

児童福祉事業の理念と経営の実際

——放課後児童健全育成事業を事例として——

杉 山 直

キーワード：放課後児童健全育成事業、学童保育、「公立公営」型、「民営」型、指導員

はじめに

2001年6月、男女共同参画会議「仕事と子育ての両立支援策に関する専門委員会」は提言（以下「提言」とする）を出し、同年7月6日、「仕事と子育ての両立支援策の方針について」が閣議決定された。

その提言では「仕事と子育ての両立は、働く親にとって、人間として生きていくうえで不可欠の条件であり、その条件が満たされてこそ、社会全体も人間性に満ちた持続可能な発展をとげることができる。残念ながらわが国の仕事と子育ての両立の環境は、他の先進国に比べても不十分である。子育て年齢の女性の労働力率は低く、いわゆるM字型の女性労働力率が最も明確に現われている先進国である」という基本認識を述べ、「1 両立ライフへの職場改革」、「2 待機児童ゼロ作戦」、「3 多様で良質な保育サービスを」、「4 必要な地域全てに放課後児童対策を」、「5 地域こぞって子育てを」という施策を提言している。

さて、「仕事と子育ての両立支援」といった場合、育児休業や弾力的な勤務時間制度、保育所の量的拡大と質的充実など、主に幼児との関係での支援策をイメージすることが多いのではないだろうか。しかし実際は、小学校入学以降も仕事と子育ての両立は、困難が多い。例えば、東京都労働経済局労政部労働組合課女性労働係『東京の女性労働事情 平成12年度版』（2001年3月）によれば、「育児のために仕事を辞めようと考えたことがありますか」という問いに対する答えの「よくある」、「たまにある」の合計をみると、「1才未満」58.5%、「3才未満」58.6%、「3才以上」55.4%、「小1～3」43.9%、「小4～6」44.5%となっている。だが、小学校に入った子どもとの関係での支援政策は、社会的に、それほど大きくとりあげられなかったように思われる。

ところで、提言は「放課後児童対策」をとりあげているが、その実態をどれほど具体的に把握しているのだろうか。提言にある「専門調査会における議論」をみても、疑問視せざる得ないような発言があるように、その実態は社会的にあまり知られていない。

そこでここでは、「仕事と子育ての両立支援策」として、この「放課後児童対策」の現状をみることにしたい。この「放課後児童対策」の具体的な内容であるが、提言の中の「専門調査会における議論」をみると、「放課後児童健全育成事業」、つまり学童保育を意識したものと考えられる。したがって、ここではこの学童保育を取りあげ、その現状を明かにしたい。

また、提言は「放課後の居場所拡充計画」において「受け入れ体制の整備に当たっては、公的施設を活用するとともに、運営は民間主体を極力活用し、最小コストで最大のサービスの実現を図る」と述べているが、果たしてこれで学童保育が充実していくであろうか。「民間主体」の意味は後に検討するが、今行われている民間主体の現実を名古屋市の学童保育の実態から、検討してみたい。全国的に学童保育が「公立公営」化されている中で、名古屋市は「運営委員会」による運営方式をとっており、「公立公営」ではない。名古屋市の学童保育の実態は、「民間主体」の運営を考察するひとつの材料となると考えられる。

1. 「仕事と子育ての両立」支援策としての学童保育

まずはじめに、「放課後児童健全育成事業」、つまり学童保育が仕事と子育ての両立支援策としての制度である点について確認しておこう。

1967年に全国学童保育連絡協議会が発足したが、その時点で学童保育は全国に515か所あり、その後、増え続け1997年には9,048か所にまでなっている。しかしながら、関係者のねばり強い運動にも関わらず、それまで学童保育は国として制度化されていなかった。

ところで1997年6月、国会で「児童福祉法等一部を改正する法律」が可決成立し、1998年4月1日、施行された。この児童福祉法の一部改正により、学童保育は制度化され「放課後児童健全育成事業」という名称で、児童福祉法第6条の2第6項において、次のように明記された。

「この法律で、放課後児童健全育成事業とは、小学校に就学しているおおむね10歳未満の児童であって、その保護者が労働等により昼間家庭にいないものに、政令で定める基準に従い、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および生活の場を与え、その健全の育成を図る事業をいう。」

そして、さらに社会福祉事業法第2条の2において、「第2種社会福祉事業」として位置づけられた。

さて、児童福祉法に規定された学童保育であるが、これは次のように理解される。

「夫婦共働き家庭の一般化に伴い、放課後保護者が面倒をみることでできない小学校低学年の児童については、放課後の一定時間、遊びや生活を与えて、その健全育成を図るとともに、あわせてその家庭の子育てと仕事の両立の支援を図る必要性が増大したことから、(中略)普及を図ることとしたものである。」⁽¹⁾

ここから、学童保育は働く親をもつ子どもに対して、「適切な遊びおよび生活の場を与え、その健全の育成を図る」だけでなく、「子育てと仕事の両立」を支援することを目的とした事業であることがわかる。

また同様のことは、1998年4月9日の厚生省児童家庭局長通知の「放課後児童健全育成事業の実施について」の中で、「児童家庭福祉制度を見直して、質の高い子育て支援の制度として再構築を図ったところである。その中で、児童の健全育成施策のひとつとして新たに法制化されたのが、放課後児童育成健全事業」であると述べていることから、理解されよう。

こうした学童保育について、政府は2001年7月、「仕事と子育ての両立支援策の方針について」で、2004年度までに全国で15,000か所とすることを決めた。

2. 学童保育の全国的状況の概観

では、今日の学童保育の状況はどのようになっているのであろうか。全国的な状況を全国学童保育連絡協議会や厚生省（当時）の調査を使って、概観することにしよう。

(1) 学童保育数

全国学童保育連絡協議会によれば、2002年5月1日現在の全国の学童保育数は前年より995か所増え、過去最高の12,825か所である。同調査では全国の小学校数を23,964校とし、学童保育の設置率を53.5%としている。学童保育の設置率が50%を超えたのは、はじめてのことである。学童保育が制度化がされた1998年度から、3,198か所も増加しており、学童保育の制度化がいかに意味あるものか理解できよう（表1）。

また、1か所でも学童保育のある市町村の数は2,147市町村であり、前年度より211市町村増えている。その結果、設置率は61.5%となっている。最も設置率の高い都道府県は大阪府の100.0%であり、最も設置率の低いのは愛媛県の31.4%である。

(2) 運営形態

次に学童保育の運営形態をみよう。学童保育は、設置の基準が定められておらず、自治体の方針

表1 学童保育数の推移

年 度	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
学童保育数	7,516	7,863	8,143	8,514	9,048	9,627	10,231	10,976	11,830	12,825

(注) 1. 全国学童保育連絡協議会「2002年度 学童保育数調査の報告」より作成。

2. URL:<http://www2s.biglobe.ne.jp/~Gakudou/> (2002年10月25日アクセス)。

表2 運営主体別の学童保育数

実施形態	学童保育数	%
公立公営	6,262	48.8
公社等に行政が委託	554	4.3
社会福祉協議会に行政が委託	956	7.5
社会福祉協議会（行政からの補助あり）	47	0.4
地域運営委員会に行政が委託	1,411	11.0
地域運営委員会（行政からの補助あり）	641	5.0
父母会に行政が委託	902	7.0
父母会運営（行政からの補助あり）	571	4.5
父母会運営（補助なし）	49	0.4
社会福祉法人等に行政が委託	858	6.7
法人・個人の運営（行政からの補助あり）	304	2.4
法人・個人の運営（補助なし）	136	1.0
その他	134	1.0
合計	12,825	100.0

（注）表1と同じ。

によって運営形態や開設場所が異なっているが、おおよそ次の3つの形態に分けることができる。

第1は、自治体が直接経営する「公立公営」型である。第2は、自治体が施設や設備を用意して、運営を社会福祉協議会などに委託する「公設民営」型である。そして最後は、父母会や社会福祉法人などが経営する「民営」型である。

