

今日における学童保育の社会的意義と課題

—その機能と役割に対する公的支援の重要性—

高木 博史 (岐阜協立大学経済学部)

キーワード：学童保育、子ども観、社会的意義、公的支援

はじめに

今日、学童保育（自治体や制度によっては「留守家庭児童教室」、「放課後児童クラブ」といった呼称もあるが、「学童保育」という言葉が広く浸透していることに鑑み、本稿では、制度あるいは法定等における使用の場合を除き「学童保育」という呼称に統一する）は、子どもたちが放課後をどのように過ごすのか、あるいは保護者にとっては、放課後をどう過ごさせるのか、という命題に対し、ひとつの重要な選択肢としての存在意義を示している。核家族化が進み、共働き世帯も増加してきた現代社会において必要不可欠な社会資源となっているといえる。とくに共働き世帯にとって、日中から帰宅する夕方の時間帯において安心して子どもを預けることができ、かつ、子どもの成長にとって必要不可欠な社会資源となってきている。

にもかかわらず、その社会的な位置づけについては必ずしも十分といえるものではなく、施設・設備や職員配置基準、あるいはそこに働く職員の待遇に至るまで、その機能と役割の重要性に比して、低位な状況に置かれてきているといつても言い過ぎではない。

本稿では、こうした学童保育状況について、その歴史的展開、今日、求められてきている機能、役割、そして社会的意義と課題について検証し、今後のあり方に対して一つの問題提起とする目的としている。

1. 今日における学童保育ニーズの高まり

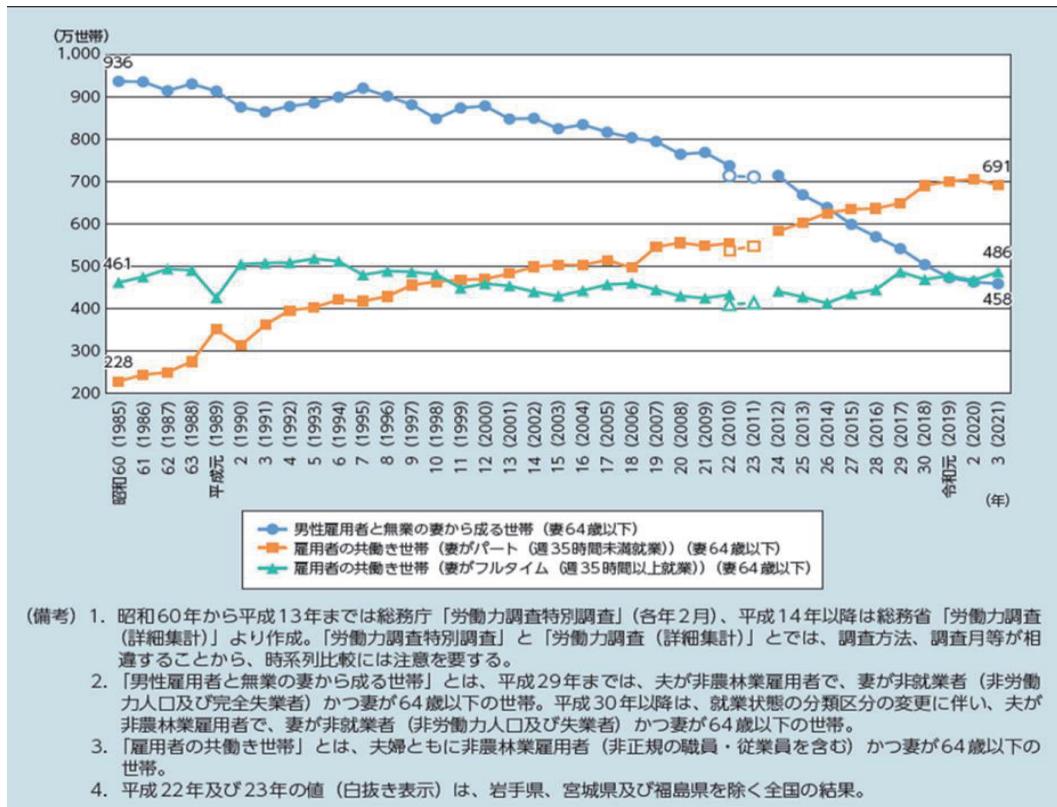
2025年1月14日付「福祉新聞」の報道¹⁾によると、子ども家庭庁は、（昨年）5月1日時点の放課後児童クラブ（学童保育）の実施状況を公表し、待機児童数は前年から1,410人増の17,686人であった。また、登録児童数は62,568人増えて1,519,952人であった。登録児童数が150万人を超える一方で、待機児童数も17,000人を超えており、そのニーズの高さにともなう解決すべき課題が深刻化していることが伺える。

