

論文

学童保育制度の全体構造に関する考察（1） ～教育制度論の視点からの学童保育制度概念の検討～

The Consideration on the Entire Structure of the After-school Care Organization and System in Japan（Ⅰ）
— the Concepts of the After-school Care Organization and System
as Viewed from Educational Organization and System Theory —

秋川 陽一*¹

要約：今日、学童保育は、小学校に就学している子どもに、放課後や長期の休業期間、安心・安全な遊びや生活の場を提供し、子どもの健全な育成を図る事業として、さらに、昨今、急激な少子高齢化が進行する中、「一億総活躍社会」「すべての女性が輝く社会づくり」などの“国家プロジェクト”を支える子育て支援の場として、その制度拡充への期待も高まっている。しかしながら、学童保育の制度的な条件整備は不十分であるといわざるをえない。このような状況を踏まえ、数多くの学童保育制度に関する研究や要望・提言が発表されてきているが、それらは学童保育制度を法制度としてのみとらえ、また、その個々の制度構成要素に言及するにとどまり、学童保育制度の概念規定やその制度の全体をどのようにとらえるのかに関する考え方が提示されてはいない。もちろん、そのような個別の制度構成要素に関する言及も意味がないわけではないが、「制度」が様々な構成要素によって成立し、その構成要素の有機的な結びつきによって協働し機能する、その全体的な仕組みを意味するのだとすれば、個別の制度構成要素に関する議論だけでは、全体としての学童保育制度の機能や意義・価値の判断ができないのではなかろうか。

そこで、本稿では、「学童保育制度の全体構造をどうとらえるか」という問題について、長年、続けられてきた教育制度概念に関する原理的研究（とくに桑原敏明の教育制度論の視点）を援用する方法を用いて考察することを課題とする。

なお、本号では、その序論として教育制度論の視点を論じつつ、それを援用した場合、どのように学童保育制度がとらえられるのか、その枠組みを示すにとどめ、その枠組みに基づく具体的な学童保育制度の内容とそこから導き出される検討課題に関する考察は、次号以降で行うこととしたい。

Key Words：学童保育制度、放課後児童クラブ、学童保育組織、学童保育体系、教育制度論

Ⅰ 問題の所在と本稿の課題

1 問題の所在

「学童保育」¹は、保護者が労働等により昼間家庭にいない場合、小学校に就学している子どもに放課後や長期の休業期間に安心・安全な遊び、生活の場を提供し、子どもの健全な育成を図る事業である。昨今、急激な少子高齢化が進行する中、「一億総活躍社会」「すべての女性が輝く社会づくり」などの国家プロジェクトを支える子育て支援の場として、その拡充への期待も大きい。しかしながら、学童保育の制度的な条件整備は不十分である。学童保育を利用する児童数も待機児童数も増加している²にもかかわらず、設置箇所数が不足していること

や学童保育実践の中心的担い手である放課後児童指導員（以下、指導員³）の不足、待遇の悪さ、貧弱な職員体制等々から指導員の資質・能力の低下、ひいては学童保育実践の質の低下も懸念されている。まさに、現在の学童保育は、課題が山積している状況にあるといつてよい⁴。

しかしながら、学童保育の条件整備に対する要請とその具体的な対策は今に始まったわけではない。1960年代初頭以来一貫して、学童保育の民間関係諸団体（例えば、学童保育の全国組織である「全国学童保育連絡協議会」）は、多くの保護者、指導員、さらには地域住民の理解を得ながら、学童保育の充実を目指した運動と研究を展開してきたのである。また、それに呼応し、東京・大阪・横浜など都市部自治体の学童保育への補助金交付、さらには、厚生省の「カギっ子対策」（1963年開始、

2016年1月6日受付／2016年2月17日受理

*¹ Yoichi AKIKAWA
関西福祉大学 発達教育学部

1976年より「都市児童健全育成事業」開始など、文部省の「留守家庭児童会補助事業」（1966年開始、1971年から「校庭開放事業」へ変更）など、国も諸施策を展開し制度的な整備も行ってきた。とりわけ1997年6月の児童福祉法改正により、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こと（施行は1998年4月）や、2012年8月に成立した「子ども・子育て支援新制度」において、市町村の実施する「地域子ども・子育て支援事業」の対象範囲の法定化が行われ、その一つとして学童保育が規定されたことなどは、全国的なレベルでの学童保育の制度化として捉えることができよう。その制度化の背景には、学童保育の実践や制度に関わる様々な研究（現状分析、海外の制度研究等）や運動（要望・提言等）があったことはいうまでもない。

さて、以上のような学童保育の制度化を支えたであろう研究やその時々の要望・提言などを散見していると、筆者にはいつも、ある素朴な疑問が生じる。それは、学童保育制度を構成するのであろう個々の要素に関する言及がなされ、それ自体は理解できるものの、学童保育制度全体をどのように見ているのか、というイメージがよくつかめない⁵ということである。換言すれば、「そもそも学童保育制度とは何か」「学童保育を“制度としてみる”とはどういうことか」というような学童保育制度概念や見方に関わる原理的、方法論的な問いに対する“回答”が十分には示されていないということである。家屋にたとえれば、柱や床や窓枠や壁土など数多くの建築資材があることはわかるのだが、それがどう組み合わせられてどんな家屋になるのか、その全体的なイメージがつかめない、そのようなもどかしさを感じるということである。

