

学童保育の発展と児童福祉法改正

植 木 信 一

The Development of Nursery Care for School Age Children and Amendment to the Law of Child Welfare

Shin'ichi Ueki

1. はじめに

社会福祉事業法（1951年）には、第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業の具体的な規定がされ、児童福祉法（1947年）には、児童福祉施設の種類が明確に規定されている。学童保育所^(注1)が、児童福祉施設であるならば、根拠となる法律が存在し、さらに明確な規定が必要であることはいうまでもない。たとえば児童館は、社会福祉事業法においては、「児童厚生施設を経営する事業」（第2条3二）による第二種社会福祉事業として規定され、児童福祉法においては、「児童厚生施設」（第40条）として規定されているので、あきらかに児童福祉施設である。

一方、児童館とは異なる学童保育所はこれまでいずれの法律にも含まれずにいた。つまり、施設として存在していながら、社会福祉事業でも児童福祉施設でもなかったのである。

しかし、1995年度の調査（全国学童保育連絡協議会）において、全国の学童保育所総数は、8千カ所を越えていることがわかる。これは、児童館の4,204カ所（1996年厚生省）の約2倍、保育所の22,438カ所（1996年厚生省）に次ぐ規模であり、既にその存在を無視できないほどの規模に発達し

ている。

そもそも学童保育所は、「子どもの放課後の安全の確保」、「母親の働く権利の保障」、「子どもの発達する権利の保障」の主に3つの観点から、わが国の社会福祉に必要な施設として、その存在をアピールしてきた。また、全国学童保育連絡協議会（1968年～）は、児童福祉法第39条の2「特に必要があるときは、日日保護者の委託を受けて、保育に欠けるその他の児童を保育することができる」の条項を根拠法令として、学童保育の法制化にむけたさまざまな取り組みを進めてきた。

そして、1997年6月11日「児童福祉法の一部を改正する法律」（以下改正法）が公布（1998年4月1日施行）され、その中で学童保育は「放課後児童健全育成事業」として法制化されるに至ったのである。第6条の2⑥「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及び生活の場を与えて、その健全な育成を図る事業をいう」とされている。同時に、第二種社会福祉事業として、社会福祉事業法にも位置

づけられた。こうした動向は、学童保育が初めて法律上明確に位置づけられたという点で、当然歓迎されるべき動向であるはずである。

2. 研究の視点

児童福祉法の改正によって、学童保育がどのように位置づけられたのかを考察する。具体的には、築き上げられてきた歴史を重視し、学童保育の発生から今日に至るまでの動向を整理することによって、その継続性の中から明らかにする。

3. 学童保育所の現状

1996（平8）年度においては、8605カ所（厚生省育成環境課調べ）の学童保育所が存在する。また、資料3-1をみてもわかるように、増加の一途をたどっていることがわかる。

開設場所については、必ずしも一定ではなく、資料3-2のように、多岐にわたって開設されている。

また、新潟県においては、資料3-3の通りである。

4. 学童保育の発展

(1)戦前

明治期において学童保育の萌芽をみることで

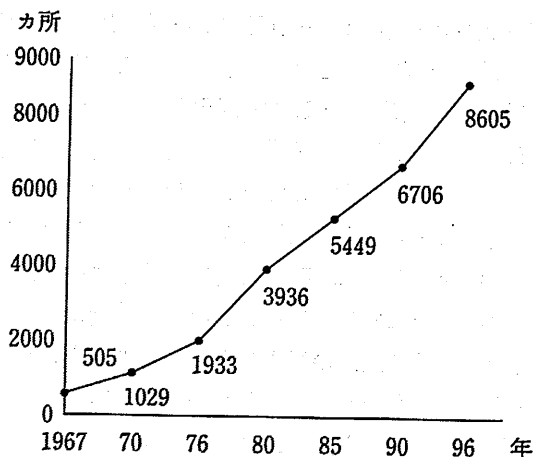
きるが、それは、今日の学童保育の流れに直接結びつくものではない。日露戦争開始後、「神戸市婦人奉公会」（明治36年・1906年）により、生計の維持が必要な出征軍人や戦死者の家族のために市内2ヵ所に児童保育所が開設された。また、第一次大戦後は、低所得層の居住地域を中心として発達したセツルメントや隣保館において、児童倶楽部等の名で学童保育が実施され、一部の保育所で低学年児童を対象に保育するところがあった。

(2)戦後（大阪）

大阪市においては、住吉区の今川学園（園長三木達子）において1948（昭23）年に、学童のための保育を開始したのが、最初であるとされている。ある保育所出身の児童が当時、隣家の金銭を盗むという事件をおこしたことをきっかけに、就学前まで保育してきた子どもを就学したとたんに放任してしまうことの矛盾に対して、児童福祉法第39条の2「特に必要があるときは、日日保護者の委託を受けて、保育に欠けるその他の児童を保育することができる」の条項を適用したのである。正式には1950（昭25）年に、今川学園「学童組」として発足した。その後、大阪市立の3つの児童館^(注2)にて学童保育が開始される。

