

論文

学童保育制度の全体構造に関する考察(2) ～教育制度論の視点からの「学童保育組織」の検討～

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

秋川 陽一*¹

要約：本稿は、筆者の前稿「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～」(『関西福祉大学発達教育学部研究紀要』第2巻第1号)を引き継ぎ、「学童保育制度の全体構造をどうとらえるか」という問題意識のもと、教育制度論の「組織としての制度」と「体系としての制度」の2つの見方のうち、「組織としての制度」の見方から、学童保育組織の検討を行うことを課題とする。具体的には、学童保育組織を16の構成要素に区分した上で、各構成要素についての現状(法規定等)を概観した上で、学童保育組織の実践的な課題や制度設計をする際の研究課題を提示する。

Key Words：学童保育制度，放課後児童クラブ，学童保育組織，教育制度論，放課後児童健全育成事業

I 本稿の目的

本稿は、筆者が前稿⁽¹⁾で提起した、教育制度論の視点を援用する方法で示した学童保育⁽²⁾制度の概念枠組みに基づき、具体的な学童保育組織の課題について問題提起を試みることを目的とする。前稿で論じた内容を再論することはしないが、筆者は、学童保育制度を「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」と定義したうえで、③の分類として「学童保育組織」と「学童保育体系」という2つの見方から捉えることを提起した。本稿では、このうちの「学童保育組織」について、その構成要素ごとの現状を概観し、それを踏まえた上で学童保育組織の実践的な課題や制度設計をする際の研究課題を検討したい。

II 学童保育組織の構成要素ごとの課題

1 学童保育組織の16の構成要素

前稿では、教育組織の要素を読み替える形で、学童保育組織を下記の①～⑯の要素で構成されるものとして示した。また、これら教育組織の構成要素の関係は次頁図1のように示され、学童保育組織も基本的に同様であると捉えた。

