

「横浜会議」からの報告

横浜市における留守家庭児のための
放課後の居場所に関する研究 I

学童保育事業と全児童対象事業

との関係を中心に

執筆
猿渡 智衛
弘前大学大学院教育学研究科

1 はじめに
研究報告にあたり

筆者はこれまで、横浜市内の各小
学校で展開されている「はまっ子ふ
れあいスクール」(以下、「はまっ子」
とする)や、他都市の全児童を対象
とした放課後児童育成施設(以下、
全児童対象事業とする)についての
研究を行い、事業の展開による効果
や、課題について論文としてまとめ
て発表してきた(注1)。そうした中
で全児童対象事業の抱える根本的な
問題が、従来の留守家庭児を対象と
した放課後施設である学童保育事業
(注2)との関係であることが明ら
かとなった。即ち、学童保育事業と
全児童対象事業(以下、両事業とす
る)とは目的こそ異なるものの、放
課後の子どもたちの活動場所・居場所の
提供という趣旨が共通していたた

め、財政的な理由を主として、両事
業の統合が検討されることとなつた
のである。特に横浜市においては、
今年度より「はまっ子」に代わり、
新規に学童保育の色合いが強い「放
課後キッズクラブ」(以下、「キッズ」
とする)が開始されたことで、両事
業のあり方に対して注目が集まっ
ている。

このテーマは「全児童対象事業は
学童保育事業の代わりとなりうるの
か」という一点に集約されるもので
あると思われる。そこで本研究にお
いては、まずこれまでの学童保育事
業が子どもや家庭などに対してどの
ような効果をもたらし、社会の中
でのような役割を果たしてきたのか
を客観的に分析し、明確にしていく。
次に、そうした効果をもたらし、役
割を果たす要因を明らかにした上
で、全児童対象事業にそうした要因

があるのかどうか、ないとすれば生
じうるのかどうかについて分析し、
総じて両事業のあり方について考察
していく。本研究により、これまで
主として現場関係者の主観的見地に
より議論されることの多かった両事
業の関係について、より客観的かつ
実証的なデータを提供できるものと
考えている。

本稿においては、本研究を進める
にあたり必要となる、これまでの横
浜市における両事業の展開と、全国
の両事業の関係についての基礎的な
データをまとめるものとする。

2 これまでの横浜市の
放課後児童育成事業

●横浜の学童保育と「はまっ子」の
展開
学童保育事業は1948年に大阪
市で開始され、単親家庭の就労や既
婚女性の就労の増加に伴った、いわ
ゆる「かぎっ子」の保護、養育とい
う観点から1960年代に全国的に
普及した。その後も少子化の進行、
夫婦共働き家庭の一般化など社会的
変化の中で、学童保育は一層重要視
されることとなり、1998年には
「放課後児童健全育成事業」として
児童福祉法に基づく事業と位置付け
られる(注3)。横浜市においては、
1963年に下末吉、新田小など市
内6カ所で開始されている。197
1年には市内の施設が結集し、横浜
学童保育連絡協議会(以下、市連協
とする)が結成され、その後も1年
に5カ所のペースで増加し続けてお
り、2004年現在では174カ所
にのぼっている。これは横浜市内の
小学校2校に1カ所の割合である。
市連協によれば2003年の市内の
学童保育に入室している子どもの数
は4320人にのぼっており、これ
は留守家庭児童数17920人の
24・1%にあたる(注4)。

●「キッズ」の展開
「キッズ」は「はまっ子」が全市
域での展開が完了されたわずか2年
後の2004年9月に、「子どもた
ちの放課後懇話会」(注5)の提言
等を踏まえ、新たに打ち出された事
業である。「キッズ」が「はまっ子」
と大きく異なっている点は、以下の
4点にまとめられる。①障害児や留
守家庭児も含めた全児童のための成
長・発達段階に応じたプログラムが
策定されていること。②実施時間が
留守家庭児を主な対象として、これ
までの18時から19時まで延長され、
希望者に対してはおやつが提供され
ること。③地域との関わりを一層重
視し、地域全体を活動の視野に入れ
ること。④事業の検証・評価のため、