こうした背景には、共働き世帯の増加や働き方の多様化が大きく影響している。『令和6年版 厚生労働白書』によると、時代が進むにつれて核家族化が進むとともに女性の社会進出も活発になってきている現代においては、図1に示されているように、特に2000年前後を境に「男性雇用者と無業の妻」から構成される世帯が激減し、この30年ほどでは、ほぼ半減に近い状況を示している²⁾。

こうした状況にともない、特に夏休みなどの長期休暇期間中の子どもの居場所をどうするのかという問題が深刻な状況となってきた。児童館の設置状況なども自治体によってばらつきがある中で、スタッフが常駐する施設であることが一定の安心感にもつながっており、子どもの発達と成長や発達にとっても貴重

な経験を与えてくれる場としての学童保育のニーズは、ますます高まってきているという一方で、「利用したくてもできない」といった児童の増加に対し、その解決が喫緊の課題となってきたことが読み取れるであろう。

図1 共働き世帯の年次推移



出典) 厚生労働省、「共働き世帯の年次推移」『令和6年版 厚生労働白書』

<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/23/dl/zentai.pdf> (2025.2.17閲覧)

2. 子ども観の変遷と学童保育の歴史と展開

1) 戦前の子ども観

学童保育の歴史を考える上で、その前提としての「子どもをどう見るのが/見えたのが=子ども観」という問いに対して、わが国における子ども観の変遷について簡単にでも確認しておく必要があるであろう。なぜならば、それが今日の学童保育において、放課後に子どもを単に「預かる」場所としての機能を持つ場所としてだけではなく、子どもの成長や発達に大きく影響する「実践の質」につながっているからである。また、それは、わが国における児童福祉関連施策との関係においても大きな意味を持つことになる。

それでは、まず、戦前における児童福祉関連施策から見ていきたい。とはいえ、近代国家として成立する明治期以前はいわゆる児童福祉施策といったものはほとんど見られなかつたといって良いだろう。明治期に入ってからは、たとえば、1887年に岡山孤児院を創設し「児童福祉の父」といわれた石井十次や石井

亮一が創設したわが国初の知的障害児施設と言われる滝乃川学園など宗教的基盤を背景に持っていたり、自由民権思想の影響を受けた民間篤志家たちによる活動が盛んに行われていた。

一方で、「富国強兵」「殖産興業」といったスローガンのもとで、近代化が急がれ、強い軍隊を持つことが「至上命題」とされていた時代に、子どもを頑強な兵隊に育成しなければならないという社会的風潮のなかで「児童福祉」というより、徴兵政策との関連で、児童の健全育成が強調され、多子家庭の表彰、妊娠婦保護などが活発に行われるようになった。そのような意味では、皮肉なことではあるが「児童福祉」に関する施策が一定程度前進したともいえるが、もちろん、それは、子ども自身の成長や発達の保障という観点からではなかったことはいうまでもない。

2) 人権としての「子ども観」の確立

こうした社会的情勢の下で、わが国が戦争に突き進んだ結果、1945年8月に敗戦を迎えることになるが、その後、子どもたちをめぐる環境は劣悪な状態となっていた。戦争によって親を亡くした少なくない子どもたちが孤児となり貧困状態からの犯罪や売春などが横行する事態に対応するために、1947年には児童福祉法が制定され、この法律の下で戦後の新しい児童福祉施策の体系が確立されていくこととなった。こうした戦後の混乱期を経て、児童福祉についての公的責任が理念的に確立され、新しい「子ども観」が成立了。とくに、1951（昭和26）年の子どもの目に合わせて制定された「児童憲章」は、「児童は、人として尊ばれる」「児童は、社会の一員として重んぜられる」「児童は、よい環境の中で育てられる」という3つの柱とそれに関わる12の項目で構成され、法的拘束力はないものの日本国憲法に基づき、「子どもの人権」に関する理念を示したもので画期的なものであったと言えるだろう。

こうして、「徴兵政策の一環としての児童育成施策」から「子どもの人権を守るための児童福祉施策」への転換がはかられ、戦前と戦後では「子ども観」も大きく変化したと言えよう。

