

特集 放課後児童クラブの未来について

子どもの放課後は、今、大きな転換期にあります。政府が2014年6月に決定した新成長戦略のなかで、「小1の壁」の解消が取り上げられたことに加え、2015年4月には子ども・子育て支援新制度が本格的にスタートします。そこで、子どもの放課後をめぐる政策の動きや諸外国の動向、残された課題について、日本総合研究所の池本美香さんにご執筆いただきました。また、新たな放課後の子どもたちの居場所として地域住民が運営する富山県射水市の「庄西さんさん・みつば広場」の事例と、厚生労働省雇用均等・児童家庭局育成環境課調査による平成26年放課後児童クラブの実施状況もご紹介いたします。

子どもの放課後の未来

日本総合研究所 池本美香

「小1の壁」解消に向けた「放課後子ども総合プラン」

政府は現在、「女性の活躍」を経済成長戦略の中核と位置づけ、子育て支援に力を入れています。2013年6月の成長戦略では、保育所不足に対する「待機児童解消加速化プラン」が打ち出され、2014年6月の新成長戦略では、「小1の壁」の解消を目的に、2019年度末までに約30万人分の放課後児童クラブ（一般には「学童保育」と呼ばれるが、本稿では「放課後児童クラブ」と表記）の受け皿拡大が掲げられ、それを受けて「放課後子ども総合プラン」が策定されました。

政府は2007年度に、すべての小学校区で、文部科学省の「放課後子ども教室推進事業」と厚生労働省の「放課後児童健全育成事業」を推進する「放課後子どもプラン」を創設しましたが、放課後児童クラブを利用できなかった児童の数（待機児童数）は2014年5月1日現在9,945人で、3年連続の増加となっています（厚生労働省調べ）。そこで、新たに打ち出された「放課後子ども総合プラン」では、待機児童解消のために、学校施設の徹底活用を進めるとともに、その内容の充実の観点から、放課後の体験・活動の充実を図る文部科学省の「放課後子供教室」事業との一体型施設を、現在の約600か所から1万か所以上に増やすとしています。現状、放課後児童クラブの52・8%は小学校内（余裕教室または敷地内専用施設）にあり、小学校内にある放課後児童クラブのうち、同一の小学校内に放課後子供教室がある割合は37・7%（2014年5月現在）となっています。

子ども・子育て支援新制度が2015年度より本格スタート

2015年4月には、社会保障・税の一体改革の一環として2012年8月に成立した子ども・子育て関連3法により、子ども・子育て支援新制度が本格的にスタートします。新制度の放課後児童クラブへの影響は大きく3つあります。

第一に、放課後児童クラブの基準を、市町村が条例で定めます。放課後児童クラブについては、2007年10月に「放課後児童クラブガイドライン」が策定されたものの、法的な拘束力はありませんでした。そこで、新制度では、国が省令で定める基準（放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準）に基づいて、市町村ごとに条例で基準を定めます。

国の基準は、「従うべき基準」として、職員を原則として2人以上配置し、うち1人以上は都道府県の研修を受けた有資格者であることを求めています。さらに「参酌すべき基準」として、児童の集団の規模を40人までとすることなどが示されています。現状では45人を超える施設が約4割を占め、70人を超える施設も7・6%あります。

第二に、放課後児童クラブは新制度において、「地域子ども・子育て支援事業」の一つとして位置づけられ、市町村は放課後児童クラブのニーズ調査を行った上で、整備計画を策定することが義務付けられました。

