

COVID-19 蔓延下での地域における 子ども・子育て支援の様態

—— 首都圏自治体 A における公立児童館、社会福祉協議会、
居場所づくり NPO 法人へのインタビュー調査より ——

藤間 公太*

新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) の蔓延は、子ども、および子どもをケアする女性にさまざまな影響を与えたと同時に、子ども・子育てを支援する取り組みのあり方にも変化を迫るものであった。本稿では、首都圏自治体 A における公立児童館、居場所づくり NPO 法人、社会福祉協議会へのインタビュー調査で得られたデータにもとづき、異なる立場の支援者たちがどのように課題を認識し、対応したのかについて、複合的に検討する。

分析からは、COVID-19 蔓延がもたらしたネガティブな影響がある種の普遍性をもつものであった一方、運営方法の変化によりそれまで来られなかった利用者が来るようになるなど、ポジティブな側面もあったことが明らかになる。加えて、ケアをめぐる規範との関連で重要な知見が3つある。第1に、活動において消毒作業が大きなウエイトを占めることに対してある対象者がジレンマを吐露したが、これは「弱いケア」と「強いケア」の齟齬がもたらす葛藤と解釈できる。第2に、対象者たちが果たす「つなぎ役」の実践が、専門職によるアセスメントへの警戒感をもつ親に対しては重要であった。そうした親が専門職によるアセスメントを忌避する背景に、家族主義が強い日本社会における親役割規範があると考えられる。関連して第3に、こうした「つなぎ役」の実践は、専門職によるアセスメントが孕む問題をも解決しうるものと考えられる。

キーワード：COVID-19、子ども・子育て支援、ケアをめぐる規範

1 はじめに

新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) が蔓延した当時、日本政府は休校や在宅勤務など、「ステイホーム」を強調した。たとえば休校の動向についてみると、2020年2月に日本政府からの要請が出され、それを受け99%の学校が休校を実施した。春休み明けには多くの学校が再開して休校率は40%まで下がったものの、その後に出された緊急事態宣言により、再びほぼすべての学校が休校措置をと

* 京都大学大学院教育学研究科准教授 toma.kota.6t@kyoto-u.ac.jp

ることとなった（伊藤ほか 2020）。このように「ステイホーム」により感染拡大を防ごうとした日本政府の方針は、「シャドウ・ワークが見えないから、日本の COVID-19 対策は、なんでも家に押し込んでおけばいいという、極端な家族主義的特徴を持った」（落合・鈴木 2020: 2）施策であると評されている。

ステイホームにより感染拡大防止が図られた結果、これまで人々の社会参加や社会関係の維持に資してきた取り組みが制限され、社会的孤立を悪化させた可能性がある（山田ほか 2022）。その上、COVID-19 の蔓延による影響には社会階層による差も存在している（前馬 2020）。この点、女性を支援する団体へのインタビュー調査にもとづく研究からも、「子どもの休校に対応するために仕事を休まねばならなくなった層、子どもの自宅学習用の教材を入手できない層、IT スキルの低さからオンラインでの相談事業に対応できない層、経済的な事情からオンラインのためのデバイスを用意したり通信費を負担したりできない層、専業主婦など家族から離れる時間が確保できずに心身の負担を高めた層、など……『女性』というカテゴリ内部での層化分析を進めること」の必要性が示唆されている（藤間ほか 2021: 10）。換言すれば、COVID-19 はさまざまな面での生活困難をもたらしたが、その影響は「苦しい人をより苦しくする」側面を持っていた可能性もあるということである。

先行研究においては、ステイホームが子ども、および子どもをケアする女性に与えた影響についての議論が活発になされている。そこでは COVID-19 による負担がケア役割を担う女性により多くもたらされたこと（落合・鈴木 2020; 三家本 2021; 藤間ほか 2021; 落合 2022）、ステイホームによって家庭内での虐待、ネグレクトなどが発見されづらくなり、子どもに重篤な障害が発生するリスクが増加すること（田上ほか 2022）などが指摘されている。同時に、子どもや子育てを支援する種々の取り組みも、COVID-19 の蔓延によりさまざまな変化を余儀なくされたことが報告されている（天野 2021; 横井・鈴木 2021; 西村 2022; 岡本・岡田 2022）。第 2 節で詳しくみるが、それらの先行研究においては、対面での支援活動の制限がさまざまな困難を現場にもたらしたことが明らかにされてきた。

一方で、異なる立場の支援者たちがどのように課題を認識し、対応したのかについて、複合的に検討する試みは十分に行われていない。福祉サービスの提供における多職種間連携の必要性が強調される今日の状況を踏まえるならば、同一の自治体内において、異なる立場の支援者が COVID-19 蔓延下における課題をそれぞれどのように捉えていたのかを検討することも必要である。

そこで本稿では、首都圏内のある自治体に所在する公立児童館、社会福祉協議会、居場所支援を実施する NPO 法人それぞれの職員へのインタビュー調査から得られたデータにもとづき、COVID-19 蔓延下における子どもへの支援の様態について議論する。

2 先行研究

COVID-19 の蔓延による保育園、幼稚園の休園や学校の休校は、家族、特に女性のケア負担の増大をもたらした。日本においては家庭内での家事、育児を男性よりも女性が多く担う傾向にあることは周知の事実であるが、COVID-19 による負の影響も、男性よりも女性により多く経験された側面がある。たとえば落合恵美子・鈴木七海（2020）が実施した在宅勤務に関する緊急調査からは、「ステイホーム」により増加した家事育児の負担が女性に偏ってのしかかっており、とりわけ子どもが休校中の女性の負担が重くなっていることが示されている。各種相談機関に多くの労働・生活相談が女性から寄せられているという三家本里美（2021）による報告からも、COVID-19 の蔓延が女性に多くの困難をもたらしたことが読み取れるだろう。

このように女性に負担が偏った理由について、落合は COVID-19 が「親密性の病」であるためだと説明する。E. Boris and R. S. Parreñas（2010）の「親密性の労働（intimate labor）」という概念を援用しながら、落合は次のように述べる。