表2は、その運営主体別を詳しくみたものである。

自治体が運営する「公立公営」が最も多く、次いで「地域運営委員会に行政が委託」となっている。この地域運営委員会というのは、地域の民生委員や児童委員など、いわゆる「役職者」と親の代表によって運営委員会を構成し、これが行政からの「補助金」を受け取る組織となって、学童保育を運営する方式である。しかし、実際の運営は学童保育に関わる親が構成する父母の会が行っている。全国学童保育連絡協議会の調査によると、「公立公営」や社会福祉協議会が実施するところや、社会福祉協議会が実施する形態と「法人や個人」が経営するところが増加しており、地域運営委員会による運営は減少している。

「公立公営」や「公社等に行政が委託」、「社会福祉協議会に行政が委託」というように、自治体が運営に責任をもつ形態が増加しているが、これは学童保育が児童福祉法第21条の11において「放課後児童健全育成事業の利用の促進」が規定化されたことが背景にある。

(3) 入所者数と学年

先にみたように、児童福祉法で学童保育は「小学校に就学しているおおむね10歳未満の児童」

表3 学年別入所児童数

	1年生	2年生	3年生	4年生	5年生	6年生	その他	総数
児童数	119,638	94,073	67,091	17,758	10,329	6,425	2,637	317,951
割合(%)	37.7	29.6	21.1	5.6	3.3	2.0	0.8	100.0

(注) 1. 厚生労働省統計表データベースシステムよりデータを入手し作成。
 2. URL:http://www.dbtk.mhlw.go.jp/toukei/cgi/j_kensaku (2002年10月25日アクセス)。

を対象とするとあったが、1998年4月9日の「実施要項」では「その他健全育成上指導を要する児童も加えることができる」としている。この点の解釈については、1998年4月9日の厚生省児童家庭局育成環境課長通知の「放課後児童対策事業の実施について」で、「①一部に10歳を越える放課後児童も含まれること」と述べているように、厚生省（当時）の見解は、10歳未満に限定した解釈はとっていない。

では、実際にどの学年の子どもがどのくらい入所しているかをみよう。

表3は、1999年10月1日現在の学童保育に入所している子どもの数である。全入所者の9割以上が、3年生以下となっている。4年生以上になると、学童保育を必要としなくなる場合もあるが、自治体によっては、入所の学年を3年生までに限定しているところもある。

(4) 開所時間と閉所時間

親が働いている間、子どもは学童保育にいるが、問題は学童保育がいつから開き、いつ終わるか、ということである。特に、閉所時間は親の就労に影響する。表4は、開所時間の状況を示し、表5が閉所時間の状況を示している。

開所時間は「13時00分～14時59分」が多く、9割近くが14時59分までに開いている。小学校低学年の場合、帰宅時間が早いため、多くの学童保育はこれに対応していることがわかる。

表4 開所時間

	9時59分前	10時00分～12時59分	13時00分～14時59分	15時00分以降	不詳	総数
学童保育数	605	2,761	5,591	147	5	9,109
割合(%)	6.6	30.3	61.4	1.6	0.1	100.0

(注) 表3と同じ。

表5 閉所時間

	16時00分以前	16時01分～17時00分	17時01分～18時00分	18時01分以降	不詳	総数
学童保育数	25	4,299	4,322	458	5	9,109
割合(%)	0.3	47.2	47.4	5.0	0.1	100.0

(注) 表3と同じ。

閉所時間は17時00分までのところと、18時00分までのところに分かれており、「18時01分以降」は少ない。17時00分や18時00分で閉まるというのは、現在の親の労働実態に対して、果たしてどれだけ対応しているのだろうか。

なお、2002年度から学校週5日制の完全実施となり、毎週土曜日は休業日となった。土曜日に働く親もいるわけであるが、学童保育は土曜日の休業日にどのように対応しているのだろうか。全国学童保育連絡協議会が2002年1月にまとめた調査によると、回答のあった市町村の61.8%が「完全実施後・開設する」と答え、「閉じる」が14.7%、「検討中・不明」が23.5%であった。そして、調査結果などをふまえて、4月以降の状況を推測し、「約7割が開設、約3割が閉所する」としている⁽²⁾。

(5) 平均月額利用料

表6は、学童保育の運営主体別の平均月額利用料をみたものである。

自治体が運営する学童保育数は4,498か所(49.4%)と半数近くあり、次いで「父母会」が1,409か所(15.5%)となっている。月額利用料を全体でみると、4,000円未満が52.4%と半数を超えているが、運営主体によって金額は異なっている。「父母会」や個人など、「民営」型は利用料は「1万円以上」が多く、他と比べて高くなっていることがわかる。

表6 平均月額利用料

運営主体 (数)	0円	2千円 未満	2~4千円 未満	4~6千円 未満	6~8千円 未満	8千~1万円 未満	1万円 以上	総数
市町村	755	926	1,622	754	286	113	42	4,498
社会福祉法人等	154	174	205	129	183	85	178	1,108
父母会	15	11	57	97	140	158	931	1,409
任意団体	45	61	272	206	128	82	430	1,224
個人	2	2	5	7	15	7	58	96
その他	287	31	156	103	116	20	61	774
総数	1,258	1,205	2,317	1,296	868	465	1,700	9,109
運営主体 (%)	0円	2千円 未満	2~4千円 未満	4~6千円 未満	6~8千円 未満	8千~1万円 未満	1万円 以上	全体の 構成比(%)
市町村	16.8	20.6	36.1	16.8	6.4	2.5	0.9	49.4
社会福祉法人等	13.9	15.7	18.5	11.6	16.5	7.7	16.1	12.2
父母会	1.1	0.8	4.0	6.9	9.9	11.2	66.1	15.5
任意団体	3.7	5.0	22.2	16.8	10.5	6.7	35.1	13.4
個人	2.1	2.1	5.2	7.3	15.6	7.3	60.4	1.1
その他	37.1	4.0	20.2	13.3	15.0	2.6	7.9	8.5
構成比(%)	13.8	13.2	25.4	14.2	9.5	5.1	18.7	100.0

(注) 表3と同じ。

名古屋市の事例でも明かとなるが、こうした「父母会」は、行政からの助成金だけで経営することができず、それが利用料に反映され高額となるのである。また、利用料が高額となることをさけるため、「父母会」などでは不用品などを集めてバザーなどの収益事業を行っているが、これは親の運営上の負担を重くしている。

なお、こうした民営型の保育料について、次のような指摘がある。

「保護者の負担感は今まで保育園に保育料を納入していた金額に対し、就学後保育時間が短くなる割合と、地域における保護者の平均的な収入等が利用料のいわゆる地域相場を形成しておりそれらを上回ると高いと感じられるのではないかと思われる。」⁽³⁾

(6) 開設場所

すでにみてきたように、学童保育は量的な拡大を続けてきているが、では、その学童保育はどこに開設されているのであろうか。学童保育は、子どもの生活の場でもあり、生活上の安全や生活環境にとって、設置場所は重要な点である。その学童保育の設置場所を示したのが表7である。

開設場所は、公設化の傾向にあわせて公的施設が多く、その中では学校内施設が多く、1997年より増加している⁽⁴⁾。一方、1997年において13.6%を占めていた「民家・アパート」は減少し、9.2%となっている。この「民家・アパート」は学童保育の中でも、劣悪な環境にあるが、まだ全体の約1割となっている。この状況について、全国学童保育連絡協議会では、学童保育を必要とする家庭が多い大都市において「民家・アパート」が多いことを指摘し、次のように述べている。

「民家・アパートの多い市町村は、大阪市（131）、横浜市（108）、名古屋市（56）、札幌市（50）、さいたま市（29）、平塚市（21）、仙台市（17）、神戸市（17）、函館市（17）などで、これらの合計は、446か所となり、民家・アパートの4割以上を占めています。」⁽⁵⁾

表7 開設場所

開設場所		2002年 (%)	1997年 (%)
公 的 施 設	学校施設内	5,557 (43.3)	39.8
	児童館内	2,399 (18.7)	22.5
	その他の公共施設	2,461 (19.2)	17.0
	合 計	10,417 (81.2)	79.3
民家・アパート		1,179 (9.2)	13.6
法人施設内		807 (6.3)	3.9
その他		422 (3.3)	3.2
合 計		12,825 (100.0)	100.0

