

学童保育における担い手の多様性

—制度化の中の「運動」の形態—

速水聖子

1. はじめに—社会課題としての学童保育

近年、子育て支援に関わる議論は盛んであるが、その中心的論点は乳幼児期の子育て支援や保育所整備であり、学童期の子育て支援についての先行研究はほとんど見当たらない。実際には、共働き世帯の増加や働き方の多様化に伴い、学童保育¹⁾の社会的ニーズは急激に高まっている。

表1に示すように、この10年くらいの間に学童保育数は施設・入所児童数ともに1.7倍と急増している。この間、1997年に学童保育は少子化対策としての子育て支援政策の一環で初めて法制化（児童福祉法に位置づけ）されるとともに、2000年代に入ると学校施設の活用をめぐって放課後児童対策事業（文科省）との連携が模索されるなど制度化された中での政策方向の一貫性にゆらぎもみられる。

もともと学童保育は地域のニーズに応じた民間での共同保育運動として出発してきた歴史的経緯を持ち、現在も地域ごとに運営主体や担い手はさまざまである。全国学童保育連絡協議会の調査（2013）によると、公立公営が40%、社会福祉協議会10%、地域運営委員会20%、保護者会6%、その他法人15%となっている。近年はNPOによる運営や民間企業の参入が急増しており、担い手となる社会資源の多様化はさらに進んでいる状況である。このように、学童保育は自治体ごとに施策や実施のあり方がかなり異なっており、1990年代以降の法制度化の変遷は、その多様性にさらに拍車をかけている状況がある。

本稿では、これまでの学童保育の歴史的背景を把握した上で、近年の学童保育をめぐる政策動向が地域ごとに展開されてきた学童保育の独自性や多様性にどのような影響を及ぼしているのか、について事例からの考察を加えたい。

2. 学童保育の歴史的展開—運動としての学童保育と制度化の流れ

学童保育の歴史は、働く親たちが安心して子どもを預けられる場所を自主的に作り出す運動としてスタートしている。保護者自ら立ち上げるものや、保育所や小学校の教員と

表1 全国の学童保育数・入所児童数の推移

年	学童保育数	入所児童数(人)
1998	9,627	333,100
2003	13,797	538,100
2006	15,858	683,476
2007	16,668	744,545
2008	17,495	786,883
2009	18,475	801,390
2010	19,744	804,309
2011	20,204	819,622
2012	20,846	846,967
2013	21,635	888,753
2014	22,096	933,535

2014 全国学童保育連絡協議会調査

もに運営を始めるものなどがあり、特に大阪や東京をはじめとする大都市を中心にして、放課後に保育に欠ける子どもたちのためという福祉的発想から子育ての共同化をめざす運動であった。時系列に沿って簡単に学童保育の歴史的展開について以下で紹介しよう。

(1) 1960年代の学童保育

学童保育の歴史を残すままとまった資料はほとんど残っていないが、1950年代には大阪の社会福祉法人（今川学園）や西淀川児童館、東京の板橋区で学童保育が始まったとする記録がある。初期の学童保育は、保育所・小学校・児童館などの施設を間借りする形であった。急増する留守家庭児童対策のニーズに合わせて、1960年代の初頭には札幌・川崎・横浜・名古屋・東京（23区）など主要大都市で自治体独自の要綱として自主的に行われてきた学童保育への補助・助成がスタートしている²⁾。例えば、東京都では1963年に民政局による補正予算で学童保育事業補助費を計上し、共同学童保育所が公立学童保育所に吸収、あるいは新たに公立学童保育所が増設される形となった。

このように、東京をはじめ、大阪その他の都市部では、当時の革新派自治体行政にも後押しされて、独自の補助へとつながっている。また、1962年に東京都学童保育連絡協議会が結成されて以降、1960年代後半には全国の都市部で学童保育連絡協議会が設立され、各地での学童保育の向上・改善をめざす運動母体として活動していくこととなる。

国として初めて学童保育に補助を行ったものは、1966年の文部省（当時）による留守家庭児童会育成事業であり、これを機に全国で市町村が実施する留守家庭児童対策（学童保育事業）への補助が始まった。この時期、いわゆる「カギっ子」が社会問題化したことにも影響され、1963年には留守家庭児童への対応として厚生省（当時）による児童館設置への国庫補助も始まっている³⁾。このように、制度としての留守家庭児童対策は当初から福祉政策と教育政策の両方向に位置づけられており、この両義性は現在までの制度化の混乱にも影響している。

