

「学童保育の現状と課題に関する考察—栃木県鹿沼市を事例に」

国際学部国際文化学科

3年 金子 彩香

1. なぜ学童保育が求められるのか

近年、女性の社会進出が進み、さらには不況など家計に厳しい経済状況が続いていることもあり、両親が共働きである家庭が急激に増加している。それに伴い、両親が働いている間家庭で養育できない子どもを預ける、学童保育の必要性はますます高まってきた。にもかかわらず、今日の学童保育は様々な制度上・保育上の問題を抱えており、その認知度も高いとは言えない状況にある。本研究では、自身のアルバイト経験を通して感じる学童保育の現場の状況をふまえて、まさに現在進行形である学童保育に関する諸問題の現状を整理し、特に勤務先である栃木県鹿沼市の学童保育の実態に焦点を当て、今後の課題について考察する。本論の構成としては、まず学童保育の一般的定義やあり方を説明し、そこから栃木県鹿沼市の具体的事例を挙げる。それらを踏まえて、勤務先の学童保育の指導員への調査結果やそこから見えてきた課題を提示し、最後のまとめでそれらを整理していくこととする。

2. 学童保育の一般的定義¹⁾

学童保育とは、放課後や長期休業中に、親の労働上の理由などから家庭で養育できない子どもを対象に行う保育である。法律上では児童福祉法第6条で、「放課後児童クラブ（＝学童保育）」について以下のように明記されている。「保護者が労働等により昼間家庭にいない小学校に就学しているおおむね10歳未満の児童に対し、授業の終了後に児童館等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ものである」。しかし法律に明記されているのはこうした概要のみであり、実際の学童保育の運営に関する指針は拘束力のない「ガイドライン」で言及されている。また、学童保育所には「公設公営」、「公設民営」、「民設民営」の主に3つの形態があり、運営の外部委託も多いため設置主体と運営主体が一致しているケースばかりではない。このように、設置から運営に至るまで拘束力のある国の方針が示されていないため、学童保育のあり方の多様化、あるいは無秩序化につながっているといわれる。

現在全国の学童保育施設は18,479箇所に上り、そこに通う児童数は80.8万人である（平成21年5月1日現在）。学童保育所に通う児童は、放課後あるいは長期休業中の場合は朝から、保護者が迎えに来るまでの時間を他の児童や学童保育指導員（以下、指導員）と過ごす。基本的に1~3年生を中心に受け入れるが、4年生以上の受け入れも可能である。保育所内の活動の特徴としては、他の児童と室内や屋外で遊ぶ、決められた時間に学校の宿題や読書をする、おやつが出されるなどがあり、学年の異なる子どもたちが集まり集団生活を行っている。学童保育の恩恵を受けるのは共働きの両親だけではない。子どもを預けることで親が安心して働けるのはもちろんだが、子どもたちが学校とは違う環境の中で人間関係を作り上げる新たな学びの場となっている。また

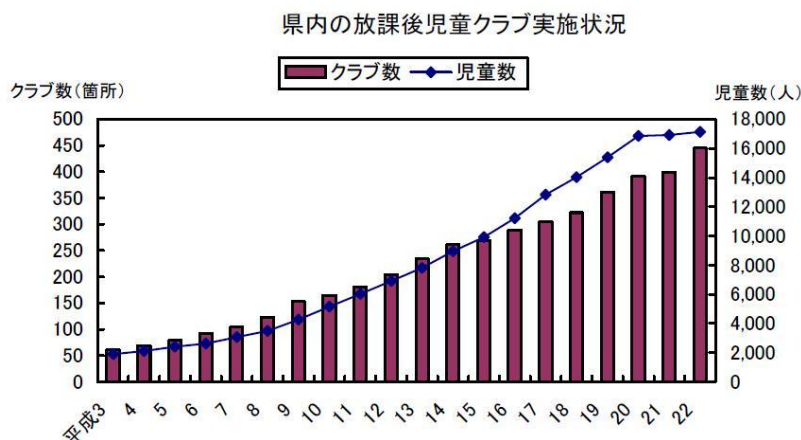
小学校に就学している間、数年単位で継続して学童保育を利用する児童が多い。そうした特徴から、学童保育には単に親の迎えを待つ預かり所ではなく『第 2 の家』としての機能があるといえる。

- ¹『放課後児童クラブガイドラインについて』厚生労働省HP（2007/10/19 現在）
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/kosodate13/dl/kosodate-g.pdf>
『学童保育サービスの環境整備に関する調査研究—都道府県の取り組みに大きな格差—』
独立行政法人 国民生活センターHP（2010/03/17 現在）
http://www.kokusen.go.jp/news/data/n-20100317_3.html