(注) 表1と同じ。

(7) 指導員

学童保育に信頼して子どもを預けることができるためには、質の高い保育サービスが必要である。学童保育には、子どもを保育する「指導員」⁽⁶⁾がいるが、保育サービスの質は、この指導員にかかっている。幼児の保育所は、親が幼児を保育所まで連れていくが、学童保育の場合、子どもが自分で学校から学童保育まで帰ってこなければならない。言い換えれば、子どもにとって学童保育が「毎日の生活の場」⁽⁷⁾とならないと、子どもたちは学童保育に帰ってこない。そのようになれば、親の就労に支障をきたすのは明かである。つまり、「学童保育とは『遊びたい時には行く、そこで遊びたくなければ行かなくてもいい』という場とは違って、子どもたちの毎日の居場所とならなくてはいけないところなのです。そのためには専任の指導員の配置等の条件と、固有の仕事内容が必要不可欠」⁽⁸⁾なのである。

1) 指導員数

さて、その指導員の全国的な人数であるが、それは表8のとおりである。

厚生省（当時）によると1997年10月1日時点で全国に26,871人の指導員がいる。すでにみて

表8 指導員数

	総数	%	常勤	非常勤	非常勤の割合(%)
運営主体	26,871	100.0	11,960	14,911	55.5
市町村	12,670	47.2	5,232	7,438	58.7
社会福祉法人等	3,481	13.0	1,595	1,886	54.2
父母会	4,180	15.6	2,273	1,907	45.6
任意団体	3,601	13.4	1,992	1,609	44.7
個人	262	1.0	153	109	41.6
その他	2,677	10.0	715	1,962	73.3

(注) 表3と同じ。

表9 運営主体と指導員数

	指導員総数	学童総数	1学童当たりの指導員数
運営主体	26,871	9,109	2.9
市町村	12,670	4,498	2.8
社会福祉法人等	3,481	1,108	3.1
父母会	4,180	1,409	3.0
任意団体	3,601	1,224	2.9
個人	262	96	2.7
その他	2,677	774	3.5

(注) 表3と同じ。

きたように、今日まで学童保育は増加しているから、指導員の数は増加しているであろう。ちなみに、1997年時点で厚生省の調査では学童保育に在籍する子どもは317,951人であるから、指導員一人あたりの子どもの人数は34.9人と多い。また、同様に学童保育数は9,109か所であるから、一学童保育あたり、2.9人の指導員を雇用していることになる。

運営主体別に雇用している指導員数をみたものが、表9である。

「市町村」の平均が2.8人で「父母会」が平均3.0人となっており、「公営」型の方が「民営」型より指導員数がわずかながら、少ない点を見ることができよう。

また、表8から「常勤」より「非常勤」の方が多く、非常勤は「市町村」など「公営」型の方が「父母会」などの「民営」型より多く、「公営」型は人的な面で「安上がり」な政策をとっている。

なお、「公設公営」による学童保育が増えてきたが、このように「市町村」における非常勤が多いという傾向はかわらず、非常勤による拡張がすすめられているようである⁽⁹⁾。

2) 年齢層と勤続年数

次に指導員の年齢層と勤務年数である。

表10が年齢層で、表11が勤務年数である。年齢層では40歳代と50歳代前半が多くなっており、30歳代に「谷間」を示している。

勤務年数は5年未満を数字をみると、53.2%となり、指導員の半数は5年未満で入れ替わっていることがわかる。全国学童保育連絡協議会『学童保育で働く指導員』2001年によると、回答のあった93.4%が女性であった⁽¹⁰⁾。そして「非正規職員」が69.7%となっている。

表10 年齢構成

年 齢	(%)
19歳未満	0.1
20歳～24歳	6.3
25歳～29歳	10.7
30歳～34歳	6.7
35歳～39歳	10.6
40歳～44歳	18.3
45歳～49歳	19.6
50歳～54歳	16.4
55歳～59歳	7.9
60歳以上	3.2
無回答	0.1
合 計	100.0

表11 勤務年数

勤 務 年 数	(%)
1年未満	13.4
1年以上2年未満	11.5
2年以上3年未満	11.2
3年以上5年未満	17.1
5年以上10年未満	23.4
10年以上15年未満	10.6
15年以上	11.7
無回答	1.1
合 計	100.0

(注) 表3と同じ。

(注) 全国学童保育連絡協議会『学童保育で働く指導員』、2001年より作成。

表 12 年収

	100万円未満	100万円以上 200万円未満	200万円以上 300万円未満	300万円以上 500万円未満	500万円以上 800万円未満	800万円以上	無回答
公営・正規職員	0.8	0.8	2.5	18.0	48.4	12.3	17.2
公営・非正規職員	23.6	37.4	23.5	1.9	0.1	0.3	13.2
公社・社協運営	19.5	31.6	22.6	6.3	1.6	1.1	17.4
父母会・運営委運営	23.3	37.5	16.5	7.0	1.1		14.5
法人個人運営	22.4	36.5	10.6	12.9	4.7		12.9
総計	21.6	34.0	18.7	5.8	4.1	1.1	14.7

(注) 表 10 と同じ。

つまり、ここから 40 歳代、50 歳代前半の女性で、かつ「非正規職員」という指導員の姿が浮かび上がってくる。特に、「公営」や「公社・社会福祉協議会」において「非正規職員」が圧倒的に多いことを考えると⁽¹¹⁾、「公営」型においては、今みた女性指導員が多いことが考えられる⁽¹²⁾。

3) 賃金

先に、最後に指導員の賃金を年収の面からみることにする。

表 12 が指導員の年収である。なんと 55.6% が年収 200 万円以下である。さらに、年収 100 万円未満が 20% も存在している。ただし、雇用形態別にみると、「公営・正規職員」は公務員であるため、相対的に賃金は高い。言い換えると指導員の圧倒的多数である非正規職員及び「民営型」の指導員の賃金は、きわめて低いものとなっている。この「民営型」の低賃金は、学童保育の財政力からであり、すでにみたように結果として指導員が早く退職し、全体として指導員の勤続年数が短いことなどが理由として考えられる。いかに学童保育がもつ社会的意味を理解できていたとしても、年収 200 万円以下の賃金で、どれだけ学童保育の指導員という仕事に、人生をかけることができようか。指導員が圧倒的に女性であるというのは、賃金面から、男性が指導員として働き続けることを制限しているのである。

(8) 学童保育の現状

これまでみてきたように、国の制度となった学童保育であるが、その実態は、きわめて劣悪であるかが理解できよう。

国の助成金総額は 2002 年度において、68 億 8,000 万円と増額されているが、助成単位は一学童保育当たり、152.8 万円と前年度と同額である。明かに助成金が少なく、そうしたことから、学童保育の質的充実が困難となっている。これでは、子どもと指導員に劣悪な環境を押しつけて、「私たちとしての学童保育」を拡大してきた、と言われても仕方ないであろう。

また親との関係では、学童保育の対象が 3 年生に限定されているところが多く、また閉所時間も

午後5時までのところが多く、親のニーズから離れていると言えよう⁽¹³⁾。

3. 名古屋市内の学童保育の現状

では、次に名古屋市の学童保育を事例として、「民間主体」による学童保育の実態を筆者の調査結果をもとに明かにしていこう。

(1) 名古屋市の制度

まずはじめに、名古屋市の学童保育に対する制度をみよう（以下、2002年度の「留守家庭児童育成会運営助成要綱」による）。

1) 行政への登録

名古屋市の学童保育は、多くが地域の「留守家庭児童育成会」に対して、「運営助成金」を交付するという方法をとっている。この「留守家庭児童育成会」は、社会福祉法人またはその他の団体で、名古屋市の登録を受けていなければならない。そして、登録できる条件として、5名以上の「運営委員」で「運営委員会」を組織し、運営委員には、必ず地域の「児童委員」が1名以上含まれておらなければならない。他に区政協力委員、PTA役員や子ども会育成会会長が、委員の過半数を占めていなければならない。