また、1956（昭31）年11月、当時の枚岡市（東

資料3-1 学童保育所数の推移



数字は、全国学童保育連絡協議会調べより
1996年の数字は、厚生省育成環境課調べ

資料3-2 開設場所（全国）

| | 実施ヵ所 | 割合(%) |
|-------------|---------|--------|
| 児童館・児童センター | 1,898ヵ所 | 22.1% |
| 学校の空き教室 | 1,706 | 19.8 |
| 専用施設（学校敷地内） | 1,641 | 19.1 |
| 民家・アパート | 1,022 | 11.9 |
| 公的施設利用 | 740 | 8.6 |
| 専用施設（民有地） | 488 | 5.7 |
| 専用施設（公有地） | 408 | 4.7 |
| 保育所 | 249 | 2.9 |
| 幼稚園 | 87 | 1.0 |
| その他 | 247 | 2.8 |
| 計 | 8,605ヵ所 | 100.0% |

厚生省育成環境課調べ（1996年）より作成

大阪市)で留守家庭児童が絞殺される事件がおこる。これをきっかけに大阪市青少年問題協議会と大阪市社会福祉協議会の呼びかけで、「学童保育実施に関する研究協議会」が設置され、寄附金などを基に47カ所で学童保育所が設置されることになる。

大阪市四貫島小学校においては、警察のいわゆるブラックリストに留守家庭児童の比率が高いことを重視し、放課後対策を検討した。そして1960(昭35)年、教師の指導とPTAの援助による「ひまわり教育」が誕生し、1966(昭41)年には、市内10校が「不在家庭児童会指定校」に指定され、小学校において学童保育が実施された。

(3)戦後(東京)

1953(昭28)年、渋谷区内の卒園児の放課後保障が不十分であることへの対策として、渋谷区で保育所の園長が中心となって学童保育所の設置運動が起こり、区内の小学校への働きかけなどが行われたが、実現には結びつかなかった。その後、北区において労働者クラブ保育園の卒園児保護者、神谷保育園の卒園児保護者を中心として共同学童保育が実施されるが、運営の困難さから継続には至らなかった。しかし、1958(昭33)年、労働者クラブ保育園と豊川保育園が中心に町会に働きかけ、町会運営の「豊島こどもクラブ」が発足。1961(昭36)年からは、北区から年間10万円の補助金の支給を受けて、学童保育所を運営した。こ

うした動きをきっかけに、東京都内に学童保育所が広がりをみせ、公的補助も行われるようになり、大田区では、公費建設による学童保育専用室「糀谷子どもの家」が開設される。また、1963(昭38)年、東京都民生局は「学童保育事業補助費」として520万円を計上した。

さてこのように北区・大田区などで学童保育が先駆的に共同保育された背景には、いずれも労働者の街であったことに注目することができる。生活していく上での必要性から生まれた学童保育所づくり活動は、労働者の草の根的活動によって推進されたのである。それは、時代的背景からも必然的であったといえる。また、1972(昭47)年には、都内23区に勤務する学童保育指導員の正規職員化が実現する。これは、1967(昭42)年の革新都知事の誕生が大きく影響しているが、もっともそれ以前の1962(昭37)年には、東京都学童保育連絡協議会が既に発足しており、学童保育所間の連絡調整を継続的に実施してきた。そうした取り組みの積み上げが、実を結んだ結果ということもできるだろう。

5. 施策の動向

まず、文部省による「留守家庭児童会育成事業」が1966(昭41)年に開始される。「留守家庭児童会育成事業補助要綱」によれば、週3日以上開所する「留守家庭児童会」に対して、経費の1/3を補助する内容であったが、その予算総額は5,000万円で、全国300カ所に限られたものであった。また、文部省の施策であったため、その位置づけは、学童保育ではなく「社会教育」活動の一種とされた。しかし、留守家庭児童数が増加の一途をたどる状況のなか、文部省は、空き教室の確保困難などの理由から、廃止ではなくあくまで統合であるとして、「留守家庭児童育成事業費補助要綱」を1970(昭45)年に打ち切ることになる。その翌年から「校庭開放事業」へ解消され、1977(昭52)年にはさらに「学校体育施設開放事業」に再吸収された。