感染拡大以降、その役割（親密性の労働：筆者注）を続ければ感染したりさせたりする危険があり、その役割をやめれば仕事ができないというジレンマに多くの女性は直面した。また、感染拡大により、家族外の他人からそうしたサービスを受けるのを控えれば、家族の女性がそのサービス提供を求められる。休校・休園や外食の自粛、介護サービスの減少により、家族のための家事やケアで女性たちが押しつぶされそうになったのはこのためであった。（落合 2022: 48）

親密性の労働とは、『再生産労働』『ケア労働』『感情労働』『セックスワーク』でもあり、専門的な看護から日常的な家事、ケア、性関係までを含む一連のサービスを含むものである（落合 2022: 48）。近代において公的領域と私的領域が二元化して以降、職業労働としても家内労働としてもこうした役割は女性に集約される傾向が強かった。このことが COVID-19 による負の影響が女性に偏った背景にあるというのが、落合による指摘である¹⁾。

COVID-19 の蔓延が子ども本人にもたらした影響についても、議論が蓄積されている。たとえば、首都圏ならびに関西圏に住む小学校 1 年生の子どもをもつ保護者 1,400 名、小学校 2 年生、3 年生の子どもをもつ保護者各 500 名を対象に実施された Web 調査の結果からは、休校が無視しえない割合の子どもにストレスや不安を生じさせていたこと、休校中にたくさんの宿題が出されたことにより子どもや保護者に多くの負担がかかっていたことが示されている（酒井ほか 2021；伊藤ほか 2021）。また、文部科学省より委託を受けて実施された「新型コロナウイルス感染

症と学校等における学びの保障のための取組等による児童生徒の学習面、心理面等への影響に関する調査研究」(受託者：株式会社浜銀総合研究所)も、COVID-19蔓延が子どもに与えた影響を明らかにしている。第1に、特に小学生において行事中止が学校生活に対する不満を高めており、特にその影響を被っているのは成績下位、両親ともに非大卒、男子という特徴を持つ児童であることである(田垣内 2023)。第2に、COVID-19蔓延下での学校適応／不適応の状況に性別や世帯の状況、小学生か中学生かといった要因により差がみられることである(有海 2023)。第3に、主観的な健康状態やメンタルヘルスについても同様に性別や世帯の状況によって差がみられるほか、「友人や教師との関係性が悪くなった者ほど(個人内効果)、関係性が良い者に比べ悪い者ほど(個人間効果)、メンタルヘルス、主観的健康が悪い」(堀 2023: 126) ことである。

さらに、子どもや女性を支援する取り組みも、COVID-19蔓延下でさまざまな変化を余儀なくされた。特に、対面活動が制限されてしまったことにより、ケアの遂行に困難が生じたことが複数の先行研究で明らかにされている。たとえば保育所の状況を検討した天野珠路(2021)や横井良憲・鈴木裕子(2021)からは、行事の見直しといった対応を保育所が迫られたことが共通して報告されている。ここからは、児童福祉施設として子どもの安全を守るという公的な責任と、保護者や子ども自身のニーズに柔軟に対応するという支援者としての理念とを両立することの困難が、保育所の課題として顕在化したことが示唆されている。民生委員・児童委員の活動にCOVID-19がどのような課題をもたらしたのかを検討した西村幸満(2022)も、対面活動の制限がもたらす困難を描き出している。民生委員・児童委員の活動の基盤は、訪問など対面で収集した住民情報の集積にある。そのため、対面での訪問活動が制限されることは大きな問題となる一方、コストがかかる新しい対応の導入も難しい現状がある。加えて、3年に1度の一斉改選で新任された民生委員・児童委員への研修も、対面活動が行えないなかでは十分に機能しない。こうした状況下で、民生委員・児童委員の活動そのものの持続可能性が問われていると西村は指摘する。また、旭川市の地域子育て支援センターを利用する保護者からの相談内容を分析した岡本千晴・岡田みゆき(2022)によると、COVID-19の感染拡大以降、センターに寄せられる相談は「コロナ不安期」「子どもの変化期」「気持ちの転換期」と3段階で変化することが観察されている。センター側はそれぞれの段階に即した支援を提供することが求められたものの、保護者のなかには対面の代替手段としての電話相談に使いにくさを感じる者もいるなどの課題があるという²⁾。

以上のように、COVID-19の蔓延が子どもや保護者、そしてそれらを支援する営みにさまざまな影響をもたらしたことが報告されている。しかしながら、異なる立場の支援者たちがCOVID-19蔓延下でどのような課題を認識し、対応したのかについて、複合的に検討する試みは十分になされていない。周知のとおり、福祉サービスをめぐる議論においては多職種間連携の必要性が年々強調されるようになってきており、子ども・子育て支援をはじめとする児童福祉もその例外ではない(遠

藤・西村監修／国立社会保障・人口問題研究所編 2018; 遠藤ほか監修／国立社会保障・人口問題研究所編 2020などを参照)。このことを踏まえると、同一の自治体内における異なる複数の立場の支援者に調査を行うことで、従前から構築されていた多機関間のネットワークがCOVID-19蔓延下でどのように機能したのかという点や、COVID-19蔓延下によりそうしたネットワークが新たに果たす機能が出てきたのかといった点を検討することは、「ウィズ／アフターコロナ」の社会における支援のあり方を議論するうえでも重要であると考えられる。

3 対象と方法

本稿の分析対象となるデータは、国立社会保障・人口問題研究所の一般会計研究事業である「『1億総活躍社会』実現に向けた総合的研究」の一部として実施された研究である。「新型コロナウイルス感染症の感染拡大による制度外生活支援事業者等の現状にかかる構造分析」(研究代表者：泉田信行)の一環として行われたインタビュー調査から得られたものである。「社会福祉にかかわる対人支援の現場がどのような影響を蒙っており、それに対応してどのような取り組みを行っているかを明らかにすること」(榊原 2022: 23)が、この研究プロジェクトの目的である。そのプロジェクトのなかで、子ども・子育てへの支援活動にいかなる影響が及ぼされたのかについて探索的に検討するために行われたのが、本稿で用いられるデータのもととなったインタビュー調査である。インタビュー調査は半構造化形式で実施された。なおインタビュー調査の実施に際しては、国立社会保障・人口問題研究所の研究倫理審査委員会より事前の承認を得た(承認番号 IPSS-IBRA#20006, IPSS-IBRA#23002)。