また、子ども数は「10人以上おおむね40人」までで、保育日は日曜日、祝日、年末年始を除き毎日であり、保育時間は「午後5時」までである。

名古屋市の場合、「留守家庭児童」とは、小学校1年生から3年生までであり、後でみる助成金は3年生までが対象となる。

指導員は、「教員又は保育士の資格を有する」か指導員として「1年以上の経験」のある者を1名以上置かなければならない。

施設設備も定められており、面積が24.75㎡以上の「指導室」と机等の備品を備えなければならない。

こうした「留守家庭児童育成会」として登録された学童保育に対して、名古屋市は助成金を交付するのである。

なお、制度としては運営委員会が学童保育を運営することになっているが、実際には学童保育の親の組織である「父母の会」が運営している。したがって、学童保育の経営は、親の負担によって行われているのである。運営委員会による学童保育の親は、利用料も支払い、自ら学童保育の経営にあたっているのである。

表 13 名古屋市の助成金

	助成金（月額）	福利厚生費（月額）	指導室使用料
小規模	126,900	2,000	24,000
大規模	229,900	4,000	24,000
	特別手当（6月）	特別手当（12月）	健康診断経費（年額）
小規模	102,400	139,900	4,000
大規模	204,800	280,000	8,000

- (注) 1. 名古屋市の 200 年度「留守家庭児童育成会運営要綱」より作成した。
 2. 「小規模」は子ども数 19 人以下、指導員が 1 名以上の学童保育をいう。
 3. 「大規模」は子ども数が 20 人以上、指導員が 2 名以上の学童保育をいう。
 4. 「小規模」、「大規模」は筆者が便宜的に使ったものである。
 5. 「指導室使用料」は、指導室を貸借している場合、使用料の月額の 3 分の 2 相当であり、かつ 24,000 円が限度である。

2) 助成金

助成金は「基準手当」、「4 月期等（小学校の入学式の日から 4 月末までの間において学校休業日を除いた日及び始業式・終業式・卒業式）の対応手当」、「短縮授業日（小学校の夏季休業前 2 週間において学校休業日・始業式・就業式を除いた日）の対応手当」、「学校の長期休業中の午前対応手当」、「補助指導員の配置費」、「物件費」の合計が交付される。そしてさらに、他の加算金が交付されるが、それを表 13 にまとめた。

単純に「助成金」と「特別手当」で助成年額を掲載してみると、子ども数が 19 人以上で、指導員が 1 人以上いる学童保育で 1,765,100 円であり、子ども数が 20 人以上で、指導員が 2 名以上いる学童で 3,243,600 円である。

なお、障害児の受け入れについては、障害児を「4 名以上」受け入れている場合、月額 118,300 円を助成している。

(2) 学童保育の現状

2002 年において、運営委員会による学童保育は 183 か所あり⁽¹⁴⁾、筆者は 2002 年 6 月に、この学童保育すべてに調査票を郵送し、学童保育の実態調査を行った。回答数 46（回答率 25.1%）であった。以下、この調査結果を使って、名古屋市の運営委員会による学童保育の実態を明かにしていく。

1) 学童保育の概観

① 学童保育の規模

まずはじめに学童保育の規模である。表 14 は、子どもの数である。調査結果では、すべての学童保育で 4 年生以上を受け入れているから、子どもの数には 4 年生以上が含まれている。名古屋市は学童保育の規模を「10 人以上おおむね 40 人までであること」としているから、この規模内にお

表 14 子ども数

子ども数	10-20人未満	20-30人未満	30-40人未満	40-50人未満	50人以上	合計
回答数	6	13	16	8	3	46
回答数 (%)	13	28	35	17	7	100

表 15 世帯数

	10世帯未満	10-20世帯未満	20-30世帯未満	30-40世帯未満	40世帯以上	合計
回答数	1	8	20	15	2	46
回答数 (%)	2	17	43	33	4	100

表 16 学区数

	1学区	2学区	3学区	4学区	5学区	合計
回答数	17	19	7	2	1	46
回答数 (%)	37	41	15	4	2	100

さまっている。

②世帯数

次に学童保育に子どもを入所させている世帯数である。表 15 にあるとおり、20 世帯から 39 世帯までが多くなっている。すでに述べたように、親が学童保育の経営にあたるから、世帯数が少ないと経営の負担は大きくなる。20 世帯未満の学童保育は、財政的にも親の負担も大きいのではないだろうか。

③学区数

ところで、学童保育は子どもの体力や安全面などから、最低一学区にひとつの学童保育があることが望ましいが、実際はどのようになっているのであろうか。子どもが通う小学校のある学区に学童保育があることで、親は子どもの日常生活に安心感をもつことができる。

表 16 は、学区数を答えたものであるが、一学区は 37% であり、多くは二学区以上となっている。これは、学区において学童保育の必要性があるが、一学区では子どもの数が不足し、経営することができず、複数学区となっていることが推測される。

④閉所時間

名古屋市は閉所時間を午後 5 時までとしていたが、実際、その時間までに帰宅できる親はどれだけいようか。親が学童保育を経営しているから、閉所時間は親の就労実態と指導員の労働との調整で、設けられていることが考えられる。

表 17 平日の閉所時間

	17-17:30の間	17:30-18の間	18-18:30の間	18:30-19の間	19:00以降	合計
回答数	1	9	29	6	1	46
回答数 (%)	2	20	63	13	2	100

表 18 土曜日の閉所時間

	17時前	17-17:30の間	17:30-18の間	18-18:30の間	18:30-19の間	無回答	合計
回答数	5	6	15	16	2	2	46
回答数 (%)	11	13	33	35	4	4	100

表 17 は、平日の閉所時間である。

17 時前に閉所する学童保育はなく、17 時以降まで保育をしており、18 時から 18 時 30 分の間まで保育する学童保育が多いことがわかる。

ところで、親の実態にあわせて、閉所時間をどのようにしていくのかを尋ねたが、その結果、「親の帰宅時間が遅くなっており、保育終了時間を延長する必要がある」が 52%（回答数 24）で、「特に見直す必要はない」が 33%（回答数 15）となっており、閉所時間を延長する必要性を考えている学童保育が多いことがわかる。

すでに述べたように、2002 年度から学校週 5 日制の完全実施となったため、毎週土曜日は休業日となった。土曜日においても、働く親はおり、学童保育はそうした親の実態に対応しなければならない。調査結果では、土曜日において「すべて開設している」が 87%（回答数 40）であり、「開設していない」と答えた学童保育はひとつだけであり、「開設する日としない日がある」11%（回答数 5）と、多くの学童保育が土曜日に開設していることがわかる。

なお、表 18 は土曜日の閉所時間である。平日より早く閉所する学童保育もあるが、平日と同じ閉所時間となっている学童保育も多いことがわかる。

2) 施設

表 7 で、学童保育の開設場所が「公的施設」に多いことをみたが、では、「民営」型の名古屋市においては、どのようになっているのであろうか。名古屋市の場合、3 年以上継続して使用できる土地が確保できれば、名古屋市が契約した 48.6㎡のプレハブを無料で学童保育は使用することができる制度がある。

表 19 が施設の状況であり、表 20 が施設に対する評価である。

保育施設は「名古屋市プレハブ」が 57%と多く、次いで「民間借家」24%となっている。調査に回答した学童保育は、名古屋市のプレハブを使用しているところが多い。

施設に対する評価は「狭い」54%、「やや狭い」20%と狭いという回答が多い。名古屋市のプレ

表 19 施設

	名古屋市プレハブ	公共施設	小学校内	民間借家	その他	無回答	合計
回答数	26	1	1	11	6	1	46
回答数 (%)	57	2	2	24	13	2	100

表 20 保育施設の評価

	余裕がある	少し余裕がある	ちょうど良い	やや狭い	狭い	無回答	合計
回答数	1	3	7	9	25	1	46
回答数 (%)	2	7	15	20	54	2	100

表 21 指導員数

専任数	0	1人	2人	3人	合計	
回答数	1	23	21	1	46	
回答数 (%)	2	50	46	2	100	
非専任数	0	1人	2人	3人	5人	合計
回答数	4	18	17	6	1	46
回答数 (%)	9	39	37	13	2	100

ハブは広さが行政によって決められているが、この点の評価をみたところ、「狭い」と答えた学童保育は16か所、「やや狭い」が6か所であり、名古屋市のプレハブは狭いという評価が多い。もちろん、「民間借家」は7か所が「狭い」と答えている。