一方、厚生省は、1976(昭51)年「都市児童健全育成事業」を実施する^(注3)。予算総額は1億1,700

資料3-3 開設場所(新潟県)

| | |
|------------|------|
| 放課後児童専用室 | 25ヵ所 |
| 児童館・児童センター | 19 |
| 公的施設 | 12 |
| 学校の空き教室 | 9 |
| 民家 | 1 |
| 団地集会所 | 1 |
| その他 | 3 |
| 計 | 70ヵ所 |

新潟県児童家庭課調べ(1996年現在)より作成
ただし、中核市所管分を含む事業費補助実績によるヵ所

万円で、補助対象を年間100（人口5万人以上の）市に限定した（当時の学童保育所のある市区町村の総数は453自治体である）。その基本方針は、都市における児童館・児童遊園の十分な整備が図られるまでの「経過措置」としての位置づけに止まるものであった。つまりそれは、1963（昭和38）年の厚生省「児童館国庫補助」の事務次官通知において「留守家庭児童対策は児童館で行う」という考え方があったからである。しかし、結果的には、1991（平成3）年「放課後児童対策事業」が実施⁽¹⁴⁾されるまでの15年間、この「経過措置」は継続された。

6. 地方自治体の施策

文部省による「留守家庭児童会育成事業」が廃止された時期が、1970（昭和45）年で、厚生省による「都市児童健全育成事業」の実施が、1976（昭和51）年であるから、1971（昭和46）年～1975（昭和50）年までが空白期間ということになるが、はたしてこの期間に学童保育は停滞したのだろうか。あるいは、校庭開放事業へ切り換えられたのだろうか。

大阪においては、当初は市の独自施策として継続するところもあったが、閉鎖を余技なくされるところも少なくなかった。ところが、大阪府に誕生した革新府政と、引き続き活動してきた大阪学童保育連絡協議会との交渉によって、大阪府の1972（昭和47）年度予算に、留守家庭児童会への補助金額4,000万円（1か所事業費80万円の1/2補助×100カ所）が計上された。

東京においては、1972（昭和47）年に23区の400名余の学童保育所指導員を全て「児童厚生員」として公務員化した。また小金井市においては、それに先行して、学童保育指導員の正規職員化が実施されており、全小学校区に学童保育所が隣接地に独立施設として設置されている。

名古屋市においては、文部省による「留守家庭児童会育成事業」によるモデルケースとして学童保育所（留守家庭児童会）がスタートしているが、事業の廃止に伴って、すべての留守家庭児童会がPTA委託となり校庭開放事業へと解消される気

配をみせた。しかし、1969（昭和44）年に既に結成されていた「愛知県学童保育連絡協議会」は、粘り強く県および名古屋市に対して、助成要求を繰り返してきた結果、とうとう名古屋市は、1972（昭和47）年の補正予算にて初めての補助金を計上した。

埼玉県においては、1973（昭和48）年に埼玉県学童保育連絡協議会が結成され、1972（昭和47）年に誕生している革新知事との初めての知事交渉がもたれている。

さてこのようにみてくると、1971（昭和46）年～1975（昭和50）年までの空白期間においては、各都市においてさまざまな活動が粘り強く実施、継続され、自治体の独自施策へと結びついてきていることが明らかになってくる。それは、立ち消えになるどころか、むしろ時代の要請に従ってますます学童保育の必要性が増し、連絡協議会といった団体を結集させ、学童保育の存在を無視できないほどの力を蓄えた結果であるといえる。

7. 子育て支援政策と学童保育

1980年代後半から1990年代にかけて、人口の高齢化と少子化との関連で、「子育て支援」が、活発に議論されるようになってくる。厚生省もこうした時代的背景にそって「子育て支援」政策を具体化してきているが、学童保育もこうした「子育て支援」政策の一環としてにわかに注目を浴びてくるようになるのである。

1991（平3）年の児童手当法改正に伴って、それまで余裕財源がある場合に限ってのみ限定的に実施できるとされていた社会福祉施設のための財源が、独自に確保できるようになり、また、1994（平6）年、厚生・文部・労働・建設の4省合意による「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について（エンゼルプラン）」の理念を具体化するために設立された「子ども未来財団」創設のために、児童手当の社会福祉施設のための財源による300億円の基金が用意された。この「子ども未来財団」の行う事業の一つとして、「コミュニティー児童館」⁽¹⁵⁾に対する補助事業が1995（平7）年に新たに誕生した。これは、社会福祉法人で実施する

学童保育事業に対して、補助を行おうとするものである。

また、エンゼルプランのうち「緊急保育対策等5か年事業」(資料7-1)のなかに、当面保育対策等として緊急に整備すべき目標として、「放課後児童クラブ」の整備に具体的目標値が設定された。

8. 児童福祉法改正と学童保育

「児童福祉法等の一部を改正する法律」が、1997(平8)年6月11日に公布され、1998(平9)年4月1日から施行されることになった。これまで法律にその根拠があいまいであった学童保育所は、「放課後児童健全育成事業」として児童福祉法に明文化されることになった。

