区町村の要請に基づき、利用を控えるよう要請することが考えられるとされ⁶、自治体によって利用

1 ニュージーランドは、4月23日に新規感染者数がゼロになり、その後も一日の新規感染者数が4人以下に抑えられている（8月5日現在）。総死者数は22人で、5月29日以降死者は出ていない。ニュージーランドは人口が500万人（2020年）とわが国の約25分の1で、単純な比較は難しいが、総死者数1,022人、一日の新規感染者数1,271人のわが国と比べて、コロナ対策の成功例とされる。

2 文部科学省「新型コロナウイルス感染症対策のための小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校等における一斉臨時休業について（通知）」（2020年2月28日）

3 厚生労働省「緊急事態宣言後の保育所等の対応について」。NHKが行った東京23区の登園率の調査によれば、緊急事態宣言が出されていた5月は18の区で通常の2割以下にまで減少した（NHK WEB特集「もう限界…在宅勤務で保育 第2波また登園自粛はあるの？」2020年7月31日）。

4 内閣府・文部科学省・厚生労働省「新型コロナウイルス感染症により保育所等が臨時休園等した場合の「利用者負担額」の取扱いについて」（2020年3月27日）

5 さいたま市や横浜市などでは、緊急事態宣言解除後の6月下旬になってから、認可外保育施設についても利用自粛に対する保育料が軽減されることになった。

6 厚生労働省「緊急事態措置を実施すべき区域の指定の解除に伴う保育所等の対応について」（2020

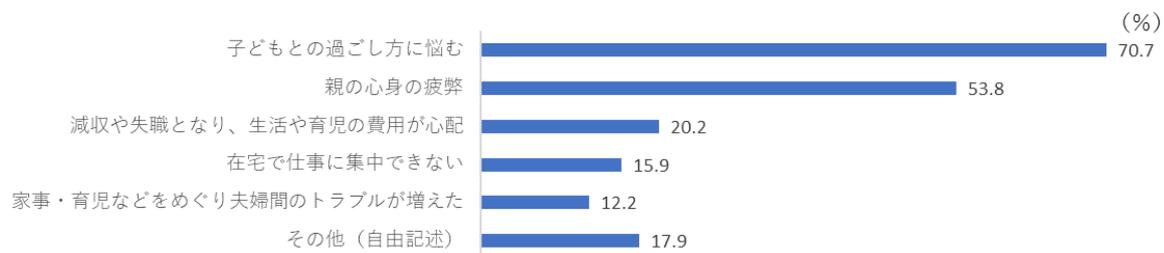
自粛期間が延長された。

保育所等の利用自粛が求められた緊急事態宣言下では、育児相談や親子の交流などを目的とした、主に在宅育児家庭を対象とする子育て支援施設もおおむね閉鎖された。児童館や図書館もほとんどが閉館となり、公園の遊具が使用禁止となる地域もあった⁷。自治体によっては、緊急事態宣言解除後も、保育所同様、これらの施設の利用制限が延長される自治体も見られた⁸。

（２）コロナ禍の乳幼児家庭の状況

コロナ禍によって、在宅勤務が拡大したことなどから、乳幼児を持つ保護者にとって、時間的なゆとりの発生や、子どもと一緒に過ごす時間の増加などのプラス面もあった一方、こうした国や自治体の対応の結果、様々なマイナスの影響が報告されている。全国認定こども園協会が乳幼児のいる家庭を対象に実施したアンケート調査によれば、登園自粛が求められた緊急事態宣言下に4人に3人が「困りごとがあった」と回答し、その内容としては「子どもとの過ごし方に悩む」が7割、「親の心身の疲弊」が5割、「減収や失職となり、生活や育児の費用が心配」が2割で、そのほか「在宅で仕事に集中できない」「家事・育児などをめぐり夫婦間のトラブルが増えた」も1割強あった（図表1）。

図表1 緊急事態宣言下の乳幼児家庭の状況



（資料）全国認定こども園協会「新型コロナウイルスに係る就学前の子育て家庭への緊急アンケート調査」

（注）「緊急事態宣言の発令や外出自粛などにより、子育てや生活で困ったことはありましたか？」に「ある」と答えた74.4%、4,297人の回答。

同調査では、6割が「子どもに気になる変化があった」と回答し、その内容としては、「メディアの利用が増えた」や「生活が不規則になった」が多いが、「きょうだい喧嘩が増えた」、「大人から離れたがらない」、「いきなり大きな声を出したりすることがある」、「突然泣き始めたりすることがある」など、ストレスや不安を抱える子どもが少なくなかったことがうかがえる（図表2）。

保護者も、緊急事態宣言下、普段と異なる感情を抱いたり、行動をとるなど、自身の変化を感じた人が過半数を占めた。その変化の内容としては、「イライラして怒りっぽくなった」や「子どもを叱ることが増えた」が多いが、「外出するのが怖くなった」「感情を抑えられないことがあった」「何