3. 栃木県鹿沼市における学童保育の規模と運営方針²

表 1 にあるように、栃木県内に現在設置されている学童保育所数は約 450 箇所であり、利用児童数は約 17,000 人である（平成 22 年現在）。利用児童数は近年横ばいの傾向もあるが、保育所数は依然として増加し続けている。県では、国が学童保育運営に関して示している『放課後児童クラブガイドライン』に即して、『栃木県放課後児童クラブ運営の手引き』を作成し、県内の学童保育に配布している。

【表 1】



（平成 22 年現在 栃木県子ども政策課『放課後児童クラブ運営の手引き（改訂版）』P.1）

栃木県鹿沼市には、平成 24 年度 4 月現在 25 箇所の「鹿沼市学童保育館（＝学童保育）」が設置されている。このうちの大半が「公設民営」と呼ばれる形態であり、鹿沼市が保育所を設置し運営を外部に委託しているケースだ。この外部というのは、シルバー人材センターなどの団体から保護者に至るまで様々である。設置場所は小学校・保育園等公的施設の敷地内や、民設民営の場合は自宅を開放している例もある。また公設であれ民設であれ、鹿沼市から「学童保育館」として認定を受ければ、学童の規模や運営状況に応じて市から委託金が支給される。その委託金と保護者からの月謝が学童保育の主な収入となっており、月謝は 5,000 円前後が一般的のようだ。その他市内 25 箇所の学童保育を比較すると、目立った相違が見られた点は入会金の有無、土曜保

育の保育料などである。設置場所が学校から離れている場合などは、送迎を行っている学童保育もあるようだ。以上のような大まかな特徴は見られるものの、施設規模や利用児童の人数はそれぞれ大きく異なるため、同じ市内の学童保育であっても安易に一般化することはできない。

- ² 『放課後児童クラブってどんなところ？』 栃木県HP (2011/07/07 現在)
<http://www.pref.tochigi.lg.jp/e06/welfare/kodomo/hoikujyuhou/1181565009424.html>
『学童保育について』 鹿沼市HP (2011/09/30 現在)
<http://www.city.kanuma.tochigi.jp/9,0,141.html>
『鹿沼市学童保育館条例』 鹿沼市HP (2011/06/17 現在)
http://www.city.kanuma.tochigi.jp/reiki/reiki_honbun/e106RG00000675.html

4. 運営の実際的課題と指導者の問題意識

この研究を行うにあたり、私がアルバイトとして勤務する鹿沼市のA保育所の指導員に聞き取り調査をすることができた³。A保育所は小学校内に設置されている「公設民営」の学童保育で、父母会が運営主体となり、指導員6名を雇っている形だ。利用児童数は1日約50人で、登録している児童数に至っては90人に上る、市内でも極めて大規模な学童保育である。これだけの規模になる理由としては、小学校の規模が市内でも比較的大きいこと、そして学童保育の受け入れの基準がそれほど厳しくないことなどが考えられる。保護者が労働等の理由で夕方までの時間家庭で養育できない旨を証明できれば、基本的に入所可能である。保育できるのは1日70人までという国の規定人数を超えることもなく、今のところ全国的に憂慮されている待機児童問題はないという。また受け入れ児童数が極めて多いため、行政からの委託金額もそれを考慮して支給されており、児童数の多さが運営上の支障になるという状況は回避されているようだ。このような受け入れの柔軟さや運営資金に少なからず余裕がある点は、子どもを預ける保護者に最も重要な「安心」を与えるという意味で、同学童の大きな魅力であると考えられる。

指導員の方々に現在の学童保育が抱える問題点について聞いたところ、最も多かった意見が「指導員の雇用のあり方」に関する問題であった。全国的に非正規の割合が圧倒的な指導員だが、A保育所の方々も全員が非正規雇用である。シフト制のパートタイマーとして雇われており、労働時間も短ければ十分な保障もなく、賃金もアルバイトと変わらず時給換算である。A保育所の指導員の方々は全員既婚者で、配偶者の安定した収入で生計を立てている。つまり実際指導員の仕事のみで生活していくことは不可能であり、これが離職率の高さの大きな原因となっていると話す。このような労働条件の制度上の問題があるのに加えて、学童保育の指導員の社会的地位や認知度が低いことが、事態が好転しない大きな原因のひとつであるという指摘があった。「学童保育は時に学校や家庭にいる以上の時間を過ごすことになる場所で、子どもたちの教育上重要な役割を担っているのに、保育園や小学校の教員のような安定した労働環境を認めてもらえない。現在の労働条件では離職率は当然高くなる。子どもたちを見守る指導員は長期的に勤務して子どもたちや保護者の方と信頼関係を築くことが必要であるし、そうできる環境を整えてほしい」と語った。

