

「放課後児童クラブ運営指針」のもつ今日的意義と課題

鎌倉 博

(名古屋芸術大学 人間発達学部 子ども発達学科)

1. 放課後児童クラブの政策としての位置づけ

放課後児童クラブ（以下児童クラブと略す）は、戦前においては父親が戦地に赴くために母親が就労する必要が生じた家庭の児童を、戦後は特に高度成長期と言われた1960年代頃から急増した共働き家庭の「かぎっ子」を預かる場として、その需要が高まったとされている。

その1960年代には児童クラブに関する法整備が進んでいなかったために、大半が利用する児童の保護者等が自主運営していた。そのため、各家庭負担の費用だけでは施設や職員の確保・維持、保育に関わる様々な経費の確保が難しく、バザーの開催や寄付金集め等で経営していた。児童クラブに通わせていた保護者や指導員等は、こうした苦境の改善を地方自治体に求めた¹⁾。しかし、国の政策として制度化し充実を推進していくべきと、全国学童保育連絡協議会（以下協議会と略す）²⁾等が結成され、児童クラブにおける要求を取りまとめて国会請願活動を展開した。現在もこの活動は継続されている。その結果、全国で児童クラブの公設化が進み、国も公的事業として認めて財政的補助を徐々に拡充してきている。

1990年代には、女性の人権保障、社会進出、一方的な家事からの解放への関心が高まってきた。そうした事情に加えて「少子化」対策の必要も生じたことから、政府は1994年に「エンゼルプラン」を策定した。その緊急対策の1つとして、当時の厚生省・大蔵省・自治省が児童クラブを倍増させる数値目標を示した。そうして1997年の「児童福祉法の一部改正に関する法律」の成立を受けて、様々な名称で表現もされていた児童クラブを「放課後児童健全育成事業」として位置付け法制化した³⁾。

児童クラブは

- 1) 保護者が不在の放課後時間帯に子どもたちの身の安全と心身の健康を保護している
- 2) 一斉活動だけでなく休息の時間も含めての適切な保育活動の中で、児童に一層の生活の力、遊び・レクリエーションの力、関係の力等の人間力を育んでいる
- 3) 適切な保育の中で育つ児童を通して児童クラブのよさを実感し、ひいては地域における様々な児童健全育成事業を活用しての子育てへの関心と理解を保護者に広げている

ものとして、筆者は児童の健全育成において欠かせないものであると捉えている。

2. 「放課後児童クラブ運営指針」の策定の意義

(1) 指針の策定

2007年に厚生労働省は「運営するに当たって必要な基本事項を示し、望ましい方向を目指すもの」として「放課後児童クラブガイドライン」を発出した⁴⁾。当時はまだ簡素なものであったが、それまで各児童クラブに任せられていた運営に、目安となる規模や子どもが生活するスペースのおよその面積、指導員の配置と役割等が明示された。

2012年の「子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」の成立により、それまでの児童福祉法第三十四条の八に、八の二、八の三が加えられた。

八の二では、各市町村は放課後児童健全育成事業の設備及び運営について「条例で基準を定めなければならない」とし、その基準は「児童の身体的、精神的及び社会的な発達のために必要な水準を確

保するものでなければならない」「従事する者及びその員数については厚生労働省令で定める基準」「その他の事項については厚生労働省令で定める基準を参酌する」ものとされた。

また、八の三では、上記基準を維持するため、市町村長に関係者への必要と認める事項の報告及び質問、立ち入り、設備、帳簿書類、その他物件の検査の権限を付与し、「基準に適合するための必要な措置」を命じたり、事業に係る不当行為があった場合には「事業の制限又は停止を命ずる」こともできたりするようにした。

このことを受けての2014年には「放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準」（以下設置運営基準と略す）が示され、2015年には「放課後児童クラブ運営指針」（以下指針と略す）が策定され、設置者（運営主体）及び指導員（放課後児童健全育成事業資格認定支援員）等に活用されている。