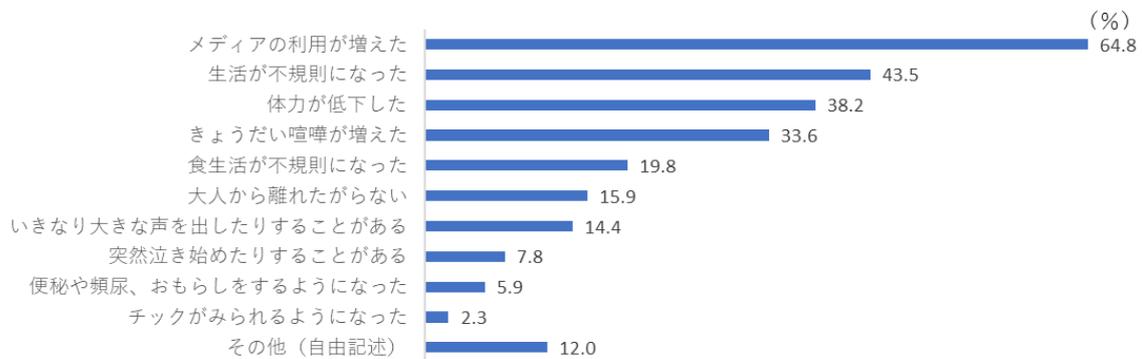
年5月14日)

⁷ 日本経済新聞 2020年4月22日「東京都調布市、公園の遊具使用禁止に」によれば、市内の公園180カ所で滑り台やブランコといった遊具を使用禁止にしたことが報じられている。

⁸ 東京都世田谷区では、39カ所の親子のつどいの場が4月1日から5月31日まで休止、26カ所の児童館は4月10日から6月30日まで休館、23カ所の図書館等は4月11日から休館し、予約受付開始が6月12日、時間制限付き館内閲覧開始が6月24日と2～3か月利用できなかった。

かに焦りを感じた」「寝付きが悪くなり、何度も目が覚めるようになった」「孤立感や閉塞感を感じた」「集中できない」「子どもを叩いたり、叩きそうになった」「子育てが嫌な気持ちになった」など、精神的に深刻な状況に追い込まれたケースがあったことがうかがえる（図表3）。自由回答には、心身の疲れや体調悪化、不安を訴える声が多く寄せられている。

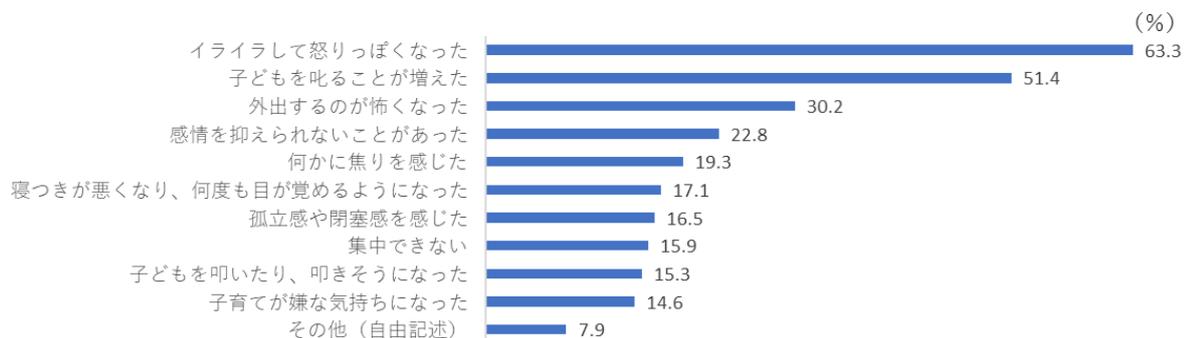
図表2 緊急事態宣言下の乳幼児の変化



（資料）全国認定子ども園協会「新型コロナウイルスに係る就学前の子育て家庭への緊急アンケート調査」

（注）「緊急事態宣言により子どもの生活も一変しましたが、親から見て気になることはありましたか？」に「ある」と答えた60.0%、3,476人の回答。

図表3 緊急事態宣言下の乳幼児の親の変化



（資料）全国認定子ども園協会「新型コロナウイルスに係る就学前の子育て家庭への緊急アンケート調査」

（注）「緊急事態宣言の発令や外出自粛などにより、家庭に大きな負担がかかっていますが、家庭内で普段と異なる感情を抱いたり、行動をとるなどのご自身の変化を感じたことはありますか？」に「ある」と答えた53.3%、3,090人の回答。

そのほか、同調査では、行政への要望として、経済的支援を求める声も多く寄せられている。2018年の子どもの貧困率は13.5%で、生活が「大変苦しい」と答えた割合は、全世帯21.8%、高齢者世帯19.7%に対して、児童のいる世帯は25.5%、母子世帯では41.9%と高くなっており⁹、コロナ禍で子どものいる世帯は経済的に一層厳しい状況に置かれていることが懸念される。

自由回答では、親のオンライン会議やきょうだいのオンライン授業で家に乳幼児の居場所がなく、外に連れ出せば面識のない人から怒られるといった閉塞状況も語られている。保育施設、公園、図書館などの利用が一律に制限されたことに対して、分散登園や園庭開放、人数制限による公園利用、図書館の貸し出しのみは継続するなどの工夫を求める声も多くあった。