- 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」

2018年2月14日受理

*¹ Yoichi AKIKAWA

関西福祉大学 発達教育学部

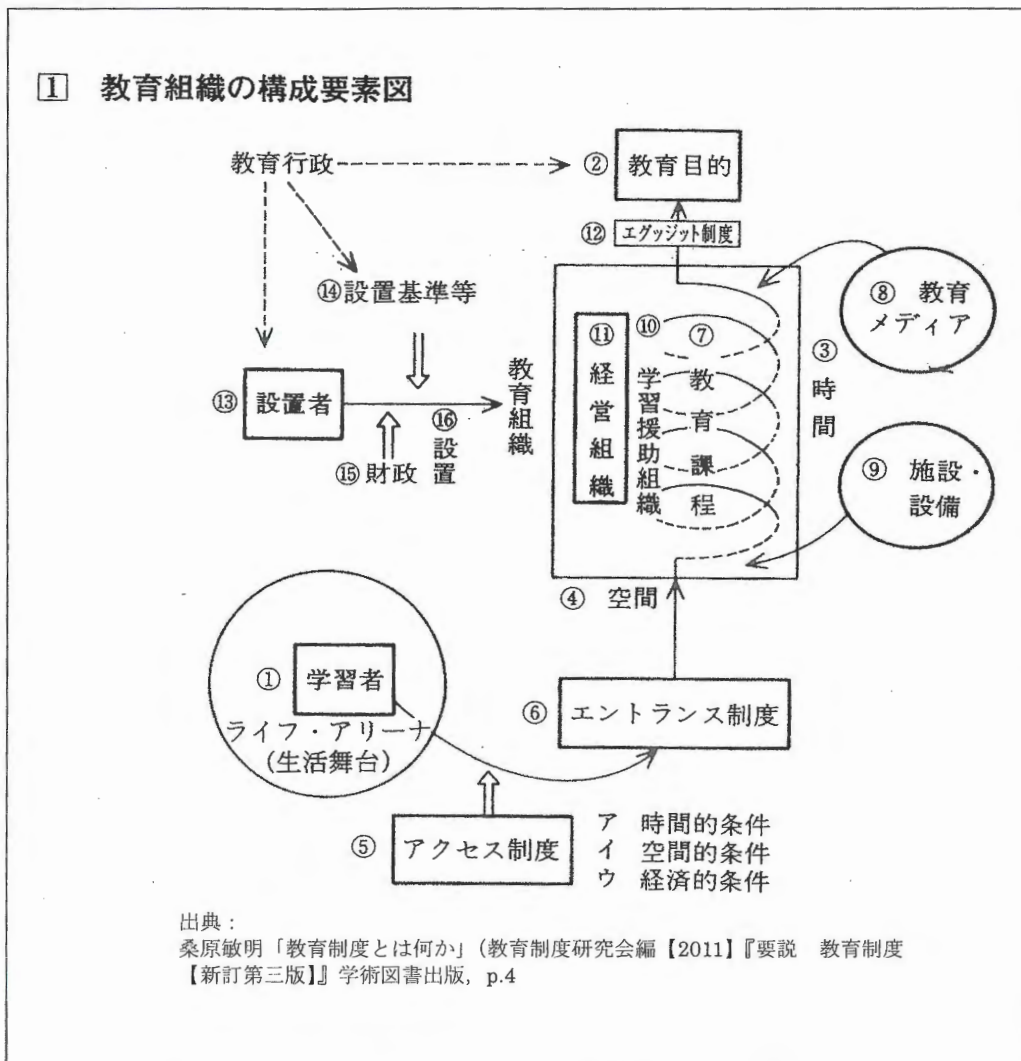


図1 教育組織の構成要素図

2 学童保育組織の構成要素ごとの課題

①利用者

学童保育は、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」、すなわち「小学校に就学している児童であって、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」として実施される。よって、利用者は「小学校に就学している児童」（以下、「児童」ということになるが、これには「保護者が労働等により昼間家庭にいない」という条件が付いている。「労働等により」とあるように、労働以外には「保護者の疾病や介護」なども含まれる。なお、学童保育は、1997年の児童福祉法改正より「放課後児童健全育成事業」として位置づけられたが、その際、小学校には盲・聾・養護学校小学部を含むとされ、現在、「特別支援学校小学部の

児童」も利用者とされる。また、「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4月、厚生労働省令第63号、以下「設備運営基準」）の第11条には「利用者を平等に取り扱う原則」として「利用者の国籍、信条又は社会的身分による差別的な取扱いの禁止」が規定されている。

以上のように、実際に、学童保育を受ける対象としての利用者が「保護者が労働等により昼間家庭にいない」という条件付の全ての「児童」であることは間違いないが、学童保育の目的の捉え方によっては、他の利用者も想定できるように思われる。この点は次の②の構成要素「学童保育の目的」のところで検討したい。なお、図1では「学習者」を円で囲み、「ライフ・アリーナ（生活舞台）」と書かれている。これは、「学習者」が、家庭・地域などで多くの人・モノと関わりながら日常生活を営む存在であることを示す。つまり、「学習者」は、学

習以外の様々な思いやニーズをもちながら生きている人間であるということであり、教育組織はそのような存在としての「学習者」に教育を提供する組織として捉えなければならないことを示しているといつてよい。学童保育組織で「利用者」という場合も同様に、単に学童保育を利用する者というのではなく、自らのライフ・アリーナで生きる存在として考えたい。

②学童保育の目的

上述した児童福祉法第6条の3第2項にあるように、放課後児童健全育成事業としての放課後児童クラブは、「(児童に)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」ことが法的に定められた目的である。より具体的には、「設備運営基準」第5条第1項に、「放課後児童健全育成事業における支援の目的」として「家庭、地域等との連携の下、発達段階に応じた主体的な遊びや生活が可能となるよう、当該児童の自主性、社会性及び創造性の向上、基本的な生活習慣の確立等を図り、もって当該児童の健全な育成を図ることを目的として行わなければならない」と定められている。「児童の健全な育成」(以下、「健全育成」)の意味を説明したもので、その意味を原理的に再検討することも今後の研究課題ではあるが、とりあえず、学童保育の目的である「健全育成」は、「発達段階に応じた児童の育ちを支援する(保障すること)」と捉えておいてよいだろう。