(2) 1970年代の学童保育

1967年に東京都学童保育連絡協議会で開かれた研究集会に全国各地から学童保育関係者の参加があったことを契機に、全国学童保育連絡協議会が誕生した。1970年に文部省の留守家庭児童会育成事業はわずか4年で打ち切られたこともあって、1973年に全国学童保育連絡協議会は児童福祉法を法的根拠として国への学童保育の制度確立を求める最初の請願を行っている。これらの声を受ける形で、1976年から厚生省により都市児童健全育成事業が創設・施行された⁴⁾。しかし、この事業はあくまでも都市部の児童館等の整備を進めるための経過的措置であり、地域の主体的活動としての留守家庭児童対策を助長する奨励的観点から行われるものとされた⁵⁾。

このように、国はあくまでも「すべての児童の健全育成のための児童館整備」の一環として学童保育を位置づける姿勢をくずさず、このことは 1960 年代から独自に学童保育への補助を行ってきた地方自治体の施策にも影響を与えた。例えば、広島市では 1977 年に留守家庭児童を特別扱いせず一般児童と一緒に児童館で遊ばせるのが教育的とする理由で、「児童館一元化」を提案した。しかし、これまで学童保育を担ってきた父母会や指導員の大きな反対運動により、1983 年に 4 つの条件を盛り込む留守家庭子ども会実施要領として、児童館と学童保育（留守家庭子ども会）は別のものと明文化された⁶⁾。

1970 年代は「カギっ子」と合わせて、青少年非行が問題視される中で、児童の健全育成という視点から児童館をその拠点におこうとする国に対し、働く親を当事者とする学童保育運動は地方自治体ごとの学童保育の多様化に結びつくことになる。

（3）1980～1990 年代の学童保育

自治体によってさまざまな学童保育施策が展開される中で、その主要な流れの 1 つに 1970 年代後半から 1990 年代にかけての学童保育に関する条例化を挙げることができる。それまで、自治体毎に独自のルールで学童保育事業を予算化したり、事業補助を展開してきた自治体において、これまでの施策を明文化する形での条例化が顕著にみられた。例えば、東京都大田区では 1985 年に「大田区学童保育の実施等に関する条例」、大阪府吹田市では 1982 年に「吹田市留守家庭児童育成室条例」などが施行され、都市部を中心に学童保育のローカルな制度化が図られた。その背景には、全国をはじめ各地での学童保育連絡協議会を中心とする学童保育運動の積極的な取り組みがあったことはいままでもない。

一方、1980 年代以降、少子化対策という枠組みの中での子育て支援が喫緊の政策的課題として浮上する⁷⁾。特に、1990 年のいわゆる「1.57 ショック」などをふまえて、少子化という社会情勢の変化を背景に学童保育も政策的テコ入れが進んだ。厚労省は 1991 年より都市児童健全育成事業を発展的に解消し、学童保育事業を担う「放課後児童クラブ」を設置するものとして学童保育に特化する補助金事業である「放課後児童対策事業」を創設した⁸⁾。1994 年からのエンゼルプラン以降、国の少子化・子育て支援計画の中で学童保育事業は両立支援の重点施策と位置づけられ、学童保育施設数・児童数ともに大幅に増大していることは、表 1 において見た通りである。

1997 年には児童福祉法が改正され、学童保育は「保護者が労働等により昼間家庭にいない小学校に就学しているおおむね 10 歳未満の児童」に対して「遊び及び生活の場を与えて健全な育成を図る」「放課後児童健全育成事業」としてはじめて法制化されたのである。しかし、法制化されたものの、公的責任の最終的な有無はどこにあるのか（国なのか地方自治体なのか）あいまいであること、さらに学童保育の設備や人員における最低基準は 1 つの目安であり、法的拘束力がないことなどから、現実的には多くの問題が噴出する。特に、法制化以降、児童クラブ数や登録児童数が増大する一方で、待機児童数問題や希望者

受け入れのための定員数の緩和などにより、放課後児童クラブの大規模化による施設の狭小化や指導員確保問題が具体的な課題として多くの学童保育の現場でみられた。

1990年代後半から、首都圏や大都市圏ではこのような問題を解決するために、文科省の事業として教育施策として進められてきた全児童対策事業（放課後子ども推進事業）を利用し、小学校の空き教室を学童保育施設として活用するケースが増えた。全児童対策事業は自治体によって実施状況や内容も異なるが、当該の小学校に通う1～6年生の希望するすべての児童を対象に遊び場を提供するという趣旨の事業である⁹⁾。折しも、行財政改革の推進も叫ばれている中で、自治体によっては従来の学童保育事業から全児童対策事業に切り替えたり、並列させるケースが出始めたのである¹⁰⁾。子どもたちの放課後対策として、「生活の場」としての学童保育と「遊び場」としての全児童対策事業は目的も趣旨も異なるにもかかわらず、現実には混在化するとともに、このような状況がこれまで学童保育運動を担ってきた指導員や保護者らとの間で、大きな軋轢を生む結果ともなっている。

