

わが国における学童保育の現状に関する一考察

平 田 貴 子

A Consideration concerning the Present Conditions of the Childcare for School Children in Japan

Takako HIRATA

キーワード：放課後児童クラブ（学童保育）、法制化、学童保育指導員、保育ニーズ

概 要

現在、共働き家庭や働く女性、母子・父子家庭の増加、地域環境の変化、学校週五日制の導入などに伴い、学童保育の需要が高まっている。それは、帰宅途中の子どもの誘拐や殺傷事件が報じられ、放課後の子どもの生活が安全で且つ安心な場にとの要求、また、学校が競争的な環境が強まっているがゆえに、学童保育を子どもの人間的な発達を求める機会と場として望む親も増え、質の高い保育ニーズが求められている。

しかし、1997年6月に学童保育が「放課後児童健全育成事業」として法制化されたにもかかわらず、具体的な施設の最低基準等が明記されず、また、学童保育指導員の資格や専門性が不明確である。

そこで、学童保育の課題を明らかにするにあたって、本稿では、わが国における学童保育の歴史を整理した。

1. はじめに

「学童保育」とは、「共働き・母子・父子家庭の子どもたちの放課後と春・夏・冬休みといった長期休業の生活を守り、それをとおして働く親の権利と家族の生活を守るもの」である¹⁾。自治体によって様々な呼び名があり、例えば「学童（保育）クラブ」や「児童クラブ」、「子どもクラブ」などと呼ばれている。また、国（厚生労働省）では、この事業を「放課後児童健全育成事業」とし、「放課後児童クラブ」と呼んでいる。

現在、共働き家庭や働く女性、母子・父子家庭の増加、地域環境の変化、学校週五日制の導入などに伴い、学童保育の必要性が高まっているにもかかわらず、具体的な学童保育の設置・運営基準や学童保育指導員の資格や専門性について規定されていない。

学童保育に入所する子どもにとって学童保育とは、学校や家庭での生活に連続性を持った「生活の場」である。学校に通い、放課後をそこで過ごし、家庭へ帰宅するという一連の流れの中で、自分自身を自由に表

現できる「居場所」になる可能性を持った場所であると考えられる。

本稿では、学童保育の重要性を明らかにするために、戦後から現在に至るまでの学童保育の歴史を整理していく。

2. わが国の学童保育の歴史の変遷

わが国の学童保育は、働く親たちの「仕事と子育てを両立させたい」という要求から生まれたものである。それは、少子高齢化や女性の社会進出、高度経済成長を背景とした「共働き家庭」の増加に伴い、1970年代に急速に発展し、自治体の施策と国の制度確立を求める運動によって発展してきたという、わが国の学童保育の変遷を知ることができる。そこで、戦後から今日までの、わが国における学童保育の歴史について整理していく。

(1) 学童保育が法制化されるまで

「学童保育」という言葉が生まれたのは戦後であるが、戦前においても学童保育のような役割を果たした実践をみることができる。例えば、1904（明治37）年、神戸市婦人奉公会が出征軍人や戦死者の家族のために、幼児・児童の保育を行っていた。

第一次世界大戦後においては、セツルメント活動や

(平成19年10月10日受理)

川崎医療短期大学 介護福祉科

Department of Care Work, Kawasaki College of Allied Health Professions

隣保館活動のなか、「児童倶楽部」などの名称で学童保育が行われた。また、東京四谷の二葉保育園では小学部を設けたことが記録に残っている。

戦後、私立保育園やセツルメント活動を行う児童館や隣保館によって学童保育が始められた。日本初の学童保育は、1948（昭和23）年に大阪市の今川学園で発足した。その後、大阪においては、憂優館（1956年）、愛染橋児童館（1962年）、さかえ隣保館・西成児童館（1963年）、と広がっていく。1960年には、四貫島小学校の教師によるPTAへの働きかけにより「ひまわり教室」を発足させ、他校の教師にも影響を与えた。