他方、放課後児童クラブは、2012年8月に成立した子ども・子育て支援法(第59条)によって、「地域子ども・子育て支援事業」に組み込まれ、児童福祉法(第21条の9)には、市町村の行うべき「子育て支援事業」として明記された。この「子育て支援事業」の目的については、子ども・子育て支援法第1条(目的)に「……児童福祉法その他の子どもに関する法律による施策と相まって、子ども・子育て支援給付その他の子ども及び子どもを養育している者に必要な支援を行い、もって一人一人の子どもが健やかに成長することができる社会の実現に寄与することを目的とする」とされ、児童福祉法(第21条の9)にも、市町村は「児童の健全な育成に資するため」(下線:筆者)と規定されており、放課後児童クラブの主目的が「健全育成」であり、それを実現するための一つの方策が子育て支援事業であるとしている。いわば、「子ども・子育て支援」の「子ども支援」が主目的で、「子育て支援」が従目的という捉え方であることが理解できる。

しかしながら、この「子育て支援」を「健全育成」

との関係でどのように位置づけて捉えるのかについては、必ずしも一致した認識が形成されているとはいえない。近年、保育所や放課後児童クラブの待機所児童対策・拡充施策が進められる中で、保護者自身が安心と喜びを感じながら子育てと仕事が両立できる地域・環境づくりがいつそう強く求められてきており、「子育て支援」が「健全育成」とは別の、あるいは並行的な放課後児童クラブの機能と捉えられるようになってきているようにも思われる。他方、とくに1960年代の高度経済成長期以降の放課後児童クラブの充実・制度化の歴史を振り返ると、それは「子育てと労働(家庭の経済的基盤)をともに保障させようとする当時(筆者注:1960年代)の学童保育指導員や行政職員による学童保育運動に促されたものであった。その意味で、放課後児童クラブのいとなみは、もともと子どもの健全育成と家庭支援を統一的にとらえる家庭福祉としての性格を持っている」⁽³⁾とされ、「健全育成」と「家庭支援」を統一的に捉える視点、すなわち「こども家庭福祉」の視点も指摘される。ただし、「統一的に捉える」という意味合いについては種々の考え方があり得ると思われる。

以上、検討してきたように、②学童保育の目的が「健全育成」「子育て支援」さらには「家庭支援」にあるとしても、その関係についての認識は一致していないと思われる。そしてそのことが、①の利用者の捉え方にも反映される。すなわち、放課後児童クラブの保育実践の直接的な対象である「児童」は当然だが、契約者としての「保護者」のみならず、家庭における子育ての責任と家計を支える責任を有する「保護者」、さらには子育て環境としての「地域」も、放課後児童クラブの対象としての①利用者に位置づけられる可能性がある。現在、この点の一致した認識が欠如しており、その合意を目指した議論が深まることが期待されるが、ここではとりあえず、児童福祉法や子ども・子育て支援法の目的規定に即して、①利用者を実践の直接的な対象者である「児童」に限定しておきたい。

③時間・④空間

学校等の教育実践と同様、放課後児童クラブの実践もまた、時間的・空間的に限定された組織の中で行われることは言うまでもない。つまり、いつ・どこで実践が行われるかに関わる条件が③時間と④空間という構成要素である。

③時間については、「放課後児童クラブ運営指針」(2015

年3月、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知、以下、「運営指針」には、「開所時間・開所日」に関する規定がされているが、通知であるため法的拘束力はないといえる。⁽⁴⁾

- (1) 開所時間及び開所日については、保護者の就労時間、学校の授業の終了時刻その他の地域の実情等を考慮して、当該放課後児童クラブごとに設定する。
- (2) 開所時間については、学校の授業の休業日は1日につき8時間以上、学校の授業の休業日以外の日は1日につき3時間以上の開所を原則とする。なお、子どもの健全育成上の観点にも配慮した開所時間の設定が求められる。
- (3) 開所する日数については、1年につき250日以上を原則として、保護者の就労日数、学校の授業の休業日その他の地域の実情等を考慮して、当該放課後児童クラブごとに設定する。
- (4) 新1年生については、保育所との連続性を考慮し、4月1日より受け入れを可能にする必要がある。

これは、学童保育組織の③時間についての全国的な標準化を図ることを目的とした規定ではあるが、当該放課後児童クラブの任意設定になっている点が多いことをどのように捉えるかが検討課題となろう。また、これは直接的な利用者である「児童」を対象とした実践の時間に関わる規定であるが、①利用者や②学童保育の目的の捉え方に即して、③時間の捉え方も差異が生じることを想定して検討する必要がある。