関係する条文は以下の通りである。

第6条の2⑥「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及び生活の場を与えて、その健全な育成を図る事業をいう。」

第21条の11(放課後児童健全育成事業の利用の促進)「市町村は、児童の健全な育成に資するため、第6条の2第6項に規定する児童の放課後児童健全育成事業の利用に関し相談に応じ、及び助言を行い、並びに地域の実情に応じた放課後児童健全育成事業を行うとともに、当該市町村以外の放課後児童健全育成事業を行うものとの連携を図る等により、当該児童の放課後健全育成事業の利用の

促進に努めなければならない。」

第34条の7(放課後児童健全育成事業の開始等)「市町村、社会福祉法人その他の者は、社会福祉事業法の定めるところにより、放課後児童健全育成事業を行うことができる。」

第49条「この法律で定めるもののほか、児童居宅生活支援事業及び放課後児童健全育成事業並びに児童福祉施設の職員その他児童福祉施設に関し必要な事項は、命令で定める。」

第56条の6②(福祉の措置及び保障に関する連絡調整等)「児童居宅生活支援事業及び放課後児童健全育成事業並びに児童福祉施設の設置者は、その事業を行い、又はその施設を運営するに当たっては、相互に連携を図りつつ、児童及びその家庭からの相談に応ずることその他の地域の実情に応じた積極的な支援を行うよう努めなければならない。」

また、1997年9月25日「改正法施行に伴う関係政令の整理に関する政令」が公布され、児童福祉法施行令に放課後児童健全育成事業の基準が提示された。関係する内容は以下の通りである。

第1条「児童福祉法第6条の2第6項に規定する放課後児童健全育成事業は、これを利用する児童の健全な育成が図られるよう、衛生及び安全が確保された設備を備える等により、適切な遊び及び生活の場を与えて実施されなければならない。」

1997年9月25日、厚生省児童家庭局長通知「児童福祉法の一部を改正する法律に伴う関係政令の整備に関する政令等の施行について」によれば、放課後児童健全育成事業は「放課後児童健全育成

資料7-1 目標値の推移

| | 94年度 | 95年度 | 96年度 | 97年度 | 99年度目標 |
|-----------------|-----------------------|-------|-------|-------|---------|
| 放課後児童対策事業 | 4,520 | 5,220 | 6,000 | 6,900 | 9,000ヵ所 |
| 低年齢児保育促進事業 | 45 | 47 | 49 | 51 | 60 万人 |
| 開所時間延長促進事業 | 2,230 | 2,530 | 4,133 | 4,347 | 7,000ヵ所 |
| 一時的保育事業 | 450 | 600 | 600 | 800 | 3,000ヵ所 |
| 地域子育て支援センター事業 | 236 | 354 | 400 | 600 | 3,000ヵ所 |
| 乳幼児健康支援デイサービス事業 | 30 | 40 | | | 500ヵ所 |
| 多機能化保育所の整備 | 95年度～99年度の5年間で1,500ヵ所 | | | | |

事業を行う際の政令で定める基準として、利用する児童の健全な育成が図られるよう、衛生及び安全が確保された設備を整える等により適切な遊び及び生活の場を与えて行うことを規定したものであること。本事業の運営にあたっては、本事業が児童福祉の観点から実施されるものであることを踏まえ、福祉部局、教育委員会等関係行政機関及び児童館や地域の児童や青少年の健全育成を行う団体との連携を図りながら、地域の実情に応じて、就労等により昼間保護者のいない家庭の小学校低学年児童の健全育成に努めることが必要であること。」とされた。

9. 考察

- (1). 学童保育は、第6条の二⑥に位置づけられたが、第39条（保育所）および第40条（児童厚生施設・児童館）との関係については結局ノータッチである。

全国学童保育連絡協議会は、歴史的に発足当初から、第39条の2を学童保育の根拠法令として環境改善活動を展開してきた。また、児童福祉法改正に伴う提言を「学童保育の制度確立を～私たちの提言～」（資料9-1）として1996年7月に発表している⁽¹⁸⁶⁾。しかし、改正法には、第39条の2との関係については、まったくふれられていない。

また、児童館・学童保育21世紀委員会は、1996（平8）年7月8日付で、「児童館・学童保育の法制化のあり方にむけて」（資料9-2）を発表しているが、そのなかにおいては、第40条（児童厚生施設・児童館）との関連で学童保育所を法制化すべきであると主張している。具体的には、「第40条の2（児童放課後施設）」として、「放課後児童施設は、保護者の就労等によって養護、監護を必要とする児童を保護育成することを目的とする。」とした条文案も提起している。1997（平9）年1月30日には「学童保育の法制化における今後のあり方について」（資料9-3）を発表している。そこでは、「学童保育が現場の先駆的な努力によって推し進められてきたことを積極的に継承する上から、法制化にあたっては、全国8,600カ所にわたるすべての学