(2) 指針の持つ今日的意義

① 公的認知の視点で

本指針は、「全国的な一定水準の質の確保」「望ましい方向に導いていくための「全国的な標準仕様」としての性格を明確にする」⁵⁾ ために策定された。その前年に策定された設置運営基準とともに本指針が策定されたことで、公的な学童保育所として国が児童クラブを認めたことになる。すなわち、子育て支援としての政策の中に放課後児童健全育成事業が明確に位置付けられたことになり、保育の質の向上が推進されることになった。保育の質の向上は児童の健全育成の一層の推進に直結する。

② 設置者の責任の視点で

指針の中で随所に「運営主体」を主語にした記述が見られる。運営主体を主語にした記述がなければ、記述全体は指導員等による内部努力の内容として受けられかねない。しかし、その指導員等が責任を負って記述されている内容を推進していくためには、その環境を保障する設置者の役割と責任が明

確になる必要がある。その設置者の役割と責任が「運営主体」を主語にして明記されたことで明確になった。

筆者がとりわけ注目している箇所は3点である。

1) 指導員等とともに基本理念を共有していること
指針の第1章2の(2)に「児童の権利に関する条約も理念に基づき、子どもの最善の利益を考慮して育成支援すること」と記述されている。実際に児童と関わり保育活動を推進するのは指導員等である。しかし、そうした保育活動をしていくためには、財政的にも施設環境等においても設置者の理解と具体的な支援なくしては成し得ない。指針の策定者である厚生労働省が、指針の活用・推進のためには指導員等とともに設置者の理解と協力が欠かせないことを明らかにしたものと解される。

2) 設置者の負う社会的責任を具体的に明確にしていること

指針第1章3の(4)②で指導員等の「資質向上のために職場内外の研修の機会を確保」すること、第4章5で「安定した経営基盤と運営体制を有し」「継続的、安定的に経営すること」、同6で指導員等の「労働実態や意向を把握し」「健康で意欲を持って就業できるよう、労働環境の整備に努める必要がある」ことを明確にしている。継続的・安定的な経営の明確化は安易に統廃合することでの児童・保護者及び指導員等への動揺や危惧を避けること、研修の保障と労働環境整備は質の高い指導員等の確保による保育の質を保障・向上させることを意味する。これらの役割を設置者である運営主体が責任をもって担う必要があると、厚生労働省が判断したものと解される。

3) 指導員等の労働環境整備の必要を明確にしていること

児童の身の安全、心身の健康、保育活動における成長・発達の保障は、その児童に関わり保育活動を

展開する指導員等の心身の健康及び資質の向上、工夫があってこそ成し得ることである。労働環境が劣悪であれば、指導員等の維持・確保が難しくなるだけでなく、児童への関わりが粗雑になり、保育の質も低下しかねない。保育活動中の事故にも繋がる危惧も生じてくる。児童の身の安全、心身の健康、保育活動における成長・発達の保障は、労働者としての指導員等の労働・待遇環境と密接不可分のものとして厚生労働省は捉えているからこそその記述であると解される。

③ 「子どもの最善の利益」の視点で

指針第1章2(2)には、「放課後児童健全育成事業の運営主体と放課後児童クラブは、児童の権利に関する条約の理念に基づき、子どもの最善の利益を考慮して育成支援することに努めなければならない」と記述されている。また、同章3(4)①では「放課後児童クラブは、子どもの人権に十分に配慮するとともに、子ども一人ひとりの人格を尊重して育成支援を行い、子どもに影響のある事柄に関して子どもが意見を述べ、参加することを保障する必要がある」とも記述している。そして、その育成支援の内容に関しては、第2章で児童期及び発達過程における特徴と配慮事項が、第3章では児童期の特徴を踏まえての保育活動が明記されている。

「児童の最善の利益」の追求を明確にしていること、児童の意見表明と参加の保障を明記していることは、1989年の国連総会で採択され、1994年に日本政府も署名して発行している児童の権利に関する条約（通称「子どもの権利条約」以下条約と略す）の根幹をなす理念（同条約第3条）であり、特に重視された項目（同第12条）を反映しているものである。同42条には条約の広報義務が明記されているが、国内では十分に広報・普及されているとは言えない状況がある⁶⁾。

