

論 文

学童保育制度の全体構造に関する考察（3） ～教育制度論（体系論）の視点からの「学童保育体系」の検討～

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

秋川 陽一*¹

要約：拙稿「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～」では、子育て支援の場として学童保育制度の拡充が期待され、多数の学童保育制度に関する研究や要望・提言等が発表されてきているが、それらが学童保育制度を「法制度」としてのみ捉え、また個々の制度構成要素に言及するにとどまり、学童保育制度全体を見通したものになっていないのではないかと、という問題意識から、筆者の専攻分野である教育制度論の見方を援用する形で、「学童保育制度の全体構造をどうとらえるか」という課題に取り組んだ。拙稿（2）では、拙稿（1）で示した教育制度論における「制度」の2つの見方、すなわち「組織としての制度」と「体系としての制度」のうち、前者の「組織としての制度」の見方から、学童保育組織を16の組織構成要素に分け、その各構成要素における現状と学童保育組織の実践的課題と研究課題について論じた。そして、本稿（3）では、拙稿（1）で示した、残るもう一つの「制度」の見方である「体系としての制度」の見方から、「体系」を形成する際の「つながり」の局面を捉える3つ概念（アーティキュレーション・インテグレーション・コンビネーション）を踏まえ、学童保育体系の現状と再編・体系化に向けた制度設計の方向性を検討する。

また、本稿が同表題の最終論考となるため、最後に、本稿を含めた3篇の論考の総括を行った上で、今後の学童保育制度研究の方向性や課題について提起する。

Key Words：学童保育制度，学童保育体系，アーティキュレーション，インテグレーション，コンビネーション

I 本稿の課題

本稿は同表題の3番目の論稿であるが、最初の拙稿（以下、拙稿（1）と表記。なお、前稿は拙稿（2）と表記）¹では、これまで、「学童保育制度とは何か」という、その基本的な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”が全く示されないまま、学童保育制度に関わる個々の問題（主に法制上の問題）に言及するだけの状況であるという問題意識から、教育制度論の概念枠組を援用する方法で、学童保育制度の全体構造を提示することを目指した。管見によれば「学童保育制度（論）」と題する著作やまとまった研究物は発表されておらず、学童保育制度研究は端緒についたばかりである。拙稿（1）では、このような学童保育制度研究の状況を踏まえ、今後の研究を進展させるためにも、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、学童保育制度の全体像を示す概念枠組を提示することを試みた。

次の拙稿（2）では、拙稿（1）で示した、2つの学童保育制度の見方（「組織としての学童保育制度」と「体系としての学童保育制度」）のうち、前者の「組織としての学童保育制度」の見方から、拙稿（1）で提示した16の学童保育組織の構成要素ごとに、その現状と課題を検討した。つまり、拙稿（1）で示した「組織としての学童保育制度」の概念枠組を現行の学童保育組織分析に適用して説明し、その課題の提示を試みた。

そして、本稿は、拙稿（1）で示した学童保育制度のもう一つの見方である「体系としての学童保育制度」の見方から、現行の学童保育制度を捉え直し、その現状の説明と今後の学童保育制度の体系化に向けた課題や可能性を検討する。拙稿（1）で提示した「体系としての学童保育制度」の捉え方についてはここでは詳論し

2018年12月4日受付／2019年1月24日受理

*¹ Yoichi AKIKAWA

関西福祉大学 教育学部

ないが、筆者は、教育制度論において学校教育体系を捉える際の3つの局面を示す概念、すなわち(1)上下教育段階の接続の局面を示す「アーティキュレーション (articulation)」、(2)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を示す「インテグレーション (integration)」、(3)生活の中の教育と教育組織における教育との結合を示す「コンビネーション (combination)」の概念の重要性を指摘した。そして、これら3つの概念を、児童が学校外・家庭外で安心・安全な生活・育ちができる場を保障するという、学童保育の目的に照らして、学童保育組織(放課後児童クラブ等)

に関連する機関・組織等との「結びつき」を考える視点として援用する重要性についても指摘しておいた。² よって、本稿の具体的な課題は、学童保育組織と、それに関連する機関・組織等との「結びつき」を3つの概念を援用しながら検討することである(図1は、これら3つの概念を学童保育体系略図として示したものである)。

なお、本稿が学童保育制度の全体構造を捉えることを課題とした一連の論考の最終稿となるため、最後に、本稿を含めた3篇の論考の総括を簡潔に行い、今後の学童保育制度研究の方向性や課題について提起することとしたい。