筆者は教育制度学（とくに幼児教育・保育の制度研究）を専攻しているが、「教育制度（論）」と題するテキストや研究書では、通常、「教育制度とは何か」という教育制度の概念規定（定義）について、これまでの教育制度研究における先行研究を踏まえて論述されている。もちろん、概念規定は、その対象（教育制度）の見方にかかわる問題であり、研究者によって多様であるのは当然であるが、教育制度概念に関わる理論的研究を通して、共通する教育制度の捉え方、少なくとも共通するイメージが形成されているように思われる。これに対し、学童保育制度については、後に検討するように、学童保育に関する法制度のみを対象にし、その内容（法制度の構成要素）に関して様々な言及はされるものの、学童保育制度の概念規定が示されておらず、学童保育制度全体に対

する共通イメージが持ちにくい状況にあると思われる。「制度」は様々な構成要素によって成立し、その構成要素の有機的な結びつきによって協働し機能する、その全体的な仕組みあるいは枠組みを意味するのだとすれば、その各構成要素について個別に言及するだけでは、全体としての「制度」の機能や意義・価値の判断ができないのではなかろうか（もちろん、そのような個別の要素に関する言及も意味がないわけではないが）。ここに、学童保育制度全体の概念規定を試み、共通するイメージを形成する意味があるように思われる。

確かに、学童保育制度の研究は端緒についたばかりで（日本学童保育学会が新設されたのは2010年である）、管見によれば「学童保育制度（論）」と題する著作はまだないようであるが、今後の学童保育制度研究を発展させるためにも、また、より実効性の高い学童保育制度改革に関する提言を行うためにも、全体としての「学童保育制度」をどう捉えるかという研究課題は重要であろう。

2 本稿の課題

本稿では、「学童保育制度の全体構造をどう捉えるか」という問題について、教育制度論の視点を援用する方法で考察することを課題とする。

ここで、「教育制度論の視点」というのは、人間（とくに子ども）の成長・発達を支援する教育という営為を「制度」の視点から捉える、その視点・見方を意味するが、それは、要するに、教育を利用する者が制度に接近し、その制度によって一定的教育的価値があるとされる資質・能力（心情・意欲・態度・学力・技能等々）を身につけて出ていく、一連の過程に関連する諸要素の構成体として教育制度を捉えるということである。具体的な「教育制度論の視点」については、後述する論考において示しながら、その学童保育制度への援用を試みる。よって、本稿は、学童保育制度の全体構造の捉え方に関する一試論という性格をもつものである。

「教育制度論の視点」を学童保育制度の考察に援用する方法論的な妥当性・有効性等については、教育と学童保育の様々な側面での異同を検討しながら、より詳細に考察すべき課題ではあるが、本稿では、学童保育もまた、児童（小学生）を対象とした「保護・教育」であり、広義の教育の一部とも考えられることを踏まえ、先行している教育制度論の視点を援用しつつ考察することに一定の価値があるのではないかと立場をとる。

なお、本号では、その序論として教育制度論の視点を

論じつつ、それを援用した場合、どのように学童保育制度が捉えられるのか、その視点の枠組みを示したい。そして、その枠組みに基づき、次号以降で、具体的な学童保育制度の内容とそこから導き出される検討課題に関する考察を行うこととしたい。

II 従来の「学童保育制度」言説の視点

ここでは、これまで「学童保育制度」についてどのように説明され、論じられてきたか、その視点に着目して概観しておきたい。もちろん、「学童保育制度」に関する言説は膨大な数があり、個々の分析はできないので、「提言」の例として（1）全国学童保育連絡協議会の解説・提言（2015）と、「テキスト」の例として（2）指導員のための研修テキスト（2013）を例示的に取り上げる。

1 全国学童保育連絡協議会の解説・提言

全国学童保育連絡協議会は、その結成（1967年）以来、国会に学童保育の制度化を求める活動・請願を続けてきた（例えば、1972年「制度化試案」「指導要領試案」作成、翌1973年以降、75年、77年、79年、85年と請願）。その国会請願が継続されてきたこと自体、学童保育の制度化が当協議会の願うようには進まなかったためであるが、他方、その「学童保育制度化」運動が政治・行政を動かし、様々な成果⁶を産み出したことも事実である。その制度化運動の現時点での到達点ともいえるのが、冒頭にも述べた、1997年6月の児童福祉法改正による学童保育の「放課後児童健全育成事業」としての法制化（施行は1998年4月）と、さらに2012年8月に成立した「子ども・子育て支援新制度」による、市町村の実施すべき「地域子ども・子育て支援事業」の範囲規定と、その一つとして学童保育が明記されたことである。

この点について、全国学童保育連絡協議会では「子ども・子育て支援新制度で、学童保育はどう変わるか（全体像）」⁷という解説文を提示している。この解説文では、「子ども・子育て支援法」と関連法令改正の一つである「児童福祉法」改正が、今回の学童保育制度改正の法的根拠だとした上で、「（1）『子ども・子育て支援法』によって何か変わるのか」と「（2）児童福祉法の改定によって何か変わるのか」とに区分し、それぞれの改正点を説明している。