子ども・子育て支援の活動に関するインタビュー調査は計5団体に対して実施したが、本稿においては、そのなかでも首都圏のA自治体内で実施した公立児童館、居場所支援を実施しているNPO法人、社会福祉協議会の3団体への調査のデータを分析対象とする。その理由は2つある。1つ目は、COVID-19の影響下において、都市部ほど子ども・子育てをめぐる困難や、それに伴う支援ニーズが高まった可能性にあることである。落合は、内閣府による「第2回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」を取り上げながら、「女性は男性ほどテレワークをできておらず、テレワークのマイナス面を挙げる人が多いこと」「家族と過ごす時間の増加は、男性では『子育てのしやすさ満足度』『生活全体の満足度』を上昇させるが、女性では低下させる」ことを指摘している(落合 2022: 47)。加えて、総務省の『令和3年情報通信白書』によると、テレワークの実施率は三大都市圏が含まれる地域で高くなっている。以上を踏まえると、首都圏においてはCOVID-19によって、子ども・子育て支援ニーズが特に高まったと想定することができる。2つ目は、A自治体内では、居住地間での経済的な格差が近年問題となっていることである。先述の通り、COVID-19は「苦しい人をより苦

しくする」側面をもっていた可能性がある。そうした状況が子どもを支援する立場の者からどのように捉えられていたのかを明らかにすることは、「ウィズ／アフターコロナ」という本特集のキーワードとの関連でも重要であろう。以上2つの理由より、本稿においてはA自治体で実施した調査のデータに限定して分析を行う。

A自治体直営の児童館公立児童館Xでは、館長と担当職員1名の計2名にインタビューを実施した(2021年3月24日)。Xの対象はA自治体に在住する乳幼児(保護者同伴)、小学生、中学生および高校生であるが、メインターゲットは小学生であり、高校生の利用者はあまりいない。中学生の利用者のなかには、小学校時代から利用している「常連」が複数いる。施設内には遊戯室、工作室、図書室、育成室などがある。Xは児童の健全育成を図るためのより良い環境づくりに役立てることを目的とした場であり、専門の職員が、遊びを通じた子どもの健康の増進と豊かな情操の育成に努めている。親子同士の交流・親睦の場として地域の乳幼児とその保護者を対象にしたプログラムを実施しているほか、季節行事や月間・週間行事、図書の貸し出しなども行っている。

NPO法人Yでは、法人代表、マネージャー、会計担当の3名にインタビューを実施した(2021年1月21日)。Yには、コアスタッフ10名のほか、「カフェ」のスタッフが24名いる。また、Yへの協力団体が10団体ある。地域のコミュニティとしてのオープンな居場所を提供することを目的に活動している。居場所には、乳幼児とその保護者に特化したものと(Y-1と表記)、子どもから高齢者まであらゆる年齢の利用者を対象としたもの(Y-2と表記)との2つがある。なお、Yの会計担当者は別法人による子ども向けの学習支援事業にも関わっており、インタビュー時にはその活動についても言及がなされた。

社会福祉協議会Zでは、2名の担当職員にインタビューを実施した(2021年2月26日)。Zは、A自治体内の4つに分けられたエリアを管轄しており、9人の「地域福祉コーディネーター」が配置されている。支援団体への助成や支援がZの主な役割であり、支援団体の立ち上げから軌道に乗るまでのサポートをしたり、支援団体が共通知を作るための場を設けるなどの活動をしている。近年A自治体内では子ども食堂が増えているが、それらの子ども食堂の活動の支援もZが行っている。インタビューを実施した数年前には、「我が事・丸ごと」の地域づくり推進事業を重点施策として位置付けていた。

4 調査の結果

4.1 公立児童館Xの事例

COVID-19の蔓延は、大きく4段階でXの事業活動に変化をもたらした。第1段階の2020年1月頃は、ニュース等でCOVID-19感染拡大についての注意喚起はなされていたものの、身近なところに感染者が出ていなかったこともあり、Xの職員たちの間でも危機感はあまり共有されていなかった。しかしながら、同年2月

に A 自治体教育委員会から幼稚園、小学校、中学校へ、COVID-19 への対応についての通知が出されると、自治体担当者より、X における飲食を持ち帰りにすること、地域住民との交流行事を延期または中止にすることが伝えられた。続く第 2 段階は、政府による休校宣言が出された頃である。休校宣言により X を取り巻く状況も一変した。A 自治体内の児童館や学童保育の館長会が臨時に開催され、学校の休校措置に伴い児童館は閉館し、学童保育については 8 時 15 分から午後 6 時半までの 1 日保育は実施するものの、いわゆる「三密」を防ぐために、分散保育が基本とされた。休館している間、X の職員は同じ地区の学童保育のサポートに入った。第 3 段階は、2020 年 4 月に緊急事態宣言が発令されたことであり、これを受けて、1 日保育は継続していた学童保育も臨時閉室することが決定された。ただしこの時期もエッセンシャルワーカーなど、どうしても子どもの保育が必要な保護者に対しては、バランスをとりながらサービスの提供を行っていた。第 4 段階は、2020 年 6 月に学校の分散登校が始まった頃である。X の再開も決定したため、具体的な感染拡大防止策についての子細にわたるマニュアル化がなされ、職員全員でその徹底した実施がなされた。X が再開された後は、時間制で利用者を分け、午前中が乳幼児のみ、そして午後が小学生のみとし、中学生以上については来館を控えてもらうよう依頼して、密集を避けた。