在宅勤務と育児の両立は困難との指摘も多く、一律に自粛を求めるのではなく、密集を避けて週

⁹ 厚生労働省「国民生活基礎調査」

数日などの利用を求める声もあった。登園自粛中、在宅勤務のために利用した男性シッターに、子どもが性被害にあうという痛ましい事件も起こっている¹⁰。

子どもの検診や診察などが難しいという問題も指摘されており、オンラインで相談できる仕組みを作って欲しいとの要望もあった。3歳以降で接種されるワクチンの接種率が例年より明らかに減少したとの調査結果¹¹もある。

(3) コロナ禍で乳幼児家庭が厳しい状況に置かれた背景

こうした状況の背景には、登園自粛や子どもや親が利用する施設の閉鎖により、これまで得られていた支援が突然途絶え、必要な情報も得られず乳幼児家庭が孤立したことがある。同調査によれば、緊急事態宣言下、保護者が幼児教育・保育施設や子育て支援事業から得られた支援としては、「新型コロナウイルス対策についてガイドラインやお便り等が発行された」が8割と多い一方、「家庭で活用できる教材などが配布・配信された」は3割、「オンラインの保育や活動が実施された」は15%、「園庭等を開放してくれた」は9%、「不安や悩みについて話を聞いてくれた」は6%、「電話で相談に乗ってくれた」は4%と少なく、十分な支援が受けられない保護者が多かったことがうかがえる。

その理由として、第1に、施設はもとより保育士不足が常態化しているなか、緊急対応を迫られたことから、余裕がなかったことが考えられる。施設は、エッセンシャルワーカーの子どもなど一部の対象者には、感染予防をしながら保育を継続すると同時に、行政から発信される様々な情報への対応も求められた。とりわけ認定こども園においては、所管省庁である内閣府に加え、文部科学省、厚生労働省からも発信される大量の文書への対応を迫られ、混乱したとの声が聞かれた。全国認定こども園協会が会員施設に対して実施した調査¹²によれば、厚生労働省のマスク購入等の助成を受けたかという設問に対して、助成が「あったことを知らなかった」が11%、「知ったときには終わっていた」が7%あり、行政から発信される情報に追いついていない状況も見られた。

第2に、緊急事態宣言という理由であろうとも、親と子どもが一緒にいるのであれば、もはや保育の必要はなく、保育所の手から離れるという旧来型の保育観があった可能性が指摘できる。保育所はもともと、保護者の就労等で「保育に欠ける」子どもを保育する施設として整備された経緯があり、登園自粛中は親が子どもの面倒を見ている状況にあるため、保育所として対応する必要は基本的にないと考えられた可能性がある。

学校であれば状況は異なる。学校の臨時休業中に最低限取り組むべき事項として、文部科学省から4月21日に次のような通知が示されている¹³。「家庭学習を適切に課した上で、(中略)教師が定期的に個々の児童生徒との間で電子メール等のICTや電話、郵便等を活用した学習状況の把握を行い、児童生徒の学習を支援すること」。「学級担任等を中心として、電話等を通じ、臨時休業に伴い自宅で過ごす児童生徒及びその保護者との連絡を密にし、休校期間中において必ず定期的に児童

¹⁰ 中野円佳「キッズラインのシッター2人目、わいせつ容疑で逮捕」Yahoo!ニュース 2020年6月12日

¹¹ 日本小児科学会予防接種・感染症対策委員会「新型コロナウイルス感染症流行時における小児への予防接種について」2020年6月17日

¹² 「新型コロナウイルスに係る緊急アンケート調査」

¹³ 文部科学省「新型コロナウイルス感染症対策のために小学校、中学校、高等学校等において臨時休業を行う場合の学習の保障等について(通知)」

生徒の心身の健康状態を把握すること（概ね2週間に1回程度）」。

これに対して、保育所に対する同月24日の厚生労働省の通知では、「必要に応じて保護者に対する相談支援を行うなど、必要な関与を継続していただきたい」という表現にとどまり、保育所が登園自粛中の子どもに対して何をなすべきか書かれていない¹⁴。

第3に、保護者に十分な情報が伝わらなかったことである。例えば、WHOはコロナ禍に家庭での健康を保つためのキャンペーン（#HealthyAtHome）を展開しており、そのなかで保護者の対応の在り方（Healthy Parenting）についても様々な情報提供を行っているのだが¹⁵、そうした情報が保護者に伝わりにくいのである。WHOの親向けの資料¹⁶は、日本語を含む90言語に翻訳されており、4月には、そのことが小児科医会のホームページで紹介されているが、保護者の目にとまりにくい。そのほか、国内の学会などのホームページで、子どものメンタルヘルスや遊びの工夫などについての情報提供¹⁷が行われたが、保護者がその情報にたどり着くことは容易ではない。

3. ニュージーランドのコロナ禍の子ども・子育て支援

では、同じコロナ禍のニュージーランドにおいて、子ども・子育て支援の取り組みはどのようなものであったのだろうか。わが国と異なる主な状況としては、（1）保育施設も学校同様、完全に閉鎖されたこと、（2）保護者、保育者、子どもそれぞれに対し必要な情報が届けられていたこと、（3）長年の試行錯誤で形成されてきた子育て環境がコロナ禍で功を奏したことなどが挙げられる。