3) 指導員

では次に、子どもたちの保育にあたる指導員についてみることにする。

①指導員数

まず学童保育が雇用する指導員数である。

表 21 は、学童保育が雇用している指導員の数である。専任指導員は、1人が多く、次いで2人であるから、おおよそ学童保育では1名ないし2名の専任指導員を雇用していることになる。非専任指導員も、1人と2人が多く、専任指導員と同じような結果となっている。

性別の調査結果では、男性32%（回答数23）、女性61%（回答数43）、無回答6%（回答数4）となっており、女性指導員が多い。

②年代と勤務年数

ところで、学童保育の全国的状況をみた時、指導員の年齢が40歳代と50歳代に多く、勤務年数が5年未満で半数を超えていることがわかった。「民営」型の名古屋市の場合、どのようになって

表 22 年代

年 代	20-25 歳未満	25-30 歳未満	30 歳代	40 歳代	50 歳代	合 計
回答数	17	21	13	14	6	71
回答数 (%)	24	30	18	20	8	100

表 23 勤務年数

勤務年数	1 年未満	1-5 年未満	5-10 年未満	10-15 年未満	15-20 年未満	20 年以上	無回答	合計
回答数	4	32	7	11	11	2	4	71
回答数 (%)	6	45	10	15	15	3	6	100

表 24 年収

勤務年数	150 万未満	150-200 万 未満	200-300 万 未満	300-400 万 未満	400-500 万 未満	500-600 万 未満	無回答	合計
回答数	2	10	31	20	5	1	2	71
回答数 (%)	3	14	44	28	7	1	3	100

いるのであろうか。表 22 が、指導員の年代の回答であり、表 23 が勤務年数である。年代では 30 歳未満で 54% を占めており、指導員の年齢は若い。

勤務年数は、「1 年未満」と「1-5 年未満」で 51% となり、やはり名古屋市の学童保育においても全国的状況と同様に、指導員の半数は 5 年未満で入れ替わっていることがわかる。

また勤務年数と性別との関係を見たところ、10 年以上勤務する指導員のうち男性 8 名、女性 16 名であり、男性の方が少なく、学童保育が男性にとって、長く働くことが困難な職場であることをうかがわせている。

学童保育は、指導員の経験の蓄積、言い換えれば保育内容の蓄積が重要である。経験豊かな指導員がいることによって、学童保育が子どもの日常生活の豊かさをつくっていく。それが、親にとっての安心であり、学童保育への信頼となっていく。しかしながら、いまみたように、現実には経験ある指導員が育ちにくい環境にある。

③賃金

「民営」型の学童保育が特に、男性にとって長期にわたって働き続けることを困難にしているひとつの理由として、学童保育における低賃金がある。表 24 は指導員の年収をたずねた調査の結果である。

年収 200 万円未満で約 2 割となっており、年収 200 万円以上 300 万円未満が多い。

「学童保育で男性が働いていける保障がほしい。時々このまま働き続けていいのかと考えることがある。」⁽¹⁵⁾と指導員は述べているが、やはり低賃金から生活の見通しがもてず、5 年までに多くの指導員が学童保育を去っていつているのであろう。

なお、社会保険の加入については、90%（回答数 64）の学童保育が健康・厚生年金保険と労働保険に加入している。

4) 利用料

名古屋市からの助成金は、先にみたとおりであり、専任指導員の人件費もまかなえない金額であった。したがって、学童保育は利用者から利用料を徴収し、学童保育を経営している。そして、この場合、多くの学童保育では、共働きの場合とワンペアレントの場合と、利用料の金額を変え、後者の負担を小さくするような措置をとっている。もちろん、こうした措置をとったからといって、助成金が増えるわけではない。

この点の調査結果では、共働きの場合とワンペアレントの場合、金額が異なる学童保育は 83%（回答数 38）、金額が同じ学童保育は 17%（回答数 8）であり、共働きではない家庭の負担を小さくしている。

金額が同じ学童保育の利用料をみると、「1万円から1万2千円未満」が1か所、「1万8千円から2万円未満」が6か所、「2万円以上」が1か所となっており、「1万8千円から2万円未満」が多くあった。

利用料の異なる学童保育の結果は、表 25 のとおりである。

共働きの場合の利用料は、「1.8-2万円未満」が37%と多く、次いで「1.6-1.8万円」が34%となっている。

一方、ワンペアレントの場合の利用料は、「1-1.2万円」が39%で、次いで「1.2-1.4万円」が多くなっている。両者において、4,000円から6,000円の間で利用料に差を設け、ワンペアレントに対して負担の軽減をはかっているようである。

2002年度の名古屋市の保育所保育料は、所得によって異なるが、所得税が課税されている場合、第1子の保育料は7,800円から27,800円である。保育所の保育時間と学童保育の保育時間を考え

表 25-1 利用料

共働きの金額	1.2-1.4万円未満	1.4-1.6万円未満	1.6-1.8万円未満	1.8-2万円未満	2万円以上	無回答	合計
回答数	1	2	13	14	6	2	30
回答数(%)	3	5	34	37	16	5	79

表 25-2 利用料

ワンペアレントの金額	1万円未満	1-1.2万円未満	1.2-1.4万円未満	1.4-1.6万円未満	1.6-1.8万円未満	1.8-2万円未満	2万円以上	無回答	合計
回答数	2	15	7	6	2	3	1	2	32
回答数(%)	5	39	18	16	5	8	3	5	84

た時、親にとって、やはり学童保育の利用料は高く感じられるのではないだろうか。後でみるように、この利用料に対して、負担感を訴える親は多い。

5) 財政状況

①収支の構造

学童保育を経営する上で、当然、費用はかかせない。調査では学童保育の財政状況についてたずねてみた。

まず財政の収支構造である。収入として金額の大きいものは、名古屋市からの助成金、親からの利用料であり、あと学童保育が独自に行う、物品の販売やバザーなどの事業収入がある。これらが収入の中において、どのくらいの割合を占めるかをたずねたが、その結果が表 26 である。

名古屋市からの助成金は収入全体に対して「30-40%未満」が多く、利用料は「50%以上」が多く、さらに事業収入は「10%未満」となっている。つまり、学童保育の収入は名古屋市の助成金と利用料がほとんどであり、利用料収入が大きくなっている。言い換えれば、親の負担に依存した経営となっているのである。

次に支出であるが、調査で回答した学童保育は名古屋市のプレハブが多かったこともあってか、施設賃貸費用の支出割合は「10%未満」が70%（回答数32）と小さく、また「光熱水費」も「10%未満」が65%（回答数30）と小さかった。そこで、ここでは、支出項目として最も大きいと予想される人件費を取りあげる。

表 27 にあるとおり、人件費支出は「80%以上」とする回答が37%あり、65%以上の回答は72%となる。人件費の支出が大きいことがわかる。

②財政状況と改善

利用料と助成金による収入のほとんどが人件費となっている財政構造は、少し考えただけでも、大変な状況であることが予想できる。親としては、高い金額の利用料はさげたいだろうし、しかし、65%以上を占める人件費の中の、指導員に対する賃金は毎年上げなければならないし、しかし、助成金はほとんど増額されず収入の40%にも満たない。

表 28 は、財政状況に対する評価である。

「非常に苦しい」が46%であり、「苦しい」という回答は78%となる。ほとんどの学童保育は、財政的余裕がないのである。

こうした苦しい財政状況においても、2002年度の利用料を値上げをした学童は13%（回答数6）にとどまり、83%（回答数38）の学童保育は、値上げをしていない。

またそして、今後、財政状況の改善に向けた取り組みは、表 29 のように検討されている（複数回答）。

表 26 収入構造

市助成金	10%未満	10-20%未満	20-30%未満	30-40%未満	40-50%未満	50%以上	無回答	合計
回答数	0	2	12	20	3	4	5	46
回答数 (%)	0	4	26	43	7	9	11	100
利用料	10%未満	10-20%未満	20-30%未満	30-40%未満	40-50%未満	50%以上	無回答	合計
回答数	2	0	2	4	9	24	5	46
回答数 (%)	4	0	4	9	20	52	11	100
事業収入	10%未満	10-20%未満	20-30%未満	30-40%未満	40-50%未満	50%以上	無回答	合計
回答数	30	0	9	1	6	0	0	46
回答数 (%)	65	0	20	2	13	0	0	100