感染拡大防止策については、上記の第 2 段階から、職員の出勤時手洗い、うがいの必須化や、子どもの手洗いの徹底などは実施されていたものの、段階的にその内容が具体化され、実施する内容も増えていった。第 4 段階の頃には、手洗い、うがいに加えて換気の励行、子どもがよく触るところやおもちゃの消毒、マスクの着用の徹底などに加え、冷水機を中止し、可能な限り水筒を持参するよう呼び掛けたり、おやつを提供を全面的に中止するなどの対策も実施された。さらに、ハイハイをする乳幼児向けにゴザを購入し、利用前後に徹底した消毒を行った。

第 4 段階で X の運営が再開したとはいえ、そのあり方は大幅な変更を余儀なくされた。行事は一切中止し、部屋の使用人数もおおむね 15 人以内に設定し、それ以上子どもが集まってしまうときは、グループ分けをして時間制で部屋を利用してもらう形をとらざるをえなくなった。2020 年 7 月には夏休み中の運営のあり方について A 自治体担当者との協議を行ったが、そこでも利用実態に応じた利用人数を決めることを求められた。その結果、引き続き 1 部屋 15 人以内、乳幼児の親子が午前中の利用、小学生が午後の利用、中学生には利用を控えるように依頼するという形での運営が続いた。同年 9 月には、イベント等の開催の取り扱いが館長会で議論され、X を含めた児童館の行事については、20 組程度の受け入れは可とした上で、それ以上については引き続き差し控えるという判断がなされた。

以上のように X の職員たちは感染拡大防止に奔走したが、そのことは職員たちに自身の支援のあり方に対するジレンマをもたらし、X の館長は以下のように語る。

切ないほどに仕事がそっち側（感染拡大防止：筆者注）に傾くわけですよ。今までは仕事をどうしようかだとか、遊びをどうやってしようだとか、行事にどうやって子どもたちを集めようかだとか、そういうようなところをメインにやっていたのが、通達が来るたびに、「消毒どうしよう、感染防止のためにもっと何かしなきゃ」って、仕事の半分以上がそこに取られていくという。そういうふうに変わってきましたよね……子どもが主体じゃないんですよ、生活の。「この時間になったら、はい手を洗いなさい。この時間になったら座りなさい。しゃべっては駄目です。そして、おかわりするときは手を挙げなさい」という風になっていると……放課後の時間って本来であれば子どもが主体なのに、コロナ感染防止のために職員がつくった時間配分の中で組まざるを得なくて……子どもが「ああしたい、こうしたい」と言って、「よし、じゃあ今日は遊びをこのメニューに変えよう」という風な形で、児童館であれ学童保育であれ、遊びをすごくダイナミックに変えていたのが、もうそうではない。

とはいえ、運営の変化を余儀なくされるなかでも、住民の X へのニーズがなくなるわけではない。特に休校措置が解除された後、X には子どもの学校不適應や不登校についての報告が複数あった。それを受けて X は、スクールソーシャルワーカーや学校とのケース会議を開催したり、A 自治体設置の教育関連施設や子ども家庭支援センターとも連絡をとりながら、児童館としてというよりも、行政機関として対応を行った。そうしたなかであらためて浮き彫りになったのは、X 独自の立ち位置である。A 自治体設置の教育関連施設や子ども家庭支援センターは、子どもや家庭の状況に何らかの「不安要素」を見出して当事者にアクセスする側面があるため、保護者の側も警戒し、時には敵対的な姿勢になることもある。一方で、「子どもの場所」という立ち位置である X にはそのような保護者も比較的気軽に足を運んでいたため、来訪した際に A 自治体の担当者につないだりするバッファの役目を X が果たした。加えて、イベントの開催を希望する利用者が少なくないことを受け、オンライン上で子どもが描いた絵を展示する試みも行われた。

4.2 居場所づくり NPO 法人 Y の事例

NPO 法人 Y の活動も、対面活動の制限の影響を受けざるをえなかった。人形劇など子ども向けのイベントを停止したり、併せて行っていた子ども食堂の活動を、後述の Z に声がけしてもらうなどの協力も得て、生活困窮者層に限定した取り組みに変更したりした。子ども食堂については、多いときでは 90 人ぐらいの親子が来ており、若年の母親の利用も多かったため、利用する住民の側にとっても、この制限の影響は大きかった。

一方、乳幼児とその保護者向けの居場所である Y-1 に関しては、1 時間に 2 組という制限は設けつつも、活動を継続した。小さい子どもをもつ親の行き場がないことに対して、Y のスタッフたちが問題意識をもっていたことがその理由である。

児童館が閉館したり子ども食堂が会食形式をとりやめたりするなか、特に公園を利用することも難しい0歳から1歳半ぐらいの子どもの居場所として、Y-1の活動を継続した。活動の継続にあたって、マスクの着用と手洗い以外には、利用者に制限を課すこともしなかった。1時間という時間制限では子どもが遊び足りずに泣き出してしまう場合もあったが、そうした時はY-1の利用後に、当時は原則活動を停止していたY-2のスペースで受け入れていた。

支援を展開するにあたって、運営団体と社会福祉協議会の連携が重要であることが、Yのスタッフたちからは語られた。Yのスタッフたちの実感として、自治体Aでは子どもの格差が広がってきている³⁾。例えばお年玉に祖父母から1万円もらう子どももいれば、同じ年齢で500円しかもらえない子どももいる。ただし、生活困窮世帯の子どもも「きれいな格好をしている」ため一目ではなかなかわからない。そのため、後に取り上げるZとの連携が重要になってくる。Zが民生委員・児童委員に地域住民の状況を把握するよう依頼し、その情報の提供を受ける形で、Yも子どもの状況を把握することがある。逆に、ZからYにサービスの計画の受け入れが依頼されることもあるという。

Yへのインタビュー調査からは、さまざまなことがオンライン化したことにより、家庭のなかに子どもの居場所がなくなる場合があることが明らかになった。つまり、父親の仕事がテレワーク化したり、年上のきょうだいが通う学校の授業がオンライン化したりしたことで、より年齢が低い子どもが「邪魔者」にされ、外に出ざるをえなくなったのである。特に家が狭かったり、子ども1人ひとりに部屋が与えられていなかったりする家庭の子どもが、そのように扱われる場合が多かった。家の外に出ても、COVID-19蔓延による自粛が推奨されている状況では、友人と遊んだりすることもできない。このように行き場をなくした子どもが、Y-2にやってきました。Y-2を閉めているときは、Yの法人代表の自宅に遊びに来たりした。こうした子どもが、特に学校の休校期間に非常に増えたとのことであった。また乳幼児がいる家庭については、父親の会議時に母子ともに家を空けることが求められ、Y-1にやってくることもあったという。