一方、東京では、保育園が主な拠点となって学童保育が広がりをみせた。1952（昭和27）年、北区の労働者クラブ保育園において、卒園児の父母たちが共同保育で始めたのが最初であったが、運営難になり閉所された。その2年後、豊川保育園と共同で町内自治会立の「豊島こどもクラブ」を誕生させた。この頃、住民団地を中心とした住民運動が広がり、保育の会を結成

し、保育所づくりや幼稚園づくりの運動が始まった。そして、学童保育づくりに発展し、1963（昭和38）年には中靑小学校の校庭にプレハブを建て、学童保育所がスタートした。

東京では、父母と学童保育指導員によって、1962（昭和37）年に「東京都学童保育連絡協議会」を組織された。そして、はじめて厚生省（現：厚生労働省）と交渉を行い、1963年に学童保育補助事業を開始することになり、初年度は9か所、翌年は31か所で実施され、その中へ従前の共同保育が吸収された。

同年1963年、横浜市において教育委員会でも「留守家庭児童保護育成実験校」を10校指定し、1964年には民生局で「青少年の家」が開始されている。

また、川崎市でも1962年に民生局所管で青少年会館に「生活クラブ」、1964年には教育委員会が小学校内プレハブで「家庭学級」が開始された。

奈良市の場合、住民の要求により1965年に「バンビーホーム」という名称で学童保育が始められた。

このような地方自治体の動きのなか、国では高度経済成長を遂行するために、主婦の労働力の開発の必要性和「健全育成」の対策のために、「カギっ子」の「非行防止」対策を講じた。そして、1963（昭和38）年に厚生省（現：厚生労働省）は、児童館に対してはじめて国庫補助を行うことにした。1966（昭和41）年、文部省（現：厚生労働省）は「留守家庭児童会育成事業」を開始し、これを実施する市町村に対して経費の3分の1を補助した。ところが、文部省（現：厚生労働省）は1971（昭和46）年に「すべての子どもと一緒に」という理由から、一方的に打ち切り、「校庭開放事業」に統合されてしまった。

東京都では、指導員の正規職員化を検討するとともに、学童保育を児童館事業の中に位置づけることで「都として学童保育事業の制度化」を行った。これは、児童館の中に学童保育専用の教室を設けること、また、児童館職員とは別に、学童保育の専任指導員2名を配置する点において、厚生省（現：厚生労働省）の児童館構想との違いがはっきりと見えてくる。

大阪では、1970（昭和45）年に革新知事が誕生したことで、1972年に府担の補助が実現し、府下の学童保育事業を大きく発展させている。また、埼玉県でも、革新県政によって、1973年に県担補助が開始された。このように、学童保育事業は、地方自治体の努力の継続と革新自治体の誕生によって、大きく発展させることができた。

表1 学童保育の歴史

年	出来事
1948	大阪市の今川学園で学童保育開始
1956	大阪市立西淀川児童館に「児童クラブ」発足
1960	大阪市四貫小学校に教師の努力による「ひまわり教室」誕生
1962	東京の学童保育連絡協議会発足
1964	東京学童保育連絡協議会が第1回研修会を開催（参加者30名）
1966	文部省が留守番家庭児童会補助事業を開始 初年度分として5000万円を予算化
1967	第2回研修会（参加者106名） 連絡協議会が全国組織になる
1976	第1回指導員学校（参加者300名） 都市児童健全育成事業誕生
1989	1.57ショック
1991	放課後児童対策事業誕生
1993	厚生省が学童保育の法制化を検討
1994	政府がエンゼルプランを策定
1996	中央児童福祉審議会が法制化を提言
1997	児童福祉法改正（学童保育法定化）
1998	法制化施行
1999	政府が新エンゼルプランを策定
2003	「次世代育成支援対策法」で地域行動計画策定義務づけ、児童福祉法一部改正で学童保育は「子育て支援事業」として推進