表 27 人件費支出の割合

人件費	10%未満	30-40%未満	40-50%未満	50-65%未満	65-80%未満	80%以上	無回答	合計
回答数	2	1	1	4	16	17	5	46
回答数 (%)	4	2	2	9	35	37	11	100

表 28 財政状況

	非常に苦しい	苦しい	やや苦しい	やや余裕がある	ぎりぎりである	無回答	合計
回答数	21	8	7	6	3	1	46
回答数 (%)	46	17	15	13	7	2	100

表 29 財政改善の取り組み (M.A)

	費用の値上げ	収益事業の増収	広報活動の強化	対象学年の拡大	非専任の賃金カット	専任の賃金カット
回答数	10	18	32	4	3	6
回答数 (%)	22	39	70	9	7	13
	非専任の削減	専任の削減	寄付活動	特にない	その他	回答数
回答数	4	1	5	3	5	91
回答数 (%)	9	2	11	7	11	

「広報活動の強化」が最も多くなっているが、これは学童保育の広報を行い、子どもの数を増加させることが目的であろう。ともかく子どもや世帯数を増加させ、収入を増加させようとするものであるが、同時にそれは、親の利用負担や指導員へのしわ寄せをできるだけさけて、財政を改善しようとする方向ともみることができよう。

調査では、この点を裏付ける次のような記述があった。

「児童数が減れば予算的にもっと厳しくなります。すると人件費を減らす方に動きます。悪循環に陥ってしまいます。児童がふえれば、好循環になります。児童がふえれば予算がふえる。保育料を上げずにすむ。事業活動はやれる範囲ですむ。負担が減ると、父母が残りやすいし、入所しやすい。すると児童が安定的に確保できる。指導員の待遇も安定する。父母と指導員の関係も安定する。」

表 30 運営に対する考え

	かなり負担	少し負担	負担なし	その他	無回答	合計
回答数	22	21	1	1	1	46
回答数 (%)	48	46	2	2	2	100

6) 利用者の負担

最後に学童保育に関わる親の負担についてみることにする。

国の制度として位置づけられた公的制度であるから、学童保育の利用は、国民に開かれなければならない。そのように考えると、当然、親の負担も軽減され、利用されやすいものにしなければならないであろう。

表 30 は、親の負担をたずねたものであるが、その結果は「かなり負担」、「少し負担」という負担があるとする回答が 94% を占め、親は学童保育の運営を負担と感じていることがわかる。

では、その負担の中味であるが、調査では大きくふたつある。ひとつは、予想していたことであるが、父母の会や収益事業への参加など、学童保育の運営に参加すること。もうひとつは、先にみた利用料の高さへの負担である。

いずれにせよ、学童保育を経営していく上で、親の負担は大きなものがあり、その負担軽減のひとつは、行政による財政的保障を充実させることであろう。

7) K 学童クラブ

では、具体的な学童保育をあげて、もう少し学童保育の現状をみることにしたい。ここでは、K 学童クラブをとりあげることにする。

①概観

K 学童クラブは 2 年前、隣接する別々の学区にあった学童保育が、子どもの数が減り、経営的に困難をきたしたため、ふつの学童保育が合併した学童保育である。したがって、K 学童クラブは 2 つの学区の子どもたちの保育を行っている。K 学童クラブのある学区の小学校は、学童クラブから近いが、もうひとつの学区のある小学校からは、子どもの足で 15 分を要する。子どもの安全確保のため、指導員が小学校まで子どもたちを迎えに行っている。

子どもの数は 41 名で、その内 25 名が小学校 3 年生以下であり、入所世帯数は 36 世帯である。36 世帯の内、16 世帯がワンペアレントの父子・母子家庭である。こうした家庭は、年々増加している。先の調査結果でみると、K 学童クラブは比較的、規模は大きい。指導員は女性の専任指導員が 1 名、1 年契約の半日勤務の男性指導員 1 名、女性のアルバイトが 2 名いる。

施設は民間の借家で、かなり老朽化した建物であり、部屋数は台所と保育スペースとして 4 部屋

あり、トイレと風呂、洗面所がある。家賃は月5万円である。小学校3年生以下25名全員がはいったら、とても狭い。K学童クラブの前に公園があるため、そこで遊ぶ子どももいるから、施設内で他の子どもたちは遊ぶことができるが、雨の日などはとても窮屈となる。普通の家に、子どもが何十人というような状態を考えてみればよいかも知れない。

② 予算規模

利用料は、小学3年生までが共働きの家庭が16,900円、共働きではない家庭が11,900円であり、小学校4年生以上が同様に、8,900円と8,700円となっている（第1子の場合）。

2002年度の予算規模は、約870万円であり、収入では、助成金が41%、利用料とその他親が負担する分は57%となる。支出では、人件費が87%、施設の賃貸料が7%となっており、この支出が大半である。2002年度は、利用料を値上げせず切り詰めた予算をたて、なんとか収支はあっている。今年度は指導員が途中で退職するため、指導員の新規採用となり、人件費が安くなっているため、収支のバランスをとることができた。しかし、来年度の入所してくる子どもの数によっては、収支のバランスを維持することが困難となるかも知れない。

ふたつの学童保育が合併した後、ふたつの学区から子どもの入所があるため、合併後から、入所する子どもの数は安定してきている。しかし、小学校3年生までが19人以下となれば、助成金の収入が大きく減少するため、1年生の入所対策に力を入れている。だが、ここも難しい問題をはらむ。子どもが増えたからといって、単純に指導員を増やすことはできないが、指導員を増やさないと保育に支障をきたす。収入増と支出増の状況で正確な判断しないと、たちどころに、K学童クラブは赤字になってしまうのである。

ところで、収入が助成金と、利用料だけでは不足するため、K学童クラブでは収益事業を行っている。この収益事業は、親が必ず参加しなければならず、事前の準備もあり、これを負担に感じる親は多い。

③ 運営

運営は、親で組織する「父母の会」が行っている。父母の会の会議は、毎月1回午後7時30分から開催されており、学童クラブの運営の議論や指導員から保育内容が報告され、午後9時30分から午後10時まで行われている。月1回の開催とはいえ、この会議は負担である。特に、ワンペアレントの家庭の場合、子どもを連れての参加となるため、負担感はより大きい。

親の負担を明かにするために、少しこのK学童クラブの役員の仕事をみよう。

まず会長である。会長は父母の会を代表し、父母の会の役員だけで構成する月1回の役員会と、全体の父母の会の議長を行う。父母の会での議決を執行するため、他の役員との連絡と調整を行う。日常的には、学童クラブの運営のため指導員と連絡をとり、また、親からの要望も受けなけ

ればならない。

さらに、労働組合との協議にも対応しなければならないし、子どものトラブルから他者への謝罪などもしなければならない。日常的に、学童クラブの運営でかなり時間をとられてしまう。

副会長は3名おり、3名が大きくふたつの業務を分担している。ひとつは、総務的な行務であり、もうひとつは対外的な業務である。総務的な仕事は、役員会の議案準備、入所世帯名簿をはじめとする親向けの書類作成、父母の会の規約や指導員の就業規則の作成などである。

もうひとつの対外的な業務は、北区学童保育連絡協議会への出席と、そこで決まった業務の執行である。K学童クラブの会議以外に、毎月1回開催される北区学童保育連絡協議会の会議へ出席しなければならない。

事務局長は、父母の会の議案準備、名古屋市の助成金をはじめとする行政との関係業務や指導員の税金、社会保険の業務がある。公的機関に関わる書類作成業務を中心に行っている。また、他に指導員の雇用管理も行っている。

事務局次長は1名であり、事業活動を担当している。K学童クラブでは、親に物品を販売したり、地域の行事に参加しフリーマーケットに出店しているが、親への物品販売の連絡をはじめとする業務や、フリーマーケット出店の申請などを行っている。

会計主任も1名であり、利用料の徴収、各種支払い業務と予算管理である。利用料は父母の会の会議の時に徴収しているが、やはりお金の管理は負担が大きい。

役員以外の親は、学童クラブの事業活動（年3回）を準備する委員会や、キャンプをはじめとする子ども向けの企画の準備に参加している。

仕事をもつ親が、事実上、仕事の後、夜の時間をさいて、学童クラブという経営体の経営にあたるのである。経営管理に近い仕事をしている親であれば別であるが、全く仕事とは関係のない親が、これまでみてきたような役員の業務を行うとすれば、それも仕事の後であるということを考えれば、これを負担と感ぜないわけはなからう。