④空間とは、具体的には学童保育実践が行われる場ということである。それは構成要素の⑥設置や⑨施設・設備とも関わるが、まず、放課後児童クラブ（施設）の中と施設外での活動がある場合には、当該施設の内外ということになる。次に、その空間の広さ・高さ等に関わる条件が含まれる。「運営指針」には、「放課後児童クラブには、子どもが安全に安心して過ごし、体調の悪い時等に静養することができる生活の場としての機能と、遊び等の活動拠点としての機能を備えた専用区画が必要であること」「専用区画の面積は、子ども1人につきおおむね1.65㎡以上を確保すること」「子どもの遊びを豊かにするため、屋外遊びを行う場所（学校施設や近隣の児童遊園・公園、児童館等）を確保すること」などが規定

されているが、④空間に関わる検討課題として、③時間と同様、①利用者や②学童保育の目的、とくに「健全育成」（すなわち「発達段階に応じた児童の育ちを支援する（保障すること）」の意味内容を踏まえての検討が課題となる。

⑤利用の条件

これは、①利用者が放課後児童クラブを利用する際に、どのような諸条件（具体的には、ア 時間的・イ 空間的・ウ 経済的の3つの条件）があるか、ということである。児童福祉法第34条の8の2には「市町村は、放課後児童健全育成事業の設備及び運営について、条例で基準を定めなければならない」としているが、多くの市町村では国の「設備運営基準」とおけると規定しており、具体的な利用の条件は「児童健全育成事業ごとに運営規程の中で定めること」とされている。よって、⑤利用の条件については各放課後児童クラブで異なる。2016年度の厚生労働省「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況（5月1日現在）」によると、学童保育を利用できなかった「児童」が17,203人いる。この現状を踏まえ（利用条件に合わない場合のみならず、定員オーバーや「指導員」不足等による場合も多い）、⑤利用の条件に関わる再検討が今後の重要な課題である。

⑥入所の判定

この構成要素は、放課後児童クラブの利用者が入所の申し込みをした際に、⑤利用の条件を基準として入所を認めるかどうかの判定・審査を行う仕組みを指す。現在、利用者（「児童」や保護者）から提出された入所申込書・家庭の状況を記入した書類・就労証明書などの書類の審査と利用者との直接的な面談・相談等を行い、放課後児童クラブの事業者と利用者の合意（契約）によって入所が決まることが多い。今後、どのような判定の手続きや契約を取り交わすかの検討が課題だが、上述したように入所できない場合も多く、そのような放課後児童クラブを利用できない者への対応策についても検討することが重要であろう。

⑦学童保育の内容と指導計画

学童保育組織において行われる実践に直接的に関わる構成要素が、⑦学童保育の内容と指導計画～⑪経営組織までの5つである。このうちの⑦学童保育の内容と指導

計画は、放課後児童クラブの実践の中核となるものであり、乳幼児を対象とした保育所では「保育課程」や「各種指導計画」に相当するものである。つまり、放課後児童クラブの実践として何を行うか（内容）が施設全体の計画として編成され、それを具体的にどう実践するが計画化されたものである。

具体的には、国の「設備運営基準」「運営指針」や、それを踏まえて都道府県・市町村が策定した運営指針、さらには各放課後児童クラブ事業者が作成する運営指針に示されるが、実際の実践では、国や都道府県・市町村の策定した運営指針を「活用」している放課後児童クラブも多く、放課後児童クラブで運営指針を策定しているのは20%、逆に、何の対応もしていない児童クラブも8.7%ある。⁽⁵⁾ この調査結果からは、放課後児童クラブの実践では、組織としてその内容や計画が十分に行われていないことが推測される。そうであるとすれば、その実践は、例えば、面白そうな遊びを思いつきで取り入れるなど、意図的・計画的な実践が行われず、ただ単に「児童」を集団で預かるだけにもなりかねない。それでは「健全育成」すなわち「発達段階に応じた児童の育ちを支援する（保障すること）」は難しい。この⑦の構成要素については、単に「運営指針」や保育の内容・指導計画が策定されたというだけでは意味がない。意図的・計画的な実践が可能となるための構成要素、とりわけ⑩運営組織の点からの検討が喫緊の課題であろう。