『学童保育情報2005—2006』（2005：25）を参考に筆者が作成

1958（昭和33）年、大阪で「大阪セツルメント研究協議会」が発足し、「大阪学童保育連絡協議会」へ発展した。

一方、学童保育連絡協議会では、運動と実践の交流のために年1回の全国規模の研修会を開催した。第1回は1966年、第2回の研修会では全国組織の必要性により、「全国学童保育連絡協議会」が組織された。そして、国に制度化を要請するために、1972年「制度化試案」、「指導要領試案」を作成した。

(2) 学童保育の法制化

このような流れから、1997年6月に「児童福祉法等の一部改正に関する法律」が成立し、学童保育が「放課後児童健全育成事業」として法制化され、1998年4月より「児童福祉法（第6条の2第12項）」と「社会福祉事業法（第2条3項2号）」に基づく事業となった。

学童保育は、「放課後児童健全育成事業」という名称で、「国と地方自治体が児童の育成に責任を負う」（第2条）と定められた。少子化対策・仕事と子育ての両立支援・次世代育成支援対策として、学童保育を「必要とする地域すべてに整備していく」という方針を掲げた。これは、学童保育が「親たちが勝手にやっている事業」ではなく、「公の事業」として認知され、これからは国および自治体も児童福祉法に基づく事業として、推進に責任を持つことを意味する。法制化以前の1990年までの「留守家庭対策は児童館で対応するため、独自の制度は必要ない」とする厚生労働省の方針を大きく転換したものであり、学童保育が働く親たちの切実な願いに応える施設となった。

児童福祉法第6条の2第12項に基づき、「この法律で、放課後児童健全育成事業とは、小学校に就学しているおおむね10歳未満の児童であって、その保護者が労働等により昼間家庭にいないものに、法令で定める基準に従い、授業の終了後に児童厚生施設等の施設を利用して適切な遊び及び生活の場を与えて、その健全な育成を図る事業をいう」とある²⁾。

しかし、ここで注目したいことは、単なる「遊び場」ではなく、学童保育が「遊び及び生活の場」となっていることである。しかし、それにふさわしい「基準」が明記されず、事業にしか位置付けられなかったため、施設の最低基準等が不明確である。

厚生省（現厚生労働省）児童家庭局育成環境課長通知「放課後児童健全育成事業の実施について」における活動内容では、①放課後児童の健康管理、安全確保、情緒の安定。②遊びの活動への意欲と態度の形成。

③遊びを通しての自主性、社会性、創造性を培うこと。④放課後児童の遊びの活動状況の把握と家庭への連絡。⑤家庭や地域での遊びの環境づくりへの支援。⑥その他放課後児童の健全育成上必要な活動。を行うものとしているだけである³⁾。

学童保育指導員に関する規定については、「放課後児童健全育成児童実施要綱」において、遊びを主として放課後児童の健全育成を図る者として「放課後児童指導員」として記述しているだけである。また、留意事項として、「放課後児童指導員の選任に当たっては、児童福祉施設最低基準第38条に規定する児童の遊びを指導する者の資格を有する者が望ましいものであること」としている⁴⁾。

このように、学童保育が法制化されたにもかかわらず、指導員についての身分や最低基準が明確でない労働条件、研修の未保障・未確立な状況である。

3. わが国の学童保育の現状

(1) 学童保育の現状

学童保育連絡協議会（2007）によると、2007（平成19）年5月現在、学童保育数は16,652か所あり、入所児童は743,837人となった。1997年の法制化以後10年間で、学童保育数は7,000か所に増加し、昨年と比較し800か所増えている。また、入所児童数においては法制化以後10年間で41万人に増え、昨年1年間で6万人増加している⁵⁾。

このように、学童保育が法制化され10年間で学童保育数や入所児童数が急増しているものの、待機児童は約1万人おり、入所希望数の増加に追いついていない状況である⁶⁾。

平成16年度の厚生労働省の「国民生活基礎調査」によると、末子の年齢が6歳の児童の58.2%、7歳～8歳の児童の62.3%は母親が働いており、児童数にして約218万人である。しかし、学童保育に入所している低学年児童は約60万人である⁷⁾。また、昨年、保育園を卒園して小学校に入学した児童は43万人であるが、そのうち学童保育に入所した新1年生は約20万人であり、5割弱に留まっている⁸⁾。