市で開始され、単親家庭の就労や既
婚女性の就労の増加に伴った、いわ
ゆる「かぎっ子」の保護、養育とい
う観点から1960年代に全国的に
普及した。その後も少子化の進行、
夫婦共働き家庭の一般化など社会的
変化の中で、学童保育は一層重要視
されることとなり、1998年には
「放課後児童健全育成事業」として
児童福祉法に基づく事業と位置付け
られる(注3)。横浜市においては、
1963年に下末吉、新田小など市
内6カ所で開始されている。197
1年には市内の施設が結集し、横浜
学童保育連絡協議会(以下、市連協
とする)が結成され、その後も1年
に5カ所のペースで増加し続けてお
り、2004年現在では174カ所
にのぼっている。これは横浜市内の
小学校2校に1カ所の割合である。
市連協によれば2003年の市内の
学童保育に入室している子どもの数
は4320人にのぼっており、これ
は留守家庭児童数17920人の
24・1%にあたる(注4)。

これに対して全児童対象事業は、
1992年に「児童いきいき放課後
事業」として大阪市内の40の小学校
で開始されたことにはじまり、その
後、政令指定都市を中心に展開され、
2004年度より「地域子ども教室」
事業が文部科学省により実施された
ことで、今後は全国的に普及してい
く兆しを見せている。横浜市では少
子化や子どもの遊び場面の変容など
を受けて、子どもの遊びをより充実

第三者機関を設置すること。このような事業転換は、「はまっ子」が子どもの自由な遊び場の提供を基本とし、児童館的な役割を担ってきたことに加え、子どものための社会教育の実施という公民館的な役割、そして留守家庭児のための学童保育的な役割をも担うという、全児童対象事業の複合化が行われたと解釈できる。そして現在、特に後者の学童保育的な機能の導入について、疑問が呈されているのである。

④他都市での両事業の統合の流れ

しかし、こうした全児童対象事業への学童保育的な機能の導入は、横浜市だけでなく大阪市など他都市でも同様に進められており、近年では川崎市や江戸川区など、展開当初から両事業の統合を行っているケースも見られている。このように両事業の統合が推し進められている背景には、学童保育事業が抱えてきた次の4つの問題を効率的に解消していきたい行政側の思惑がある。①学童保育の数そのものが足りないこと。現在では保育園卒園児のわずか4分の1しか入室できていない状態である。②定員を超えてしまい、待機児童が発生していること。また学童保育への入室が一部の家庭の既得権益と化す問題をも生じさせている。③保育時間や、対象とする学年など、地域や利用者のニーズに十分に対応できていないこと。④施設が十分に整備されておらず、保護者の負担も

重いということ。特に民設民営である場合、行政からの経費のサポートが十分に得られないため、施設が不十分である(注6)。

そして両事業の統合はこうした諸問題を効率的に解決することができると考えられる。即ち、全児童対象事業は学校施設ですべての子どもの対象として実施されているため、施設数や施設の設備、収容児童数や対象児童に関する問題が解消されると共に、従来の学童保育施設を維持するためなどに費やされていた経費が節減されるため、保護者の負担も軽減される。さらには節減された経費が、土曜日の保育や障害を持った子どもの保育などの経費として用いられることで、より一層地域や利用者へのニーズに応えることが可能となるのである。また、2001年には厚生労働省により定められた8項目の基準を満たす全児童対象事業が、学童保育事業の国庫補助金の対象とされるという決定がなされたことも、両事業の統合に拍車をかけている。

3 学童保育事業と全児童対象事業との関係

①学童保育の質は低下するのか
2003年11月と2004年3月

の雑誌「AERA」で「消える学童保育」と論議がつけられた特集記事は、それまで全児童対象事業という言葉すら耳にしなかった人々の興味・関心を大きく引きつけるきっかけとなった。記事では川崎市・世田谷区などを中心として、両事業の統合の背景や現状などについてまとめられている。この中では特におやつ問題に焦点が当てられており、登録をした子どもだけにおやつを出すことを疑問視している。両事業の統合による問題は他にも挙げられており、例えば全国学童保育連絡協議会(以下、連協とする)は、全児童対象事業が学童保育の代わりになり得ない決定的な理由として、①子ども達の生活の場としての専用室がないこと、②継続的に子どもと関わり親代わりとなるような専任の指導員がいないことを挙げている。つまり、全児童対象事業では不特定多数の子どもの参加により、留守家庭児だけの空間や大人が確保されず、「子ども人間関係づくり」が保障されないため、家庭に代わる生活の場としての機能が果たせないというのである(注7)。次に社会教育学者の上平泰博は、これまで地域の中で根付いてきた学童保育事業を、学校という限定された空間において実施することは、子どもと地域の自然や社会とが触れ合う機会を奪ってしまい、結果として学校囲い込み事業に転換してしまうと指摘する(注8)。さらに