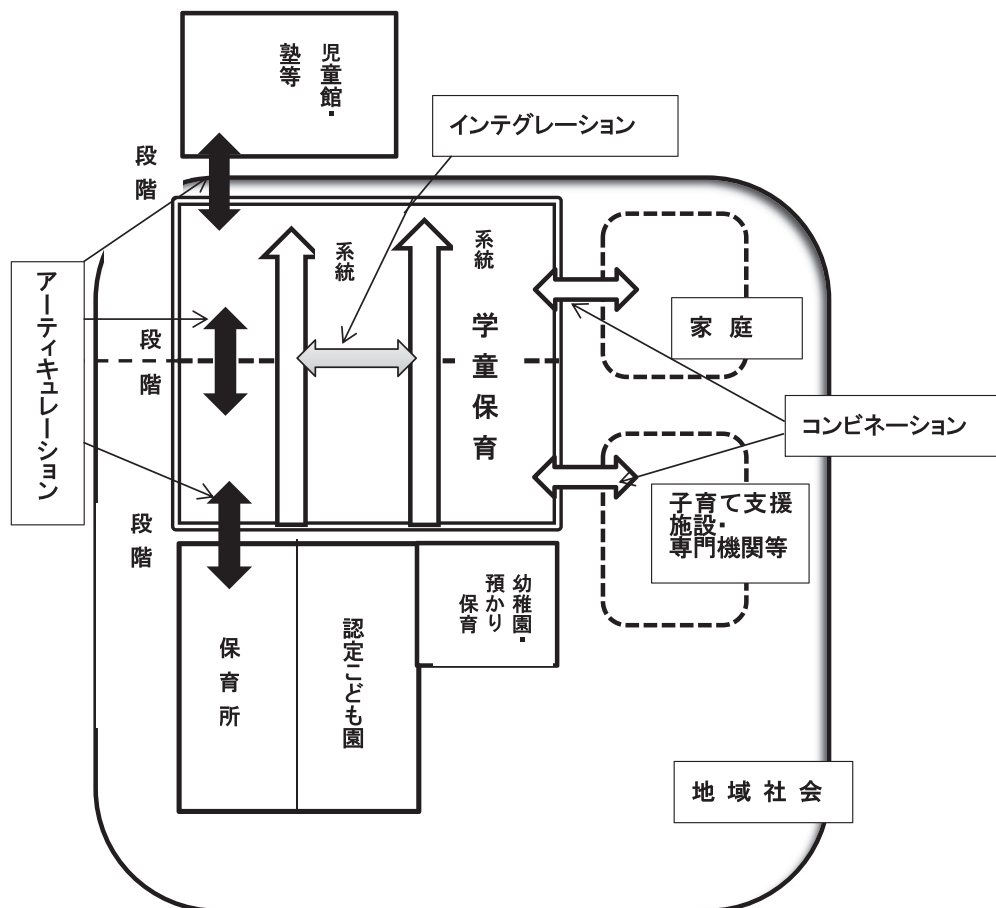


図1 学童保育体系概念図

II 「アーティキュレーション」「インテグレーション」「コンビネーション」の視点からみた学童保育制度

1 アーティキュレーションの視点から

教育制度論でいうところの「アーティキュレーション」とは、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」を意味する。音楽用

語の「アーティキュレーション」が、「各音の区切り方やつなぎ方(の技法)」を意味するように、教育体系の上下の教育段階の区切り方と両者の接続の仕方の局面を捉える概念、つまり、子どもの発達段階や年齢に応じてどこで段階を区切り、その上下段階をいかにスムーズに移行させるかを考える視点であるといえる。

さて、学童保育をこのアーティキュレーションの視点

から見た場合、どのような点が見えてくるだろうか。

(1) 学童保育組織の上級・下級の組織

まず、アーティキュレーションの視点から児童期の子ども(小学生)を対象とした学童保育を考えた場合、原理的には、子どもの発達に即した上下段階の学童保育組織に相当する組織、すなわち、下級に「乳幼児を対象とした保育組織」、上級に「中学生を対象とした保育組織」の区切りと接続を想定することができる。このうち、乳幼児を対象とした保育組織は、現行の保育所や認定こども園(厳密には、子ども・子育て支援法第19条第1項第2号・第3号の認定を受けた子どもの通う認定こども園)があり、これらは、放課後児童クラブ(学童保育)と同様、保護者が就業等で家庭にいない子どもの保育を行う組織である。しかし、学童保育が小学校教育終了後の放課後(あるいは長期の休業中)に行われる実践であるのに対し、保育所や認定こども園は、保護者の日中不在となる時間帯、すなわち全日の保育を行う点で両者は異なる。また、幼稚園(および第1号認定を受けた子どもが通う認定こども園も含む)も「義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとして、幼児を保育し、…(傍点は筆者)」(学校教育法第22条)とあるように幼児を対象とした保育組織だが、学校教育制度上、小学校に接続する「幼児期の学校教育」として位置づけられており、学童保育に直結する組織ではない。しかしながら、多くの幼稚園で実施される「預かり保育」は、学童保育と同様、幼稚園教育終了後の実践であり、その意味では、学童保育に接続する実践であるとも捉えられる。しかし、「預かり保育」が、幼稚園自体が通常の幼稚園教育と一体的に行うのに対し、学童保育は、仮に学校内にその場があるとしても、小学校教育とは異なる組織で実践される点で異なる。