すなわち、「（1）子ども・子育て支援法によって何がかわるか」では、

- ①「学童保育が、市町村が実施する『地域子ども・子

育て支援事業』に位置づき、市町村が『実施主体』として実施する事業となったこと」（実施主体）

- ②「『市町村子ども・子育て支援事業計画』の策定が市町村に義務づけられたこと」（実施主体の業務【計画策定】）
- ③「学童保育への補助金が、事業計画に基づき支出される交付金となること」（財政・支弁方法）
- ④「交付金は市町村への『直接補助』になること」（財政・支弁方法）
- ⑤「国に『子ども・子育て会議』の設置義務が規定され、都道府県・市町村にも『地方版子ども・子育て会議』の設置が努力義務となったこと」（運営組織）
- ⑥「子ども・子育て支援法の附則に『指導員の処遇の改善、人材確保の方策を検討』が盛り込まれたこと」（担い手）

の6つが掲げられ、それぞれについて別資料を参照しながら詳しい解説が行われている。

また、「（2）児童福祉法の改定によって何か変わるか」についても、同様に、

- ①「対象児童を6年生までの『小学生』に引き上げること」（対象）
- ②「国や地方公共団体以外の者が学童保育を実施する場合は、事前の市町村への届が必要になること」（実施主体の届）
- ③「学童保育の基準を省令で定め、市町村は、その国の定める基準に従い、条例で基準を定めること」（実施主体の業務【基準策定】）
- ④「市町村長には、条例で決めた基準維持のため、実施者に報告を求め、立ち入り検査等を行うことができるようになったこと」（実施主体の業務【監督業務】）
- ⑤「市町村は、学童保育に公的財産の貸付等を積極的に行い、実施の促進を図ることとなったこと」（実施主体の業務【事業促進】）
- ⑥「市町村は、必要としている家庭が利用できるように、情報の収集、提供、相談、助言、あっせん等を行うことになること」（実施主体の業務【調整】）

の6つが掲げられ、解説されている。

それぞれの後ろにカッコ書きは、筆者が各改正ポイントの内容・事項を示したもののだが、この解説文では、学童保育制度を法制度としてのみ捉えることが暗黙の前提とされている。すなわち、従来は、児童福祉法、そして「子ども・子育て支援新制度」以降は、子ども・子育て支援

法と改正児童福祉法（さらに、それらの法律に基づく政令・省令や通知等も含めて）によって、法的に規定される内容・事項の総体が「学童保育制度」だと捉えられていると言える。より具体的には、かつての「放課後児童クラブガイドライン」（2007年10月）や、「子ども・子育て支援新制度」の成立以降、厚生労働省から矢継ぎ早に出されている基準や指針（例えば、「放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準」【厚生労働省令，2014年4月】、「放課後児童クラブ運営指針」【厚生労働省通知，2015年3月】、「放課後児童健全育成事業実施要項」【厚生労働省通知，2015年5月】など）に規定される、「学童保育の組織・設備・運営等に関わる諸事項の総体」として捉えられていると言えよう。それらの構成要素を便宜的に整理するなら、組織の3M（①Man＝ひと【対象，担い手，実施主体】，②Material＝モノ【施設・設備，学童保育の内容，各種計画・基準等】，③Money＝カネ【財政・支弁方法】）となり、その総体として学童保育制度が捉えられているように思われる。

2 指導員のための研修テキスト

学童保育実践の中心的担い手は指導員であるが、学童保育の制度化が進む中であっても、国レベルでの指導員資格・養成制度の整備は遅れている⁸。そのような状況に対し、指導員の専門性を高め、学童保育実践の質を向上させること、ひいては指導員の処遇改善を進めることなどの課題意識をもって、指導員の資格認定や養成を行う民間団体⁹が創設されてきている。そして、そのような団体が主体となって、指導員の研修機会の提供、講習による指導員資格の授与、さらには大学等における指導員養成課程の認定などが展開されてきている。

このような学童保育指導員のための民間4団体が共同・協力して作成した研修テキスト（『学童保育指導員のための研修テキスト』（学童保育指導員研修テキスト編集委員会編，2013年，かもがわ出版，総頁数275頁）を一つの事例として、「学童保育制度」はどのように捉えられているかをみるが、その前にまず、このテキストが学童保育実践・研究の歴史において一つのエポックである点は確認しておいてよい。というのは、本テキストは、4部（第Ⅰ部：学童保育の原理と理念，第Ⅱ部：子ども理解と子どもの発達，第Ⅲ部：学童保育の内容と方法，第Ⅳ部：学童保育の実践研究）と資料編から構成されるが、その内容は体系的に整理されている。また、「はじめに」の中で、「本テキストを通じて、指導員に必要

な基本的知識や技能を学習するだけでなく、さらにそこから興味・関心の幅を広げ、専門職としての学びを続け」てほしい、「学童保育指導員としての専門性を確立するための第一歩として、本テキストを大いに活用」してほしいと訴えている¹⁰。ここには、指導員資格・養成制度が未確立な中で（その意味で、「専門職」とは見做されない中で）働く、現場の指導員の専門性向上を目指して体系的に知識と技能を提供しようとする明確な意図がみて取れ、この点が画期的だと思われる。

次に、本題である「学童保育制度がどのように扱われているか」について検討する。学童保育制度は、本テキストの「第1部：学童保育の原理と理念」の「第1章 学童保育の概念・歴史・制度」の中の「3 学童保育の法制度－現状と課題」で扱われている。さらに、その内容は、以下の7つの小見出しで構成されている。

- ①学童保育に関する法定事業—放課後児童健全育成事業と「その他の児童」の保育
- ②放課後児童健全育成事業の位置づけ
- ③放課後児童健全育成事業の対象，目的と方法，市町村の責任
- ④放課後児童健全育成事業の現状と課題
- ⑤2012年児童福祉法改正と放課後児童健全育成事業
- ⑥子ども・子育て支援法の下での放課後児童健全育成事業の財政
- ⑦過去・現在・未来 学童保育の未来 である。