こうした状況の中で厚生労働省は条約を児童福祉法の根幹に位置づけたとともに、指針策定後の翌年2016年には児童福祉法第1条も改正して条約を

同法の根幹にも位置付けた。児童福祉活動においては、子どもの権利を尊重し、「子どもの最善の利益」を追求していく姿勢を鮮明にしてきたことになる。このことにより、子どもの権利及び「子どもの最善の利益」の尊重が、どのように子どもの成長・発達に寄与するのかを改めて⁷⁾検証していくことが大切になってきたとも言える。

④ 保育内容の視点で

指針第2章4で、児童期の特徴を踏まえて重視すべき保育の内容について記述されている。その表題は「児童期の遊びと発達」であり、遊びを重視すること自体を明記したことのみならず、筆者がさらに注目したのは「休息」「おやつ」に触れていることである。

まず、遊びを「子どもにとって認識や感情、主体性等の諸能力が統合される他に代えがたい不可欠な活動」、「他者との共通性と自己の個性とに気づいていく」活動、「協力することや競い合うことを通じて自分自身の力を伸ばしていく」活動、「成功や失敗の経験を重ねていく」活動と定義している。具体的には、第3章1(4)⑤に「自主的な遊び」の他、「製作活動や伝承遊び、地域の文化にふれる体験等」や「地域の子ども達と一緒に遊んだり活動したりする」計画的な保育活動も例示している。これらの遊びを「他に代えがたい不可欠な活動」とまで記述していることから、児童期における遊びの重要性を厚生労働省は深く認識しているものと解される。

加えて、「休息」も重視していることに筆者は注目した。「遊び」は集団保育で展開する活動として記述しているものとして理解すると、「休息」は個の保育活動に位置づくものと考えられる。「休息」について明確に定義している記述は見当たらないが、第3章1(4)②にある「静養や気分転換が必要な時」及び同⑥の「支援員等に悩みや相談事が話せる」ことが当たると筆者は考える。みんなで楽しく過ごしたい願いを持つ一方で、第2章3(3)にも

記述されているようにおおむね11歳～12歳児くらいになると「秘密の世界」を持ちたがり、プライバシーにも敏感になる。そのため、指導員等に対して心の面で個別の関係を持ちたがったり、1人の時間を求めたりすることもある。こうした傾向を受け止めることの大切さを厚生労働省は認識したものと解される。

さらに「おやつ」にも言及していることにも筆者は注目した。近年、子どもの食の貧困が深刻な問題になっている⁸⁾。栄養バランスや量を考慮した3食が理想とされる中、欠食児童の割合は決して少なくない。こうした中で指針は、「栄養面や活力面から必要とされるおやつ」の提供に触れている。そして、「提供時間、内容、量等を工夫する」とある。近年、食中毒防止や食物アレルギーを持つ児童への配慮も必要とされてきているので、そのことにも言及している。さらに、他国出身の保護者の児童においては宗教や生活習慣等による配慮も必要で、それがおやつにも影響する可能性もある⁹⁾。どの子ども大切にすることが求められる児童クラブであるからこそ、栄養・活力とともに、こうした個人の健康上・宗教上の配慮も必要で、指針はこうしたことにまで配慮して策定しているのである。

3. 放課後児童クラブ運営指針の課題

2では指針の持つ今日的意義を概括してきたが、現実的な問題となるのは、その今日的意義を持つ指針が、いかに現場で活かしているか、その指針の位置づけが発展的なものとして充実されてきているかである。以下では、そうした視点から課題として筆者が捉えている内容を論述する。

(1) 位置付けの厳格化

2015(令和4)年3月31日厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知「「放課後児童クラブ運営指針」の策定について」では、設置運営指針策定の目的を、放課後児童健全育成事業の「全国的な一定水準の質の確保に向けた取組をより一層進める」ものであ