第三に、放課後児童クラブの対象年齢が、これまでの「おおむね10歳未満」から「小学生」に拡大されました。

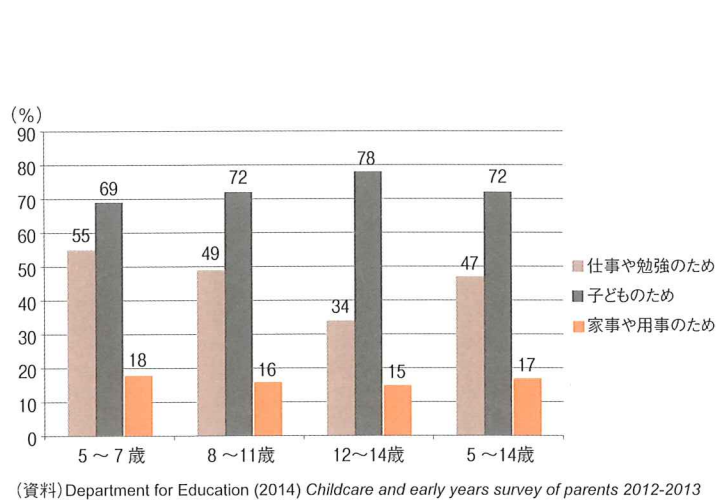
このように、政府は放課後児童クラブの量・質両面の充実に向けた取り組みに力を入れています。子ども・子育て支援新制度の財源は消費税増税により確保する予定であったため、消費税増税が延期となったことで、予算の制約が一層厳しくなっています。また、新制度では、利用ニーズに対してどう対応していくのか、放課後児童クラブの基準をどう設定するのかなどが市町村の裁量となるため、十分な量が整備されるのか、質の改善が図られるのかなどは不透明です。

海外の放課後児童クラブの状況

日本では主に、女性活躍支援のための「小1の壁」解消の観点から、放課後児童クラブの検討を行っているため、「子どもにとってどのような放課後が必要か」という議論は深まっています。これに対して海外には、放課後児童クラブを含む放課後のあり方が、子どもにとっての必要性から検討されている国が多くあります（※1）。

例えばスウェーデンでは、日本と同じように、学校内を中心に放課後児童クラブを整備していますが、一方で学校という場所や大規模集団になじまない子どももいるという考えから、自宅などで数人の子どもの預かる家庭的放課後児童クラブも残っています。オーストラリアには、中学生以上にも、子どもにとって家族以外の人のつながりを広げることが大事だという考えから、放課後の居場所としてユース・センターが整備されています。フランスでも、家以外の場所で集団的余暇を過ごすことを保障するという考えから、2歳半から17歳の子どもの対象に、親の就労の状況にかかわらず利用できる施設（余暇センター）が整備されています。

イギリスでは、放課後児童クラブを教育省が所管しており、学校の質を評価する国の機関（Ofsted）が、子どもの教育的な観点から、施設を定期的に評価して



図表1 放課後児童クラブを利用する理由（イギリス）

います。その評価レポートはすべてウェブ上で公開されており、国はその評価を通じて、特に取り組みが優れた施設のリストを毎年公表しています。利用者のアンケート結果からも、放課後児童クラブは「親が家に行かないで行かなければならない場所」ではなく「子どもにとって行く価値がある場所」と考えられていることがうかがえます（図表1）。

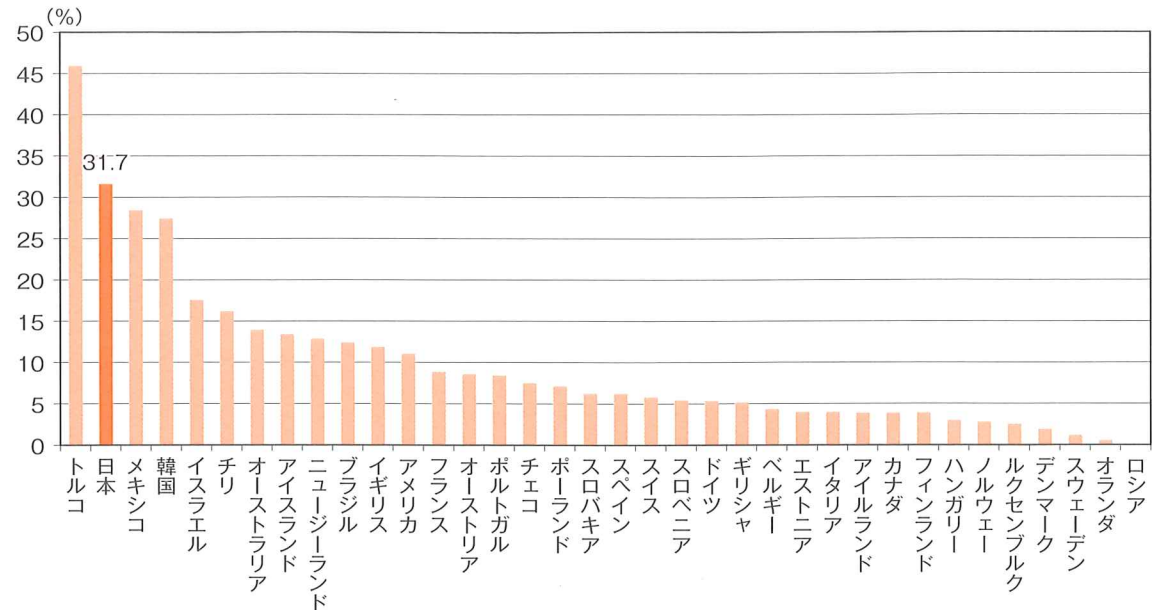
イギリスの評価機関に「優れている」と認められた施設のレビューを見ると、子どもの活動の選択肢が多く、子どもの意見や自由が尊重されている様子がうかがえます。自分のパソコンを持ってこられることや、コンピューターゲームの遊びが認められている例も見られ、工作、調理活動、楽器演奏のほか、植物の栽培、施設の模様替えなども行われています。健康的な食生活を学ぶ場として、おやつにパン、ハム、果物、サラダ、ヨーグルトなどから、子どもたちが自分たちで選ぶ取り組みもありました。