次に、学童保育の上級段階として、中学生を対象とした現行の保育組織は存在しない。強いて言えば、児童福祉法第40条に規定される児童厚生施設である児童館、あるいは塾(学習塾・習い事等)での中学生を対象とした実践が、学童保育と類似の活動を行う組織として想定できるかもしれない。しかしながら、その理念・目的や社会的役割という点では、学童保育に接続する実践・組織とはいえないであろう。

以上のように、学童保育組織にはその上下段階に直結する組織はなく、アーティキュレーションの視点はそのまま学童保育体系を考える上では援用できないように思

われるかもしれない。しかしながら、学童保育が、児童の放課後等の生活の保育、すなわち保護(ケア)と養育(育ち)を目的とする点では、上述した保育所、認定こども園、幼稚園(預かり保育)も同様であると言える。この点を踏まえると、とりわけ保育の理念・目的や保育の内容・方法上のアーティキュレーションは検討されてしかるべきであろう。他方、上部の児童館や塾での実践との接続については、発達段階上青年前期にあたる中学生を対象とした「保育」、とくにその保護(ケア)の側面をどう捉えるかという基本的な問題から考える必要があるが、子どもの学校外の生活の場として、両者の活動の内容や指導方法上の区切りと接続は検討されてよい。そのような検討作業を通じて、乳幼児期から児童期、さらに青年前期にかけての「保育組織」の段階をいかに区切り、接続させるかという保育組織の再編・体系化が新たに想定される可能性がある。

(2) 学童保育組織自体の区分と接続

もう一つ、学童保育組織自体の再編・体系化という観点からは、現在、小学校1年生から6年生までを対象とする学童保育を、その目的や活動内容に応じて区分(した上でスムーズな移行を行えるように接続)するということも想定される。というのも、子ども・子育て関連3法の施行に伴う児童福祉法改正(2015【平成27】年度から施行)により、学童保育の入所児童の年齢が、「おおむね10歳未満」から「小学校6年生」と拡大されたからである。従来の低学年だけの放課後児童クラブとは異なり、児童期の発達過程に即した段階性が重視されることになったといえよう。この点について、「放課後児童クラブ運営指針」(2015【平成27】年3月31日策定、以下「指針」と略記)の「3. 児童期の発達過程と発達領域」では、児童期の発達過程を「おおむね6歳～8歳(低学年)、9歳～10歳(中学年)、11歳～12歳(高学年)」の3つの時期に区分して示しているが、今後、この発達段階に即して学童保育組織をどのように区分し、相互に接続させるかを検討することも必要になろう。

2 インテグレーションの視点から

教育制度論でいう「インテグレーション」とは、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)を意味する。つまり、個々人の特性や社会的属性が異なる者

が等しく教育を受ける「機会均等」を実質化する手だてとして捉えられ、具体的には、性別、民族、社会的階層等によって区分された異なる教育系統の統合・交流を表す概念である。しかしながらわが国では、教育の統合・交流を進める上で最も大きな課題とされる、障がいの有無による教育系統の統合・交流を指す場合が多い。よって、拙稿(1)では、学童保育のインテグレーションの課題として「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」を例示しておいた。また、学童保育が、放課後等に保護者等が家庭にいない子どもを主な対象とするため、家庭に保護者等がいない子どもも対象にした「放課後子供教室等との統合・交流問題」も併せて例示しておいた。以下、これらの学童保育におけるインテグレーションの状況と課題について検討する。

(1) 障がいの有無等による学童保育のインテグレーション問題

わが国の障がいの有無等による学校教育体系については、完全なインテグレーションは行われておらず、2つの学校系統、すなわち「普通学校系統」と「特別支援学校系統」に分けられている。しかし、この2系統は完全な分離をしているわけではなく、子どもの学習権保障の観点から、個々の子どもの発達状況に応じた「特別支援学級」や「通級」のなども広範に制度化され、一定のインテグレーション(統合教育)が行われてきている。学童保育についても、放課後児童クラブへの障がい児受け入れが、2001(平成13)年度からの国の様々な支援・補助金交付によって推進され、2004(平成16)年度には、全国で30.9%の放課後児童クラブが障がい児受け入れを実施していたのが、年々着実に拡大し、2017(平成29)年度には55.4%となっている。³ 他方、2012(平成24)年度から児童福祉法に位置づけられた、「放課後等デイサービス(児童発達支援センター等)」(児童福祉法第6条の二の二第4項)を利用する子どもも増えている。⁴ さらに、障がい児だけではなく、2017(平成29)年度から放課後児童クラブでの「医療的ケア児受入のための看護職員配置」に補助金が交付されるようになったり、気になる子どもを対象にした「作業療法の導入」も進められたりしてきている。