童保育所が法的に位置づけられることを基本」にすべきとし⁽¹⁸⁷⁾、仮に第6条の2に位置づけるならば、同時に第40条並びに第39条における施設として併記するなどの措置をとり、児童福祉施設としての位置づけを明確にすべきとしている。

つまり、改正法では、学童保育の現場における環境改善活動の歴史的な産物が、ほとんど生かされていないということが指摘できる。

- (2). 歴史的な経過が生かされていない。

学童保育の歴史を整理してわかるように、法律的にもあいまいで、公的支援も不十分であったにも関わらず、常に発達してきた学童保育は、施策のない時代においてもやはりその存在を無視できないほどの存在理由を有し、今日に至っているわけである。歴史的必然性から発生した学童保育は、フォーマルな施策主導ではなく、インフォーマル主導の歴史でもあった。それは、常に先駆的に実践を積み重ねてきたその事実が、フォーマルな施策を誕生せしめたといえるのでないだろうか。法改正によって法制化されたことは評価できるが、重要なことは、これまでの現場の実践に基づいた歴史的な経過が生かされているかどうかである。

- (3). 児童福祉施設としての位置づけがされていない。

社会福祉事業法に基づく第二種社会福祉事業としての位置づけはされたが、児童福祉法上は、第6条の2に含まれるに止まり、児童福祉施設には含まれなかった。全国に8,000カ所を越える規模に成長し、保育所に次ぐ規模であるにも関わらず児童福祉施設としての位置づけがされなかったことは、歴史的な事実にも照らしても理解しがたい。

- (4). 学童保育環境の改善や職員の労働条件の改善、指導員の専門性や身分についての明確な説明がない。

学童保育の内容については、中央児童福祉審議会基本問題部会（1996年3月13日から開催）の、第6回（1996年6月24日）、第7回（1996年7月16日）において放課後児童対策として審議されている。また、1997（平9）年4月10日参議院厚生委

私たちが望む国の制度の内容

- 1) 学童保育の役割が保障される法的な位置づけとそのための適切な条文が必要で
学童保育には、共働き・母子・父子家庭の小学生の放課後（春・夏・冬・休み等の学校休
業中は一日）の生活を継続的に保障し、そのことを通じて親の働く権利と家族の生活を守
るという役割があります。
法制化にあたっては、学童保育の役割が保障されるよう法的に位置づけられ、条文とし
て適切に表現されることが必要です。
- 2) 制度の内容には次のことを含めることが必要です

(1) 子どもたちの生活の場に必要な内容を備えた学童保育専用の施設または部屋があ
ること

①学童保育は子どもたちの毎日の生活の場であり、たんなる遊び場ではありません。子ど
もたちの毎日の生活が継続的に保障されるような内容を備えた学童保育専用の施設（室）
が必要不可欠です。

②学童保育の施設には、子どもたちがゆったり過ごせる一定の広さが必要です。部屋とし
ては生活室、静養室、遊遊室が必要で、備品が備えられていることが不可欠です。トイ
レ・手洗い場・台所設備・事務スペース・電話・個人ロッカー・くつ箱は最低必要です。

③学童保育には、生活の場に必要設備・備品が備えられていることが不可欠です。トイ
レ・手洗い場・台所設備・事務スペース・電話・個人ロッカー・くつ箱は最低必要です。

④学童保育には近くに屋外の遊び場が必要です。
- (2) 父母の労働日と労働時間が法的に保障される開校日・閉校時間とすること

①学童保育は、学校開校日の放課後と、春・夏・冬・休み等の学校休業中の開設も含めて年
間を通して開設されることが必要です。

②春・夏・冬・休み等の学校休業日は、親の勤務時間に見合った朝からの開設が必要です。
新入学児童の入学式前からの受入れも必要です。

③閉校時間は、通勤事情等も加味した父母の労働実態に見合って設定されることが必要で
す。

④土曜日、学校休業土曜日、親の労働実態に見合って開設される必要があります。
- (3) 子どもたちに安定した毎日の生活を保障すること

①子ども自身が学童保育を生活の場として受け止め、よりどころとできるようなやさしさの
ある安定した毎日の生活を保障することが必要です。
そのためには以下の内容が最低限必要となります。

(ア) 子どもの発達管理、安全管理
(イ) 一人ひとりの子どもの生活の援助
(ウ) 集団での安定した生活の維持
(エ) 遊びや活動、行事など生活全般を通しての成長への援助・働きかけ
(オ) 家庭との連携（子どもの状況把握、家庭との連絡・相談）
(カ) 学校との緊密な連携および地域の生活関係づくり