8) 劣悪な環境と「必死な」経営努力

これまで調査結果によって、名古屋市の学童保育の現状についてみてきた。「民間主体」の学童保育が、いかに劣悪な環境におかれているかが、理解できたのではないだろうか。そして、親たちは自らの力で「仕事と子育てを両立」させるために、必死になって学童保育を運営していることも理解できよう。名古屋市の場合、学童保育に助成金を交付しているものの、実態としては、親の自助努力に任せていると言ってよい。

運営委員会による運営は、親が直接、学童保育を運営するため、子どもや親のニーズを直接学童保育に反映させることができるという利点がある。例えば、すでにみたように、名古屋市の学童保育は、親の就労実態にあわせた閉所時間をとっている。地域運営委員会による運営は、地域のニー

ズに柔軟に対応できる方法であるが、その運営に関わる親の負担をできるだけ軽減させる必要がある。学童保育の現実、名古屋市からの助成金が不足しており、現状の改善は、まずは助成金を大幅に増やしていくことであろう。

4. 「仕事と子育ての両立」支援策と学童保育

(1) 政府関係者の学童保育に対する認識

これまで学童保育の全国的状況と名古屋市の状況を見てきた。学童保育が国の制度となったわけであるが、実態は貧しい保育環境と労働環境を子どもと指導員に押しつけていると言っても言い過ぎではないものであった。

また政府は学童保育の量的拡大の数値目標は出しているが、学童保育の質的な充実を示す計画はもっていない。なぜ、そのようなになっているのであろうか。すでにみたように政府は学童保育の運営を基本的には「民間主体」としており、公的責任をもとうとしていないからである。

では、その「民間主体」の運営であるが、政府関係者はどのような方向を考えたのであろうか。

この点を「仕事と子育ての両立支援策に関する専門委員会」の会長代行であった島田晴雄氏に語ってもらおう。

まず「民間主体」の意味であるが、これは「すなわち民間のNPOや企業が、放課後児童クラブに自分たちの保育、教育プログラムを申し出て、各地域でそれを審査・選抜し、やってもらおうという考え方である。」⁽¹⁶⁾という。そして「民間主体」で行うこと理由として、学童保育は「教室や児童館などの施設を使うとしても、自治体職員が子供の面倒を見ていた。別に何をするわけではなく、ただ遊んでいるのをみているだけだが、この人件費が大変高い」⁽¹⁷⁾からだという。島田氏は東京都心のある区の例として、指導員一人に対して800万円から1千万円の賃金を支払っており、年間2千万円ぐらいの人件費となることをあげている⁽¹⁸⁾。

また学童保育の場所を増加させようとする費用がかかり、財政的に困難であり、「だから男女共同参画委員会が提案しているのは、給料の高い公務員は民間から提出されるプログラムの審査と評価と選定、それからNPOやボランティア、いろいろな人たちが総意工夫のプログラムでやっているのを、一、二時間ごとに監視して回る仕事をする。そうすれば、学童クラブに携わる職員数は、半分かもっと少なくなる可能性がある。さらにいうなら、こうした監視の仕事は行政当局より第三者機関に任せた方がいい。」⁽¹⁹⁾という。

また、島田氏は親のコスト負担も重要であることを指摘し、それは自治体のコスト負担が大きく、それが施設を増設できない理由になっているからだという。そして「適正な利用者負担はぜひとも必要である。なぜかという、運よく施設に入れた親と入れなかった親の格差が、（中略）不当に大きいからである。また、公的施設に入れた子と、親が忙しく塾に押し込まれている子との違いも

非常に大きい。不公平を解消するためには、大原則として適正な利用者負担を入れなければならない⁽²⁰⁾と、利用者負担の必要性を指摘する。

こうして「適正な利用者負担があり、自治体が情報収集と評価選別と監視に専念すると、一定の予算でこれまでの二倍から三倍のサービスを提供できるだろう⁽²¹⁾と、「民間主体」によって「最小コストで最大のサービスの実現を図る」計画について説明している。

さらに島田氏は学童保育も「本来、民間の能力、意欲、活力を最大限に活用する必要と余地がある⁽²²⁾とし、地域には「定年退職し、あるいは年配になったお父さん、お母さん、そしておじいちゃん、おばあちゃんがいる、次世代の子供を育てることに自分の思いを込め参加したいと思っている。(中略)定年退職後の人生を子育てによって社会貢献したいという人の能力を、最大限に使うべきである。」⁽²³⁾と、高齢者の活用を提案する。そしてなんと島田氏は学童保育の増設で、高齢者を指導員とすることで雇用拡大を生むとして、次のように述べる。

「一万五千カ所の放課後児童クラブで、このような民間活用の方式が採用されれば、5万人から十万人の高齢者雇用を生むだろうし、コミュニティづくりに望ましい効果生まれる。また教育問題についても大きく貢献するだろう。そして、そのコストは、今までよりも少ない額でできるだろう。そうした改革が望まれる。」⁽²⁴⁾

全く学童保育を何と考えての議論であろうか。

この議論では、そもそも人と人との信頼関係によって、福祉が成り立つという原則を全く理解していない。子どもの居場所として、毎日子どもが通うことができる信頼できる学童保育だからこそ、子どもを預け、安心して働くことができるのである。高齢者の能力を認めるが、どのように考えても、高齢者が動きの活発な小学生と活動できるわけがないであろう。学童保育は毎日であり、土曜日をはじめとする休業日は朝から一日である。高齢者の体力を考えれば、指導員の仕事は無理がある。そうした学童保育に親は安心して、子どもを預けることができるであろうか⁽²⁵⁾。

また島田氏の指導員の仕事に対する認識も誤っている。島田氏は指導員は「ただ遊んでいるのを見ているだけ」と言っているが、指導員の仕事はそんなレベルではない。ここでは、指導員の仕事についてふれないが⁽²⁶⁾、そうした間違っただ指導員の仕事に対する認識があるから、コストだけが目につき、高齢者活用のような議論をするのであろう。

もう一度、児童福祉法をみよう。そこには、子どもに「適切な遊びおよび生活の場を与え」と書いてあるが、「民間主体」の運営を考える島田氏の議論には、この視点が全く欠けている。箱ものだけ用意し、低コストの運用のもの拡大すれば、学童保育は成り立つかと言えば、それは幻想である。「仕事と子育て」を両立させるためには、子どもが自分の意思で学童保育に毎日通うことが前提であるが、政策を立案する人たちには、そうした前提は全く理解されていない⁽²⁷⁾。

（2）支援策としての学童保育

これまでみてきたように、学童保育は全国的に量的な拡大はすすんだとしても、質的な面の改善課題は多い。民営型の名古屋市の場合、さらに親の運営負担がきわめて大きい。

学童保育の改善課題については、1996年の全国学童保育連絡協議会の「学童保育の制度確立を—私たちの提言—」などがあり、それを参照していただきたい⁽²⁸⁾。

ただ、学童保育が支援策として、実質化するために、改めて考えなければならない点を確認しておきたい。

島田氏の議論にあったように、人と人との信頼関係によって学童保育が成り立つという前提が、政府や自治体に理解されていない。「仕事と子育ての両立」を支援する場合、まずは親が子どもを学童保育に預けて、安心して働くことができるという環境を作り上げることである。そのためには、子どもが毎日、学童保育に通い続けることができるようにしなければならない。つまり、「仕事と子育ての両立」支援策として学童保育を位置づけ、支援策として実質化させるためには、学童保育に通う子どもの視点から、学童保育のあり方を問い直す作業が必要であろう。学童保育を「毎日帰れる『生活の場』」⁽²⁹⁾として、子どもたちに受け入れられるような場としなければならない。こうした学童保育づくりとなるような視点が必要である。

またすでに述べたが、学童保育は利用者が利用したい時に、いつでも利用できるように開かれていなければならない。そのためには、低額の利用料でなければならないだろうし、親の運営負担などもできるだけ、少なくされなければならないだろう。したがって、親のニーズの視点も重要な点である⁽³⁰⁾。