（1）保育施設を完全閉鎖、家庭的保育を受け皿に

ニュージーランドでは、最高の警戒レベルが発令された約1カ月間、学校と同じように保育施設もすべて閉鎖され、エッセンシャルワーカーなど保育を必要とする家庭に対しては、国が予算をつけて家庭的保育（home-based service）を個々に利用できるようにした¹⁸。家庭的保育とは、子どもの家もしくは保育者の家で保育を行う形態である。その上で、保育所は、閉鎖中においても、家で過ごす子どもの学びを支え、保護者の相談にも対応するという国の明確な方針が示された。国から保育施設に提供された保育施設の閉鎖を保護者に通知する手紙の雛型¹⁹に、それが端的に表れている。

- 医療従事者等、家庭的保育の補助対象であるか否かをリストで確認すること
- それ以外の家庭に対しては、保育施設がオンライン、あるいは教材の提供などを通じて、家

¹⁴ 厚生労働省「新型コロナウイルス感染症対策のために保育所等において登園自粛や臨時休園を行う場合の配慮が必要な子どもへの対応について」

¹⁵ <https://www.who.int/campaigns/connecting-the-world-to-combat-coronavirus/healthyathome>（取得日は以下すべて2020年7月31日）

¹⁶ <https://www.covid19parenting.com/japanese>

¹⁷ 日本小児科学会（http://www.jpeds.or.jp/modules/activity/index.php?content_id=333）、こども環境学会（<http://www.children-env.org/>）、日本臨床心理学会（<https://www.ajcp.info/heart311/>）、国立成育医療研究センター（<https://www.ncchd.go.jp/news/2020/20200410.html>）、日本子ども虐待防止学会（<http://jaspcan.org/information/covid-19>）など。

¹⁸ 家庭的保育者をすぐに派遣できた背景には、ニュージーランドでは家庭的保育者も含め、子どもと接する業務に就く際には、警察の犯罪歴等のチェックが義務付けられており、そうした安全性チェックを経た保育者を派遣する企業や非営利組織がすでに存在したことがある。

¹⁹ *Early Learning Bulletin* 23 March 2020 など。

での学びをサポートしていくこと

- 子どもに何か問題が生じたときの連絡方法も伝えること

ニュージーランドでは保育施設も、教育省所管の教育機関である。そのため、施設が閉鎖となっても、子どもの学びやウェルビーイングを支える役割は継続され、その役割を果たせるように、国は、施設の閉鎖以降、保育施設、保護者、子どもに対する様々な情報提供を行うこととなった。ウェルビーイングとは、身体的、精神的、社会的に良好な状態、幸福な状態にあることを意味する概念である。

警戒レベル引き下げ以降も、保育の必要性が高いと判断される子どもから、集団規模を10人以下に制限しつつ段階的に保育施設で受け入れた。わが国のように大規模集団での感染の不安を抱えながらの保育ではなく、保育者にとっても、子どもにとっても感染のリスクが低減された環境になっていたといえる²⁰。

(2) 国から多方面への多様な情報提供

① 保育施設への情報提供

ニュージーランドでは、保育施設に対する情報提供方法における工夫、および、情報提供の中身として保育施設の事務負担軽減と子どものウェルビーイングが重視されていることが注目される。

まず、情報提供方法について、1つめのポイントは、国が発信主体となり、必要十分な情報がメールを通じて届けられていることである。従来から、国は、制度変更や補助金などについて定期的なメール配信を行っており²¹、コロナ禍には、このメール配信にコロナウイルス感染症に関する特別号が不定期ながら加えられた。ニュージーランドでは、3月26日に最高の警戒レベル4となり、4月27日にレベル3、5月13日にレベル2、6月8日にレベル1と段階的に引き下げられたが、レベル変更の都度、施設として対応すべきことは何か、どのような補助が受けられるのか、国からメールで情報が届けられた。コロナウイルス感染症に関する特別号は、1月7日号から8月4日号まで56号配信され、詳しい情報が出ているホームページにリンクが貼られていたり、ウェブセミナーの案内などもあるため、保育施設はこのメールだけを見ていれば、必要な情報を漏れなく入手することができた。

もう1つは、国と保育施設との双方向となっていることである。国が一方向的に情報を伝達するのではなく、保育施設に対して、取り上げてほしい内容など配信に対するリクエストや、施設で取り組んでいる好事例の報告などを呼びかけている。それにより、良い取り組みが拡散し、読みやすく理解しやすい内容に改善されている。

次に、提供される情報の中身について、ウェルビーイングに比重が置かれていることである。保育施設が閉鎖された3月26日に配信されたメールにおいて、ウェルビーイングに関する情報を提供する新しいウェブサイト(Learning from Home)を設置したこと、そのサイトへのリンクを保護者にも伝えてほしいことが書かれている。

その背景には、2010年から11年にかけて発生したカンタベリー大地震から得られた教訓もある

²⁰ 家庭的保育者は、一家庭のみに対応し、子どもの家族と家庭的保育者の家族の合計が20人未満になることが求められた。

²¹ <https://education.govt.nz/early-childhood/how-the-ministry-works/early-learning-bulletin/> 教育省からは学校向け(School bulletin)、高等教育機関向け(Tertiary bulletins)にも定期的にメールが配信されている。