この論考では、まず①で、学童保育が「放課後健全育成事業」と「児童福祉法第39条第2項」による保育所における「学童保育」の2種類があることに触れ、後者は「ほとんど空文化」しているとした上で、次に、②と③では、学童保育の中心である「放課後児童健全育成事業」について、その法的位置づけ，対象・目的と方法，市町村の責任などの項目について解説されている。さらに、④では、1)「必要とする子どもが利用できない状況」（「待機児童」問題），2)学童保育の設備の不十分さ（「適切な遊びや生活の場」にふさわしい設備「基準」の未確立），3)指導員の養成，資格，研修の制度の未整備の3つの問題の現状と課題に言及され、⑤と⑥では、先述した全国学童保育連絡協議会の解説文と同様に、「子ども・子育て新制度」における「児童福祉法改正」（とくに「放課後児童健全育成事業の設置及び運営に関する基準」の「基準性」に関する考察）と「子ども・子育て支援法」（とくに「給付体系」の問題）について取り上げ、その制度改革に対する批判的な論究が行われている。そして最後

の⑦では、学童保育の過去・現在を踏まえ、これから実施される「子ども・子育て支援新制度」を見据えて、学童保育制度の未来を展望する必要性が論じられている。

この論考でも、先に見た全国学童保育連絡協議会の解説文と同様に、基本的には学童保育制度を法制度として捉え、子どもの権利保障の視点から批判的に課題が提示されている。しかしながら、「学童保育制度とは何か」という概念規定は行われていない。学童保育を「放課後健全育成事業」と「児童福祉法第39条第2項」による保育所における「学童保育」の2種類に分類したり、学童保育の対象・目的と方法に言及したりするなど、全国学童保育連絡協議会の学童保育制度のイメージよりも広く制度の構成要素を捉えているようにはみえるが（その意味で、この論考の著者には学童保育制度の全体的なイメージがあるのかもしれないが）、学童保育制度全体のイメージは浮かび上がらず、不明瞭であるといわざるをえない。

以上、全国学童保育連絡協議会の「子ども・子育て支援新制度で、学童保育はどう変わるか（全体像）」の解説文と指導員研修テキストの「学童保育制度」に関わる論述を見てきた。ここに共通するのは、①学童保育制度を法制度としてのみ捉えていること、②制度の構成要素は（とくに全国学童保育連絡協議会の解説書では）、法令等に明示されている「学童保育の組織・設備・運営等に関わる諸事項」を想定しているようだが、その論理的説明がないこと。③制度の構成要素間の関係性（結びつき）に関する論述がないので、制度の各構成要素についてバラバラな解説や論述が行われている、ということである。

Ⅲ 教育制度論の視点からみた学童保育制度

1 学童保育制度の概念規定～教育制度論の視点から

教育制度論では「教育制度」をどのように規定するのか。言うまでもなく、教育制度の定義は、研究者の重視する視点の置き方や問題関心の在り様において異なるが、ここでは、長年、教育制度原理の研究に取り組み、教育制度の諸定義に共通する考え方を踏まえて構造的に教育制度とは何かを端的に示した、桑原敏明の概念規定や教育制度の見方をベースに考えたい。

桑原は、「教育制度とは、①教育の目的を実現するための、②社会的に公認された、③組織（人と物との体系的配置）をいう」¹¹と定義している。そして、この定義

の中の①～③について、それぞれ2つの視点から異なる「教育制度」を分類し説明している。

まず、①の「教育の目的を実現するため」については、1) 教育活動を行うことによって直接的に教育目的を達成する「直接的教育制度」（学校教育制度・社会教育制度など）と、2) 教育活動の条件を整備することによって間接的に教育目的の達成に貢献する「間接的教育制度」（教育行政制度・教育財政制度など）に分類される。

次に、②の「社会的公認」については、1) それが法制的ルートを通じて行われ、法的根拠をもって成立する「法制的教育制度」（義務教育制度など）と、2) 社会生活の必要から自然発生的に成立し、法令に明文化されずとも社会慣行として定着した「社会慣行的教育制度」（徒弟制度、塾など）に分類される。

さらに、③の「組織（人と物との体系的配置）」については、1) 各種の教育機関や組織（例えば、幼稚園、小学校等）を捉えるレベルと、2) これらの教育機関や組織が相互に結びつく一つの体系（6-3-3-4制、幼小連携制など）と捉えるレベルとに分けることができ、前者を「教育組織（educational organization）」、後者を「教育体系（educational system）」と呼ぶ。

この桑原の教育制度の定義の特長についてまとめると、第1に、①の「教育の目的」について、その達成の直接・間接の方法による分類を行い、「教育目的」そのものは教育制度論の対象外にしていることである。それは、教育学の「教育目的論」の追求すべき課題であって、教育制度論では、「教育制度はいかなる教育目的が指定されたとしても、その目的達成のために作動する組織・仕組み」として捉えられている、と言える。第2に、②の「社会的公認」については、法制による公認だけでなく、社会慣行としての公認を含んでいることである。現在、社会生活の様々な領域で、もともと自然発生的に生じ一つの文化となった社会慣行も、国家・社会の一定の目的・意図により法制化が進んできており、我々の意識も「制度＝法制」と同一視するようになっていく（これを意識の「制度化」と呼ぶ）が、かつて中村雄二郎が「目に見える制度と見えない制度」¹²として論じた「目に見えない制度」も、この定義では研究の射程に入っているといえる。第3に、教育制度を「教育組織」と「教育体系」という2つのレベルで捉えている点である。これは、教育制度論では、教育制度を「組織」として見る見方と「体系」として見る見方の区分があることを示したものである。ちなみに、「日本教育制度学会」は、英