⑧指導員・教材

この構成要素は、⑦の学童保育の内容を「児童」に伝えていく（媒介する）メディアであり、人的なメディアが指導員⁽⁶⁾、物的なメディアが教材ということである。より具体的には、人的メディアである指導員については、「児童」に関わるその「関わり方（関係の持ち方）の原則」を指し、他方、物的メディアである教材とは、いわゆる学校で教育内容を伝えるための教科書やその他の教材のような“モノ”だけではなく、「児童」が実践を通して経験・活動する場合の意図的に構成・準備された「物的環境」を指す。前者＝人的メディアとしての指導員の「関わり方の原則」について補足説明をしておくと、実際の放課後児童クラブの実践における指導員の関わり方は、当該指導員の経験や特性等に応じて多様であるのは当然である。ここでいう指導員の「関わり方の原則」とは指導員が共有化している方針であり、それは指導員の倫理綱領のような形で明文化されていることもあれば、明文

化されず伝統的・慣習的に定着している（つまり、慣行的制度となっている）場合も含めて考える必要があろう。

⑧指導員・教材は、⑦の学童保育の内容を「児童」に伝えるための条件であると言えるが、意図的・計画的な実践のあり方を深める中で検討される必要がある。

⑨施設・設備

これは学童保育組織がその実践を行う場として有している施設・設備の意味で、全国的な考え方については「設備運営基準」の第9条第1項に、そしてより具体的な基準が「運営指針」の「第6章 施設及び設備、衛生管理及び安全対策」に示されている。ここではその内容の詳細な説明は行わないが、施設として「生活の場としての機能と、遊び等の活動拠点としての機能とを備えた専用区画」「屋外遊びを行う場所」「事務作業や更衣ができるスペース」が挙げられ、他方、設備（及び備品）については「衛生及び安全が確保された設備」「子どもの所持品を収納するロッカーや子どもの生活に必要な備品」「遊びを豊かにするための遊具及び図書」を掲げた上で、「年齢に応じた遊びや活動ができるように空間や設備、備品等を工夫する」としている。実際の学童保育の施設・設備が今なお不整備な状況では、一定の標準化された基準を示すことができないためだと思われるが、「発達段階に応じた児童の育ちを支援する（保障する）」という目的からすると、発達段階に即した基準を検討したのかどうか疑問であり⁽⁷⁾、穿った見方をすれば、施設・設備の不整備な状況の中で、学童保育事業者の工夫・努力を促すだけのものともいえる。

学童保育実践の効果を高めるために、どのような施設・設備が必要なのか、そして標準的な基準として何をどこまで規定する必要があるのか、今後の大きな検討課題である。

⑩子どもの集団編制

放課後児童クラブは、児童期（6歳～12歳）の「児童」の集団を対象として行われる。⑩の構成要素は、この「児童」の集団をどのように編成するかという、その編制の原則・基準の意味である。小学校でいえば、年齢ごとに学年が区切られた学年制や一定数の児童を一つの集団としてまとめる学級制に相当するものであるといっ

てよい。「運営指針」の「第4章 放課後児童クラブの運営」の「2. 子ども集団の規模（支援の単位）」では、「(1)放

課後児童クラブの適切な生活環境と育成支援の内容が確保されるように、施設設備、職員体制等の状況を総合的に勘案し、適正な子ども数の規模の範囲で運営することが必要である。(2)子ども集団の規模(支援の単位)は、子どもが相互に関係性を構築したり、1つの集団としてまとまりをもって共に生活したり、放課後児童支援員等が個々の子どもと信頼関係を築いたりできる規模として、おおむね40人以下とする」と規定されている。この支援の単位を「40人以下」とすることの適否や、仮に「40人以下」が適切だとしても1年生から6年生までの「縦割り」で集団を編制するのか、低学年と高学年で集団を編制するのか、新1年生や新しく入所した「児童」をどのように集団編制するのかなど、「児童」の年齢・特性等に考慮した集団編制のあり方について検討すべき課題も多い。

⑪運営組織

この構成要素は、学童保育組織を円滑に動かすための運営を行う職員組織や職員会議などを指す。「設備運営基準」第10条第1項には、「事業所ごとに、放課後児童支援員を置かなければならない」ことが定められ、その配置基準については、原則、「『支援の単位』ごとに2人以上置くこととするが、その1人を除き、補助員(放課後児童支援員が行う支援について放課後児童支援員を補助する者をいう)をもってこれに代えることができる」とされる。また、「設備運営基準」第14条では「事業所ごとに、次に掲げる事業の運営についての運営規程を定めておかなければならない」と義務付けた上で、その第2号において運営規定の中で「当該事業所の職員の職種(放課後児童支援員、補助員等)ごとに、員数、職務の内容を定めること」とされている。