学齢期以上の子どもが家庭に居場所をなくしたもう1つの背景として、母親のストレスが関係している可能性も示唆された。父親の仕事がテレワーク化したり、年上のきょうだいの学校がオンライン化したり、また、居場所をなくした子ども本人の学校も休校になったりすることは、日中も家庭に複数の成員がいるようになることを意味する。多くの先行研究で指摘された通り、こうした状況は女性にケアの負担を多く発生させる。実際、「夫が家にいるから食事を考えなくてはいらない」といった不満をYのスタッフに吐露する母親は非常に多かったという。こうした状況も、子どもが家庭に居づらくなることに関係していたと考えられる。

ところで、Yの会計担当者は別法人による子ども向けの学習支援事業にも関わっていることは第3節で述べたとおりであるが、その学習支援事業においては、対面活動が制限され、支援をオンライン化したことが、逆にポジティブな効果をもた

らしたという。この学習支援事業の講師の平均年齢は70歳前後であり、子どもと講師双方の感染防止の観点から、事業をオンラインに切り変えた。教室では1人の講師がおおむね40人ぐらいの子どもをみるのであるが、オンライン化したことにより支援が1対1形式となった。これにより、やる気を出す子どもが多かったのである。講師は元大学の教員や仕事で英語や数学を使う人たちであり、そうした者が、1対1で子どもをみることで、実際の学習効果も高くなったと、Yの会計担当者は語った。A自治体においても所得の格差が学力の格差につながる傾向がみられるとYのスタッフは認識していたが、学習支援事業のオンライン化が、不利な状況におかれた子どもへの支援を強化する側面もあったということである。

4.3 社会福祉協議会Zの事例

社会福祉協議会Zへのインタビュー調査において重点的にスタッフから語られたのが、COVID-19蔓延下での子ども食堂の状況である。インタビュー当時、A自治体において子ども食堂は約15あったが、そのほとんどは生活困窮層向けの取り組みとしてではなく、万人向けの食堂として展開されており、いわゆる「地域食堂」のような位置づけになっていた。食堂を利用する子どものなかにはもちろん生活困窮世帯の子どももいるが、そうではなく、両親ともに専門職で忙しく、食事に十分な配慮を受けられない子どももいる。そして、後者の子どもは、貧困や生活困窮というみえやすい問題がない分、逆に潜在化してしまいやすいという問題意識がZのスタッフにはある。こうしたことも背景に、A自治体においては「地域食堂」のように位置づけて、活動を展開していた。

A自治体内の子ども食堂の運営は町会メンバーが主体となっているものが多く、エリアそれぞれのニーズに合わせて立ち上がってきた。つまり、A自治体側が上から地域におろす形ではなく、地域の生活がベースにあり、そこからA自治体側に相談などが上がってくる形で、子ども食堂が展開していったのである。食堂のみで運営しているケースはあまりなく、もともと居場所づくりなどに取り組んでいた団体が併設する形で食堂を立ち上げたものが多い点も、A自治体における子ども食堂の特徴といえる。たとえば、スクールソーシャルワーカーからは、不登校の子どもが学校に行けるようになるだけではなく、そうした子どもたちが安心して暮らせる居場所を作りたいという声が以前から上がっていた。そうした子どもからすると、居場所に訪れること自体に心理的ハードルがしばしばあるが、「食事をしにいく」という理由であればそうしたハードルも下がることから、子ども食堂という形態が有効とみなされている。

このように「皆の居場所」という位置づけで立ち上がったという背景もあり、COVID-19の蔓延による対面活動の制限は、A自治体内の子ども食堂にとっても、それを支援する社会福祉協議会Zにとっても、困難をもたらすものであった。それまで食堂の活動は、子どもをはじめ地域住民が集まって会食をする形で行われており、A自治体内で一番多いところでは200人ぐらいが来ていた食堂もあった。

対面での活動が制限されている状況では、当然そのような実施の仕方はできない。そのため、食材や弁当を配布するなどの方法に切り替えざるをえなかったが、それにより、これまで来ていた参加者が来なくなってしまうこともあった。この来なくなった層というのは、食事を目的に参加していた層ではなく、他者とのつながりや交流を目的に食堂に来ていた層であり、「自粛」というニュアンスで来なくなったケースが多かった。

対面活動の制限による運営方法の変更は、子ども食堂の位置づけそのものを変えた部分もあった。Zは専門職との日々の情報交換のなかで経済的な困難に直面している住民を把握しており、またZ自体が貸付の窓口で住民から相談を受けることもある。そうした生活困窮層を対象を絞って弁当や食材の配布を実施する形に、子ども食堂の運営が変化した。先述の通り、もともとA自治体内の子ども食堂は、生活困窮層への支援という立て付けではなく、すべての住民の居場所となる地域の食堂という位置づけであった。それがCOVID-19の蔓延を受け、対面での活動を制限せざるをえなくなったことにより、生活困窮層を対象とした食生活支援を展開するという活動へと変化したのである。

一方で、こうした活動の変化は負の側面のみをもつものではなかった。Zのスタッフによると、弁当や食材の配布だけになったことで、今まで来られなかった住民が来られるようになった側面もあったという。そうした住民とは、他人と会食することに心理的なハードルを感じて、これまで子ども食堂の利用を避けていた層である。そのような住民も、「弁当や食材を受け取るだけなら」と来られるようになり、受け渡しの際に話を聞くことが可能になった。また、これまでよりも来る人が減ったことで、子ども食堂を運営する側の住民が、来る人の話を深く聞き取ることでもできるようになり、そこで聞き取られた話がZに報告されることで、これまで潜在化していたニーズを拾うことができるようになった部分もあった。先行研究においては対面活動の制限によるネガティブな影響が強調されてきたが、制限を契機として活動のあり方が見直され、新たなニーズの発見につながった側面があることは、重要な知見であろう。