以上のような学童保育におけるインテグレーションの進捗状況をどう評価するかは、立場の違いによって多様であろうが、少なくとも障害の有無等によるインテグレーションは促進される方向にあるといえるだろう。

(2) 放課後児童クラブと放課後子供教室の一体化

放課後に家庭に保護者等がいる子どもといない子どもの統合・交流問題については、国は、厚生労働省と文部科学省の連携のもと、2007(平成19)年度に創設された「放課後子どもプラン」、それを改正した2014(平成26)年7月の「放課後子ども総合プラン」によって「放課後児童クラブ(学童保育)」と「放課後子供教室」の一体的な実施を進めてきた。さらに、2018(平成30)年9月には、「放課後子ども総合プラン」の成果が不十分との認識から、向こう5年間を対象とする新しい放課後児童対策プラン(「新・放課後子ども総合プラン」)を策定するに至った。この新プランでは、放課後児童クラブを「2021年度末までに約25万人分を整備し、待機児童解消を目指し、その後も女性就業率の上昇を踏まえ2023年度末までに計約30万人分の受け皿を整備する」と学童保育の量的拡充を掲げ、他方、「全ての小学校区で、両事業(放課後児童クラブと放課後子供教室)を一体的に又は連携して実施し、うち小学校内で一体型として1万箇所以上で実施することを目指す」としている。⁵ この新プランについては、2007(平成19)年度の創設期から、放課後子供教室が「全児童放課後対策」を志向していたため、放課後子供教室の拡充によって、放課後児童クラブ(学童保育)は廃止・吸収されるのではないかとの見方もあった。⁶ しかしながら、現在、放課後児童クラブの待機児童が多いこともあり、放課後に家庭に保護者等がいない子どもの生活全体を保障する子ども・子育て支援制度として、放課後児童クラブの独自性が確認されてきたといえよう。その認識を前提に、放課後に家庭に保護者がある子どもも含めた放課後子供教室との「一体的に連携した放課後対策事業」を拡充する計画であるといえる。これは、組織の統合という意味でのインテグレーションではなく、両者の連携・交流によるインテグレーションが目指されているといえよう。

しかしながら、海外の「子どもの放課後対策」の改革動向を見ると、すべての子ども(とくに小学生)の放課後の生活をどう保障するかが、その後の子どもの人間としての資質・能力の向上に大きく左右するとの考えから、様々な改革が進められてきている。⁷ わが国においてもそのような視点からの改革が検討されるならば、放課後に家庭に保護者があるかないかの区分なく、学童保育のインテグレーションがいっそう促進され、すべての子どもを対象とした学童保育制度(体系)が検討されることも想定できよう。

3 コンビネーションの視点から

教育制度論でいうコンビネーションとは、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合する視点を意味する。学校教育制度におけるコンビネーションの具体的な課題として、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)などの検討が挙げられる。このコンビネーションの視点から学童保育制度を考える場合、拙稿(1)では、「学童保育組織と学校(教育組織)、家庭・地域との連携問題」があると指摘した。この視点は、子どもの生活は全体的・一体的なものであって、例えば、学校での教育内容が家庭・地域での生活と分離し、生かされないようなものであってはならないとする理念を拠り所としている。同様に、学童保育についても、放課後児童クラブでの経験と学校や家庭・地域での生活との連続性をもたせることが重要となる。以下、学童保育におけるコンビネーションの状況と課題について検討する。

(1) 学校とのコンビネーション

学童保育(放課後児童クラブ)と学校とのコンビネーションについては、子どもの全生活におけるそれぞれの役割の明確化と両者の連携が課題となる。この点について、「指針」には「子どもの生活の連続性を保障するために、学校との情報交換や情報共有、職員同士の交流等を、日常的、定期的に積極的に行い、その実施に当たっては、個人情報の保護や秘密の保持についてあらかじめ取り決めておく」こととされる。学校との連携が、具体的にどのような内容について、どの程度、どのような方法でなされているかの現状については、全国的なデータは確認することはできなかったが、地域によっては、「指針」の制定によって、放課後児童クラブと学校間での情報交換や共有化の方策が採られるようになってきているようである。⁸ 子どもの生活状況や態度・特性といった個々の子どもの情報はもとより、とりわけ基本的な生活習慣・学習習慣の形成という面からは、放課後児童クラブでの教科学習や宿題、しつけ(生活指導)等に関わる情報交換や協議を学校と行い、共通認識を形成する必要がある。