とみられる。ウェルビーイングに特化した国の教員向けガイダンス²²では、カンタベリー大地震で受けた人々の心理的なダメージの回復のために2013年から活動している「All Right?」という団体が紹介されている。この団体は、コロナ禍を乗り切るためのキャンペーン（Getting thorough together）を展開しており²³、不安なときに無料で支援を受けられる様々な窓口の紹介²⁴や、コロナ禍の過ごし方のアイデアなどを提供している。このように、国は大地震後の心の問題への対応の成果を、コロナ禍にも活用してもらうように後押しするとともに、保育施設と学校における心のケアに関する予算として6600万NZ\$を確保している²⁵。

国は保育者向けに、子どものウェルビーイングに関するウェブセミナー（Wellbeing Webinar）も開催している²⁶。国のホームページでは、まず「子どもたちが学校に戻るとき、私たちが優先すべきは子どもの健康とウェルビーイングである」ということが確認されており²⁷、国の補助でウェルビーイングに関する保育者、教員、保護者向けのガイドも作成されている。①コロナウイルス感染症の広がりに対する不安への対応、②保育施設や学校が閉鎖された時期の対応、③保育施設や学校が再開した後の対応の3部構成の資料がホームページで公表されている²⁸。

加えて、情報提供においては、保育施設の事務負担軽減も意識されている。国からのメールには、保育施設が保護者向けに出す手紙の雛型まで示されており、国の新型コロナ関連のホームページには、保育施設や学校向けに、ウェブ会議システムの利用方法についても説明されている²⁹。

こうした国による保育施設に対する一連の情報提供により、保育施設は迅速に適切な行動をとることができ、わが国と比べて保育現場の混乱が抑えられたものと考えられる。

②保護者を孤立させないきめ細かな情報提供

乳幼児を持つ保護者に対しても、コロナ禍における孤立の回避、不安の除去を主な目的に国からきめ細かな情報提供が行われている。ニュージーランドでは、もともと国（教育省）のホームページに、保護者のための情報を集めたサイト³⁰があったが、新たにコロナ関連のサイトが設けられ、保護者が子どもの家での学びをどう支えるかについてのガイダンスが示されている³¹。わが国であ

²² Wellbeing guidance for teachers

(<https://www.education.govt.nz/covid-19/covid-19-and-wellbeing/wellbeing-guidance-for-teachers/>)

²³ <https://www.allright.org.nz/tools/getting-through-together>

²⁴ <https://www.allright.org.nz/articles/not-all-right>

²⁵ うち5000万NZ\$は子どもの心のケアに関わる教員の超過労働時間やメンター、カウンセラー、行動支援者、児童心理学者などに充てられ、1600万NZ\$は保育者や教員の支援に使われる。

(<https://www.education.govt.nz/news/66-million-for-learner-and-educator-wellbeing/>)

²⁶ 5月15日の講演にはオンラインで900人が参加し、見逃した人も後から視聴可能となっている。5月21日には研究者、保育者、保護者などによるパネルディスカッションも配信され、視聴者からの質問なども受け付けていた。

²⁷ <https://www.education.govt.nz/covid-19/covid-19-and-wellbeing/>

²⁸ COVID-19 wellbeing guide

(<https://learningfromhome.govt.nz/wellbeing/covid19-wellbeing-guide>)

²⁹

<https://www.education.govt.nz/covid-19/video-conferencing-tools-and-guidance-for-ecce-schools-and-kura/>

³⁰ <https://parents.education.govt.nz/>

³¹

<https://www.education.govt.nz/school/health-safety-and-wellbeing/pastoral-care-and-wellbeing/>

れば、保護者がネットやテレビ、書籍など氾濫する不確かな情報のなかで迷わなければならない状況も見られるものの、ニュージーランドでは国から一元的に情報提供されているのである。

具体的には、子どもの一日のスケジュールの例示がある。ルーティーンを決めたほうが健康によいとしつつも内容は堅苦しいものではなく、9～10時に家族で散歩、12～14時半に昼食、家の手伝い、昼寝、読書、16～18時に外遊びと夕食など、保護者や子どもにプレッシャーを与えないことや外に出て体を動かして健康を保つことが重視されている。保育施設が閉鎖となった際の過ごし方は、動画でも解説されている³²。

そのほか、保護者が子どもの話を聞く時間を十分に確保することや、不安なニュースに子どもが接する時間を制限すること、不安を解消するための呼吸法、感染予防の方法など、幅広く情報が提供されている。保護者向けの情報提供が様々な言語に対応していることも注目される。自宅学習に関する保護者向けの通知は、日本語を含む18の言語で提供されている³³。この通知では、まず「現状において、お子さんの学習を懸念される方も多いと思いますが、健全な家庭生活を維持することに努めてください」とあり、子どものウェルビーイングを保つための具体的なヒントが中心に書かれている。