それでもなお、子ども食堂の活動の変化によって来られなくなった住民のことは、Zのスタッフにとって重要な課題だと認識されていた。この課題はA自治体内の特定のエリアに限定されるものではなかった。そこでZは2021年の夏に、各エリアの関係者から認識している課題や困難について聞き取ることに加え、団体の代表者が一堂に会する機会を設けた。その会の趣旨は、それぞれの団体がどこに悩んでいるのか、活動制限についてどのように線引きをしているのかといったことについて、情報交換することであった。開催当時はどの団体も制限すべきか否かの基準がわからない状況であったため、このような情報交換を行うことで、課題の共通化を図るとともに、活動するにあたって不安や悩みを抱えているのが自分だけではないと、それぞれの代表者に認識させることもねらいであった。

活動する者が集まる機会を設定することも含め、Zの基本的スタンスは、「活動

する人、悩んでいる人を応援する立場」であると語られた。それゆえ、上から指示を出すスタンスではなく、各団体の選択に寄り添い、次のゴール設定を共に考えることが、Zの重要な役割としてスタッフたちに位置づけられる。居場所づくりの団体による活動の立ち上げや、活動が軌道に乗るまでの伴走に、Zの地域福祉コーディネーターが関わる。その理由は、団体から必要とされる支援を行うことはもちろん、専門職と団体をつなぐため、そしてニーズを抱えた住民を支援につなぐためでもある。専門職と団体との間では、十分な情報が渡されないまま専門職から団体に住民が任され、団体側が困惑する場合があるため、最初はYが間に入り「翻訳」することで、両者の距離を縮めていくことが行われる。そして、住民と支援については、特に専門職によるアセスメントに対して忌避観、警戒感をもつ住民を、団体による活動につなぐことも重視される。専門職と住民の間にはしばしば「垣根」が生じることもある一方、地域団体による支援の担い手にはそうした「垣根」がない。このことが団体による支援活動の強みであり、専門職にはできないことだとZのスタッフは認識している。それゆえ、団体と住民をつなぐためにも、団体への伴走を丁寧に行うのである。

5 考察と結論

本稿では、首都圏A自治体における公立児童館、社会福祉協議会、居場所づくりNPO法人でのインタビュー調査の結果にもとづき、COVID-19蔓延下での子ども・子育て支援の様態を検討してきた。総じて、対面活動の制限により、支援活動は大きな変更を余儀なくされた。それにより、これまで来ていた利用者が来られなくなってしまい、地域の住民が抱えるニーズが潜在化してしまったことが、それぞれの職員、スタッフから語られた。これらのことは先行研究の知見とも一致することであり、COVID-19蔓延が子ども・子育て支援にもたらしたネガティブな影響は、ある種の普遍性をもつものであった可能性を示唆している。

一方、COVID-19蔓延を受けた運営の形態や方法の変更が、ポジティブな効果をもつ側面もあったことは看過すべきではない。社会福祉協議会Yでのインタビュー調査からは、子ども食堂が会食形式をできなくなったから弁当や食材の配布に活動を切り替えたことで、他人と会食をするのに抵抗があった住民が来られるようになり、ニーズの把握や支援につながったことが示された。こうした知見は、「ウィズ／アフターコロナ」の時代において、より幅広く支援を展開していく上で、活用されるべき知見といえる。

最後に、ケアをめぐる規範との関連で重要と考えられる3つの点について議論したい。

第1に、消毒をはじめとする感染拡大防止に大幅なウエイトをおかなくてはならなくなったことに対して、児童館Xの職員がジレンマを吐露していた点である。このことの背景には、ケアに対する支援者側の価値観が表れていると考えられる。

COVID-19 蔓延下での消毒作業は、子どもの健康、ひいては生命を守るための重要な活動である。それにもかかわらず職員がジレンマを抱えるのは、職員が志向するケアのあり方と実際に行っているケアとの齟齬が生じていたためであると考えられる。たとえばXの館長は、「子どもが主体じゃない」と語っていた。この語りにおいてXの館長は、子どもを主体としたケアを志向しているにもかかわらず、実際には感染拡大防止のために大人が上から降ろす形でケアを行わざるをえなくなったことへのジレンマを表明していた。つまり、COVID-19の蔓延により志向されるケアと実行されるケアとの間の連続性が断たれたことにより、職員にジレンマが生じたと考えられる。このような事態は「弱いケア」と「強いケア」（稲葉 2022）の齟齬と解釈することもできるかもしれない。稲葉昭英は「他者の福祉の実現のために他者のさまざまなニーズを充足する行為及び対応」とケアを定義した上で、「従来のケア研究によって主題とされることが多かった介護、育児、介助などの労働性の強いケアを強いケアとよび、逆にサポート研究で重視されてきた配慮、気配りなどに代表される労働性の弱いケアを弱いケア」と分節化することを提案する（稲葉 2022: 103）。その上で、弱いケアは強いケアがうまく作動するための必要条件であり、弱いケアなき強いケアは多くの問題を引き起こすと指摘している。COVID-19 蔓延下で、実行される強いケアが「子どもを主体とすべき」という配慮（＝弱いケア）にもとづくものでなくなってしまったことで現場にジレンマが引き起こされたことが、Xの館長の語りに表れていたとみることができるだろう。

第2に、専門職によるアセスメントなどに警戒感をもつ親などについて、専門職とは違う立場で当事者をもつニーズを拾い出し、支援につないでいく自身の役割（以下「つなぎ役」）が、COVID-19 蔓延下でより重要になったと職員が解釈していた点である。なぜ少なくない親が専門職によるアセスメントを忌避するのであるのか。この背景には、親としてのアイデンティティや、親役割規範が関係していると考えられる。家族主義が強い日本社会においては、親は自分自身の力のみで子育てを遂行することが要請され、それが叶わない場合は親役割の遂行に失敗したとみなされる傾向にある。こうした状況下で、仮に専門職によるアセスメントで「問題がある」とみなされれば、親としてのアイデンティティが揺るぎかねない。そのことが親に警戒感を抱かせていると考えられる。親の責任を問う規範が親にアセスメントをはじめとする支援を忌避させているのであれば、それは逆に子どもの福祉を損ないかねない事態といえるだろう。