当初から学童保育政策は、厚労省主管の福祉政策と文科省主管の教育政策の狭間で揺れ動く二重性の問題を抱えていたことは既述したが、1990年代以降、この二重性を抱えたままの制度化が学童保育の現場の混乱を招いたことは否めない。

3. 学童保育の制度化をめぐる政策の転換—1997年の制度化以降の政策展開

2007年、厚労省と文科省はそれまでの放課後児童健全育成事業（学童保育）と全児童対策事業を連携または一体的に進める「放課後子どもプラン」をスタートさせた。同年に厚労省から「放課後児童クラブガイドライン」が発表され、学童保育の質（望ましい児童数規模やスペース・指導員資格・放課後児童クラブの運営や役割など）について初めて法制化が図られた。しかし、このガイドラインに法的拘束力や罰則規定はなく、あくまでも「望ましい方向」を示すという理解であった。

厚労省・文科省の連携の下で、放課後児童対策の一環に学童保育を位置づけるという国の姿勢は現在の子ども・子育て支援法にも引き継がれている。2014年7月末に出された「放課後子ども総合プラン」では二重性を保持したまま、厚労省・文科省の協力下で放課後児童クラブ（学童保育）の受け皿を拡大するとともに、学童保育と全児童対策の一体型を中心とした放課後児童クラブ（学童保育）と放課後子ども教室（全児童対策事業）の計画的整備を目指すとして、市町村に努力目標を数値化することや条例による学童保育の運営を努力義務とすることとなっている。全国一律の基準による制度化の徹底というよりも、現実の多様性はふまえつつ、学童保育と全児童対策事業の連携を積極的に図ることや学校や家庭と学童保育・全児童対策事業との連携、さらには保護者の多様なニーズに対応する放課後活動のための民間サービスの活用にもふれている。

今回の子ども・子育て支援法施行後、これまでの学童保育の制度に関わる大きな変更ポイントは、市町村レベルの自治体ごとに学童保育に関する条例化を義務付けていること、

さらに各市町村が学童保育の事業計画を作成し、事業実施主体と位置づけられていることである。これまでも市町村・各地域ごとに多様な展開をたどってきた学童保育のあり方は、今後、ますます市町村の自治の方向性に影響を受けざるを得ないといえる。

このように学童保育をめぐる社会状況が変化する中、各市町村において学童保育の担い手はどのような主体となっているのか、いくつかの事例からみてみることにしたい。

4. 学童保育における担い手の多様性

(1) 大都市の事例－全児童対策事業への一本化や連携

1) 神奈川県川崎市（人口約 146 万人、小学校数 117 校 市内児童数約 72,200 人）

川崎市の学童保育の歴史は古く、1962 年から公設公営を基本として実施されてきた。しかし、2003 年より「留守家庭児童だけでなくすべての児童を対象とした」全児童対策事業「わくわくプラザ」に学童保育事業を廃止・統合している。「わくわくプラザ」は川崎市の全小学校で実施されており「遊びを通じて仲間作りをはかる」という趣旨の下、小学校校舎を活用して全学年を対象にしている。児童の利用は事前申し込みによる登録制であり、全児童の約 5 割が登録、基本的には無料である。特に学童保育のプログラムはないが、利用児童の多くが留守家庭児童という実態に即して、通常申し込みとは別に「定期的利用」申し込みがあり、学童保育的利用も不可能ではない。なお、「わくわくプラザ事業」には指定管理者制度が導入されており、現在の運営は財団法人（市外郭団体）1・社会福祉法人 2・NPO 法人 2 であるが、事業のほとんどは財団法人が委託されている。管理者によって指導員の賃金や雇用形態・配置基準は異なっている¹¹⁾。

なお、川崎市には民間学童保育も存在するが、旧来の補助事業としての学童保育は完全に民営化され、国庫補助対象にもなっていない。したがって、民間学童保育の担い手は保護者による共同保育や塾等の企業による経営の他、NPO 法人や福祉施設・生活協同組合による運営など多様な主体が担い手となっている。利用料もそれぞれの民間学童保育毎に大きく異なっており、週 5 日の利用で月に 1 万円台から 5 万円以上かかるところまである。特に、企業による学童保育所では、学童保育の中に様々な習い事・体験を組み入れたサービスを提供し、単なる保育以上の付加価値を付けることにより、利用者呼び込む形となっている。