- ②障害を持っている子どもも入れるよう、施設整備や指導員の配置など条件整備が図られ
なければなりません。
- ③学童保育に通う子どもたちが地域の他の子どもたちとともに遊ぶことを保障することが
必要です。そのためには学童保育内の生活だけでなく、学齢期によさわしい地域のな
かでの生活をつくる必要があります。

(4) 指導員は専任・常勤で、ひとつの学童保育に常時複数の配置がされること

①学童保育では、多様な子どもたちが一緒に生活しています。指導員には、一人ひとりの
子どもへの配慮や安全を守り、自由な遊びの場の継続的な生活を援助する
仕事があります。また、学校や保育所のように複数クラス制ではなくほとんどが地域
の中で独立して営まれています。一人では事故等の対応もできません。したがって専任
で常時複数の指導員配置は欠かせずにはできません。

②指導員は、(3)①の(7)から(カ)まで内容をもった毎日の生活を援助するのが仕事
です。そのためには、春・夏・冬・休みなどの学校休業日は、1日開設であり、指導員は朝か
らの勤務となります。

(5) 父母の協力のもとに、子どもと地域の実態に即した創発ある生活をつくることを 保障すること

①学童保育における子どもの生活は、子どもたちの状況と地域の実態に即した創発ある内
容であることが必要であり、学童保育ごとの自主性が重んじられなければならないもの
です。そのためには父母会・保護者会との協力、連携が必要不可欠です。

②学童保育の生活内容についての「指針」等をつくるならば、指導員が父母の協力を得て
創発ある実践ができることを保障することが必要です。

(6) 子どもたちの生活内容を充実させるために、指導員の研修内容を充実させ、労働 条件を改善し、社会的地位の向上を図ること

①指導員は、子どもたちが安心して生活を送ることを保障しながら、一人ひとりの子ども
の地域・家庭環境、学校とのかわりなどを把握し、子どもの気持ちや状況、課題をど
れも適切な援助をすることが仕事であり、専門的な知識・技能が求められます。

②そのためには、学童保育の役割と内容に即した研修と自主的な研修の機会の保障が必要
です。さらに、研修体系の確立と養成機関が必要で、

③指導員は、常勤で仕事に専念でき、安定した生活が可能な賃金などの労働条件が
保障される必要があります。

④以上のことを通じて、指導員の社会的地位の向上を図ることが必要です。

3) 以上の内容をともなう学童保育が、必要とするすべての地域（子どもの生活圏、小
学校区単位）につくられ、財政的な保障も含めて将来にわたって安定して維持すること
ができる国および地方自治体の制度の確立が必要で

5 法制化にともなう新たな施策の必要性

学童保育の実態は実さまざまです。法制化によって既存の学童保育や指導員が法の通
用外になる場合には、新たに国および地方自治体は公的な施策を講じる必要があります。

資料9-2

児童館・学童保育の法制のあり方にむけて

児童館・学童保育21世紀委員会
平成8年 7月 8日

はじめに

子どもたちをとりまき環境は、都市化や家族核化、激しく市場化する社会にあって、家族機能の弱体化や近隣地域社会の弱体化をますます加速させ、その生活を脅かしている。親の育児不安、育児ノイローゼの多発や児童虐待、そして就学児童においては不登校、いじめ、ひいては薬物使用への誘因やテラクラ等の性的商品化に巻き込まれ、子どもやその家庭を取り巻く状況は深刻化を続けている。

こうした中において、児童福祉法40条に明示された児童厚生施設である児童館は、児童福祉法制定当初より地域のすべての子どもたちのための福祉を担ってきた施設であって、いわば地域の子どものウェルビーイングといった自己実現の向上を目指して位置付けられた役割を担われてきている。ところが現状の児童館の設置数は決して充分な状況とは言えず、「理念」と実際の乖離していることも否めない現状がある。

また、学童保育は、地域の保護者の就労と子育てを支援し、利用者の制約への切実にも係わらず、今日まで法的地位付けがなされていない。就労する保護者の、切実なニーズと子どもを保護する観点からいっても法制における未確立は放置できない状況にある。

これらの児童館と学童保育は、両者ともに地域を共通基盤におきながら、学校型を中心とした子どもの福祉に対して常にその役割を担ってきた点で、他の児童福祉施設に比べ関係性の深い分野としてここににらにいたっている。

子どもたちをとりまき問題に対して、他分野、他施設との連携の中での複合的により総合的な機能の発揮の役割・機能の位置付けが今後一層重要となってきた。その中にあって、とくに従前の児童館の役割・機能の位置付けの可解性や学童保育のより発展的な機能の促進を必要とする状況を強く感じる次第である。