3) 「子どもの権利条約」と子ども観

また、「子ども観」の変遷の上で、現在につながる大きなターニングポイントとなるのは、「子どもの権利条約」の批准があつたといえる。その前史としては、1959年に国際連合第14期総会にて「児童の権利に関する宣言」が成立。そして、1989年11月には国際連合第44期総会にて、「児童の権利に関する条約」が全会一致で採択された³⁾。しかし、わが国は国内保の整備等すぐには批准できず約5年遅れの1994年によくやく「児童の権利に関する条約（子どもの権利条約）」の批准に至った。本条約の中核をなす考え方では、子どもを「権利の主体」であるととらえ、さらに①差別の禁止、②子どもの最善の利益、③生命、生存及び発達に対する権利、④子どもの意見の尊重、の4つの原則が取り入れられている⁴⁾。

子どもを「保護」の対象から「権利の主体」としてとらえることになったことは、人権に関する理念がさらに前進した結果であるといつてよい。そして、こうした考え方方が学童保育を含む今日の児童福祉、あるいは、子ども家庭福祉関連施策に大きな影響を与えているといえる。

4) 学童保育の歴史と展開

こうした子ども観の変遷は、今日における学童保育の実践につながっていることは間違いないが、学童保育の歴史と展開は、社会的な要請も大きく関係している。ここでは、学童保育の歴史と展開について整理しておきたい。

萩原和也は、学童保育の歴史について「片山潜による東京・神田三崎町のキングスレー観が最初ともされ、関東大震災後に急速な発展を遂げ」⁵⁾たことをその源流であると整理している。しかし、これが学童

保育の始まりであるというのは諸説があることに言及したうえで、大阪市の今川学園が『1952年（昭和23年）5月に学童保育を開始した』とホームページに掲載している情報⁶⁾などから、1950年代頃から学童保育が始まっていたことを指摘している。その後、1950年代後半（昭和30年代初頭）頃から、母親の就労の増加などを背景に社会問題となり、保護者等の自主運営や市町村の単独事業として、いわゆる「学童保育」として広がっていった。

1976（昭和51）年度から当時の厚生省が国庫補助を開始されたが、1980年代頃までは、いわゆる法定外の施設として位置づけであった。法定外の施設として長期間を経ていたが1998（平成10）年度施行の改正児童福祉法により、「放課後児童健全育成事業」として法的に位置付けられ、2015（平成27）年度には、「子ども・子育て支援新制度」の施行を契機に対象年齢の拡大や基準が策定された。また、放課後児童支援員の資格の創設、職員の待遇改善に関する対策などが実施され、現在に至っている⁷⁾。

3. 学童保育に期待されている機能と役割

1) 保護者の就労機会の確保

ここでは、前章で述べたように「放課後児童支援員」の資格化は、学童保育が単に放課後に子ども「預かってくれる場」としてだけではなく学童保育への機能と役割の重要性とそれに対する期待が高まってきていることを意味しているが、中でも最も期待されている機能と役割としては、やはり、保護者の就労機会の確保であろう。

今日、多様化する親の働き方の就労機会の保障ということはもちろんではあるが、就業時間中に子どもが過ごす場所として安心できる場が提供されているということが挙げられる。たとえば、放課後に子どもが家で一人でテレビゲームに興じたり、ゲームセンター等へ入り浸ってしまうことに対する不安なども軽減できるのではないだろうか。孤立やお金を浪費したりする恐れを少しでも軽減できるとしたら、児童憲章の中でも謳われていたように「児童は、よい環境の中で育てられる」という理念が活かされているとも言える。

一方で、こうした機能と役割は、保護者の側からの社会的要請に対応した機能であり、必ずしも子どもの側からのニーズというわけではない。学童保育は「誰のためのものか?」という問い合わせに対しては、もう少し丁寧な検討が必要であろう。

2) 子どもの「居場所」としての機能と役割

次に、子どものニーズを満たすという意味では、この「居場所」の機能と役割が大きなものになってくるといえるだろう。とくに放課後や長期期間中は、どこで「遊べるのか」あるいは「勉強できるのか」ということは、子どもにとって大きな問題である。もちろん、子ども食堂や児童館といった場所も選択肢に入ってくるとは考えられるが、自治体によっても設置状況が異なったりする中で、子どもの放課後の居場所の確保において重要な役割を持っている。とくに友人との「遊び」や学年などにもよっても違ってくる学童保育の場における「役割」を通して、自らの居場所を見つけることができる場でもある。自分自身が「この場所にいていい」あるいは、この場所で「求められている」という感覚を身に付けることができ、そこを「居場所」として認識できるようになることは、学童保育の目的の一つといふこともできるであろう。