2) 横浜市（人口約 371 万人、小学校数 343 校 市内児童数約 185,000 人）

横浜市における学童保育は 1963 年より市独自の「委託学童保育実施要綱」にもとづき、運営委員会に委託するという形で実施されてきた。1993 年からは全児童を対象とした「はまっ子ふれあいスクール事業」（以下はまっ子）を開始、さらに 2004 年からは留守家庭児童を含めた「放課後キッズクラブ」（以下キッズ）をスタートさせており、従来型の学童保

表2 横浜市放課後児童育成事業比較表 (H26.4.1) [横浜市 HP より]

事業名	放課後キッズクラブ	はまっ子ふれあいスクール	放課後児童健全育成事業 (放課後児童クラブ)																																				
実施方式	補助	委託 (充実型は補助)	補助																																				
目的	・児童が通い慣れている学校施設を利用して、異年齢児間の遊びを通じた交流を促進し、児童の創造性、自主性、社会性などを養う。 ・放課後児童健全育成事業として、保護者が労働等により、放課後に当該児童が帰宅する時間帯に家庭にいない児童に対し、授業終了後に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。	児童の創造性、自主性、社会性などを養うため、児童が通い慣れている学校施設を利用して、異年齢児間の遊びを通じた交流および児童の安全で健やかな放課後の居場所づくりを促進し、もって児童の健全育成を図る。	地域の理解と協力のもとに実施する放課後児童健全育成事業として、保護者が労働等により、放課後に当該児童が帰宅する時間帯に家庭にいない児童の保護及び遊びを通しての健全な育成を行う。																																				
開始時期	平成16年度	平成5年度	昭和38年度																																				
運営主体	公営法人 28 法人 〔NPO 法人：17 財団法人：2 株式会社：3 学校法人：2 社会福祉法人：4〕	運営委員会 233 か所 〔PTA 代表、学校長、地域の適任者、 チーフパートナー、その他〕 【充実型】 21 か所 運営委員会(13 か所)又は法人(8 か所)	運営委員会 180 か所 〔自治会、町内会の代表者、青少年指導員、 民生・児童委員、小学校の代表者、 事業の対象者の保護者、その他〕 又は法人(株式会社を除く) 35 か所																																				
実施数	92 か所 (年度末 108 か所)	254 か所 (うち充実型21 か所) (市立小学校249、特別支援学校5)	215 か所																																				
実施場所	学校施設 ※「元気に遊べるスペース」と「静かに通せるスペース」の2つの活動場所を確保	(専用ルーム：有181、無73)	<貸借施設> ・民間施設：173 ・町内会館・集会所：15 ・幼稚園 保育園：6 <自前施設> ・運営委員会所有：10 ・法人所有：4 ・幼稚園 保育園：7																																				
対象児童	当該実施校に通学する1～6年生 又は当該小学校区内に居住する私立・国立・特別支援学校に通学する1～6年生 (特別支援学校は中学部まで)		横浜市内在住、かつ、小学校に就学している1～3年生までの留守家庭児童 (障害児、特別な事由は6年生まで)																																				
開設時間 (基本)	平日：放課後～19:00 土、長期休業中：8:30～19:00	平日：放課後～18:00 【充実型：放課後～19:00】 土、長期休業中：9:00～18:00 【充実型：8:30又は9:00～19:00】	平日：5時前以上/日、～18:00 ※クラブによって時間延長有 土、長期休業中：9:00～18:00 ※クラブによって時間延長有																																				
利用料	傷害見舞金制度負担金 500円/年 おやつ代等 実費 参加料 17:00まで 無料 17:00から 5,000円/月 (市民税非課税世帯：2,500円/月) (一時参加：800円/回)	参加料 無料 【充実型】 放課後キッズクラブと同じ ・チーフパートナー(常勤) 1名 ・アシスタントパートナー(非常勤) 必要数	平均保育料 16,500円/月 (H25.4現在) (市民税非課税世帯：2,500円/月の減免)																																				
運営体制 指導員等	・指導員(常勤) 2名 ・補助指導員(非常勤) 必要数 <最低配置人数> 屋間 <table border="1"> <tr><th>児童数</th><th>人員配置</th></tr> <tr><td>～35人</td><td>3人</td></tr> <tr><td>36～70人</td><td>4人</td></tr> <tr><td>71～90人</td><td>5人</td></tr> <tr><td>91人～</td><td>6人</td></tr> </table> <table border="1"> <tr><th>児童数</th><th>人員配置</th></tr> <tr><td>～35人</td><td>2人</td></tr> <tr><td>36人～</td><td>3人</td></tr> </table> 17時以降 ※障害児加算あり	児童数	人員配置	～35人	3人	36～70人	4人	71～90人	5人	91人～	6人	児童数	人員配置	～35人	2人	36人～	3人	・チーフパートナー(常勤) 1名 ・アシスタントパートナー(非常勤) 必要数 <最低配置人数> 屋間 <table border="1"> <tr><th>児童数</th><th>人員配置</th></tr> <tr><td>～35人</td><td>2人</td></tr> <tr><td>36～70人</td><td>3人</td></tr> <tr><td>71～90人</td><td>4人</td></tr> <tr><td>91人～</td><td>5人</td></tr> </table> ※障害児加算あり	児童数	人員配置	～35人	2人	36～70人	3人	71～90人	4人	91人～	5人	<最低配置人数> <table border="1"> <tr><th>対象児童数</th><th>人員配置</th></tr> <tr><td>小規模1 10～14人</td><td>指導員 1 補助指導員 1</td></tr> <tr><td>小規模2 15～19人</td><td>指導員 1 補助指導員 2</td></tr> <tr><td>標準 20～35人</td><td>指導員 2 補助指導員 1</td></tr> <tr><td>大規模 36人～</td><td>指導員 2 補助指導員 2</td></tr> </table> ※指導員は常勤、補助指導員は非常勤 ※障害児加算、長時間加算あり	対象児童数	人員配置	小規模1 10～14人	指導員 1 補助指導員 1	小規模2 15～19人	指導員 1 補助指導員 2	標準 20～35人	指導員 2 補助指導員 1	大規模 36人～	指導員 2 補助指導員 2
児童数	人員配置																																						
～35人	3人																																						
36～70人	4人																																						
71～90人	5人																																						
91人～	6人																																						
児童数	人員配置																																						
～35人	2人																																						
36人～	3人																																						
児童数	人員配置																																						
～35人	2人																																						
36～70人	3人																																						
71～90人	4人																																						
91人～	5人																																						
対象児童数	人員配置																																						
小規模1 10～14人	指導員 1 補助指導員 1																																						
小規模2 15～19人	指導員 1 補助指導員 2																																						
標準 20～35人	指導員 2 補助指導員 1																																						
大規模 36人～	指導員 2 補助指導員 2																																						
参加児童数	登録児童数 26,873人 登録率 55.0% (89か所、H26.3末現在)	登録児童数 67,576人 登録率 49.4% (258か所、H26.3末現在)	登録児童数 6,849人 (208か所、H25.4現在)																																				
平成26年度予算 予算額	1,502,304千円	1,849,142千円	1,575,082千円 ※新制度準備予算含む																																				
1か所あたり 基本予算額	9,330千円 ※他二加算あり (通年ベース)	4,920千円(従来型) ※他二加算あり 5,229千円(充実型) ※他二加算あり	218か所 小規模1：2,823千円 小規模2：3,599千円 標準：4,585千円 大規模：5,529千円 ※他二加算あり																																				