また、職員会議については、「設備運営基準」にも「運営指針」にも全く記載がないが、「放課後児童クラブ運営指針解説書」(厚生労働省、2017年)には、「児童虐待が疑われる状況に気付いた場合、放課後児童支援員等は、運営主体の責任者と協議し、速やかにその内容を市町村又は児童相談所に通告する必要があります。また、職員会議等で情報を共有し(下線:筆者)、保護者に対応するに当たっての放課後児童クラブ内の対応方針を確認します」とあるように、職員会議が置かれていることが前提とされている。しかし、この職員会議は職員間の情報共有が主で、組織の重要な事項について審議・決定する機関は「設置主体の責任者と協議」とあるように別

に想定されているように思われる。これは、放課後児童クラブの管理・運営主体が、公立公営(市町村)、公立民営(市町村立で、運営主体は社会福祉法人・NPO法人・運営委員会・保護者会等)、民立民営(設置・運営とも社会福祉法人・NPO法人・運営委員会・保護者会等)と3区分され、実際の事業者(管理・運営主体)が多様であることと関係するものと思われる。⁽⁸⁾つまり、組織の重要な事項について審議・決定する組織が設置主体別に他にあり、内部の職員組織はその方針に基づき実践を行う役割だけを担うものと想定されているといえよう。よって、⑪運営組織については、まず、この2種の組織間の関係をどう捉え、どのような関係を構築する必要があるかを検討することが大きな課題となろう。また、「健全育成」のために職員組織には、「指導員」および補助員以外にどのような職種が必要かという検討も重要な課題である。

⑫退所の条件

前稿でも述べたが、教育組織の構成要素⑫エグジット制度には、所定の課程を修了すると「卒業」する(その意味で、②の教育目的の達成につながる)という「出口」に関する規定がある。しかしながら、学童保育においては、「課程を修了して卒業」という考え方はなく、⑤の利用の条件や⑥の入所の判定に合致しない状況が生じた時に退所するのが通例である。その意味で、教育組織の構成要素をそのまま学童保育組織には援用しにくい。しかしながら、原理的には、ある「児童」が高学年になり、放課後や長期の休業中に家庭や地域で安全に自立した生活ができると判断された場合に、退所を認めるということが考えられてもよいのではなかろうか。その場合、家庭で自立的な生活をするのがあってもよいが、一つのアイデアとして、「修了した児童」が自分の出身の放課後児童クラブで、先輩として、他の「児童」の面倒をみるというようなことがあってもいいのではないかと思われる。⁽⁹⁾つまり、放課後児童クラブの「利用者」から手助けする「ボランティア」として役割を変え、社会体験をするということである。つまり、「児童」同士の自治的な放課後児童クラブのあり方を検討する一環として、⑫退所の条件が積極的に検討されてもよからう。

⑬設置者・⑭設置基準等・⑮財政・⑯設置

⑬～⑯の構成要素は、学童保育組織を成立させるための行政上の役割・機能等に関わる要素である。

⑬の設置者とは、具体的には、誰が放課後児童クラブを設置できるかに関する条件・規定をさすが、放課後児童クラブの場合、放課後児童健全育成事業を行う「事業者」が設置者ということになる。なお、放課後児童健全育成事業を行う「事業者」については、市町村自体がこの事業を行うことができる旨を規定した上で（児童福祉法第34条の8①）、国・都道府県・市町村以外の者が放課後児童健全育成事業を行おうとする場合には、⑭の設置基準（具体的には「設備運営基準」や市町村の条例で定める設置基準）に合致し、⑯設置に関わる手続き（市町村への届出：児童福祉法第34条の8②）を踏み、それに不備がなければ、誰でも事業者（設置者）となることができるとされている。また、この⑯設置に関わり、「市町村が市町村以外の事業者等と連携を図り、この事業の促進に務めること」（児童福祉法第21条の10）、「市町村の公有財産（学校の余裕教室など）の貸付け等による事業の促進」（同法第56条の7②）等が規定されている。さらに、子ども・子育て支援法（第61条）では、放課後児童健全育成事業を含む地域子ども・子育て支援事業について、市町村には「市町村子ども・子育て支援事業計画」の策定と、それに基づく「総合的かつ計画的な事業実施の責務」が規定されている。