語で“The Japan Society for Educational System and Organization”と表記されるが、ここには「制度」を「組織」と「体系」の2つのレベルで捉えていることが示されている。第4に、この「教育制度」の定義は、社会内で行われているあらゆる教育的営為を「教育制度」という枠組みで全体的・包括的に捉えることを可能にする、あるいはそれを目指そうとしているものだといえよう。

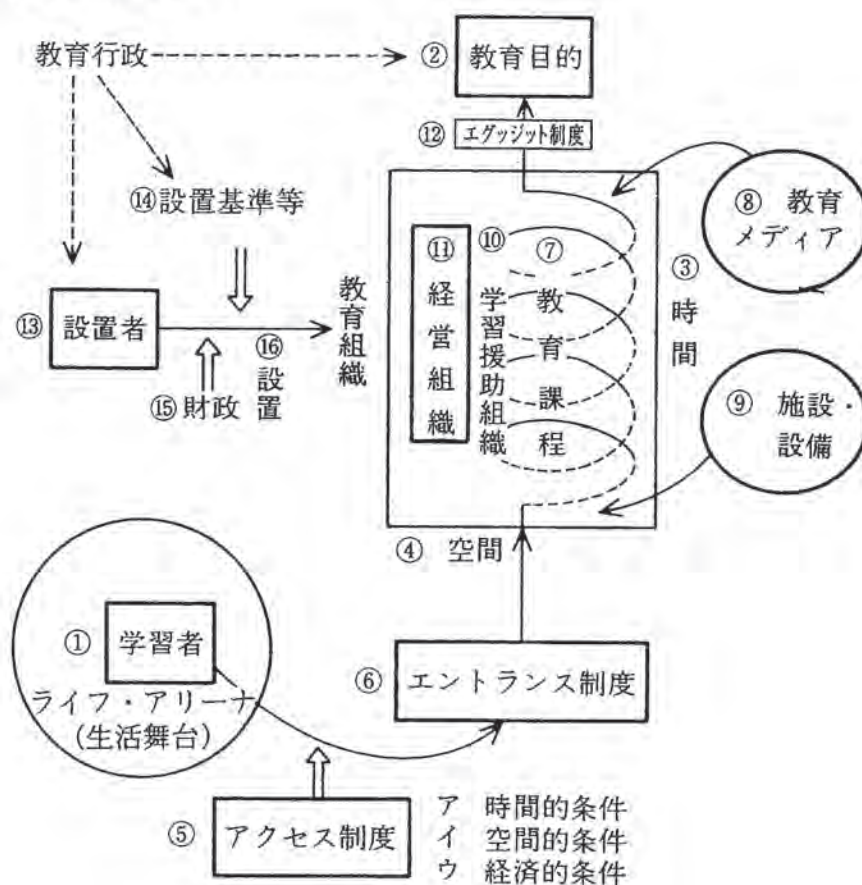
以上の「教育制度」の定義を学童保育制度に援用すれば、以下のように定義できよう。

すなわち「学童保育とは、①学童保育の目的を実現するための、②社会的に公認された、③組織（人と物との配置）である」と。そして、①～③についても、桑原の説明を援用すると、①については「直接的学童保育制度」と「間接的学童保育制度」が、②については「法制的学童保育制度」と「社会慣行的学童保育制度」が、③については「学童保育組織」と「学童保育体系」とに分類することができる。

2 学童保育組織と学童保育体系

以上述べてきた、教育制度論の視点を援用した学童保育の定義からは、学童保育制度に関する様々な検討課題があることが予測できる。例えば、「間接的学童保育制度」としての「学童保育行政制度」は、学童保育の目的を実現するために、「直接的学童保育制度」である「放課後児童健全育成事業」の放課後児童クラブに、どのような考え方や方法でかかわっているのか、あるいは、もともと自然発生的に生まれた「社会慣行的学童保育制度」としての放課後児童クラブが「法制的学童保育制度」になっていく（されていく）、その背景や原因・理由は何かなど、理論的に解明すべき多くの課題が浮かび上がってくる。それら検討課題についての考察は次号以降において行うが、ここでは③の分類で示された、教育制度の2つの見方（捉え方の枠組み）である「学童保育組織」と「学童保育体系」について考察する。

① 教育組織の構成要素図



出典：
桑原敏明「教育制度とは何か」（教育制度研究会編【2011】『要説 教育制度【新訂第三版】』学術図書出版，p.4

（1）学童保育組織

教育制度論の視点から「教育組織」をどのように捉えるかについて、桑原は、図1を示し、以下の16の構成要素¹³からなるものと捉えている。すなわち、①「学習者」、②「教育目的」、③「時間」、④「空間」、⑤「アクセス制度」、⑥「エントランス制度」、⑦「教育課程」、⑧「教育メディア」、⑨「施設・設備」、⑩「学習援助組織」、⑪「経営組織」、⑫「エグジット制度」、⑬「設置者」、⑭「設置基準等」、⑮「財政」、⑯「設置」である。