り、「運営の多様性を踏まえつつ、放課後児童クラブにおいて集団の中で子どもに保障すべき遊び及び生活の環境や運営内容の水準を明確化し、事業の安定性及び継続性の確保を図っていく」ことにあるとしている。ところが、同通知文の3段落目である「新たな運営指針の策定に当たっては」では、「運営の多様性を踏まえ、「最低基準」としてではなく、望ましい方向に導いていくための「全国的な標準仕様」としての性格を明確化する」ためのものであるとされている。後述の内容は前述の内容を希釈しているように筆者には感じられる。

これは、多くの児童クラブが市町村によって運営されているが、その財源確保に苦慮し、民間委託化している現状もあるためと推察される。厚生労働省編『改訂版 放課後児童クラブ運営指針解説書』の末尾の資料を見ると、設備運営基準が制定当初から毎年のように改定されてきていることが分かる。実情に応じて改定されていくことは一般的には理解できるものの、第一条の児童クラブ指導員及びその員数は当初、設置運営基準に「従うべき基準」とされていたのが「参酌する基準」に変更となった。厚生労働省の審議会資料¹⁰⁾によれば、全国知事会・全国市長会・全国町村会等から従事する者の資格及びその員数についての「従うべき基準」を廃止又は参酌化するように求められていたことが分かる。実際に運営する各市町村では支援員等の確保に苦心している実情があるからと推察される。

しかしながら、基準の緩和は指針にある内容の推進の実効性の低下を招く危険を伴うことになる。基準を示す以上「目指す方向」「従うべき基準」として明確化していく必要があると考える。

(2) 保育・労働環境の整備

協議会は、そこに結集する指導員等関係者及び保護者、卒業した児童の保護者ら支援者等からの意見を集約する形で毎年実施状況調査を行い、それを報道機関にも送付し公表している。その2020年情報¹¹⁾では

- 1) 指導員の資格と配置基準が参酌化されて指導員が存在しない児童クラブが出てしまう
- 2) 新型ウイルス感染拡大防止対策が求められる中で運営基準に示されている施設の広さと子どもの集団の規模が守られていない・守れない現状がある
- 3) 「生活の場」にふさわしい開設場所が保障されていない
- 4) 引き続き待機児童がいる
- 5) 民営の児童クラブの増加によって保育の質や継続性が心配される
- 3) 指導員の待遇や施設環境整備等のための財源が十分確保されていない

この問題点を指摘している。

また、武田らの研究¹²⁾によれば、人口規模によってそのニーズに違いが出ているものの、指導員等の確保と、特に配慮を要する子どもの受入れや対応の困難については、自治体側からも児童クラブ側からも大きな課題として共通して挙げられている。

これらの問題点を解消しなくては、保育の質の低下、指導員の確保、児童クラブそのものの継続性にも影響しかねない。

(3) 学校との連携

① 連携の必要性の認識における問題

先の武田らの調査及び佐藤らの調査¹³⁾を見ても、「学校との連携充実の困難」「小学校の連携で困っている・少し困っている」割合が少ないのである。その一方で、佐藤らの考察では、指導員等は「児童の指導に悩みや不安を感じており、実際に小学校教員と十分な連携が行えているとは言い難い」、「十分な連携を行うことで、問題を回避できることも考えられ」としている。この考えは筆者が持つ考えと共通するものである。

児童クラブを利用する児童の困難は少なからず学校教育と共通するものであることは、武田らの研究からも分かる。学校でのトラブルが児童クラブで、児童クラブでのトラブルで学校が影響を受ける

こともある。また、学校教育で培われた力が児童クラブで活かされ¹⁴⁾、児童クラブで培われた力が学校で活かされたなら¹⁵⁾、児童が一層成長・発達していけることにもなる。

問題と感じられるのは、学校側にも児童クラブ側にも、積極的に連携する必要性が十分理解されていないことがあると推察される。

② 学校における指針の認知の問題

指針の第5章1及び4(1)には、学校との連携及び学校施設を活用して実施する児童クラブの活用に関する留意事項が記述されている。そこでは、「子どもの生活の連続性を保障するために、情報交換や情報共有」を「日常的、定期的に」行うこと、「職員同士の交流」を進めること、さらには「子どもの遊びと生活の場を広げるために、学校の校庭、体育館、や余裕教室等を利用できるように連携を図る」ことまで記述されている。