DCI (Defense for Children International) 日本支部の川崎市での両事業の統合への見解では、子どもの活動場所として空間的に狭く、かつ様々な制限があるため不便であることや、指導員が雑務に追われることで、子どもとの関わりが希薄化することなどが問題点として挙げられており、子どもの権利条約に違反しているとまとめている(注9)。

他方、両事業の統合が、留守家庭児に対してメリットをもたらしたとする内容の論もある。例えば大阪の箕面市では、1996年に全児童を対象とした放課後の遊び場開放事業を実施し、この中で従来の学童保育事業をあわせて実施していくという事業を開始した。これは学童保育の子どもが学童保育という限られた枠の中で、限られたメンバーとしか交流・活動できない現状が好ましくなく、特に一般の子どもとの交流の促進が目的とされた事業である。展開の結果、子どもは遊び場と遊び仲間が広がりが出たことで、様々な面で余裕が出て、自由に伸び伸びと過ごすことができるようになったことである(注10)。

次にはこれまでの議論を踏まえ、両事業の統合をいち早く実施してきた世田谷区と川崎市において、筆者が行った予備調査の結果をまとめていきたい。

②世田谷区と川崎市の事例を通して(注11)
筆者は世田谷区において、2004年3月に放課後児童クラブ(学童保育であり、新BOPではない)1カ所で指導員2人(学童保育の指導員として勤続8年以上のベテラン)を対象としたインタビュー調査と1週間にわたる参与観察調査を行った。インタビュー調査では、両事業の統合により生じると考えられるメリットは「全くない」というものであったが、他方で問題点としては次の3点が指摘された。1点目は、留守家庭児以外の多くの子どもが参加することで、子ども同士が本音でぶつかり合うことができなくなり、素の自分を出すことが困難になってしまふことである。指導員の話によると、他の新BOPでは学童から新BOPに移行したことで、参加しなくなってしまった子どもも見られたことである。2点目は学校内にあることで、子どもが学校のプレッシャーを受け続けることになるといわれる。そのため、学校教育活動中に嫌なことがあったとしても、それを発散できず、ストレスを溜め込むのではないかと危惧している。3点目は、保護者が子どもを「預けるだけ」になってしまい、学童保育の運営や活動への保護者の参加、保護者同士の支えあいや協力、そして保護者と指導員との連携などが消滅してしまうことである。

員として2年のベテラン)を対象としたインタビュー調査と1週間にわたる参与観察調査を行った。インタビュー調査の結果では、両事業の統合によるメリットが4点挙げられている。1点目は子どもが固定化したメンバーでなくなったため、友だちづくりの機会が格段に広がり、様々な友だちとの交流につながったことである。2点目は学校施設や校庭、そして体育館を使用できるようになったことで、子どもの遊びに広がりが出たことである。3点目は障害児用のトイレの設置や、障害児のためのスタッフの増員など、障害を持った子どもの受け入れ体制が充実したことである。そして4点目は、学童保育が地域に対してよりオープンになったことである。即ち、留守家庭児という決められたメンバーでなく、多くの子どもが参加するようになったことで、地域住民や教員など第三者も関わりやすい環境となったという点である。他方で、問題点としては、世田谷と同様に、保護者の学童保育に関わる機会の減少や、保護者同士の交流の減少が指摘されている。

③両事業の関係、横浜市の場合

これまで、両事業の統合に関する議論や川崎市や世田谷区の事例を通して、両事業の関係や統合による影響について概観してきたわけであるが、実は横浜市における「キッズ」と学童保育との関係は他都市とは異

なっている。そこでここでは、両事業を実施している各自治体の両事業の関係について、特に横浜市での両事業の関係について整理していく。表は筆者がこれまで調査や共同研究を実施してきた自治体における両事業の関係について、その特徴に応じて分類し、4つの類型にまとめたものである。以下、各類型についてまとめていく。