強調されているのは、子どもと一緒に一日の過ごし方を考えることと、保育施設とのつながりを維持することである³⁴。すぐに担任の先生と連絡を取って、どのようなサポートがあるか、どう過ごしたらよいか相談すること、地域や保育施設の友人とのつながりをつくって、過ごし方のヒントなどを交換することが推奨されている。保護者同士がオンラインでつながるための技術的な情報の提供もみられる³⁵。

こうした子どもとの接し方ばかりではなく、保護者自身に向けての情報提供も重視されている。保護者自身が不安を取り除く呼吸法や孤独によるストレスを解消する方法、保護者専用の相談電話やカウンセリングサービスのウェブサイトなど、精神的な健康を保つ方法について多くの情報が提供されている。

③すべての子どもへの情報提供

ニュージーランドでは、休園・休校中、すべての子どもが情報にアクセスできるように、国が環境整備を行った。1つは、国主導で、家で過ごす子ども向けのテレビ番組が放送されたことである。乳幼児にとってアクセス容易なメディアはネットではなくテレビである。4月15日から6月12日まで（乳幼児向けは7月3日まで）、平日の9時から15時、乳幼児から15歳まで年齢別に時間を区切って番組が放送された。有名な司会者を登用するなどの工夫もあり、6月4日までの視聴回数は335万回と報告されており、15歳未満人口94万人が、一人平均3.6回視聴した計算となる³⁶。先に紹介した保護者や保育者・教員向けの特設ウェブサイト（Learning from Home）のアクセス数 100

[talking-to-children-about-covid-19-coronavirus/](https://www.talking-to-children-about-covid-19-coronavirus/)

³²

<https://learningfromhome.govt.nz/distance-learning/advice-for-parents-and-whanau/advice-for-learning-from-home>

³³ <https://www.education.govt.nz/covid-19/distance-learning/>

³⁴

<https://learningfromhome.govt.nz/distance-learning/advice-for-parents-and-whanau/advice-for-learning-from-home>

³⁵ <https://www.playcentre.org.nz/virtual-village/online-centre-meetings/>

³⁶ 視聴回数はマオリの番組を除く。 <https://www.education.govt.nz/covid-19/distance-learning/>

万回を大きく上回る視聴回数となっている。

もう1つは、貧困地域や年齢の高い子どもに優先的に、パソコンやインターネットへの接続環境を国が提供したことである。6月4日までに対応した件数は、インターネットへの接続が51,710件、国からのパソコンの支給が23,242台、学校からのパソコンの支給が16,385台と報告されている。さらに支援が必要な乳幼児家庭や全国統一試験を受ける高校生などを対象に、6月4日までに国から教材セットが272,781人分支給された。

(3) そもそもの子育て環境

ニュージーランドにおけるそもそもの子育て環境が、コロナ禍において功を奏したことも注目される。まず、子育て支援の非営利団体の活動が深く根付いていることである。ニュージーランドには全国の5歳までの子どものいる家庭を支援する非営利団体（Plunket）があり、健診、親子の交流の機会、育児相談、親向け講座、おもちゃやチャイルドシートの貸し出しなど幅広い支援を行っている。この支援団体は100年以上の歴史があり、国の補助も受けて、子育て家庭の85%が利用している。この団体も、警戒レベルが最も高くなった際には、対面での支援が中止されたが、24時間対応の電話相談は継続され、健診や親向けの講座などもオンラインを活用して実施された。

次いで、もともとの住環境や働き方である。ニュージーランドは人口密度が低く、庭のある広い家も多いことから、保育施設が閉鎖されても、わが国のように子どもが居場所や遊び場に困ることが少なかったと推察される³⁷。

働き方についても、すでに働く時間や場所について雇用主に要望を出すことが可能な制度があったため³⁸、保育施設が突然閉鎖となっても、労働時間を短縮したり、在宅勤務を増やすなど、柔軟な対応が可能だったものと思われる。減収や失職に対する経済的支援も迅速であったため³⁹、保護者の経済的な不安感もわが国のように深刻ではなかったと考えられる。

加えて、オンライン活用の基盤である。ニュージーランドでは、地域の図書館で電子書籍貸出が普及しており、コロナ禍に図書館が閉鎖された際にも、電子書籍貸出サービスの利用で子どもは本を普段通り読むことができた⁴⁰。

なおニュージーランドでは新学期が1月末から始まるため、休園・休校前に担任との関係のある程度築くことができた。4月始まりのわが国では、担任に会えないまま休園・休校に突入したことも、子ども・子育て家庭の孤立や不安につながったといえる。

4. ニュージーランドにおいて強固な子ども・子育て支援体制が構築された背景

ニュージーランドにおいて、強固な子ども・子育て支援の体制が構築され、それがコロナ禍に威

³⁷ わが国の住宅の延べ床面積は、最も狭い東京都では64.48㎡、最も広い富山県でも152.18㎡（平成25年「住宅・土地統計調査」）であるのに対し、ニュージーランド最大の都市オークランドの新築住宅の延べ床面積の中央値は200㎡以上と報じられている。

（<https://www.stuff.co.nz/business/101523816/median-new-auckland-house-size-drops>）。

³⁸ <https://www.employment.govt.nz/workplace-policies/productive-workplaces/flexible-work/>