このように、放課後児童クラブが子どもにとって魅力的な場所となっている背景には、子どもの意見を聞くことが重視されていることがあります。子どもと親がスタッフと一緒に夏休みの活動計画を立てたり、子どもたちの選挙で選ばれた子ども委員が、定期的に委員会を開いて運営のあり方を議論し、それが反映されるといった例もあります。子どもたちを放課後児童クラブのオーナーと位置付け、活動内容やおやつメニューなどが子どもの意見をふまえて改善されている施設を、国が「優れた施設」と評価し、奨励しています。

子どもの権利を軸にした放課後対策

また、海外では放課後児童クラブ以外にも、子どもたちの放課後の充実に向けた様々な取り組みが見られます。例えば、フィンランドでは、職員が常駐する屋内施設のある児童公園「レイッキピイスト（Leikkipuisto）」があるほか、多くの地域の図書館に子ども用のスペースが設けられ、本や漫画を読んだりパソコンを使ったりできます。ドイツでは、子どもが動物の飼育や植物の育成に毎日たずさわられるように、土地と資金が政府から支給され、ボランティア団体が運営を任されている青少年農場があります。イギリスでは、道路を一定時間封鎖して、子どもの遊び場に活用する取り組み（play street）（※3）や、車に住民の活動を優先した通行を求める取り組み（home zone）があります。

また、イギリスでは、子どもの福祉的な対応の充実や、文化的な活動の充実を図らなければ、学力の向上も実現できないとの考えから、2005年より「拡大大学校」(Extended School)という概念で、学校の福祉・文化機能の充実が図られてきました。すべての



(注) 2011年もしくは最新のデータ (資料) OECD Better Life Index

図表2 週50時間以上働く雇用者の割合

た。

日本の子どもの放課後への期待

海外の動向をふまえ、日本の子どもの放課後の課題を4つ挙げておきたいと思えます。

第一に、子どもが放課後を創るといふ視点を大事にすることです。子どもたちが楽しく生き生きと過ごしている放課後児童クラブには、大人が活動内容や規則を決めるのではなく、子どもが自分たちで考えて決めることができたり、チャレンジできる環境があるように思えます。例えば、本太学童クラブ（埼玉県さいたま市）では、子どもたちが学童保育で楽しいと感じていることとして、サッカーなどの様々なスポーツ、川遊びやキャンプなどの外出、将棋、カード遊び、ごっこ遊びなどの多様な活動があることに加え、班でおやつを決めて、材料の買い物に行って、自分たちで作れることを、多くの子どもが挙げていました（※2）。

また、事業所内に設置された大里学童KBAスクール（千葉県大網白里市）では、年上の子どもが年下の子どもを面倒を見るといふ、「子どもによる子ども」のための学童保育」を掲げ、土曜保育の昼食は子どもも自らが調理するなど、子どもたちが運営の主導権を握っています。