転換型は、学童保育事業を統合した全児童対象事業を新規に実施し(モデル校を除く)、従来の学童保育事業を廃止したタイプである。先行自治体の中では川崎市と江戸川区が挙げられる。川崎市では前述のように、2002年度に学童保育事業を廃止し、2003年度より全児童対象事業「わくわくプラザ」を新規に実施するとともに、この中において学童保育事業を実施している。

続いて移行型は、開始当初、学童保育機能をもたない全児童対象事業が展開され、その後段階的に、学童保育事業が学童保育機能を併せ持つ全児童対象事業に移行されていくタイプである。先行自治体としては世田谷区、品川区が挙げられる。世田谷区では1995年度より全児童対象事業「BOP」を展開してきたが、1999年度より学童保育機能を併せ持つ「新BOP」へと移行が開始され、2004年度には1つの小学校区を除くすべての小学校区で「新BOP」が展開されている。

④「キッズ」展開の問題点

以上、導入型と並立型は、両事業が並行して実施されているというタイプであり、従って従来の学童保育事業は廃止されていない。このように自治体により、両事業の関係に大きな違いが見られていることは、従来の学童保育事業の運営形態が関係していると思われる。学童保育の運営形態とは、連協によれば、次の5つに大別されている(全国の割合をカッコ内に表記)(注12)。

- ①自治体が運営する公設公営型(49%)
- ②行政の委託や補助を受け、公社や社会福祉協議会が運営する形態(13%)
- ③行政の委託や補助を受け、地域運営委員会が運営する形態(15%)
- ④行政が父母会に委託して運営したり、父母が共同で学童保育を運営したりする形態(12%)
- ⑤私立保育園などの法人が運営する形態(11%)

そして転換型と移行型の自治体では従来の学童保育事業が基本的に公設公営型で運営されていた(但し、すべてではない)のに対して、導入型と並立型の自治体では基本的に行政からの補助を受け、父母会や地域運営委員会が運営する民営が多い(名古屋市では半数程度)。つまり、両事業が統合されたか否かは、従来

表 両事業の関係に関する4類型

型	特徴	自治体	
統合	転換型	従来の学童保育(放課後児童クラブ)を廃止し、新規に全児童対象事業を実施し、学童保育に関する施策を転換したタイプ	川崎市、江戸川区
	移行型	従来の学童保育(放課後児童クラブ)と並立して実施されていた全児童対象事業に学童保育が移行していくタイプ	世田谷区、品川区
並行実施	導入型	従来の学童保育(放課後児童クラブ)は廃止されず、新たに学童保育的な機能が全児童対象事業に導入されていくタイプ	横浜市
	並立型	全児童対象事業には学童保育的な機能はなく、従来の学童保育(放課後児童クラブ)と両立して実施されているタイプ	名古屋市

の学童保育事業が公営であるか否かということと、密接に関係していると考えられるのである。

では、導入型に分類される横浜市の「キッズ」の問題点はどのようなものだろうか。これについては一部の団体を中心に、「キッズ」展開の経緯に関する問題点や、雇用などに関する問題点も挙げられているが、本稿では「全児童対象事業は学童保育事業の代わりとなりうるの

か」という観点を採用しているため、学童保育の機能に関する問題点にのみ焦点をあてる。

「キッズ」の展開そのものに反対はしないが、「キッズ」は学童保育の代わりとはならない」と主張する市連協の指摘する問題点は、大きく分けると以下の3点にまとめられる。1点目は、「キッズ」に留守家庭児専用の部屋がないことであり、常に遊び主体で進められる環境に子どもが耐えられるのか疑問視していることである。2点目は指導員に関する問題点であり、留守家庭児の個別対応をする指導員がいなかったり、指導員の雇用期間が最高5年であること、さらには身分が3段階に分かれ、それぞれが上下関係にあることを問題視したものである。そして、このような指導員では子どもと信頼関係を築くことが困難であると主張している。3点目は「キッズ」の運営や事業内容の実施に保護者が関わる余地がなく、行政や指導員が行っていくことで、家庭と「キッズ」との信頼関係が構築されにくいというものである(注13)。

また、「キッズ」は、学童保育にはなりえない」と主張する横浜市従業員労働組合は、市連協の指摘に加え、固定したメンバーでないことを問題点として挙げている。即ち、学童保育利用以外の不特定多数の子どもが参加することは、留守家庭児にとっては家に毎日様々な子どもが入