つまり、「仕事と子育ての両立」支援策を考える場合、子どもの側と親の側の両面から検討されるべきであるが、果たして、現在の学童保育がそのように議論されてきたのであろうか。そして、その政策を検討する場合のキーワードは、「安心」である。子どもたちは、学童保育に「ただいま」と帰ってくるのである⁽³¹⁾。

おわりに

学童保育とよく似た事業に、「全児童対策事業」があり、全国的に広がりを見せているという⁽³²⁾。学童保育と全児童対策事業は、そもそも別のものであるが、これを全児童対策事業に一括化しているという。例えば、1997年、名古屋市は「トワイライトスクール（放課後学級）」をはじめたが、これが全児童対策事業である。これは教育委員会が所管する事業で、学校施設を使って、希望する1年生から6年生までの児童に、放課後に「ボランティアの協力を得て、伝承遊びや工作、レクリエーション、スポーツ等様々な活動」⁽³³⁾を行うというものである。子どもの放課後の生活をみる、という点では、学童保育とよく似ている。親が負担するトワイライトスクールの費用は無料で、傷

害保険料年額 500 円だけである⁽³⁴⁾。

しかしながら、すでにみてきたように、学童保育は「仕事と子育ての両立」支援策であり、全児童対策事業は、それではない。したがって、全児童対策事業に学童保育を解消し、一括化することは、支援政策の放棄である。しかしながら、名古屋市の場合、このトワイライトスクールの拡大をすすめており、学童保育にも少なからず影響がでている。

筆者の調査では、同じ学区内にトワイライトスクールが設置された 24 学童保育の内、影響のあったとする学童は 16 か所 (67%) であり、影響は子どもの入所の減少が多い。つまり、トワイライトスクールが同じ学区内に設置されると、学童保育の子どもの数が減少し、経営的な影響がでているということである。

「共働き家庭にとっては、学童保育は欠かせません。トワイライトは、毎日誰が来るか (友だち) がわからず、毎日必ず行く者にとっては、不安です。学童に行くと、いつも、会える友だちがおり、又、指導員さんも、自分のことをわかってくれているので安心して過ごせます。親としても同じ気持ちです。今のトワイライトのあり方では、安心して行けませんし、預けられません。必要な時だけ利用する人は、それでも良いかも知れませんが、それなのに、指導員さんの身分保障は、不安定なものです。運営母体が不慣れな親たちなので、なかなか、うまきいきません。ぜひ、指導員さんの保障を行政として考え、整備してほしいです。」

学童保育とトワイライトの違いは、この親の声に収斂されるであろう。

追記

調査に協力していただいた方から「心さみしい子どもたちをつくらないために、ぜひ、ご研究、すすめていただきたいと思います。よろしく願います」など、多くの励ましの声をいただいた。調査に協力していただいた学童保育の関係者に、謝意を表明したい。

注

- (1) 児童福祉法規研究会編『最新 児童福祉法の解説』時事通信社、2000 年、55 ページ。
- (2) 全国学童保育連絡協議会「学校週 5 日制完全実施後の学童保育の土曜日開設に関する調査結果報告」(URL:<http://www2s.biglobe.ne.jp/~Gakudou/>。2002 年 10 月 25 日アクセス)。
- (3) 全国私立保育園連盟経営強化委員会編『学童保育の創設と経営』筒井書房、1999 年、10 ページ。
- (4) 「学校内施設」は、「学校敷地内の学童保育専用施設」(15.6%)、「校舎内の学童保育専用施設」(0.6%)、「余裕教室 (空き教室) を利用」(25.1%)、「余裕教室以外の学校施設を利用」(18.7%) となっている。
- (5) 全国学童保育連絡協議会「2002 年度学童保育数の調査の報告」2002 年 6 月 24 日 (URL:<http://www2s.biglobe.ne.jp/~Gakudou/>。2002 年 10 月 25 日アクセス)。なお、文中カッコ内は学童保育の数を示してい

- る。
- (6) 厚生省（当時）は「放課後児童指導員」とよんでいる。
 - (7) 下浦忠治『学童保育』岩波書店、2002年、4ページ。
 - (8) 同上。
 - (9) 全国学童保育連絡協議会の調査によると、2000年5月の時点で、「公営」の非正規職員は85.2%となっており、「非正規職員」による学童保育の増設が推測できる。全国学童保育連絡協議会『学童保育で働く指導員』、2001年、9ページ。
 - (10) 同上書、5ページ。
 - (11) 全国学童保育連絡協議会の調べでは、「非正規職員」は「公営」で85.2%、「公社・社会福祉協議会」で74.2%となっている。同上書、9ページ。
 - (12) 同調査によると「幼稚園教諭」、「保育士」、「中学・高校教諭」などの免許をもつ指導員は75%を占めており、有資格者である。同上書、6ページ。
 - (13) 公設公営の学童保育が親のニーズから離れている状況については、「居場所を探す子供たち」『AERA』2002年4月14、26ページ-28ページを参照。
 - (14) 2002年5月12日の「名古屋市学童保育連絡協議会第22回定期総会資料」にある、2002年4月1日現在の「名古屋市学童保育所一覧」から運営委員会による学童保育を計算した。
 - (15) 全国学童保育連絡協議会『学童保育で働く指導員』、2001年、75ページ。
 - (16) 島田晴雄『明るい構造改革』日本経済新聞社、2001年、178ページ。
 - (17) 同上。
 - (18) 同上。
 - (19) 同上書、179ページ。
 - (20) 同上。
 - (21) 同上。
 - (22) 同上書、182ページ。
 - (23) 同上書、183ページ。
 - (24) 同上。
 - (25) 高齢者が学童保育にかかわることを全く否定するものではない。今日、子どもたちが高齢者と接する機会が少なく、学童保育で地域の高齢者に子どもが接することは意味があると考えられる。ただし、その場合、高齢者の参加がきちんとルール化され、指導員と保育について話し合い、保育計画に位置づけられなければならない。
 - (26) 指導員の仕事については、次の文献などを参照されたい。『学童保育』編集委員会編『私は学童保育指導員』大月書店、1998年。全国学童保育連絡協議会『指導員の仕事』、1999年。片山恵子『一筋縄ではいかないのです』大月書店、2001年。下浦忠治『学童保育』岩波書店、2002年、

- ⑳ 家族賃金モデルが崩れ男女共働きの時代における社会サービス保障の議論として、二宮厚美「新福祉国家の基礎理論と現代日本社会」学童保育指導員専門性研究会編『学童保育研究』第2号、かもがわ出版、2001年を参照にされたい。
- ㉑ 瀧口隆志「学童保育の現状と課題」『学童保育』編集委員会編『希望としての学童保育』大月書店、1999年も参照されたい。
- ㉒ 下浦忠治『学童保育』岩波書店、2002年、9ページ。
- ㉓ ILO156条「男女労働者特に家族的責任を有する労働の機会均等及び均等待遇に関する条約」では、子どもと親のニーズにあったサービスを提供することを述べている。この条約に日本は1995年に批准した。
- ㉔ 学童保育のあり方を考えるためには、学童保育の発達した国が参考になるであろう。本稿では、学童保育の発達したスウェーデンについて述べることができなかつた。スウェーデンの学童保育については、次を参照されたい。全日自労建設農林一般労働組合全国学童保育指導員部会『スウェーデン デンマーク ドイツの学童保育』1995年。訓覇法子「スウェーデンの学童保育」『学童保育』編集委員会編『希望としての学童保育』大月書店、1999年。古橋エツ子「児童福祉サービス」丸尾直美・塩野谷祐一編『スウェーデン』東京大学出版会、1999年。泉千勢「子ども——その生活世界」伊藤正純・二文字理明編『スウェーデンによる個性重視社会』桜井書店、2002年。
- ㉕ 黒田治夫「学童保育と全児童対策」大阪学童保育連絡協議会編『子ども時代を拓く学童保育』自治体研究社、2000年、96ページ。
- ㉖ 名古屋市教員委員会「トワイライトスクール（放課後学級）について」より。
- ㉗ 筆者は、トワイライトスクールを否定するものではない。放課後において、地域に子ども集団をつくることがむずかしいと言われる中、子どもたちを集めて活動することは、意味があろう。