関連して第3に、こうした「つなぎ役」の実践は、専門職がもつアセスメントが孕む問題をも解決しうるものと考えられる点である。上野加代子は、児童虐待のリスクアセスメントには、項目表作成手続きの妥当性に疑問が残ること、特定のジェンダー規範にもとづく輪郭のはっきりした家族像のネガとして作成されていること、という2つの問題があると指摘する。そしてこれらの問題の結果、社会制度の不備に帰属するリスクがまるで親個人に帰属するものであるかのように扱われる事態が発生しているとし、「包括的な福祉サービス、短時間労働で生活可能なベーシック

インカムと十分な賃金という経済の再配分にもとづく承認の追加」(上野 2022: 219) が求められると主張する。この主張を踏まえるならば、保護者らによるアセスメントへの警戒は、社会制度の不備を自身にスライドされることを防ぐ戦略であるともとらえられる。だが一方で、「何を包括的に提供すべきか」を決定する上では、当事者のニーズを正確に把握しなければ、適切な支援が届けられないのみならず、「福祉の〈過剰〉としてのパターンナリズム」(久保田 2011: 118) をも引き起こしかねない。本稿において確認された対象者たちによる「つなぎ役」の実践は、あらかじめ設定された項目を用いた上からのアセスメントが内包する差別性や暴力性を回避しつつ、あくまでも当事者のニーズベースで支援につなぐ可能性を示すものとしても位置づけられる。

今後さらに検討すべき点として、「つなぎ役」として支援者が機能する条件や、そのことがサービスに対する住民の満足や生活の安定にどのように寄与するかという点が挙げられる。上述の通り、X、Y、Z いずれに対するインタビュー調査からも、専門職とは異なる立場で住民に接することが、潜在的なニーズを把握し、支援につなげる上で重要であることが示唆された。しかしながら、そのようにつなぎ役割がどのような条件下で機能しているのかについては、本稿では十分に検討できなかった。おそらく COVID-19 蔓延以前からそのような役割は果たされており、だからこそ COVID-19 蔓延という非日常においても有効に機能できたものと考えられる。「ウィズ／アフターコロナ」の社会においてそうした役割が機能する条件を検討することは、今後の社会福祉のあり方を考える上でも重要であろう。また、中学生以上の年齢の子どもについてどのような支援がなされたのか、もし相対的にあまり支援が提供されなかったのであれば、そのことが何らかの問題を帰結しなかったのかについても、本稿では論じられていない。これらの点については、COVID-19 蔓延以前の支援の状況と併せて検討することが必要であろう。今後の課題としたい。

【付記】 インタビュー調査にご協力いただいた皆様に記して御礼申し上げる。なお本稿は、藤間 (2023) に加筆修正を加えたものである。執筆にあたっては担当編集委員の先生方、帝京大学の山口毅氏、2023 年 6 月 10 日に開催された DFS 研究会の出席者各位より貴重なコメントをいただいた。記して御礼申し上げる。

【注】

- 1) なお、コロナ禍における家内労働の男女差については、男性がもつ「時間」(在宅勤務の可否など)と女性がもつ「資源」(収入や学歴など)によって、その平等化の程度に差がみられるとの知見も報告されている (Nishimura et al. 2022)。夫の勤務時間の減少が女性の子育てのしやすさに対する満足度を改善させる可能性は、内閣府の「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」の個票データを用いた研究からも示唆されている (泉田ほか 2021)。
- 2) インターネットを介した子ども・子育て支援のあり方も模索されている (古川 2021; 川崎ほ

か 2021)。一方で、相談事業をオンライン化するだけでは十分にニーズを拾えない可能性もあることには留意が必要である。たとえば女性を支援する団体を対象とした研究からは、家族に聞かれない内容を自宅からオンラインで相談することに利用者が抵抗を覚えること、IT スキルやオンラインツールを十分には有していない利用者が支援からこぼれ落ちてしまうことなどが指摘されている（藤間ほか 2021）。

- 3) 一方 Y-1 については、利用者のなかに経済的に苦しい状況がある者はいないと認識されていた。

【文献】

- 天野珠路, 2021, 「コロナ禍における保育所の対応とその課題——子どもと保護者のケアを担う」『鶴見大学紀要 第3部 保育・歯科衛生編』58: 13-20.
- 有海拓巳, 2023, 「コロナ禍での児童生徒の学校適応／不適応」株式会社浜銀総合研究所『新型コロナウイルス感染症と学校等における学びの保障のための取組等による児童生徒の学習面、心理面等への影響に関する調査研究 報告書』株式会社浜銀総合研究所, 96-112.
- Borris, Eileen and Rhachel Salazar Parreñas, 2010, *Intimate Labors: Culture, Technologies and the Politics of Care*, Stanford: Stanford University Press.
- 遠藤久夫・西村幸満監修／国立社会保障・人口問題研究所編, 2018, 『地域で担う生活支援——自治体の役割と連携』東京大学出版会, 257-78.
- 遠藤久夫・野田正人・藤間公太監修／国立社会保障・人口問題研究所編, 2020, 『児童相談所の役割と課題——ケース記録から読み解く支援・連携・協働』東京大学出版会.
- 古川心, 2021, 「コロナ禍における子育て支援——Internet Parent-Child Interaction Therapy (I-PCIT: インターネット親子相互交流療法) 導入の試み」『神戸親和女子大学研究論叢』54: 41-9.
- 堀兼大朗, 2023, 「新型コロナウイルス感染症 (Covid-19) の影響下における小中学生のメンタルヘルスと主観的健康のパネルデータ分析」株式会社浜銀総合研究所『新型コロナウイルス感染症と学校等における学びの保障のための取組等による児童生徒の学習面、心理面等への影響に関する調査研究 報告書』株式会社浜銀総合研究所, 113-30.
- 稲葉昭英, 2022, 「弱いケアと強いケア——ケア概念の分節化と統合」『社会保障研究』7(2): 102-12.
- 伊藤秀樹・酒井朗・林明子・谷川夏実, 2021, 「コロナ禍における学校休業中の小学校2・3年生と保護者の生活——Web調査の結果をもとに」『人間生活文化研究』31: 176-85.
- 伊藤駿・池谷賢人・中丸和・桑田湧也, 2020, 「コロナ禍における子ども支援活動の試み——接触／非接触のハイブリッドシステムの構築に向けて」『子ども・子育て支援研究センター年報』10: 25-32.
- 泉田信行・藤間公太・西村幸満・榊原賢二郎, 2021, 「新型コロナ感染症以後の生活意識とその関連」IPSS Working Paper Series(J), No.52, 国立社会保障・人口問題研究所.
- 川崎雅子・坂寄里紗・加茂登志子, 2021, 「コロナ禍における子育て支援——インターネット親子相互交流療法 (Internet-delivered Parent-Child Interaction Therapy: I-PCIT)」『子どものこころと脳の発達』12(1): 71-8.
- 久保田裕之, 2011, 「家族福祉論の解体——家族／個人の政策単位論争を超えて」『社会政策』3(1): 113-23.
- 前馬優策, 2020, 「コロナショックで広がる教育格差」東洋館出版社編『ポスト・コロナショック