³⁹ クローディア 真理「ニュージーランド『手厚い』経済支援の中身」（東洋経済オンライン 2020年4月22日）による。

⁴⁰ 例えばオークランド市立図書館では、18万冊の電子書籍が貸出可能となっており、LibbyやOneDriveのアプリで図書カードの番号を入力することで、本を借りることができる。

力を発揮した背景としては、主に以下の2つが指摘できる。

1つは、子ども・子育て政策の起点に子どもの権利が置かれていることである。1989年、国連で「子どもの権利条約」が採択され、子ども（18歳未満）が権利をもつ主体として明確に位置づけられた。同条約は、次の4原則を掲げている。①命を守られ成長できること、②子どもにとって最もよいこと、③子どもが意見を表明し参加できること、④差別のないこと。同原則は、「その子どもにとって最もよいこと」を第一に考え、障がいや経済状況などによって差別されることなく、すべての子どもが医療、教育、生活への支援などを受けられることを求めるものである。ニュージーランドでは、その実現に向け、調査や提言を行う子どもコミッショナー（Office of the Children's Commissioner）が、条約採択と同年に設置されるなど、徹底して子どもの立場に立った取り組みが積み重ねられてきた。

2020年4月8日、国連の子どもの権利委員会は、新型コロナウイルス感染症が子どもに及ぼす重大な身体的、情緒的、心理的影響について警告するとともに、各国に対し、子どもの権利保護を求める「新型コロナウイルス感染症（COVID-19）に関する声明」⁴¹を出している。声明では、少なくとも一日一回の屋外での子どもの活動確保、テレビやオンラインの活用、専門家による子どもに対する精神保健サービスの提供、および、正確な情報をアクセス可能な言語及び形式で普及させることなどを求めている。さらには、ロックダウン下の家庭において子どもが身体的・心理的暴力にさらされる可能性についても注意喚起している。これらは、本稿で紹介したように、国連の声明公表前からニュージーランドで取り組んでいることであり、子どもの権利がいかに根差しているかを如実に示している。

コロナ禍には政府だけでなく、市民からも、経験のない不安な状況において子どもたちを笑顔にしたいという思いから、市民が家の窓や扉にテディベアなどを飾り、その場所をアプリで地図上に記入し、その地図を見て子どもたちがテディベアを探しながら楽しく散歩できるようにする運動も立ち上がった⁴²。この運動のホームページ⁴³は3月24日時点ですでに1万回以上のアクセスがあった。

翻って、わが国はどうだろうか。コロナ禍において、子どもを連れて歩いているだけで知らない人に怒られ、子どもからは「バイ菌あつかいしないほしい」、「我慢ばかりでつまらない」⁴⁴という声上がる。このように、子どもや親に対する周囲の視線は厳しい。わが国も1994年に国連の子どもの権利条約を批准しているものの、国レベルでの子どもコミッショナー設置は検討もされていない。コロナ禍の子どもの権利保護を求める国連の子どもの権利委員会の声明も、国や自治体の施策に反映されていない。

もう1つは、国家が多様な民族⁴⁵で構成され、わかりやすい情報提供や多様な立場を尊重したコミュニケーションが常に求められてきたことが考えられる。ニュージーランドでは、一般市民向け

⁴¹

https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/1_Global/INT_CRC_STA_9095_O.pdf

⁴² Covid 19 coronavirus: NZ-wide bear hunt to help kids deal with isolation

(https://www.nzherald.co.nz/lifestyle/news/article.cfm?c_id=6&objectid=12319460)

⁴³ <https://bearhunt.co.nz/>

⁴⁴ 国立成育医療研究センター「第2回【コロナ×こどもアンケート】中間報告（こどもたちからの伝言）」

⁴⁵ 欧州系 74%、先住民のマオリ系 15%、アジア系 12%、太平洋島嶼系 7%（複数回答、2019年）。

にも効果的な情報提供が目を引く。コロナウイルス感染症に関して、アーダーン首相は毎日午後 1 時から会見を開き、市民や子どもたちからの質問に直接答えてきた。各警戒レベルで人々の行動をどう変えるべきかについても、市民向けに行動の指針 (golden rules) が出され⁴⁶、どのような場合に外出が認められるのかについて、警察からユーモアを交えた動画も配信された⁴⁷。

5. わが国の子ども・子育て支援の課題

ニュージーランドとの比較をふまれば、わが国において、コロナ禍という緊急事態への一時的対応としてだけではなく、そもそも子ども・子育て支援の在り方から見直す必要がある。主な課題は以下の 3 点である。

1 つめは、子どもの権利条約を起点とした子ども・子育て支援への転換である。 子ども・子育て支援を、親の就労支援や虐待など深刻な状況が生じた際の事後的支援に限定するのではなく、すべての子どものウェルビーイング実現に向けた予防的支援に拡大・レベルアップすることである。

ポイントは、保育所の見直しにある。 保育所を「保育に欠ける」子どもを預かる親の就労支援施設としてではなく、学校同様、**普遍的に利用できる施設**と位置づけ、乳幼児期のすべての子どものウェルビーイングに責任を持たせるようにする。こうした見直しを推し進めるには、内閣府、厚生労働省、文部科学省の 3 府省で乳幼児施設を**分断**し所管している現状を改め、文部科学省で**一元的**に所管することが望まれる。それにより、認定こども園に対して 3 府省からばらばらに通知が来て混乱するという状況も解消され、コロナ禍に学校は休校、保育施設は開所という足並みの乱れも是正に向かうことが期待される。