育・全児童対策事業（はまっ子）・両者の連携型（キッズ）の3つが同じ自治体に混在するという全国でも稀有なケースとなっている（表2参照）。行政としては年間18校ずつ「はまっ子」を「キッズ」に移行させる計画となっており、将来的には従来からの学童保育とキッズの2つに集約する方針である。

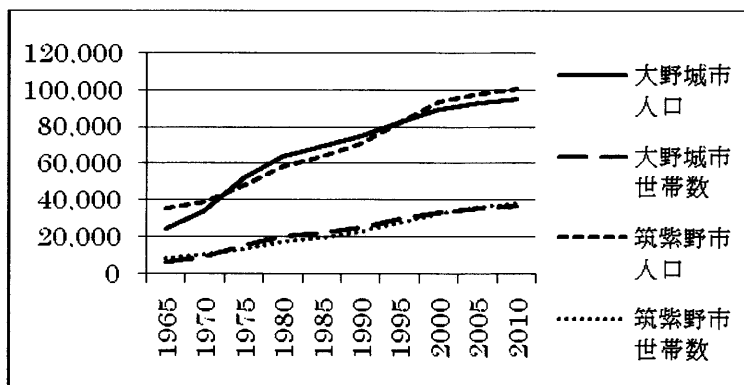
横浜市の場合、学童保育運動をけん引してきた横浜学童保育連絡協議会・横浜学童保育指導員会・横浜市従業員組合学童保育指導員支部を中心とする保護者や指導員による学童保育の整備・運営の自律性が高いことが従来からの学童保育の存続につながっている。また、地域住民組織を中心とする運営委員会への委託方式が長らく続けられてきたことも地域に学童保育を根付かせるきっかけになっている。しかし、2006年から委託が補助に転換し（表2参照）、運営主体として法人も補助金の交付対象となっている。現在、横浜市は従来の学童保育への運営主体として株式会社を除外しているが、一方で「キッズ」への株式会社参入は認めており、新制度移行をふまえて今後の行政の姿勢が注目される。