意見内容

1. すべての子どもを対象にした児童館の機能の可解性と学童保育の位置付けの必要性について

○すべての地域の子どもの生活を最優先にする観点から、全国のすべての子どもとその家族における、児童館と学童保育の機能を活用できる機会が保障される必要がある。

現在児童館41ヶ所あり、学童保育81ヶ所ありといわれ、施設数は保障されるべき児童館と学童保育の位置付けの可解性は、いまだ全市区町村における半数に満たない状況であり、また法的地位付けのない学童保育を含め、両者ともに尖鋭の地域や自治体によって運営及び運営主体や形態、規模、児童館に対する役割、機能等がさまざまであり、大きく性格が異なっている現状である。

こうした現状が国のすべての子どもとその家族に対してサービスの公平な機会と質が保障されない状況は、いわば子育て・子育ちが、しやすい地域とそうでない地域との格差をうみだす一因ともいえる。

将来にわたるすべての子どもたちにおけるウェルビーイングが保障されるように、例えば小学校区単位に必ず児童館と学童保育両者の機能が有機的に位置付けられるようには必要がある。

そのため以下に述べる法制上の両者の具体的な位置付けが、四逆する取合、省令等の整備も含め、今後急務であると考える。

2. 児童福祉法40条の児童館と学童保育の法制化について

○すべての子どもに児童館と学童保育の機能が保障されるために、法制上の両者の平等な位置付けを含め現行の児童福祉法の四逆条文のあらたな見直しが必要であると考える。

見直しにあたっては、子どもたちの置かれた地域や学校、家庭における人間関係の確保や地域の教育・文化力に対する加算の必要性を重視し、児童館についても従来の機能を固く保持し可解性された上で、より一層強化させる性格的な位置付けを求めよう。

また、両者の法制上の位置付けとしては現行の第40条の平列による方法を検討する必要があると考える。児童館等の区分別厚生施設の設置については児童館に併置されるものとして児童福祉施設法第40条に位置付け、児童館ならびに学童保育を明確に図示の施設として位置付けの意味合いから、以下のような名称による各項を規定するものである。

〔児童館〕

第40条「児童館はすべての児童の心身を健やかに育成するため、文化、芸術、スポーツ、自然・社会体験や科学技術等の振興に努めるとともに、地域の児童福祉の生活支援を促すことを目的とする。」

〔児童放課後施設〕

第40条の2「児童放課後施設は、保護者の就労等によって養育、監護を必要とする児童を保護育成することを目的とする。」

平成9年 / 月30日

厚生省児童家庭局長 横田 吉男 殿

见京館・学政保商21世紀委員会
代理 小木 英代子

児童保育の法制化における今後のあり方について

学系教育の法制化に因して、これまでに幾度かにわたる父用や現用からの要望を受け、国会でもその実現化に向け三度決議されるなどの経過を經ています。子どもの権利条約が批准され、図をあげた見聞家庭環境は標準としてのエンゼルプランが策定されて以来、父用の協力と子育てを國が支援し、子どもの生活環境を整へるための法制化への位置付けがますます高まっています。

昨年12月3日に公表されたこの度の中央児童福祉審議会扶養未成年問題研究会の中間報告では、とくに以下の三原則を基本として、「児童福祉体系の中に制度的に位置づけることを検討すべき。」との方針で学童保育の法制化に向けて、「児童福祉法改正におけるひとつの大きな意図は、この学童保育の法制化にある」と述べてもいる。これを受けて具体的な法案作成の作業が鋭意進行中であると伝えられます。特に50年を迎えた児童福祉法改正におけるひとつの大きな意図は、この学童保育の法制化にあると述べていることは、私たちはこうした中間報告がまことめられたことを評価するとともに、この機会を通じて学童保育でもっとも必要とするところを明らかにしたいと思います。

こととなく、父母や子どもたちが期待する法改正案の取りまとめにあたっては、以下の事項がせむととくに学術保育に關する今後の具體的な法改正案の取りまとめにあつては、以下の事項がせむととくに學術保育に關する今後の具體的な法改正案の取りまとめにあつては、以下の事項がせむと

24

1. 学費保育の具体的な法制上の位置付けについては、子どもの権利条約の観点をもとに、親用者である子どもと親の権利が質的及び量的にも公的に保障がなされ、将来にわたる地域の子ども支援の担い手として常にその向上がはかれるような位置付けであること。

2. 学歴保持が現地の光榮的な努力によって惟し進められてきたことを習慣的に繼承する上から、法
制化にあたっては全国8,600か所にわたるすべての学歴保持所が法的に位置付けられることを基本と
したものであること、また、仮に一定の基準がない施設がある場合には何かの経過措置を施
さなければならぬこと。