これらの構成要素を用い、ある学習者が教育組織を利用する場合（ここではわかりやすくするために、A君がX小学校で教育を受ける場合を想定しよう）の一つの「物語」をつくるとすれば、以下のようになろう。

あるライフ・アリーナ（生活舞台）で生きている、①学習者（A君）が、X小学校に入学する場合、まず初めに、「時間的条件（入学年齢など）・空間的条件（居住地など）・経済的条件（授業料など）」によって規定された⑤アクセス制度に合致しなければならない。そして、X小学校にアクセスできることがわかって、X小学校に入学を許可されるためには入学資格判定のための⑥エントランス制度（X小学校が私立だと入試など）をクリアしなければならない。

これにクリアして入学したX小学校には、教育を実施するための⑨施設・設備、④空間（校内だけではない）、⑤時間（就業年限・教育時間等）が準備・設定されており、A君は仲間とともに学ぶためのクラス組織などの⑩学習援助組織に組み込まれ、そのような学習環境の中で、②教育目的に即し計画された⑦教育課程（カリキュラム）に基づいて、⑧教育メディア（媒介するものとしての教師や教材）を通して学習を深めていく。もちろん、X小学校には、その教育実践を円滑に実施するための⑪経営組織（職員組織、評議員会、職員会議など）が存在する。

ところで、X小学校は初めからそこに存在したのではない。教育行政によって設置者として公認された⑬設置者（市町村・私立学校法人等）が、教育行政によって規定された⑭設置基準等に基づき、また、設置者が⑮財政負担を行うことによって、設置の条件・手続きなどを踏んで⑯設置が認められたのである。

A君は、X小学校での学習を懸命に続け、6年間の修業年限を経て所定の課程を修了した（②教育目的を達成した）と判定され、卒業認定が行われ（⑫エグジット制度をパスして）、晴れて卒業となる。

なお、「これらの構成要素は、教育制度の整備が進むにつれ、教育機関の種類ごとに、それぞれの構成要素について法的に定められる」¹⁴とされる。例えば「④空間」の構成要素について考えると、通常、校内・校外のある場が教育の空間として慣習的に設定されているが、子どもの安全確保の視点から「校外学習を行うために徒歩で行き来する場合、学校からの半径を〇km以内の場所とする」というルールが作られる場合があるということである。もちろん、その法的規定は、このX小学校独自の場合もあるが、国が公教育としての小学校全体の安全管理の観点から一定の規制を行う場合も考えられる。

以上の16の構成要素をもつものとして教育組織捉える見方を、学童保育組織（ここでは放課後児童クラブに限定する）の見方に援用するとどうなるか。便宜的にはあるが、一応構成要素を示すと以下のようなよう（→の後が、学童保育組織の構成要素である）。

- ①「学習者」→「利用者」
- ②「教育目的」→「学童保育の目的」
- ③「時間」→「時間」
- ④「空間」→「空間」
- ⑤「アクセス制度」→「利用の条件」
- ⑥「エントランス制度」→「入所の判定」
- ⑦「教育課程」→「学童保育の内容と指導計画」
- ⑧「教育メディア」→「指導員・教材」
- ⑨「施設・設備」→「施設・設備」
- ⑩「学習援助組織」→「子どもの集団編制」
- ⑪「経営組織」→「運営組織」
- ⑫「エグジット制度」→「退所の条件」
- ⑬「設置者」→「設置者」
- ⑭「設置基準等」→「設置基準等」
- ⑮「財政」→「財政」
- ⑯「設置」→「設置」

ここで、⑫エグジット制度については、学校では所定の課程を修了すると卒業という「出口」に関する定めがあるが、学童保育の場合、少なくとも「課程を修了して卒業」という考え方はなく、いわば⑤利用の条件や⑥入所の判定に合致しない状況が生じた場合に退所することになる。しかしながら、論理的には、例えばある子どもが小学校の高学年になり、放課後に家庭や地域で安全に自立した生活を送ることができると判断された場合に退所させるというように、「子どもの育ちの状況を何らかの条件や方法で判定し、それをクリアした者は退所させる」こともあり得るので、一つの構成要素として残して

おくことにしたい。

(2) 学童保育体系

各種の教育組織が相互に結びついて形づくられる「教育体系」について、桑原は、「生涯学習体系」(すべての者が (all people), 必要に応じて (according to the needs), 生涯にわたって (lifelong), いつでも (everywhen), どこでも (everywhere), 教育を受け, 自ら学び・育つことができる権利を保障することを目指す教育の全体系)を展望し, その体系を形成する結びつきを次の3つの局面で捉えている¹⁵⁾。

①ライフ・ステージに応じた教育組織を順次活用していく学習者の統一的発達という観点からの下級教育段階と上級教育段階との結びつき(上下教育段階の接続, アーティキュレーション【articulation】):例えば, 上下教育段階間の就学年齢の区切りや就学年限, 教育内容上の連続性などの問題を学習者の発達段階やライフ・ステージを踏まえて検討することが, アーティキュレーションの局面にかかわる検討課題である。

②様々なライフ・スタイルをもつ個人が同一社会の構成員として共同生活をするという観点からの結びつき(同一教育段階における異種の教育組織の統合あるいは交流, インテグレーション【integration】):例えば, わが国では, 通常, 小学校と特別支援学校初等部のように, 障がいの有無で同一段階の学校教育組織が異なる場合の, 両者の統合・交流を検討することがインテグレーション問題とされるが, 教育制度論では, 世界的な視野から, 障がいの有無だけでなく, 男女(性別), 人種別, 宗教(あるいは宗派)別で学校組織が分離されている(学校系統が異なる)場合などの統合・交流を検討することもインテグレーションの局面における検討課題である。