3) 子どもの発達保障の場

単に、親の就業時間中に「子どもを預かる場」としての機能だけではなく、「放課後児童支援員」の資格

化にも表れているように、日々、起こる子ども同士のコミュニケーションの中で、専門的な知見を踏まえたアプローチによって子どもの発達を支え、自己肯定感を育て成長を促す。

こうした機能や役割を改めて認識することができるもののひとつに 2015 年に学童保育のスタッフの資格として「放課後児童支援員」という資格が法定化されたことを挙げることができるだろう。約 4 日間にわたる研修の中で、学童保育や児童家庭福祉に関する法制度や歴史、あるいは子どもへのアプローチの方法などが盛り込まれている。つまり、成長期の子どもの発達をとらえるうえで基礎的な知識や理解を前提としたうえで業務にあたることが推奨されているということであり、時には専門的なアプローチも必要になってくる「専門職」としての資質が求められているということである。

4) 学童保育指導員の専門性から見る機能と役割

2015 年には、学童保育指導員の資格として「放課後児童クラブ支援員」が創設されたが、これは学童保育指導員の業務が、多様な機能と役割を持ち、それらを担える専門性を一定程度担保する仕組みが必要であるという認識が浸透してきたからであろう。

中山芳一は、学童保育指導員専門性の柱を、「児童の身体的な生命や安全・衛生を守るための養護」、「児童の思いや感情をともに分かち合い精神的な情緒的な安定を図るためのケア」、「児童の発達段階に応じた能力を引き出すための教育」の 3 つの柱を指摘した⁸⁾ 上で、それらがそれぞれで完結することなく複合的に担われなければならないのが日々の実践であることを述べている。

こうした中山の指摘は、まさにすでに述べた「保護者の就労機会の確保」「子どもの居場所としての機能と役割」「子どもの発達保障の場」と合致している。

4. 学童保育の社会的意義の理解とさらなる公的支援の充実を

1) 学童保育の社会的意義と課題

すでに述べてきたように今日、学童保育は 150 万人を超える登録者数となっており、もはや、それなしでは、日常生活に大きな支障をきたしてしまうという世帯も少なくなく、重要な社会的資源となってきた。加えて単に保護者の就労機会の保障という機能や役割のみにとどまらず、子どもの成長や発達に大きな影響を与える場としての社会的意義は大きいといえるだろう。

一方で、施設・設備、あるいはスタッフの待遇については、まだまだ不十分な点も少なくない。ここではこうした学童保育をめぐる諸課題のいくつかについて整理しておきたい。

まず、施設環境・職員配置環境等については、「放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準」「放課後児童クラブの基準について」などによって示されているが、「職員が従うべき基準」が示される一方で、他の施設・設備基準などは「参考すべき基準」となっており、事実上、努力義務となっている。つまり、従来、子どもに関わる児童福祉施設は児童福祉法に規定されており、「最低基準」が示されているが、学童保育には、事実上「最低基準」と言えるものではなく、そのような意味では、劣悪な環境であっても容認せざるを得ない状況を生み出している。ニーズが高まる一方で、必ずしも十分な支援が受けられていない場合、こうした基準を満たすとすると当然ながら経費の増大は避けられず、事業運営に支障をきたすことも想定される。こうした状況は、育ち盛りの子どもたちが、「外で遊びたい」と思ったとしても見守りのために必要な十分な職員配置を実現することができず、結果として「外で遊べない」事態を引き起こしてしまっていることもあるのが現状である。

また、職員確保に関する課題も深刻である。子ども家庭庁が実施した全国 1741 自治体における放課後児

童クラブ運営法人に対して実施した「令和5年度子ども・子育て支援等推進調査研究事業」⁹⁾の報告によると、「若い世代の確保が難しい」、「求める資格や経歴等を持った人材が集まらない」、「応募者の獲得に必要な労働条件（所定労働時間、時間が労働の有無、勤務日数等）とすることが難しい」、「応募者の獲得に必要な賃金設定とすることが難しい」という課題が比較的多く上がってきてていることが分かる。ここから言えることは、学童保育所に働く職員の待遇が明らかに低いということである。学童保育所の職員の待遇が低かったことについては、以前から語られてきたことではあったが、共働き世帯が増加し、社会的要請が高まっていている現在において、また、単に、子どもの放課後の見守りだけを主業務とするのではなく専門的アプローチも含め、子どもの発達と成長に関与する仕事であることに鑑みれば、専門職としての待遇を求めていくことも必要であろう。そのような意味では、2015年の「放課後児童支援員」の資格化は、一つのきっかけとはなったとはいえるが、必ずしも待遇改善に結びついていないことも多く、まだまだ十分でないことは明らかであり、今後、何らかの支援が必要であろう。