以上のような⑬⑭⑯によって学童保育組織が成立するが、当然のことながら、それを実際に動かす経費がなければ組織は機能しない。その経費に関わる構成要素が⑰財政である。これに関わる仕組みは複雑で、しかも子ども・子育て支援法制定後、様々な放課後児童健全育成事業に関する補助金交付も加わり一層複雑になっており、ここでの詳説はできない。ごく簡単に経費負担についてのみ述べるならば、放課後児童健全育成事業にかかる費用総額の1/2を保護者負担と想定し、残りの1/2について「事業主拠出金（国）」「都道府県」「市町村」が1/3ずつ負担することとなっている。しかし、市町村が保護者負担を軽減するために一定額を支弁する場合も多く、とくに保護者負担額については市町村間に大きな格差があるのが実情である。また、それに加えて、子ども・子育て支援法の制定により、国が放課後児童健全育成事業の質の向上策（具体的には「指導員」の待遇改善や資格認定研修など）に対し、消費税増税等による財政措置を講じること（子ども・子育て支援法附則第2条3項）が規定され、様々な事業に補助金が出されるようになってきている。

以上の構成要素⑬～⑯については、それぞれ様々な検

討課題があり、実際、国レベルでも都道府県・市町村レベルでも絶えず検討が重ねられ、これらに関する規則・基準の改定が頻繁に行われる。ここでは、それらの様々な課題についての指摘は行わないが、筆者がもっとも根本的かつ重要な課題だと考える点のみ指摘しておきたい。それは、放課後児童クラブの法的な位置づけについてである。一般に、放課後児童クラブは「学童保育所」とも呼ばれ、対象年齢が異なるものの保育所と同様の「保育実践」を行う「施設」と考えられている。しかしながら、法的な位置づけの点では両者は異なる。つまり、保育所は、「児童福祉施設」の一つとして規定されるが（児童福祉法第7条）、他方、放課後児童クラブは「放課後児童健全育成事業を行う場」として位置づけられる（同法第6条の3②）。この両者の法的な位置づけの違いが、⑬～⑯の構成要素について放課後児童クラブが保育所とは異なる内容を持つことになる。もちろん、社会福祉法（第2条3項）では、保育所も放課後児童健全育成事業も第2種社会福祉事業として位置づけられているが、児童福祉法上の児童福祉施設としての位置づけがなかったことが、これまでの放課後児童クラブの設置や財政上の不備の要因になったのではないと思われる。すでに、保育所等児童福祉施設と同様の「設備運営基準」や、保育所保育指針に類する「運営指針」も策定された現在、放課後児童クラブを児童福祉施設として位置づけることが検討されてもいいのではなかろうか。

III 小結

本稿では、学童保育組織（放課後児童クラブの組織）について、その構成要素ごとの現状を概説し、それを踏まえた上で実践的な課題や制度設計をする際の研究課題を検討してきた。「教育組織」についての教育制度論的な見方を援用したため、この16の構成要素自体が学童保育組織を考える場合に適切かどうかという課題が残るが、学童保育組織の各構成要素に関わる様々な問題・課題が明らかになったといえる。

しかしながら、教育制度論の教育組織の見方は、教育組織を構成要素に分けた上で、それを構造的に理解し、構成要素ごとの諸課題を発見することだけではない。その作業は、②の構成要素「学童保育の目的」を実現するための組織のあり方を考える場合に欠かせないが、他方、教育制度論的な見方では、構成要素間の関係性にも着目する。つまり、教育組織の構成要素は独立した個別的要素ではなく、相互に関連したものとして捉える。（それゆ

え、図1では、構成要素が矢印でつながる形で示されている。本稿ではこの点への言及が十分にはできておらず、これは今後の課題としたい。また、前稿では、もう一つの教育制度論的な視点として「学童保育体系」という見方を示した。この見方からの学童保育制度についての検討も今後の課題としたい。