③生活課題達成の力を養うという観点からの生活の中の教育と教育組織における教育とを結びつける結合(コンビネーション【combination】):例えば, 学校で学ぶ教育内容と家庭や地域で生活上必要とされる知識や経験などの内容との結合や一般社会人の教育現場への導入(社会人教師, 特別非常勤講師等の採用)などの問題を検討することが, コンビネーションの局面における検討課題である。

この教育体系の捉え方は, 教育という営みが, すべての人が人間らしく生きていくために不可欠なものであって, 一人ひとりが, その日々の生活, 人生のそれぞれのライフ・ステージにおいて必要とされることを, その生

涯にわたって, いつでもどこでも, 教育を受け, 学び, 育つことができることを人間の基本的権利として保障することを念頭に, その全教育体系を概念化したものであるといえる。しかしながら, 学童保育体系は, 原則, 学齢児童だけを対象とする営みであり, 全生涯にわたる学童保育体系は想定できない。この教育制度論の教育体系を捉える視点は, 児童期の子どもの学校教育外・家庭教育外で安心・安全な生活・育ちの場を保障するという, 学童保育の目的に照らして, 関連する機関・組織等との結びつきを考える視点として援用することが重要であろう。

この学童保育体系の具体的な検討は次号以降で行うが, 学童保育体系におけるアーティキュレーションの問題としては, 保育所保育との接続問題や放課後児童クラブの利用年齢(学年)の問題などがある。インテグレーション問題としては, 障がい児と障がいをもたない子どもの学童保育の統合・接続問題, 放課後等に保護者(両親)がともに家庭にいない子どもと家庭に保護者(父母・親族等の誰か)がいる子どもの統合・交流問題(つまり, 「放課後子供総合プラン」における放課後子供教室と放課後児童クラブ, あるいは放課後児童クラブと児童館の活動との統合・交流問題など)が考えられよう。さらに, コンビネーション問題としては, 学童保育組織と学校(教育組織), 家庭・地域との連携問題が考えられよう。

IV 小結

本稿では, これまでの学童保育制度に関する言説が法制度だけに限定され, しかもその制度の構成要素の個々に言及されるだけで, 学童保育制度の全体的な概念や捉え方が提示されていないとして, このような理論的研究が先行している教育制度論の視点を援用する方法で, 学童保育制度の全体像を一試論として示すことを目指した。

紙幅の関係上, 本号では, その前提として学童保育制度の概念的枠組みだけを示したが, この概念的枠組みに基づき, 次号以降において具体的な学童保育制度研究の具体的な課題について問題提起を試みることにしたい。

(未完: 次号に続く)

【註】

- 1 「学童保育とは何か」について, 例えば全国学童保育連絡協議会では, 「共働き・母子・父子家庭の子どもたちの放課後と学校休業日の生活を守るのが学童保育です。そして, このことを通して, 親の働く権利と家族の生活を守ります」(全

国学童保育連絡協議会編（2001）『新版 学童保育のハンドブック【第5版】』p.6）と説明し、その後、全国の設置市区町村数と箇所数が書かれており、学童保育を児童福祉法第6条の3第2項に規定される「放課後児童健全育成事業」の「放課後児童クラブ」（「学童クラブ」「アフタースクール」など実際の呼称は多様）に限定している。このように、現在、「放課後児童クラブ」（のその場所あるいはその実践）を指して「学童保育」と呼ぶことが多いが、児童福祉法第39条第2項に「保育所は、前項（注：乳児・幼児を対象とした保育所）の規定にもかかわらず、特に必要があるときは、保育を必要とするその他の児童を日々保護者の下から通わせて保育することができる」と規定されており、いわゆる「保育所における児童を対象とした保育」も「学童保育」と呼ばれる。現在、この「保育所における学童保育」は空文化している状態だが、1949年の児童福祉法改正によって追加された歴史的には古い「学童保育」の規定である。他方、上記の全国学童保育協議会の説明を「放課後児童クラブ」に限定せずに、より広く捉えるならば、株式会社等の民間事業者が行う小学生対象の「保育サービス」「学習塾」、あるいは保護者が共同で保育者を雇用し、少人数の児童の世話をしてもらうような「共同学童保育所」の形態も含まれる。本稿では、とりあえず「学童保育」を、狭義には「放課後児童クラブ」を、広義にはあらゆる形態の「小学生を対象とした保育実践」を指すことと捉えておきたい。

- 2 全国学童保育連絡協議会の『学童保育（放課後児童クラブ）の実施状況調査結果調査』（2015年5月1日現在、同年8月7日発表）によると、放課後児童クラブ数は2万5,541か所（前年より3,445か所増）、入所児童数は101万7,429人（前年より83,894人増）で、初めて100万人を超えた。放課後児童クラブの場合、定員や規模などの基準がなく、市町村の情報収集の方法なども決まっていないため正確な数は不明だが、本調査で単純に「待機児童数」として尋ねた回答では、1万5,533人（前年より6,418人増）である。「子ども・子育て新制度」により、児童福祉法が改正され、対象年齢が「おおむね10歳未満」から「小学校6年生まで」に拡大されたため、大幅な増となったようである。なお、2015年3月に保育所を卒園して小学校に入学した子ども約44万人に対して、学童保育に入所した新1年生は約34万人で保育所卒園児の約77%である。低学年に限っても「潜在的な待機児童」は40万人以上と推測されている。
- 3 放課後児童クラブの中心的担い手を、従来、厚生労働省では「放課後児童クラブ指導員」と呼び、現場では、「学童保育指導員」「学童クラブ指導員」など多様な呼称が使われ、