2) 学童保育に対する公的支援の重要性

ここまで学童保育の社会的意義と諸課題について整理を試みてきたが、やはり、さらなる公的支援の重要性が明らかになってきているだろう。とくに学童保育指導員の待遇については、他産業平均より低位といわれる保育士やケアワーカーと比較しても、「職業」としての選択肢に入ってこないことが多い。また、放課後の子どものケアが主な業務となることで、帰宅時間が遅くなってしまったり、学校の下校時刻に合わせた対応など不規則な勤務時間なども負担になっていると考えられる。

一方で、社会的には、塾なども含めた教育費の高騰や放課後の居場所の不足は、深刻な状況を示しており、すでに社会問題化しているとも言えるだろう。こうした背景を受けて、一部の自治体では、公務員並みの待遇となっている所もあるが、職業として自立して生活していくには厳しい水準である所も少なくない。学童保育指導員が「職業としての選択肢」のひとつとしていくことで、今後、「仕事を支える仕事」としての重要性が認識されていく必要があるだろう。

しかし、本当に子どもたちの成長と発達をサポートしていくとするならば、学校の時間ではカバーしきれない時間をどう過ごしてもらうのか、ということについて真剣な議論が行われ、国や自治体の責任において、学童保育の充実をさせていくという公的支援の重要性がますます高まつてくることがあることを改めて問題提起しておきたい。

おわりに

本稿では、共働き世帯が増加する今日において学童保育の存在が、課題を抱えながらも今日、ますますその社会的意義を高めてきていることについて、さらなる公的支援の重要性が喫緊の課題となってきていることについて問題提起を行ってきた。

これらの諸課題については、もちろん、一朝一夕に解決する問題ではないものばかりであるが、今後は、単に「民間任せ」ではなく、さらに、公的責任において学童保育の実態を把握し、その存在の重要性の社会的な認知を高めていく取り組みが必要であろう。また、すでに多くの学童保育所が「公営」となっていることもあるが、多様なライフスタイルに合わせた学童保育のあり方を模索していく必要性もあるだろう。

付記

本稿は、第27回岐阜県学童保育研究集会において行った講演原稿に加筆修正を行ったものである。

註および引用文献

- 1) 「学童保育待機児童1410人増 対策パッケージ公表（こども家庭庁、文科省）」福祉新聞, 2025.1.14付
<https://fukushishimbun.com/series07/38535> (2025.2.18閲覧)
- 2) 「令和6年版 厚生労働白書」<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/23/dl/zentai.pdf> (2025.2.17閲覧)
- 3) 吉田明弘編著『児童福祉論』八千代出版, 2009年, 46-47頁参照
- 4) 公益財団法人日本ユニセフ協会「子どもの権利条約の考え方」
<https://www.unicef.or.jp/crc/principles/> (2025.5.11閲覧)
- 5) 萩原和也『知られざる<学童保育>の世界 問題だらけの“社会インフラ”』寿郎社, 2024年, 107頁
- 6) 同上
- 7) 厚生労働省編『改訂版 放課後児童クラブ運営指針解説書』フレーベル館, 2021年, 7-8頁
- 8) 中山芳一「第I章 学童保育指導員ってなんだ？」田中一将・鈴木瞬・中山芳一著『学童保育指導員になる, ということ。一子供も大人も育つ放課後一』かもがわ出版, 2023年, 23-24頁
- 9) 子ども家庭庁「放課後児童支援員等の人材に関する調査研究 報告書」みずほリサーチ&テクノロジーズ株式会社, 2024年
https://www.mizuho-rt.co.jp/archive/case/pdf/r05kosodate2023_03.pdf (2025.5.11閲覧)

参考文献

- 吉田明弘編著『児童福祉論』八千代出版, 2009年
厚生労働省編『改訂版 放課後児童クラブ運営指針解説書』フレーベル館, 2021年
萩原和也『知られざる<学童保育>の世界 問題だらけの“社会インフラ”』寿郎社, 2024年
田中一将・鈴木瞬・中山芳一著『学童保育指導員になる, ということ。一子供も大人も育つ放課後一』かもがわ出版, 2023年
特定非営利活動法人学童保育指導員協会/中村強士編『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年