一方で、現代においては「開かれた学校づくり」が求められている。その具体化として、2017年に文部科学省事務次官からの通知¹⁶⁾が発出されてことにより、全国の公立諸学校においては「当該学校の運営及び当該運営への必要な支援に関して協議する機関として、学校運営協議会を置くように努めなければならない」ものとされた。そして、2019年にその推進のための設置の手引きとして文部科学省はパンフレットも発行した。ところがそれを見たところ、例示されている協議会メンバーには児童クラブ関係者は入っていない¹⁷⁾。

学校から家庭に戻るまでの間、就労等の事情により保護者がいない児童の多くが利用している児童クラブは、受入れや利用時間、保育活動等において学校生活に影響されることが多い。それにゆえに連絡・調整を含む情報交換と連携が必要である。こうした事情を踏まえれば、学校運営協議会のメンバーに位置づける必要がある。

そもそも、学校長を始めとした学校関係者が、どこまで指針の第5章1及び4(1)の内容を認知して

いるのかも危惧される¹⁸⁾。

③ 授業時間と宿題の増加が及ぼしている影響

指針第3章には、児童クラブが果たすべき役割としての育成支援の内容、特にその1(4)には具体的な保育活動が示されている。児童クラブは、第1章3(1)にある「安心して過ごせる生活の場」であるとともに、「主体的な遊びや生活」を通して「子どもの健全な育成を図る」という、特別な目的をもった存在である。

ところが近年、指導員等及び児童クラブを利用している保護者から、「宿題」に悩む声が寄せられる¹⁹⁾。保護者からは「我が子を迎えて帰ると夕飯・お風呂・明日の支度の面倒を見るので手一杯なので児童クラブで宿題をやらせてほしい」という要望が増えてきている一方で、指導員等からは「宿題の対応で児童クラブが大事にしたい活動が制約されてしまう」現状があるためである。

宿題を提示しているのは具体的には学級又は教科担任ではあるが、その目的は確かな学力をつけること、「学力の向上」にあるとともに、授業時間数や学習内容の量の増大に影響されていることでもある。授業時間と学習内容は最終的には学校教育法施行規則を制定する文部科学省によって決められていくが、その際に学校以外の児童及び家庭・地域に及ぼす影響にも十分な考慮をしていくべきであると考えられる。学校教育に関わる時間の増大は、家庭生活及び児童クラブを含む地域活動の制約にならざるを得ない関係にあるからである。

学校の授業時間と学習内容の量は、学校外教育・福祉に関わる分野とも意見調整しながら決めていくシステムを構築していかなければ、指針を豊かに活用していくことが困難になってしまう。そうした状況が現実にあることを踏まえて改善していく必要があると考える。

【参考文献・参考資料等】

- 1) 上田融『ガス橋のうた 平間学童クラブ動物村物語』（1980年 民衆社）に詳しい。
- 2) 全国学童保育連絡協議会は1967年に結成され、2022年1月現在のホームページによれば、42都道府県の指導員・保護者、及び支援者らで構成されている。調査活動を基にして現場の実態や声を集約して改善のための請願行動等を行ったり、機関誌『日本の学童ほいく』の毎月の発行、各種研究集会・指導員学校・指導員研修会の開催を通して保育及び子育ての充実を図ったりしている。
- 3) 国としての制度化の過程については、三根佳祐「我が国における放課後児童対策の展開」（2011年 大阪経済大学『大阪経大論集』第62巻第2号 pp.151-168）を参考にした。
- 4) 2007年10月19日発出の厚生労働省雇用均等・児童家庭局長名通知「放課後児童クラブガイドラインについて」
- 5) 2015年3月31日発出の厚生労働省雇用均等・児童家庭局長名通知「放課後児童クラブ運営指針」の策定について」
- 6) 公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン東京事務所国内事業部「子どもの貧困と子どもの権利に関する全国市民意識調査」実施概要」を参考にした。同調査は2019年8月5日～2019年8月10日に調査会社によるWEBアンケートに参加した全国の15歳（中学生除く）～17歳の子ども2,149人と、18歳以上の大人27,851人が参加して行われたとされている。その結果によれば、子どもの権利条約の内容を「よく知っている」「少し知っている」を合わせても、子どもは32.9%、大人は16.4%しか認知していないことが分かる。
- 7) あえて「改めて」と記述したのは、参考文献1)の他、地域子ども組織の豊かな保育活動に早くから着目していた川合章の『子どもの発達と教育』（1979年 青木書店）のpp.168-192「地域の教育力と学童保育」「地域子ども組織と児童館」、『人