(2) 学童保育指導員の現状

2005年現在、学童保育数の増加に伴い、指導員も急増している。1施設の平均指導員数は3.5人（入所児童数は39.0人）であり、全国で働く指導員は約5万3,000人である。1998年の法制化以降（2万5,300人）と比較すると急増しているが、勤続年数をみると、その半数

は勤続1～3年目の指導員が占めている⁹⁾。このことは、学童保育の急増も一つの要因ではあるが、労働条件が整備されていないことが最も大きな要因である。

指導員が持っている資格については、幼稚園教諭34.7%、保育士31.9%、中学・高校教諭24.4%、小学校教諭17.2%、社会教育主事2.6%、社会福祉士1.2%、看護師1.1%、介護福祉士0.2%、資格なし24.6%であり、教師や保育士などの資格を持つ指導員が75%と多数を占めている¹⁰⁾。学童保育指導員の採用時の資格要件について国は定めておらず、資格要件があるとする自治体は4割である。

市町村主催の指導員研修会に参加した指導員は53.0%、都道府県主催の研修会に参加した指導員は34.8%となっている。一方、市町村主体の研修会がない21.4%、都道府県主催の研修会がない16.5%という地域もある¹¹⁾。

指導員が希望する研修内容としては、子どもの心理や精神的な理解(62.8%)、いろいろな遊びや工作などの実技的なこと(52.8%)、安全対策や事故・けがの場合の対応(31.7%)、障害についての理解や対応(27.6%)、実践の交流や検討、検証(26.0%)、指導員の仕事の内容や具体的な実務(20.9%)、子どもの発達に関すること(19.6%)、働く親の生活や労働の実態や親の意識(17.2%)、指導員の仕事・役割の基本(17.1%)、学童保育の役割・歴史・制度・運動(6.2%)、その他(6.2%)、があげられた¹²⁾。これらは、「子どもの心理や精神的な理解」がトップにあるように、毎日の実践の中で子ども理解の難しさを反映している。と同時に指導員は子ども理解を深めることを重視している。

しかし、その指導員のモチベーションは、必ずしも行政側に理解されていないのが現状である。指導員として採用されたものの、具体的な仕事内容について説明されず、「安全で怪我がないように子どもをみていればよい」、「子どもの好きな人ならできる」という程度の認識の行政も少なくない。

こうした行政の理解は、学童保育の役割や保障すべき生活内容について理解していない状況を示し、指導員の専門性の向上にブレーキをかけるものである。

3. 学童保育の現状による課題

(1) 学童保育の「質的拡大」と「量的拡大」に関する課題

学童保育への入所要求がますます広がるなかで、学童保育数が急増してもまだ追いつかず、学童保育の「大

規模化」が深刻な問題が明らかになった¹³⁾。また、条件設備の視点から見ても大きな問題であり、「安全で安心できる毎日の生活の場」を保障する学童保育の役割が果たせない事態が広がっている。

全国学童保育連絡協議会「私たちが求める学童保育の設置・運営基準」では、「40人以上では複数に」と提言し¹⁴⁾、また、こども未来財団の委託調査でも「適正規模は30人、定員を決める場合は35名まで」としている¹⁵⁾。

このように、子どもたちの生活を守るために、設置運営基準をつくり、適正規模の学童保育を必要な小学校区に複数設置することが求められている。

(2) 学童保育指導員の雇用条件に関する課題

学童保育指導員の子どもへのかかわりや仕事内容が、学童保育の生活の「質」に大きく影響する。そのため、指導員が仕事に専念し、安心して働き続けられる条件整備や専任、常時複数、常勤といった配置基準の確立とその財政的確保を図ることが課題となっている¹⁶⁾。