ってくるようなものであり、落ち着かない環境になってしまうのではないかと指摘しているのである。つまり、学童保育は留守家庭児にとって家庭の代わりとなる生活の場ではなく、遊びの場としての側面もある「キッズ」では役割を果たせないというのである(注14)。

5 論点の整理と今後の研究に向けて

本報告では、両事業を展開する自治体における両事業の関係について概観するとともに、文献を基に両事業の統合によるメリットと問題点を整理したわけであるが、これらを踏まえ、「キッズ」の学童保育的な機能の展開に関する論点を次にまとめていきたい。それは大要、次のようになる。①指導員と子どもが親密な関係を築くことのできる環境となっているか。②子どもの生活空間が十分に確保され、子どもの放課後の居場所となっているか。③学校内にあることで、学校のプレッシャーを子どもは感じていないか。④家庭との緊密な連絡、連携はとられているか。⑤子どもを預けっぱなしにする家庭の増加につながっていないか。⑥地域の中に根ざしているか。このような論点が検証されることで、「キッズ」は留守家庭のサポートを十分に行い、学童保育の代わりとなりうるのか、という根本的な点

において論じられるのではないかと考えている。そのため今後は関係機関と協力して、学童と「キッズ」それぞれにおいてフィールドワークを展開し、上記の論点に関して実証的な検証を行う研究を進めていく。そして明らかとなった調査結果を順次発表していく予定である。なお、今回は紙面の都合上、本稿では取り扱えなかった「はまっ子」や学童のスタッフ、学校教員の「キッズ」への意識調査の結果についてまとめ、論じていきたい。

6 おわりに

本稿は第1回の報告ということ、読者の対象を両事業に関係する人々だけでなく、全ての横浜市民にわたるため、基本的な内容であると感ぜられた方も少なくないだろう。だが、次世代を担う子どもをめぐる施策は、横浜市が今後どのような自治体となっていくのかに大きく影響してくる重要施策の一つであると筆者は考えている。そのためにも、関係者だけでなく、幅広い分野の数多くの方々に関心をもっていたことが必要である。そういった意味で本報告が、1人でも多くの横浜市民の子どもをめぐる施策への関心を高める一つのきっかけになれば幸いである。

(注1) 拙稿「学校開放をきっかけとした子どもたちの遊び場面の变化と道徳性の発達」『社会教育』693号、2004年、36ページ。「放課後児童育成施設と地域づくり」『月刊社会教育』第48巻9号、2004年、78ページ他4編。

(注2) 学童保育事業は放課後児童健全育成事業という名称でも表記されるが、全児童対象事業との混同を避け、本稿では留守家庭児のみを対象とした学童保育を学童保育事業と呼ぶこととする。

(注3) 全国学童保育連絡協議会編「学童保育」自治体研究社、1989年。

(注4) 白井慎編「子どもの地域社会と社会教育」学文社、1996年。

(注5) 横浜学童保育連絡協議会「横浜の学童保育運動」横浜学童保育連絡協議会、2004年。

(注6) 提言内容については、「放課後児童育成施設の方針性について」横浜学童保育連絡協議会、2003年を参照のこと。

(注7) 全国学童保育連絡協議会編「学童保育の実態と課題」2003年他。

(注8) 全国学童保育連絡協議会編集「日本の学童はいく」348号、2004年8月号、8ページ。

(注9) 上平泰博「教育福祉システム統合下の子ども施設」『日本社会教育学会年報編集委員会編「子ども・若者の社会教育」2004年、64ページ。

(注10) D C I 日本支部のホームページ <http://www.dci-jp.com/> 参照。

(注11) 小林廣子「放課後に学校で遊ぼうよ」『はらっぱ』217号、子ども情報研究センター、1999年、28ページ。

(注12) 世田谷区の新BOP (Base of Planning) と川崎市のわくわくプラザは学童保育的な機能を有した全児童対象事業である。

(注13) 全国学童保育連絡協議会「学童保育調査報告」全国学童保育連絡協議会、2003年、11ページ。

(注14) 横浜学童保育連絡協議会、前掲書、90ページ。また併せて、2004年9月に開催された横浜学童保育連絡協議会第2回クラブ代表者会議の資料と会議内容も参考とした。

(注15) 横浜市従業員労働組合が2004年6月に「放課後キッズクラブ事業に対する横浜市従の見解」として発表したものをまとめた。