(2) 家庭・地域とのコンビネーション

まず、家庭とのコンビネーションについては、保護者

と放課後児童クラブのそれぞれの役割について協議し、共通理解を得て信頼関係を形成することが重要である。その意味で、「指針」(第4章 放課後児童クラブの運営 5. 運営主体)に示されるように、まずは入所に際して、保護者に放課後児童クラブ運営の重要事項を示した「運営規程」を説明し、適正な契約を結ぶことが必要となる。その上で、信頼関係を基盤に、日常的に相互に相談できる状況を作り出すことや、放課後児童クラブの運営について保護者からの意見を聞く場を設けるなどの仕組みも必要であろう。また、「指針」(第4章 7. 適正な会計管理及び情報公開)にあるように、「放課後児童クラブの運営主体は、会計処理や運営状況について、保護者や地域社会に対して情報公開すること」は、放課後児童クラブの社会的責任であり、信頼を得るための基盤となるものである。

他方、地域とのコンビネーションについては、入所している子どもが地域のなかで生活する主体であることを踏まえ、放課後児童クラブも地域内のさまざまな子育て支援組織の一つであることを自覚した上で、「指針」(第5章 3 地域、関係機関との連携)にあるように、幼稚園、保育所、児童相談所等の公的機関はもとより、関係する地域の機関や人(自治会、町内会、民生委員・児童委員【主任児童委員】等々)と情報交換を行い、相互に連携・協力しあう関係を創り出すことが必要である。とりわけ、子どもの疾病・ケガ等に即応できるよう、日頃から地域の保健医療機関等との連携を図ることや、障がい児を受け入れている放課後児童クラブでは、放課後等デイサービス事業所、発達障害者支援センター等の専門機関との連携はとくに重要である。そして、これら関係機関・地域の人々との連携を強化するためにも、「指針」(第7章 職場倫理及び事業内容の向上 2. 要望及び苦情への対応)に示されるように、要望・苦情への組織的な対応が必要であろう。保育所を含む社会福祉施設を経営する事業者には「利用者等からの苦情の適切な解決に努めなければならない」旨が規定され(社会福祉法第82条)、すでに「苦情処理システム」が確立しているが、放課後児童クラブもそれを参考にし、適切な要望・苦情処理のシステムを形成することは、地域とのコンビネーションを進める一つとなろう。

また、地域とのコンビネーションの問題として、放課後児童支援員(以下、旧名称「放課後児童クラブ指導員」の通称である「指導員」と略記。)および補助員の採用確保の課題がある。指導員について、「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【平成26】年厚生労働省令)では、「従うべき基準」として「支援の単位ごと(注:一支援の単位を構成する児童の数は、おおむね40人以下)に2人以上配置し、うち1人を除き、補助員の代替可」とその数を規定し、また、資格については「保育士、社会福祉士等(「児童の遊びを指導する者」の資格)を有し、都道府県知事が行う研修を修了した者」とされる。2014(平成26)年以降、放課後児童クラブを利用できなかった児童(待機児童)数が急増する中、非常勤の雇用形態が多いことや待遇等の問題もあり、指導員の確保に窮する市町村・放課後児童クラブも多い。指導員確保の問題は、その雇用条件・待遇だけではなく、養成・研修の制度等の不備など様々な要因に関わるが、地域の中に潜在する指導員・補助員を学童保育の世界に迎え入れる様々な仕組みや方策をとることが地域とのコンビネーションの大きな課題であるといえよう。

III 総括と今後の研究課題

拙稿(1)(2)に続き、本稿が同表題で執筆した最終稿となる。各稿の関係と拙稿(1)(2)の概要については、「1 本稿の課題」でも述べたが、ここでは本稿を含めた3篇の論考を通して筆者が論じたポイントを総括した上で、今後の学童保育制度研究の課題について述べたい。

1 総括

まず、拙稿(1)では、子育て支援の場として学童保育制度の拡充と条件整備が期待され、数多くの学童保育制度に関する研究、要望・提言等が発表されてきているが、それらが学童保育制度を「法制度」としてのみ捉え、また個々の制度構成要素に言及するにとどまり、学童保育制度全体を見通したものになっていないのではないかと、という問題意識から、筆者の専攻分野である教育制度論の見方を援用する形で、「学童保育制度の全体構造をどうとらえるか」という課題に取り組んだ。次に、拙稿(1)では、教育制度論からみた学童保育制度の概念枠組を示すに留めたため、拙稿(2)では、拙稿(1)で示した教育制度論における「制度」の2つの見方(「組織としての制度」と「体系としての制度」)のうち、前者の「組織としての制度」の見方から、学童保育組織を16の組織構成要素に分け、その各構成要素における現状と学童保育組織の実践的課題と研究課題について論じ