川崎市と同じく横浜市をはじめ、首都圏では塾や各種習い事をはじめ、さまざまな企業が学童保育事業に参入を始めている。これらは純粋にビジネスとしての学童の保育事業であり、学童保育の制度化とは別のところで、教育ビジネスとしての学童期保育事業は過熱している¹²⁾。

（2）地方都市の事例－当事者による市民活動化と行政との協働

筑紫野市・大野城市は福岡市郊外のベッドタウンとして人口・世帯ともに同じように増加してきた（表3）。学童保育の仕組みは筑紫野市が保護者による共同保育、大野城市が市による直轄という異なる形でスタートしている。制度化に伴う対応について、ここでは両市を比較する形で紹介する。

表3 筑紫野市・大野城市の人口・世帯数の推移（国勢調査）



3) 筑紫野市（人口約10万人、小学校数11校 市内児童数約6,200人）

福岡県筑紫野市の学童保育は、市内の婦人団体連絡会（市職婦人部、生協、婦人会議など）が中心となって1976年にある小学校で冬休みの自主保育を実施したことから始まった。1980年代には各小学校に学童保育所が次々と開設されるとともに、1988年には「筑紫野市留守家庭等児童育成クラブ事業に対する交付金交付規定」が施行され、市独自の委

託事業として学童保育がスタートする。1996年には市内の学童保育所の連絡組織として「筑紫野市学童保育連絡会」が結成され、2000年には「筑紫野市学童保育連絡協議会」となった。この時期まで、各学童保育所の事業運営は児童クラブの保護者会、連絡協議会が補助事務を行うという形態であった。

2003年の地方自治法の改正により、「公の施設」の管理運営に従来の管理委託に加え、指定管理者制度が導入された。これを契機に、学童保育分野にも指定管理者制度が導入されるところが少なくなく、特に福岡都市圏の郊外地域では制度を活用した民間委託に移行するところが出てきた¹³⁾。筑紫野市では、あくまでも保護者が運営すべきという観点から2005年にNPO法人「ちくしっ子ネットワーク」を設立するとともに、職員（指導員）の待遇改善に取り組んだ。ただし、法人発足後も形式は保護者運営とはいえ、実質的には指導員の代表が執行部会議に参加し、経費や行政との連絡等は非常勤の事務局職員が行う形態であった。

2012年の執行部役員に現在のY理事長と副理事長2名・専務理事（非常勤）が選出され、Y理事長の下で法人組織の強化がなされている。具体的には、理事任期の延長や常勤専務理事の設置（2013年より）・行政との定例会議、理事会議案の事前周知や議事録の配信・HP開設、顧問税理士や弁護士との連携など積極的に進めている。特に、常勤専務理事を置いたことにより、事務作業の取りまとめや各学童からの要望などへの対処、行政担当者との情報交換や連携がスムーズにとられる形となった。また、理事会には全部で11ある各学童保育所から選出された理事（各2～3名）が参加し、組織としての一体化が図られている。

これらの改革を通して、利用者であり法人会員である保護者は単なるサービスとしての託児の受け手ではなく、指導員とともに法人の基本理念・保育理念を共有し、保護者による運営の実質化が図られている¹⁴⁾。2013年までは福岡県学童保育連絡協議会に加盟していたが、同年末で退会し、現在はNPO法人学童保育協会と連携している¹⁵⁾。

このように、NPO法人化とリーダーを得ることによって（現在のY理事長体制）、学童保育の当事者である保護者による自主的運営の実質化＝市民活動につなげている例としてちくしっ子ネットワークの事例をみることができよう。

4) 大野城市（人口約10万人、小学校数10校 市内児童数約6,000人）

大野城市では、2008年より学童保育事業にプロポーザル方式による指定管理者制度が導入された。2008～2010年はワーカーズコープによる3年間の契約、2011～2016年まで現在のNPO法人チャイルドケアセンター（以下チャイケア）が請け負っている。

チャイケアは、大野城市を中心とする子育て期の母親による自主グループが子育て情報誌「びいんずキッズ」の自費出版をきっかけに（1995年）、育児サークルのつながりの必要性を求めてNPO法人として立ち上げた組織である（2001年）。2002年から大野城市のファミリーサポートセンター事業（以下ファミサポ）をモデル事業として委託され、現

在は大野城市と那珂川町でファミサポを受託事業としている¹⁶⁾。

大野城市の学童保育は2003年までは市の直轄であったが、2004年から土曜日の運営がチャイケアに委託され、2005年からは平日を含めてチャイケアへの完全な随意契約事業となった。既述のように、2008年からは指定管理者制度が導入され、前年まで随意契約事業者であったチャイケアではなく、初年度はワーカーズコープが選定された。