【註】

- (1)秋川陽一「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～」『関西福祉大学発達教育学部研究紀要』第2巻第1号、2016・3
- (2)上記拙稿の【註】1で述べたように、「学童保育」を、狭義には、放課後児童健全育成事業を実施する「放課後児童クラブ」での実践を指し、広義には、あらゆる形態の「小学生を対象とした保育実践」と捉えておく。
- (3)望月彰「放課後児童健全育成事業の一般原則と権利擁護」(特定非営利活動法人学童保育指導員協会／中村強士編『改訂 放課後児童支援員のための認定資格研修テキスト』かもがわ出版、2017・10、p.20所収)
- (4)代田盛一郎「放課後児童クラブ運営指針をどう見るか」(一般社団法人日本学童保育士協会編・発行『学童保育研究18』かもがわ出版、2017・11、pp. 60 - 70)を参照。代田は、「運営指針」の実効性や法的拘束力について「旧ガイドライン同様、『局長通知』『技術的助言』すなわち学童保育(放課後児童クラブ)の事業運営に関する“参考資料”とし、「国が市町村に対して、運営指針にもとづき学童保育(放課後児童クラブ)が適正に事業運営されているかを定期的に確認し、その一定水準の確保及びその向上が図られるよう『尽力』し、管内の学童保育(放課後児童クラブ)への周知徹底を図ることを『お願い』するにとどまらざるをえないもの」としている。
- (5)厚生労働省調査「平成28年放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)の実施状況(5月1日現在)」(平成29年1月16日発表)を参照。
- (6)前稿の【註】3でも指摘したが、従来、放課後児童クラブの中心的担い手を「放課後児童クラブ指導員」と呼び、現場では一般に「指導員」と略称されてきたが、2014年の厚生労働省の「施設運営基準」では、「放課後児童支援員」と名称変更されている。ここでは、従来からの略称「指導員」を使用する。

- (7)例えば、「専用区画」の規定を見ても、「設備運営基準」では、「『専用区画』とは遊び及び生活の場としての機能並びに静養するための機能を備えた区画」であり、「『遊び及び生活の場』とは、児童にとって安心・安全であり、静かに過ごせる場」であると、専用区画は「体育館など、体を動かす遊びや活動を行う場とは区別すること」とされている。つまり、専用区画とは「児童」の遊び・生活・静養の機能を同時にもち「静かに過ごせる室内の場所」ということである。「児童」が一人でいる個室ならば、これらの機能を一室で満たすことは可能かもしれないが、「児童」が集団で遊び、生活する場が果たして「静かに過ごせる場」になるものか、ましてや静養が必要な子どもがいる場合に、そのような専用区画で静養できるものかどうか。児童期の子どもの発達を考えれば、それが無理であることは自明であろう。もちろん「設備運営基準」では、3つの機能をもつ専用区画を機能別に区分するかどうかについては規定せず、専用区画の面積を「児童1人につきおおむね1.65㎡以上」としているだけである。児童期の子どもたちの特性を考慮すれば、専用区画の面積の狭隘さもさることながら、機能別のスペースの基準を明記する必要があるのではなからうか。
- (8)前掲の厚生労働省調査「平成28年放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)の実施状況(5月1日現在)」によれば、設置・運営主体別でみると「公設公営」が37.3%、「公設民営」が44.8%(内訳:社会福祉法人14.1%、NPO法人5.7%、運営委員会・保護者会15.6%、その他9.4%)、「民設民営」が18.2%(内訳:社会福祉法人5.9%、NPO法人2.7%、運営委員会・保護者会5.9%、その他3.7%)となっている。「公設公営」の場合、行政機関の担当部署が「設置主体の責任者」ということになり、放課後児童クラブ内の「職員組織」は、公立の幼稚園・保育所・小学校等と同様に、組織としての一定の意思決定ができる組織となっていると考えられる。しかし、公設民営だと「設置主体の責任者」は自治体(具体的には行政機関の担当部署)だが、「運営主体」が社会福祉法人・NPO法人・運営委員会となり、これらの運営主体が、「職員会議」とは別に一定の「審議・意思決定を行う機関」を持つことにならう。また、民設民営だと、管理・運営組織のあり方は、当該放課後児童クラブごとに異なり、多様な形が想定できると思われる。
- (9)筆者の見聞でしかないが、中学生・高校生になってか

ら、放課後や長期休業時に先輩という立場で、自分の通った放課後児童クラブを訪れるケースが多いと聞く。それは、放課後児童クラブが小学生時代の居場所になっており、まさにホームカミングしているということであろう。このようなケースを踏まえると、例えば小学校高学年の「児童」になれば、「利用者」の立場としてではなく、「ボランティア」「先輩」として放課後児童クラブに参加できる可能性があるのではないかと考えられる。