た。そしてさらに、本稿では、残るもう一つの「制度」の見方である「体系としての制度」の見方から、体系を考える際の3つの局面を捉える概念(アーティキュレーション・インテグレーション・コンビネーション)から、学童保育体系の現状と再編・体系化に向けた制度設計の方向性を検討した。

筆者が提示した学童保育制度の捉え方は、学童保育制度をある側面や構成要素に限定してその問題性を見るのではなく、様々な要素や局面の関係性に注意を払い、全体的な視野のなかで構造的に捉える見方であり、そのような見方が今後の学童保育制度研究に不可欠であると指摘したのである。この捉え方に関わり一例を挙げると、2018(平成30)年11月20日、指導員の配置基準(1支援単位=おおむね40名につき、職員2人以上)の「従うべき基準」が、「参酌すべき基準」に変更されると、新聞各社が一斉に報じた。⁹ この指導員配置基準の変更は、拙稿(2)で論じた、学童保育組織の「⑧指導員・教材」の構成要素に関わる改変であると言えるが、それは、学童保育組織の他の構成要素、とりわけ「⑦学童保育の内容と指導計画」「⑩子どもの集団編制」「⑪運営組織」などにも影響を及ぼすはずである。そこで、組織のある構成要素(の改変)が、他のどの要素にどのように影響する(関係する)のかという視点から、学童保育組織の構成要素間の関係性を分析し、とりわけ「②学童保育の目的」に即してその改変の意味を評価し、今後、どう対応すればよいかを実践的な課題として確定する、これが本稿で提示した教育制度論を援用する方法で論じた学童保育制度の全体構造の捉え方である。

2 今後の学童保育制度研究の方向性・課題

「学童保育制度の全体像をどうとらえるか」という課題に対し、筆者は教育制度論の概念枠組を援用する方法で論じてきたが、以下、本研究のなかで絶えず意識してきた今後の学童保育制度研究の方向性や課題について3点指摘しておきたい。

(1) 学童保育制度を捉える概念枠組

筆者が用いた教育制度論の概念枠組を援用する方法の妥当性や有効性等について、拙稿(1)では、「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」としながら、「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」と、「教

育制度論の見方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述べたとどまる。言うまでもなく、この提起した見方の妥当性や有効性を説明するためには、そこから新たな知見がどれだけ得られるかにかかっており、その検証が今後の課題であるが、筆者の提示した見方も一つの「試論」であって、筆者とは異なる見方・立場から学童保育制度を捉えることはできるであろうし、今後、その多様な見方・立場からの分析と議論を重ねていくことが、この研究領域の進展を図るためには欠かせない。しかしながら、学童保育制度を対象とした研究は端緒についたばかりであるためか、その見方(概念枠組)について曖昧なまま分析が行われているのが現状で、様々な言説・提言が飛び交っている感がある。今後、どのような立場から学童保育制度を捉えるのがよいのか、という概念枠組を意識した研究が進められる必要がある。

(2) 「法制化」の政策的意図を読み解く

子どもの生活時間を見ると、学童保育を利用する子どもは(とくに小学校低学年では)学校で過ごす時間よりも、放課後児童クラブで過ごす時間の方が長い。¹⁰にもかかわらず、我々(とくに保護者、教師・教育研究者など教育関係者)は、学校教育を最重要視し、その改革に注目する。それは学校が教育基本法第1条の「教育の目的」に規定される「国民を育成」する公的な教育制度、すなわち「国民教育制度」として認識されていることからすれば当然のことといえるだろう。しかし、昨今の少子・高齢化、高度情報化等の大きな社会変動の中で、子どもの放課後の生活・育ちの環境に関心が高まり、学童保育もまた、公的な子どもの育つ場として法制化が進められてきている。

このような子どもの放課後の生活や学童保育への関心の高まりとその法制化は、学童保育を、学校教育と同様に「公教育化」、すなわち「国民の育成」という公教育の目的に即して捉えることに繋がっていくだろう。しかしながら、本来、子どもの放課後は、一人ひとりの子どもの主体性や自発性に基づく自由な活動時間であり、一個の人間として子どもが自由に生きられる時間ではなかったか。それは学童保育においても同様で、法制化が十分に進まない時代(とくに1997年6月制定の児童福祉法改正によって、「放課後児童健全育成事業」として位置づけられる以前)の学童保育では、指導員の保護(ケア)や見守りのなかで、子どもが群れて自由に遊び、生