学童保育が市の直轄からチャイケアに委託された当初（2005年）、指導員が市嘱託職員からNPO職員という身分の移動を伴うことにより待遇も下がることから、かなりの摩擦も生じた。新たに2011年からチャイケアが受託するにあたり、指導員は前事業者のワーカーズコープから移動したものもいる。チャイケアでは、指導員の育成に力を入れており、福岡県学童保育連絡協議会が行う研修の他、自前での研修会を積極的に行っている。また、ファミサポ事業との連携を活かして、夜7時まではチャイケア、7時以降はファミサポの会員が緊急サポート事業として学童保育に関わる仕組みを作っている。

また、通常3年生までとする学童保育事業を4年生以上でも利用したいとする保護者が協議会を組織し、チャイケアが支援する形で市からの受託事業者となり、長期休暇中に高学年の学童保育として開設する「キートスクラブ」が2006年からスタートしている。

以上のように、チャイケアは市民活動型NPO法人として地域のさまざまな子育て支援事業に取り組む一方、学童保育事業では指定管理者制度の下で民間企業との競合にもさらされており、市民活動の可能性を「協働」と市場化の関係から考察する事例として見ていく必要がある。

5. まとめと今後の課題

本稿では学童保育の政策展開と制度化の流れを確認し、4市の学童保育の現状を紹介してきた。本稿でのまとめとして、ここでは現状をふまえて今後検討すべき課題を大きく3点確認するに留めたい。

第1に、これまでの「学童保育運動」の役割と限界が指摘できよう。大都市を中心に展開されてきた学童保育運動は、既述したように国としての学童保育の制度化に運動体として政治的にも影響力を保持してきた。しかし、各地域の学童保育連絡協議会の組織率が低下する中、運動の理念が共有されない。現実的な課題として一律の基準への実現化の見込みは皆無であり（財政的裏付けもない）、現場では個々の多様な問題に対処しなければならない。対抗性をもつ「運動」という側面からではなく、市民活動の実質化や行政との協働といった現実的な課題として地域資源の活用を考察することが必要である。

第2に、学童保育の制度化によるこれまでの仕組みとしての地域的共同（協働）への影響を実証的に明らかにする必要性である。2015年からの子ども・子育て支援新制度では学童保育事業は市町村に丸投げされている。条例化は義務であるが、市町村の自治の方向性に学童保育のあり方は大きく左右される。各自治体はどのような根拠でどういった形態を

選択するのか、本稿で紹介した事例についても、背景としての地域特性や地域条件をふまえた詳しい分析が必要であることは言うまでもない。また、「協働」の中に自立性や競争の論理が持ち込まれることにより、ローカルな形で学童保育を担ってきた地域的協働の持続性や継続性に影響が及び、学童保育の市場化や企業と市民活動の競合も生まれていることが本稿の事例からも明らかである。

第3に、学童保育を通して「子育て支援」の枠組みにおける支援／被支援の関係の再考の必要性である。学童保育を子育て支援という観点からどのように位置づけるかが課題である。乳幼児期からの子育て支援との連続性もふまえて、学童保育は誰のための誰による支援が望ましいのか、当事者としての保護者の関わり方や指導員の専門性という視点から、考察することが求められる。この点は、学童保育の「公共性」という観点とも関わる問題であろう。

※本稿は2014～2016年度科学研究費（基盤研究C）「学童保育における社会資源の多様化と協働にみる子育て支援コミュニティの可能性」（代表：速水聖子、課題番号：26380681）による研究成果の一部である。

[注]

- 1) 学童期の保育の通称が「学童保育」である。「学童保育」の呼称は地域や自治体でも異なり、あるいは政策上の名称もさまざまである。本稿でも「留守家庭子ども会」「児童クラブ」などの呼称を記しているが、それらを総称して「学童保育」としている。
- 2) 「学童保育年報」No.1に掲載の1978年実施の都市学童保育実施状況調査による。
- 3) そもそも児童館は、すべての児童の健全な遊び場として健康増進・情操教育の目的をもつ施設として位置づけられ、児童福祉法の下で児童の健全育成の中心的施設とされた。
- 4) この事業は人口5万人以上(のち3万人)の市町特別区を実施主体とするものであった。
- 5) 1976年厚生省都市児童健全育成事業実施要綱に事業実施の基本方針としてこのように明記されている。
- 6) 留守家庭子ども会の4つの条件とは、①専用施設があること②児童は登録制であること③専門性のある専任指導員が複数いること④長期休業中に開設されること、の4点である。詳しいいきさつについては、広島市学童保育連絡協議会50周年記念誌「ひるまのきょうだい」（広島市学童保育連絡協議会編）を参照のこと。
- 7) 少子化対策としての子育て支援政策の柱は、1つは保育サービスの拡充という形で就労との両立支援であるが、1990年代以降は孤立化・密室化する育児が問題視される中で家庭育児支援という柱が加わっている。子育て支援が政策としてこのように2つの方向で進められることの意味については、家族や地域社会の変化・あり方をふまえたより広い視点における「子育ての社会化」という観点から精査すべきと考えている。
- 8) 児童クラブ（学童保育）が登録児童数や開所日数・指導員数や運営組織等、一定の条件を満たせば補助の対象となる制度がスタートした。
- 9) 2001年に、厚労省は「全児童対策事業」でも「放課後児童健全育成事業」つまり学童保育として