こうした取り組みにおいては、子どもは一方的に指導される存在ではなく、子どもも自分の意見を持ち、放課後の生活を自分たちで創っていくことができると思われています。そして、子どもたちのそうした経験は、放課後児童クラブの満足度を高めるといふ点で、財政面でも効果的であり、さらには、成熟した市民社会を担う大人を育てるといふ重要な役割を担っています。

第二に、子どもを学校に閉じ込めるのではなく、まち全体で子どもの放課後を豊かにしていくという方向性です。政府は放課後子ども総合プランを打ち出し、

最後に、子どもの放課後をめぐる言葉の使い方について触れておきたいと思えます。国は、制度化当初より一貫して、一般に使用されている「学童保育」という言葉ではなく、「放課後児童クラブ」という言葉を使ってきました。また、これまで施設の職員は、一般に「指導員」と呼ばれ、国の放課後児童クラブガイドラインでも「放課後児童クラブには、放課後児童指導員を配置すること」となっていました。子ども・子育て支援新制度への移行にあたって国が定めた基準においては、「放課後児童支援員を置かなければならない」と、「指導員」が「支援員」という言葉に置き換えられました。一般に使用されている「保育」「指導」という言葉には、子どもは未熟であり、大人が守り導く必要があるという子どもをイメージさせます。子どもの権利条約が掲げる、「育つ権利」「参加する権利」を持つという子どもを視に照らせば、「クラブ」「支援」という言葉の使用は、時宜を得たものと評価できます。現場レベルで長年使用されてきた言葉を変えることは、かなりの困難が伴うものと思われませんが、「指導」が「支援」に変わったことは、放課後児童クラブが「大人のため」から「子どものため」に大きく転換することの象徴ととらえるべきではないかと感じます。言葉が変わるだけでなく、実質的な転換が図られるか、今後の放課後児童クラブの動向に注目していきたいと思えます。

（※1）池本美香「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年 勁草書房

（※2）本太学童クラブ「ひるまのきょうだい―本太学童クラブ30年のあゆみ」2013年

（※3）イギリスでは遊び場道路を始めるためのマニュアル（Playing Out: How to organise playing out sessions on your street-a step-by-step manual）が発行されており、ブリストル市のホームページでは、自治体としてこうした取り組みを積極的に支援していることが紹介されている（http://www.bristol.gov.uk/press/children-and-young-people/bristol-leads-way-supporting-street-play）。

学校施設の徹底活用を打ち出していますが、公園、図書館、道路、事業所、近隣の家庭なども活用し、放課後に子どもが過ごす場所の選択肢を増やすことが期待されます。

第三に、放課後児童クラブと学校教育との関係を本的に見直すことが期待されます。日本では学校は文部科学省、放課後児童クラブは厚生労働省と所管が異なりますが、海外では教育省で所管が一元化され、学校施設内に放課後児童クラブがあり、学校長が両施設の責任者となつて一体的に運営されている国もあります。こうした国では、放課後児童クラブの仕事と午前中の学校の仕事を組み合わせ、安定したフルタイムの職としたり、逆に学校教員の労働時間を短縮して授業の質を上げるために、授業以外の教員の仕事を放課後担当の職員に任せていこうとしている国もあります。学校教員と放課後児童クラブの職員を同じチームの一員と位置付けることで、お互いの情報の共有化が進み、教育・保育双方の質向上にも役立つと考えられています。日本は学校教員の労働時間が国際的にみて非常に長く、在職者に占める精神疾患による病気休職者の割合が10年間で約2倍になるなど、学校教育にも多くの課題があります。

第四に、親の働き方の見直しが必要とされます。日本は諸外国と比べて長時間働く人の割合が非常に高く（図表2）、放課後児童クラブの利用時間も長時間化する傾向にあります。親と過ごす時間も子どもにとつてはまだ必要です。親に時間を与えることは、子どもが親と一緒に過ごす時間を増やすだけでなく、地域の子ども放課後のサポーターが増えることにもつながります。あるいは、職場に子どもを連れて行けるような働き方が認められれば、親にとって助かるだけでなく、子どもにとつて貴重な職場見学の機会ともなり得ます。