活する場であったように思われる。¹¹ そのような放課後の時間を子どもがもつことの意義はより深く考察されねばならないが、筆者には、学童保育は子どもの心を癒す居場所であり、学校での学びの基盤を培い、子どもの生活全体を豊かにする意味や価値があったように思われる。少子化が進み、地域の安心・安全さえも保証できない現代社会において、子どもが放課後にそのような場や時間をもつことはますます困難になってきているが、少なくとも学童保育の法制化を考える際、子どもの生活をおとながコントロールする発想からではなく、子どもの主体性や自発性を尊重することを重視する必要があるのではなかろうか。これを学童保育制度研究の課題として言い換えれば、学童保育の法制化のなかに潜む「政策的意図」を読み取りながら、子どもが自由に遊び・育ち、休息する「居場所」としての学童保育制度の在り方を問い続けることであろう。

(3) 「社会的慣行としての制度」の意義

拙稿(1)で述べた、制度の「社会的公認」の2つの在り方、すなわち「社会慣行としての公認」と「法制としての公認」に関わる問題を挙げておきたい。学童保育制度は社会のニーズによって自然発生的に生じ、それが社会慣行として公認・定着し、さらに徐々に法制化されてきた制度であるといえる。拙稿(2)と本稿では、主に「法制としての制度」を扱い、社会慣行としての制度には触れていないが、学童保育制度が社会慣行から法制へと移行してきた経緯を踏まえると、その移行の要因分析と移行する意義の検討は重要であろう。一例を挙げれば、拙稿(2)で示した、学童保育組織の構成要素の「⑦学童保育の内容と指導計画」あるいは「⑧指導員・教材」の「教材」に関わる問題であるが、学童保育では、伝承遊び(けんだま、コマ回し、お手玉等)やフィリピンの遊びである「マンカラ」のような海外の遊びが全国的に普及している。¹² このような伝承遊びや海外の遊びは、まさに学童保育における「社会慣行としての制度」と言えるものであるが、そのような遊びが、学童保育の世界で、なぜ採り入れられ継承されてきたのか、そして今後、そのような遊びが、仮に、幼稚園教育要領や保育所保育指針等と同様、「保育内容」として標準化(国基準化)されるならば、その「社会慣行としての制度」から「法制としての制度」への移行の要因や移行に伴う遊びの変容とその意義を検討することが、学童保育制度研究の大きな課題となるだろう。