の補助対象とする基準として、定員・専用室の確保・専任指導員の配置・開設日数などの8項目のクリアを打ち出した。

- 10) 全児童対策との併用や全児童対策への学童保育の吸収という事例は、特に首都圏を中心とする大都市に多数みられる。後述する川崎市や横浜市をはじめ、東京都では23区特別区において採用が目立っている。
- 11) わくわくプラザは午後6時以降（7時まで）の定期的利用のみ月額2,500円かかる。
- 12) これら民間企業による学童保育サービスへの参入についても現在調査中であり、別の機会に報告を行いたい。
- 13) 例えば宗像市や次に述べる大野城市の他、太宰府市、新宮町、春日市、那珂川町などを中心に福岡都市圏の郊外地域で学童保育への指定管理者制度が取り入れられている。価格や実績での競争により学童保育の市場化に結びつくことや、数年ごとの契約であることで事業の継続性といった点における課題など、さまざまな現実的問題が現場ではみられる。指定管理者制度を学童保育に採用することの問題については、全国学童保育連絡協議会によるレポート「指定管理者制度は学童保育になじまない」が2008年に出されている。この点については、事例調査を継続して行った上で別の機会に報告したい。
- 14) H26.3現在でちくしっ子ネットワーク会員はおよそ1,000人（利用児童数約1,230人）で事務局職員2名、指導員69名、年間予算規模が2億円である。（利用料月額7,500円）
- 15) NPO法人学童保育協会は2012年に大学の研究者や現場の学童保育指導員を中心に、指導員の専門性と社会的地位の向上を目的に発足した。指導員の現場研修と合わせた「学童保育指導員資格」を独自に発行しており、九州を中心にして多くの指導員が認定講習会に参加している。このように、地域で独自に学童保育指導員資格を発行する例として、岡山のNPO法人日本放課後指導員協会による「放課後児童指導員資格」や愛知のNPO法人学童保育指導員協会による「学童保育士」がある。
- 16) 現在は、大野城市を中心に乳幼児から学童、中学生に至るさまざまな育児支援を指定管理者や受託事業、また自主事業としても行っている。（学童保育の利用料は月額6,500円）

[引用・参考文献]

- 学童保育年報編集委員会，1978，『学童保育年報』1.
- 学童保育指導員研修テキスト編集委員会編，2013，『学童保育指導員のための研修テキスト』かもがわ出版.
- 広島市学童保育連絡協議会編，2013，『広島市学童保育連絡協議会50周年記念誌「ひるまのきょうだい」』.
- 保育行財政研究会編，2014，『学童保育（放課後児童健全育成事業）』かもがわ出版.
- 丸山啓史・石原剛志・中山徹，2011，『学童保育と子ども・子育て新システム』かもがわ出版.
- 中山徹・杉山隆一・保育行財政研究会編著，2012，『テッテイ解明！子ども・子育て支援の新制度』自治体研究社.
- 日本学童保育学会，2011，『学童保育』1.
- 大阪学童保育連絡協議会，2008，『35周年記念誌：私たちの創った大阪の学童保育運動』.
- 下浦忠治，2007，『放課後の居場所を考える』岩波ブックレット701.
- 相馬直子，2011，『「子育ての社会化」論の系譜と本研究プロジェクトの目的』『生協総研レポート』66: 1-16.
- 東京都社会福祉協議会，2014，『都内の学童保育の状況』.

全国学童保育連絡協議会，2013，『学童保育の実態と課題：2012年版実態調査のまとめ』.
全国学童保育連絡協議会編，2007，『よくわかる放課後子どもプラン』ぎょうせい.
全国学童保育連絡協議会編，2008，『指定管理者制度は学童保育になじまない』.
全国学童保育連絡協議会編，2013，『学童保育ハンドブック改訂版』ぎょうせい.

所属：山口大学人文学部

E-mail アドレス：seiko.h@yamaguchi-u.ac.jp