- の学校で教師が考えておきたいこと』東洋館出版社、20-5.
- 三家本里実, 2021, 「女性労働者の『家計補助』から『家計維持』への変質とコロナによる影響」社会政策学会第142回大会報告フルペーパー.
- Nishimura, Junko, Jihey Bae and Kota Toma, 2022, "The Division of Domestic Labor During the Early Stage of the COVID-19 Pandemic in Japan: The Importance of Time and Resources," 『理論と方法』37(1): 90-105.
- 西村幸満, 2022, 「地域の生活支援体制における民生委員・児童委員の機能と役割——コロナ前後の活動変化に注目して」『社会政策』14(2): 8-19.
- 落合恵美子, 2022, 「新型コロナが露呈させたジェンダー問題とケアの危機」『社会政策』13(3): 42-56.
- 落合恵美子・鈴木七海, 2020, 「COVID-19 緊急事態宣言下における在宅勤務の実態調査——家族およびジェンダーへの効果を中心に」『京都社会学年報』28: 1-13.
- 岡本千晴・岡田みゆき, 2022, 「コロナ禍における地域子育て支援センターの役割——保護者の相談内容から」『日本家政学会誌』73(5): 255-61.
- 酒井朗・伊藤秀樹・谷川夏実・林明子, 2021, 「コロナ禍における小学校就学時の子どもと保護者の生活——Web 調査の結果をもとに」『上智大学教育学論集』55: 59-76.
- 榎原賢二郎, 2022, 「新型コロナウイルス感染症拡大下における障害者就労継続支援事業——事業所へのインタビューに見る生産活動および利用者の社会とのつながりへの影響」『社会政策』14(2): 20-30.
- 田垣内義浩, 2023, 「新型コロナウイルス流行に伴う学校行事の中止は学校生活の満足度を下げたのか?」株式会社浜銀総合研究所『新型コロナウイルス感染症と学校等における学びの保障のための取組等による児童生徒の学習面、心理面等への影響に関する調査研究 報告書』株式会社浜銀総合研究所, 51-69.
- 田上幸治・星野崇啓・山田正明・大場エミ・森里美・久保田まり, 2022, 「コロナ禍の子ども虐待とネグレクト——『誰ひとり取り残さない』顕在化した課題をポストコロナに向けて」『子どもの虐待とネグレクト』24(2): 150-65.
- 藤間公太, 2023, 「コロナ禍と地域における子ども、子育て支援——関係機関へのヒアリング調査から」IPSS Working Paper Series, No.64, 国立社会保障・人口問題研究所.
- 藤間公太・尾曲美香・田姫, 2021, 「新型コロナ禍と女性への生活支援——支援団体へのインタビュー調査から」IPSS Working Paper Series, No.55, 国立社会保障・人口問題研究所.
- 上野加代子, 2022, 『虐待リスク——構築される子育て標準家族』生活書院.
- 山田篤裕・菅野道生・原田玄機, 2022, 「小特集に寄せて」『社会政策』14(2): 5-7.
- 横井良憲・鈴木裕子, 2021, 「新型コロナウイルス感染症 COVID-19 の中での保育施設の課題」『愛知教育大学教職キャリアセンター紀要』6: 19-26.

**Local Community Child and Childcare Support during
the COVID-19 Pandemic in Japan:
Based on Interview Surveys in a Metropolitan Municipality**

TOMA, Kota
Kyoto University

toma.kota.6t@kyoto-u.ac.jp

The COVID-19 pandemic had various effects on children and the women caring for them. Simultaneously, it necessitated changes in child and childcare support in local communities. Using interview surveys with the staff members of the children's hall, of the district social welfare council, and of the nonprofit organization making "ibasho" in a metropolitan municipality, this study aims to provide a composite examination of how supporters in different positions perceived and responded to the problem.

The analysis suggests that the COVID-19 pandemic's negative effects may have had a certain universality. However, the changes on management brought about by the pandemic had some positive effects, such as encouraging users who could not come before to come to a place where support was offered. Further, this study presents three important findings concerning norms of care. First, one of the subjects expressed a dilemma about the fact that disinfection work occupied a large part of their daily activity. This can be interpreted as a conflict caused by the discrepancy between "weak care" and "strong care" by supporters. Second, the supporters' "bridging" role was important, especially for parents who were wary of professional assessments. This wariness maybe related to the norms regarding parental roles in Japanese society, which has a strong familial structure. And third, such "bridging" roles can solve problems of professional assessments.

Key words: COVID-19, child and childcare support, norm of care