確かに入所条件や施設が整っていることも重要だが、指導員が数年単位で入れ替わっては、業

務はもちろん人間関係にも支障が出るだろう。親が安心して預けられる、子どもが安心して遊べる、という環境を作るには、指導員の労働のあり方も決して無視できない問題である。

³ 2012年5月28日鹿沼市A保育所における聞き取り調査

5. 保護者側の要望

一方子どもを預ける保護者の側にも、学童に対するさまざまな要望が聞かれる。中でももっとも多いのは、学童の開所時間に関する要望だ。鹿沼市の学童保育は、平日は13:00~18:00、土曜保育や長期休業中は7:30~18:00という開所時間が一般的である。これは県や市が定めたガイドラインに則ったものであるが、保護者からはもっと開所時間を延ばしてほしいという声がよく聞かれる。特に、仕事の都合上18:00に迎えに来ることが困難だという保護者は多い。土曜保育もほとんどの保育所が実施しているものの、時間帯や実施条件は格差がある。今回聞き取りを行ったA保育所は市内の保育所の中でも条件がよい方だが、それでも要望がないわけではないという。このことを考えると、他の保育所での開所時間拡大のニーズはA保育所以上に高いものだろう。

ここでの問題点は、行政側が定めた学童保育のガイドラインにあるのではないかと考える。現在各保育所の開所時間はこのガイドラインの大枠に沿って決められているため、各保育所が独自に開所時間を延ばすのはあまり現実的でない。確かに一般的な労働状況を考えると、18:00の開所時間に間に合うよう仕事を終えるというのは容易ではないといえる。在宅している祖父母に迎えを頼む、ヘルパーを雇うなどして対応する保護者もいるようだが、いずれにせよ家庭への負担が大きいようだ。

6. 「安心」を提供する学童保育

今回、学童保育の全国的傾向から身近な地域の実態までを調査し、いくつかの課題が浮かび上がった。地域の実態に根ざした問題意識を中心に据え、以下の2点を提示する。

まず、指導員の労働条件の改善である。毎日のように保育所に勤務し、数年単位で子どもたちの面倒を見るのが望ましいにもかかわらず、今の待遇ではそれを十分実現することができない。給与面や福利厚生の実を充実を図ることで、指導員の定着を促す必要があると考える。そのためには、小学校教諭のように学童保育の指導員としての資格を国が与える制度を確立するなど視野に入れて改善策を検討するのが望ましいと考える。

もうひとつは運営のあり方をより詳細に定め、かつ地域ごとのニーズに柔軟に対応できるガイドラインを示すことである。以前と比較すると指針が明確化されてきてはいるが、まだ保護者の労働状況や実情に則したものとは言えないと感じる。土曜保育など規定が曖昧なままの項目も大枠で言及するべきである。その一方で、地域ごと保育所ごとに求められる役割や機能が異なる点を踏まえ、保護者や学校、地域住民の要望に迅速に対応できる体制であることが望ましい。学童保育の質を維持するための最低限の規定はガイドライン上で明示した上で、各地域、各保育所が

より細かいニーズに対応できるだけの柔軟性を確保することが重要だと考える。

以上 2 つの課題は、行政、特に国が改善し整備すべき問題点として提起した。ここ数十年で社会の労働環境は大きく変化し、それにもよって家庭のあり方も多様化している。どちらかと言えば地方自治体の方が、学童保育をとりまく環境に関心を持ち情報提供も多くしていると感じた。直接生活に関わるものであるという学童保育の特徴もあるだろうが、国もより細かく地域の実態を把握することが求められると考える。そして各学童保育が最優先に取り組むべきは、保護者と指導員、指導員と児童の信頼関係の構築である。学童保育がひとつの教育現場であり人とのかわり成り立っている以上、「安心して預けられる」、「安心して働ける」、「安心して遊べる」という条件が大前提として存在する。これらの「安心」の確保で学童保育の現場は成り立ってきただろうし、今後もそのあり方は変わらないだろう。

【参考文献】

全国学童保育連絡協議会『日本の学童保育 4月号 第416号』2010年4月1日発行

赤星 敦美、岩坂 美保、山本 善積『山口県の学童保育所における遊び空間』山口大学教育学部
(2012/01/31 現在)

<http://www.lib.yamaguchi-u.ac.jp/yunoca/handle/C010061000338>

多賀谷 香苗、渡邊 美樹『栃木県足利市の学童保育室の研究』社団法人日本建築学会 (2010/07/20
現在)

[http://ci.nii.ac.jp/els/110008111973.pdf?id=ART0009636979&type=pdf&lang=jp&host=cinii
&order_no=&ppv_type=0&lang_sw=&no=1340516363&cp=](http://ci.nii.ac.jp/els/110008111973.pdf?id=ART0009636979&type=pdf&lang=jp&host=cinii&order_no=&ppv_type=0&lang_sw=&no=1340516363&cp=)