(3) 学童保育指導員の専門性に関する課題

近年、ひとり親家庭が増えるなか、母子家庭の場合、学童保育の時間延長を希望する割合が高い結果となっており、学童保育ではそれぞれの家庭に合わせたきめ細かい子育て支援を図ることが重要となっている¹⁷⁾。

また、週五日制の導入において、学校における保護が一日少なくなり、その一日を家族が担うこととなった。しかし、土曜日は日曜祝日と異なり、実際に多くの労働者が土曜日に就業している場合が多い。そのため、親が就労している子どもにとっては、学童保育が「家庭に代わる生活の場」となっている。

このようななか、学童保育を子どもの人間的な発達を求める機会と場として望む親も増え、質の高い保育ニーズが求められている。このような親たちの期待に応えるためには、学童保育指導員が専門性を高めなければならない。

そのため、学童保育指導員の専門性を確立するための養成カリキュラムを考えていく必要がある。例えば、保育士や幼稚園教諭、小学校教諭の養成内容に加えて、学童保育の役割や歴史を把握し、学童保育に関連する法律や制度、施策を理解するための概論的なもの、発達心理学を含む子ども理解に関するもの、学童保育の生活づくりに関するもの、家族や地域との連携の大切さを学び、相談援助の基本を理解するもの、学童保育演習及び実習などが必要と考えられる。

4. おわりに

本稿では、現在に至るまでの学童保育の歴史を概観し、わが国における学童保育の現状について把握した。共働き家庭や働く女性、母子・父子家庭の増加、地域環境の変化、学校週五日制の導入などに伴い、学童保育の必要性が高まっているにもかかわらず、具体的な学童保育の設置・運営基準や学童保育指導員の資格や専門性について規定されていない現状であった。

学童保育は、昼間の家庭の代替的役割を担い、子どもたちに地域に所属し、守られているという実感を与え、さらに文化・娯楽の機会を提供し、また、子どもによっては宿題をする教育制度の補足的役割を果たすなど、多様な役割を担っている。

発展の過渡期にある学童保育は、多方面から多くの期待や課題が寄せられているが、制度として、まだ成熟していないため、学童保育の実践家の実践技術についても、新人指導員に何を伝えるべきか体系化されていない。そのため、学童保育での実践例が蓄積・整理されて、学童保育固有の実践技術が次代に伝達・発展される必要がある。

また、学童保育の現場には、隣接専門領域の経験者が多数参加していると思われるので、研究発表や検討会を重ねることによって、学童保育独自の専門性が築かれると思われる。

現在、学童保育は、さまざまな運営方法や条件、異なる設置主体・制約があるなかで実践が行われている。

今後には経験者の実践を分析し、固有の実践技術、専門性を追求していきたい。

なお、本論文は2006年度吉備国際大学大学院社会福祉学研究科社会福祉学修士論文として提出したものの一部である。

5. 文 献

- 1) 全国学童保育連絡協議会：新版学童保育のハンドブック，東京：一声社，7，2003.
- 2) 野崎和義：ミネルヴァ社会福祉六法：ミネルヴァ書房，190，2007.
- 3) 厚生労働省編：厚生労働白書，放課後児童健全育成事業の実施について：2006.
- 4) 前掲書3)
- 5) 国学童保育連絡協議会：<http://www2s.biglobe.ne.jp/~Gakudou/>：pp. 1—3，2007.
- 6) 前掲書5) pp. 6—7.
- 7) 厚生労働省：国民生活基礎調査，東京.
- 8) 前掲書5) 7.
- 9) 全国学童保育連絡協議会：学童保育で働く指導員一実態調査の報告一，東京：5，2001.
- 10) 前掲書9) 6.
- 11) 前掲書9) 13.
- 12) 前掲書9) 14.
- 13) 前掲書5) 4.
- 14) 前掲書5) 4.
- 15) 前掲書5) 14.
- 16) 全国学童保育連絡協議会：学童保育情報，東京：学童保育連絡協議会，pp. 34—36，2005.
- 17) 築山・黒田：放課後の遊びと生活づくり—子どもと父母のアンケートから：萌文社，pp. 42—43，1998.