2 つめは、情報発信の方法と中身の見直しである。 発信方法については、発信者の一元化、迅速性、双方向性、メディアの多様化などが求められる。わが国では、保護者や保育施設に対して、国のほか、市町村、都道府県からも情報が発信される。複数の情報発信者から大量の情報発信がなされると、真に必要な情報に辿りつくのが困難になる。そこで、発信者を国か地方自治体の何れかに一元化したうえで、上意下達の一方向的な情報提供ではなく、双方向性を確保して常に需要に応えつつ、スピード感ある情報提供が期待される⁴⁸。

わが国では、コロナ禍において、オンライン学習の地方自治体間の取り組みの差なども話題になり、ICT 活用が政策課題となっている。もっとも、それには時間を要するし、ネットは乳幼児にとって決してアクセス容易ではない。ニュージーランドの事例にみられたように、最も普遍的なメディアであるテレビの活用、あるいは印刷教材の送付、24 時間対応の電話相談など臨機応変な対応が必要である。ニュージーランドにおけるそうした対応は、すべての子ども・子育て家庭を孤立させない、乳幼児にも学びを保障するという方針が根底にある。

3 つめは、コロナ禍で改めて浮き彫りになった諸課題への対応である。 例えば、狭い住宅や遊び

⁴⁶

<https://covid19.govt.nz/covid-19/covid-19-alert-system/alert-level-1/#the-golden-rules-for-everyone-at-alert-level-1>

⁴⁷ Covid 19 coronavirus: Police launch Creative Genius series with 'Self Isolation for beginners' video (https://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=12322945)

⁴⁸ 文部科学省から「新型コロナウイルス感染症への対応のための幼稚園等の取組事例集」が 5 月 13 日に公表されたが、それはすでに休園になってから一か月が経ってからである。休園期間中、支援の空白期間が生じていた。



場の不足など、子どもにとっての住環境の在り方も議論が必要となろう。ニュージーランドのように家庭的保育者をより安心して利用するためには、保育者・教員の犯罪歴等の照会機関の設置が期待される⁴⁹。

内閣府が行ったコロナ禍の1万人アンケート⁵⁰によれば、子育て世帯の7割は家族と過ごす時間が増加したと答え、家族と過ごす時間が増えた人の8割が、今後もその時間を保ちたいと答えていた。感染の不安も続くなか、子どもが親にゆっくり話を聞いてもらえるように、わが国でも働く場所や時間について、働く側の自由度を高めることが期待される。そのことは、保育現場の負担軽減につながり、保育の質向上にもつながる。あわせて、子どもの貧困の深刻化が懸念されるなか、減収や失職など、子育て家庭の経済的な不安に対する支援も非常に重要な課題である。さらには災害時であっても子どもに読書の機会を提供できるように、わが国でも電子書籍貸出に向けた検討が期待される⁵¹。

ニュージーランドの2019年の合計特殊出生率は、わが国の1.36に対して1.88と高い水準にある。わが国の子ども・子育て支援も、まずは子どもたちを笑顔にするという目的を共有することから始める必要がある。

以 上

〈参考文献〉

- [1] 池本美香 [2020]. 「保育士の採用システムの現状と課題－保育の質向上に向けた効果的・効率的な採用の在り方」日本総合研究所『JRI レビュー』
- [2] 池本美香 [2020]. 「幼児教育無償化後の保育の現状と政策のあり方」日本総合研究所『ビューポイント』No. 2019-029
- [3] 池本美香 [2019]. 「平成を振り返る：子育て支援政策の歩みと課題－女性活躍支援・少子化対策から子どものための支援へ」日本総合研究所『ビューポイント』No. 2019-013
- [4] 池本美香 [2018]. 「幼児教育無償化の問題点－財源の制約をふまえた教育政策としての制度設計を」日本総合研究所『リサーチ・フォーカス』No. 2017-040
- [5] 池本美香 [2017]. 「幼児教育・保育の現場からみた「こども保険」の問題点と改革の方向性」日本総合研究所『リサーチ・フォーカス』No. 2017-009
- [6] 池本美香 [2017]. 「ニュージーランドの保育におけるICTの活用とわが国への示唆」日本総合研究所『JRI レビュー』Vol. 6, No. 45
- [7] 杵村秀樹 [2020]. 「新型コロナウイルス感染が再拡大、本当の脅威は何か？」日本総合研究所『ビューポイント』No. 2020-014

⁴⁹ わが国でもNPO法人フローレンスが、犯罪歴等の照会機関の設置を求める記者会見を2020年7月14日に行っている。

⁵⁰ 「新型コロナウイルス感染症の影響下における生活意識・行動の変化に関する調査」

⁵¹ 電子出版制作・流通協議会電子図書館・コンテンツ教育利用部会によれば、2020年4月1日現在、わが国で電子書籍貸出サービスを実施しているのは94自治体にとどまっている。