- 間と文化の見える教育』（1996年 新日本新書）の pp. 124-158「豊かな地域生活を求める」に紹介されている実践に、すでに児童の権利及び「子どもの最善の利益」を追求した実践が見られるからである。
- 8) 阿部彩他『子どもの貧困と食格差』（2018年 大月書店）、及び朝日新聞取材班『子どもと貧困』（2018年 朝日文庫）を参考にした。
- 9) 安部芳絵『子どもの権利条約を学童保育に活かす』（2020年 高文研）pp. 106-107「コラム⑤ 食べてもいいグミと食べられないグミ」
- 10) 厚生労働省社会保障審議会児童部会内に放課後児童対策に関する専門委員会が設置された。その第1回委員会（2017年11月8日）に提出された「資料2 放課後 B 児童クラブ関連資料」pp. 23-26「放課後児童クラブに係る主な意見・提言など」を参考にした。
- 11) 2018年2020年12月9日報道関係者に送付した全国学童保育連絡協議会発表「学童保育（放課後児童クラブ）の実施状況調査結果について」、及び2020年12月発行全日本建設交運一般労働組合愛知学童保育支部『よあけの太陽』NO. 44の巻末資料「学童保育におけるコロナ禍の実態に関するアンケート」取り組みの結果と考察も参考にした。
- 12) 武田裕之他「放課後児童クラブの運営及び地域連携の実態からみた課題—兵庫県下の市町および運営主体へのアンケート調査を基にして」（2021年 公益社団法人日本都市計画学会『都市計画論文集』Vol. 56 No. 3 pp. 673-680）では60万人以上の市部から2.5万人以下の町部までを5つに区分して、児童クラブ内のニーズを比較研究している。
- 13) 佐藤智恵他「放課後児童クラブと小学校との連携に関する研究」（2008年 広島大学大学院教育学科研究科紀要第三部第57号 pp313-319）
- 14) 小学校教員の経験を持ち児童クラブ指導員や保護者とも関係を持っていた筆者は、例えば学校で調理活動できる力を身に付けたことで、土曜日はお弁当持ちだった児童クラブ活動をみんなで調理する活動の日に変えていった経験等を聞いている。
- 15) 小学1年生を担当していた時に、朝の会で「じまん話」というスピーチ活動をしていた。その時に児童クラブ在籍の児童がけん玉の技を披露したことで、学級に伝承遊びが広がった。当時は休み時間の活動にならざるを得なかったが、現代では生活科の教科書に伝承遊びが紹介されるようになり、伝承遊びの盛んなクラブの児童らが授業活動を主体的に展開していける可能性が生まれている。
- 16) 2017年3月31日発出の文部科学事務次官名通知「義務教育諸学校の体制の充実及び運営の改善を図るための公立義務教育諸学校の学級編成及び教職員定数の標準に関する法律等の一部を改正する法律等の施行について」
- 17) 2019年10月文部科学省総合教育政策局地域学習推進課発行「学校運営協議会」設置の手引き令和元年改訂版 コミュニティ・スクールのつくり方」
- 18) 指針第5章1及び4(1)を学校側が認識しているか、その割合や理解を調査・研究していく必要があると考える。
- 19) 2018年3月4日の第34回あいち学童保育研究集会では「子どもの宿題、悩んでいませんか？」分科会、2020年10月23日の第56回全国学童保育研究集会では「子どもの発達と学力」分科会にて、学校の宿題にどのように児童クラブ及び保護者として対応したらよいかで助言を求められた。