その総称あるいは略称として一般には「指導員」が使われてきた。なお、2014年5月の厚生労働省の「放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準」以降、「放課後児童指導員」は「放課後児童支援員」と名称変更されている。

- 4 日本学童保育学会編・発行（2015）『学童保育』第5巻の「特集 子ども子育て支援新制度と学童保育」に5篇の論考が掲載され、学童保育の様々な問題が提起されている。また、前掲（2）の全国学童保育連絡協議会「学童保育（放課後児童クラブ）の実施状況調査結果（2015年5月1日現在）」のプレスリリースでも、調査を踏まえた課題が提起されている。（<http://www2s.biglobe.ne.jp/Gakudou/2015kasyosuu.pdf>）
- 5 筆者もかつて、「学童保育の歴史と制度・運営形態および地域・行政機関との関係」（日本放課後児童指導員協会編集・発行（2010）『放課後児童指導員資格認定講習会テキスト（第1版）』p.p.11 - 41）を角田篤司と分担執筆したことがある。そのうちの「（学童保育の）制度」については、角田が法令等を紹介しながら解説を加えているが、筆者自身も学童保育制度の定義も全体像も示すことができていない。
- 6 前掲の拙稿「学童保育の歴史と制度・運営形態および地域・行政機関との関係」の学童保育の歴史部分では、「運動と研究の一体化」を特徴とする、学童保育運動史の概略を論じた。また、資料として「日本の学童保育略史」の年表（p.p.18 - 21）を掲載したので参照のこと。学童保育運動が「国民運動」として展開され、数多くの成果（行政による補助や法制度化）を生み出したことが理解できる。
- 7 全国学童保育連絡協議会編集・発行（2015）『解説と資料 新制度で大きく変わる学童保育』p.p.7 - 11所収。
- 8 「放課後児童クラブガイドライン」（2007年10月、厚生労働省局長通知）により、指導員の資格については、「児童福祉施設最低基準」第38条第一号～第六号（第六号はイ～ニの4種に細分、計9種類）に該当する「児童の遊びを指導する者」（例えば、「保育士の資格を有する者」「社会福祉士の資格を有する者」等）を「有資格者」とされてきたが、「資格を有する者が望ましい」とされたため、無資格者でも勤めることができた。「子ども・子育て支援新制度」成立（2012年8月）により、新たに厚生労働省は「放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準」（2014年5月、厚生労働省令）を制定し、その第10条第3項で「放課後児童支援員」の資格要件を規定した。しかしながら、上記の9種の「有資格者」であって、かつ「都道府県知事が行う研修を修了した者」と研修修了の義務付けを付加しただけである。しかも支援の単位（おおむね40人以下）につき、「放課後児童支援員」は2名以上配置、うち1名が「有資格・研修修了者」であれば、

他の者は「補助員」（無資格）でもよいとされた。通知から省令に格上げされ、法的拘束力をもつことになった点や「研修義務化」を打ち出した点に指導員資格・養成制度の進展をみることができるが、国レベルでの指導員独自の資格・養成制度は未確立のままであるといえる。

- 9 例えば、「日本放課後児童指導員協会」（2009年5月設立、所在地：岡山市）、「学童保育指導員協会」（2009年10月設立、所在地：名古屋市）、「学童保育協会」（2011年10月設立、所在地：福岡県鞍手郡小竹町）の以上3協会は「NPO法人」として設立された。また、「学童保育士協会」（大阪市）は、旧「学童保育指導員専門性研究会」を2013年4月一般社団法人化し、名称変更したものである。なお、これらの協会は共同研修テキストの作成、資格認定基準の共通化を図るなど、資格の「標準化」を目指している。
- 10 奥野隆一の「はじめに」の言葉（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、p.3）
- 11 桑原敏明「教育制度とは何か」（教育制度研究会編（2011）『要説 教育制度【新訂第三版】』学術図書出版、p.4）
- 12 中村雄二郎の「目に見えない制度」とは、「無意識的におのずと作られた制度」のことであり、「慣習や習俗を含む制度であり、個々人に内面化される無意識的な規範として、私たちが共同社会の中で営む生活を暗黙のうちに律している制度」を意味する。中村は多くの論考で「目に見えない制度」に言及しているが、とりあえず、中村雄二郎（1984）『述語集—気になることば—』岩波書店【新書】、p.p.111 - 115所収の「23 制度」の項を参照されたい。
- 13 桑原敏明前掲書（11）、p.4 なお、桑原の「教育組織」の捉え方や構成要素は『要説 教育制度』の初版（1984）には出ておらず、同書の【全訂版】（1991）で登場するが、この版では12の構成要素で説明されている。すなわち、本稿で示した16の構成要素のうち、「アクセス制度」「エントランス制度」は、細分要素として「学習者」に含まれ、「設置基準等」と「設置」は「設置」の要素にまとめられている。また、「エグジット制度」は構成要素とはされていない。その後、【新訂版】（2002）でも12の要素で示され、その後、【新訂第二版】（2007）、【新訂第三版】（2011）で16の要素に細分化された。
- 14 桑原敏明前掲書（11）、p.4
- 15 桑原敏明前掲書（11）、p.4