【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, pp1-10所収), および秋川陽一「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～」(関西福祉大学研究紀要第21巻, 2018・3, pp.13-21所収)
- 2 本稿では「アーティキュレーション」「インテグレーション」「コンビネーション」の3つの概念を分けて用いているが、清水一彦は、この3つの概念区分を了解した上で、「縦の接続 (Vertical Articulation)」（従来の「アーティキュレーション」に相当：筆者註）、「横の接続 (Horizontal Articulation)」（従来の「インテグレーション」に相当）、「斜めの接続 (Diagonal Articulation)」（従来の「コンビネーション」に相当）と、すべて「アーティキュレーション」(の方向性)として統一使用している。その理由として、「アーティキュレーションの語義には必ずしも縦の関係だけでなく、横の関係も含まれていること、また組織や機関のつながりという意味では『接続』という統一した言葉で説明した方が分かりやすいこともあり、縦の接続 (Vertical Articulation) と横の接続 (Horizontal Articulation) で説明し、また、斜めの接続 (Diagonal Articulation) も新たに設定することにした」と述べている(清水一彦「教育における接続論と教育制度改革の原理」(日本教育学会編「教育学研究」第83巻第4号, 2016・12, pp.384-396所収, 注(13)を参照)。
- 3 放課後児童クラブの障がい児受け入れについて、厚生労働省は2004(平成16)年からそのクラブ数・障がい児数を調査しているが、平成29年5月現在、13,648クラブ、36,493人となっており、それぞれの調査開始時と比較して、障がい児受け入れクラブ数が約3.4倍・障害児数が約3.9倍に増加している。また、2001(平成13)年度「障害児受入促進試行事業」の創設(障がい児を4人以上受け入れるクラブへの加算)以来、平成27年度「障害児受入強化推進事業」の創設等、障がい児受け入れ推進のための補助事業を展開してきている(平成30年1月29日 第4回社会保障審議会児童部会放課後児童対策に関する専門委員会 参考資料2「放課後児童クラブ関係資料」参照)。
- 4 厚生労働省の「平成29年社会福祉施設等調査の概況」(平成30年9月20日発表)によると、放課後等デイケアサービスの事業者数(平成29年10月1日現在)は11,301で、対前年度より1,916の増、その対前年度比は20.4%増と、様々な社会福祉事業のなかで最も高い数値となっている。また、2017(平成29)年9月中の放課後等デイケアサービスの利用実人数も、226,611人と最も多い(利用者1人当たり利用回数は6.9回)。
- 5 2018(平成30)年9月14日 文部科学省生涯学習政策局長・文部科学省初等中等教育局長・文部科学省大臣官房文教施設企画部長・厚生労働省子ども家庭局長共同通知「『新・放課後子ども総合プラン』について」参照。
- 6 放課後子供教室と放課後児童クラブの一体化・連携に関わる様々な自治体の事例の検討を通して、「放課後子どもプラン」における両者の関係や学童保育の意義を検討したものととして、中山徹・大阪保育研究所・大阪学童保育連絡協議会編『「放課後子どもプラン」と学童保育』(2007・11, 自治体研究社)がある。
- 7 近年、海外の子どもの放課後生活や学童保育に関する論稿が発表されてきているが、とりあえず、明石要一・川上敬二郎編著『子どもの放課後改革がなぜ必要か—放課後の過ごし方で子どもの人格は変わる?』(うち、「第II章 米国の放課後改革の事例」)、池本美香編著『子どもの放課後を考える—諸外国との比較でみる学童保育問題』(2009・12, 勁草書房)、金藤ふゆ子『学校を場とする放課後活動の政策と評価の国際比較』(2016・3, 福村出版)を参照。また、指導員に限定した研究成果として、松村祥子・野中賢治編著『学童保育指導員の国際比較—放課後児童クラブの発展をめざして』(2014・8)がある。
- 8 放課後児童クラブと学校との連携に関する研究として、佐藤智恵・上村眞生・松井剛太・七木田敦「放課後児童クラブと小学校との連携に関する研究—放課後児童クラブへの質問紙調査から—」(広島大学大学院教育学研究科紀要第三部, 第57号, 2008, pp.313-319所収)、鈴木瞬「学校と放課後児童クラブとの連携に関する基礎的研究」(くらしき作陽大学・作陽音楽短期大学研究紀要, 第50巻第1号・第2号合併号, 2017, pp.91-99所収)がある。
- 9 「学童保育1人職員も容認『なり手不足』自治体要望で」(2018【平成30】年11月20日付毎日新聞朝刊)、「学童保育の職員配置緩和 1教室1人容認」(同日付読売新聞朝刊)を参照。2015(平成27)年度から、「放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準」(平成26年厚生労働省令第10条)により、「放課後児童支援員を、支援の単位ごとに2人以上配置(うち1人を除き、補助員の代替で可)」としていたが、「支援員不足で待機児童の解消ができない」等の理由から、全国知事会・市長会・町村長会などから「全国の学童保育の現状は様々で、全国一律に義務付けず、地方に大幅な最良を認めるべき」との要望が相次ぎ、これを内閣府の地方分権改革有識者会議で協議し、それを受けて厚生労働省が「従

うべき基準」から「参酌すべき基準」に緩和する方針に変更したということである。厚生労働省は、放課後児童クラブの質向上の観点からこの基準化を行ったが、わずか4年で逆戻りする可能性があり、学童保育関係の団体からは基準を堅持すべきとの批判も起こっている。

- 10 2012年5月の「全国学童保育連絡協議会」が実施した調査によると、小学校1～3年生では、年間で見ると「学校にいる時間の平均は、年間約1,221時間」であるのに対し、「学童保育にいる時間の平均は、年間約1,681時間」(平日は、下校後から午後6時20分まで保育。土曜日は、朝8時20分～午後5時56分まで保育【8割の学童保育は開設】。長期休業日は、朝8時9分～午後6時18分まで保育として計算)となり、放課後児童クラブにいる時間のほうが、小学校で過ごす時間より年間460時間長いとしている(2015年8月7日、全国学童保育連絡協議会プレスリリース参照)。
- 11 大阪保育研究所編『燃える放課後：学童保育の実践』(1983・11、あゆみ出版)、大阪学童保育連絡協議会編『ランドセルゆれて：大阪の学童保育20年』(1990・10、労働旬報社)、およびその映画化された「ランドセルゆれて」(中山節夫監督、2003公開)などを見ると、学童保育の法制化が進む以前の学童保育実践(生き生きとした学童保育の子どもたちの姿や指導員と保護者・地域の協働によって、子どもも大人も一緒に生活し、育っていく様子)が描かれている。学童保育の原点を知り、「学童保育の公教育化」を考える際に参考になると思われる。
- 12 「児童館・児童クラブの情報サイト コドモネクスト」(<http://www.kodomo-next.jp/plays/category> 2018・11・30 確認)に、15のカテゴリーに分けて、具体的な放課後児童クラブで実践される遊びが紹介されている。なお「マンカラ」は、「海外のあそび」のカテゴリーで紹介されている。