

近年における学童保育事業の変化と今後の在り方

—「全児童対策事業と一体化した学童保育」との比較検討から—

江坂 秀晃

1. 本研究の背景と目的

学童保育の役割は、親たちが安心して働ける環境をつくるとともに、子どもの放課後および学校休業日の安全で充実した生活を確保することである。学童期の子どもをもちながら働く母親が、つい最近になっても増加し続けており、その結果、厚生労働省調べによれば、2010年5月1日現在、学童保育所数は、全国で19,946か所、登録児童数が814,439人に達しているという。これは、前年度に比べ、保育所数が1,467か所、登録児童数が6,582人増加したことを意味しており、現在でも、学童保育所に対するニーズが高まりつつあることを示している。

学童保育の歴史を振り返ると、それは、1950年代以降、就労する母親たちを中心にして、学齢期の子どもたちが放課後に安全に過ごせる生活の場を確保する民間運動の中で発生したものであった。その後、民間の学童保育事業は、1960年代の後半から、東京都を皮切りに各地方自治体の助成によって支えられてきたが、国はほとんど積極的な施策は行わなかった。しかし、女性の社会進出が進む中、学童保育の拡充を求める声は、その後も根強く続き、また国にとっても、1990年代以降、「少子化対策」の一環として「子育て支援」を重要な政策課題とみなさざるをえなくなった事情もあり、ようやく学童保育は、1997年の児童福祉法の改正によって「放課後児童健全育成事業」として法制化されることになった。

ところが、皮肉なことに学童保育事業が市民権を得たのとほぼ同時期に、学童保育は新しい状況

に巻き込まれることになる。すなわち、1990年代以降、大都市部の自治体を中心に、少子化対策や財政難を背景にして新たな政策課題となりつつあった「全児童対策事業」に、従来の学童保育事業を組み込む施策が実施されるようになったのである。「全児童対策事業」とは、親の就労状況のいかんにかかわらず、小学校の全児童を対象にして、放課後の「居場所」を提供しようとする一種の教育事業である。

90年代以前、このような育成事業を担ったのは、「児童館」であった。しかし、大阪市、東京都、名古屋市などの大都市地域では、児童館数が小学校数と比較して少ないという実情と、従来の学童保育所数が不足しているという事情があり、これら2つの不備を同時に打開する策として、「全児童対策事業」と学童保育事業をリンクさせる発想が注目されるようになる。その上、内閣府の少子化対策に端を発して、2007年から厚生労働省と文部科学省が連携して、双方からの国庫補助を可能にした「放課後子どもプラン推進事業」が実施されることになった結果、従来の厚生労働所管轄の「放課後児童健全育成事業」（学童保育）は、文部科学省が取り組もうとしている「全児童対策事業」である「放課後子ども教室推進事業」との「一体的あるいは連携」をますます求められることになった。それは、各自治体において、従来の学童保育事業を「全児童対策事業」と「一体化」ないし「連携」させる傾向をいっそう促進しようとしている。

そもそも、学童保育は、留守家庭児童を対象に放課後における「遊び」と「生活の場」を提供する事業であった。これに対して、各自治体が取り組んできた「全児童対策事業」は、全児童を対象とし、放課後の安全を確保しつつ、「遊び」だけではなく、多様な学びの場も提供する教育的な狙いをもつものである。確かに、もともと学童保育事業には、放課後の児童の安全な「生活」を確保する児童福祉事業としての側面と同時に、その子どもたちが健全に発達することを助ける教育的な機能も期待されていたのであるから、このような「全児童対策事業」との「一体化」あるいは「連携」は、学童保育事業に含まれる教育的な機能の充実を期待させる面もある。しかし反面、このような「一体化」や「連携」によって、学童保育事業の児童福祉的な側面が軽視され、その事業の後退をもたらすのではないか、という懸念もある。実際、従来の学童保育関係者や保護者からの強い反発もあり、現在も、各自治体によって、従来の学童保育と「全児童対策事業」とをどのように関係づけていくのか、というのは、今日まさに各自治体が直面している重要な問題といえるのである。

本研究は、これまでの学童保育事業をいっそう充実・発展させることを願う立場から、このような問題を解決していく一助として、学童保育事業と「全児童対策事業」との「一体化」、あるいは「連携」を試みる事例を取りあげ、それらの検討を通じて、これからの学童保育事業のあり方や可能性を考えることを目的としている。

2. 本研究の方法

本研究では、日本における学童保育事業の歴史と現代の学童保育事業が直面している状況を整理した上で、今日、多くの各自治体に取り組もうとしている「全児童対策事業」の中から、それが従来の学童保育事業との「一体化」をめざして構想されたものと、「連携」は考慮しつつも、「一体

化」をめざさないものという2つのタイプの事例を取り上げ検討することで、これら2つのタイプそれぞれのメリットとデメリットを検討してみたい。

以上の点を検討するために、本研究では、中京圏において着手されつつある2つの「放課後子どもプラン」を取りあげることとする。具体的には、「全児童対策事業」と学童保育事業が「一体化」している事例として、名古屋市の「放課後子どもプラン」構想とそのモデル事業である「Aクラブ」、 「全児童対策事業」と学童保育事業が「一体化」していない事例として、豊田市の「放課後子どもプラン」とその中に位置づけられる「Bクラブ」を取りあげたい。それぞれのクラブの実際の活動内容を知るために、参与観察を行うとともに、それぞれの指導員を対象にしたインタビュー調査も行い、それぞれが直面している諸課題と、それぞれのメリットとデメリットを整理した。

3. 本研究の結論

学童保育事業と「全児童対策事業」が「一体化」されることには、強い批判があるにもかかわらず、一定のメリットも認められる。それは、学童保育事業に潜在する教育的機能の拡充という可能性である。学童保育は、一種の児童福祉事業であるが、同時に、子どもたちにとっての放課後の活動拠点であり、また地域社会に根ざした子どもたちの成長・発達の間でもある。名古屋市の事例のように、子どもたちが参加できるイベントを企画し、地域のボランティアを講師として招くことで、地域と子どもたちとの交流も深めることができる。さらに、子どもたちにさまざまな学びや体験の機会を提供することで、豊かな成長を促すことができよう。

しかし、学童保育の役割は、何よりもまず子どもたちが安心・安全に過ごせる「生活の場」を確保することであった点を考慮する場合、名古屋市

の事例には、学童保育を必要とする子どもたちの福祉にとって不都合な面がやはり残されているように思われる。

元来、学童保育を本当に必要とする子どもたちにとって、放課後に安心して過ごせる「生活の場」を確保することである。従って、各自治体で策定されつつある「放課後子どもプラン」が、この条件を否定することへと通じてしまうことは、何よりも避けられるべきであり、名古屋市の「子どもプランモデル事業」の検証においても、この点の検討が特に重要となろう。

それ故、少なくとも今後、「放課後子どもプラ

ン」の策定にあたり、学童保育事業と「全児童対策事業」の「一体化」という方針には、一定の慎重さが求められる。学童保育の教育機能の充実という面では、豊田市の事例から判ったように、両者を相互に独立させ、両者の「連携」を模索する方向で「放課後子どもプラン」を構想しても、学童保育事業における教育的機能の充実という可能性は残されていた。本研究の結論としては、現時点では、学童保育事業と「全児童対策事業」の関係については、性急な「一体化」ではなく、さしあたっては「連携」という関係の在り方が妥当であるといえよう。