3. 上記の2点を踏まえた、多様な黨派形態となつてゐる宇都宮県現地の実態に即合う法 制化であること、そのために明れば、現行尾形憲法第百六条の二に位置付けることが考えられるとすれば、同時に第四十条並びに第三十九條における黨派として併記するなど、事業並びに施設としての位置付けは必要であると考え、

4. 法制上の位置づけにとりもなかなかな後の國憲法官等の整備にあたって、子どもと親の權利に対する公的な保障が明確に示されるものとなること。具体的な保育料や入所費、入所手続きなどの利用体系の検討に際しては、広く利用者と現場の意見が反映される機会が設けられることを望むものがあること、

将来にわたるすべての子どもたちにおけるウェルビーイングが保障されるように、例えば小学校区単位に必ず児童館と学童保育両者の機能が有機的に位置付けられるようはかられる必要がある。

そのため以下に述べる法制史上の両者の具体的な位置付けが、関連する取令、省令等の条項も含め、今後急務であると考ええる。

2 四葉類雑誌40条の見直しと学童保育の法制度化について

○すべての子どもに児童館と学童保育の機能が保障されるために、法制度上の両者の平等

見直しにあたっては、子どもたちの育かれた地域や学校、家庭における人間関係の維持と地域への貢献を旨の現行の元金増額制度の引き上げを元金増額制度の機能向上と見直しと位置づけ、より一層強化させる性格向な位置付けを求めるとである。

また、同条の法制度上の位置付けとしては現行の第40条の原則による方法を採らずに、児童遊園等の関係外生施設を施設については児童館に併合させる必要があると考え。児童遊園等は新たに位置付け、児童館ならびに学童保育を児童館のものとして児童福祉施設体系等に新たな位置付け、児童館ならびに学童保育を児童館のものとして位置付ける意味合いから、以下のような例示を図案とするものとする。

四角の施設

【参考文献】

第40条「児童はすべての児童の心身を健やかに育成するため、文化、芸術、スポーツ、自然・社会体験や科学技術等の振興に努めるとともに、地域の児童家庭の生活支援を促すことを図約とする。」

【設備費概算表】

第40条の2「児童放課後施設は、保護者の就労等によって登所、監護を必要とする児童を保護育成することを目的とする。」

員会「児童福祉法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議」において、「放課後児童健全育成児童の全国的な拡充に努めるとともに、公共施設の一層の活用を図ること。」とされ、1997(平9)年5月30日衆議院厚生委員会「児童福祉法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議」においては、「放課後児童健全育成児童の全国的な拡充について、国としても所要の努力を行うとともに、公共施設の一層の活用を図ること。」とされた。

よって、こうした審議内容や付帯決議を重視し、ただちに環境改善にむけての措置を講ずるべきである。

また、学童保育所指導員の専門性の確保は、「放課後児童健全育成事業」の質の向上と密接な関係があると考えられる。法律に明文化されることのみならず、あくまで、効果的な研修制度の確立と現場実践の積み上げによる質の向上が重要である^(注8)。

(5). 財政的な問題が依然として存在する。

1991(平3)年からの「放課後児童対策事業」においては、たとえば1997年度の補助額は、1ヵ所あたり年間110.5万円であった^(注9)。法改正によって学童保育所は、「放課後児童健全育成事業」としての位置づけを与えられたが、その対象となる学童保育所は20人以上在籍者がなければ第二種社会福祉事業として届け出ることができず、補助対象にはならない。また委託を含む市町村事業でなければ国庫による予算補助も行えないことになっている。これでは、「放課後児童対策事業」とはほとんど変わりはなく、しかも、補助額が依然低い水準であるならば、抜本的改正がない限り、学童保育所の環境改善や指導員の安定した確保は事実上あり得ない^(注10)。

10. ま と め

学童保育の現状を児童福祉法の改正というビッグプロジェクトにからませて、考察してきた。その際、学童保育が積み上げてきた歴史的事実を重視し参考にすることで、「放課後児童健全育成事業」の到達点と今後の方向性を分析したわけであ

る。しかし法制化されたことイコール学童保育の向上と諸手をあげて喜ぶわけにはいかないようである。むしろこれまでの学童保育の環境改善活動を継承し、同時に、その中身としての質の向上をめざしていくことも重要である。

(注)

1. 「学童保育」および「学童保育所」という名称は、法的に規定されたものではない。たとえば、1996(昭41)年の文部省「留守家庭児童会補助事業」においては、「留守家庭児童会」。1976(昭51)年の厚生省「都市健全育成対策事業」においては、「児童育成クラブ」。1991(平3)年の「放課後児童対策事業」においては、「児童クラブ」と補助事業によって呼び名が違って来る。しかし、歴史的事実として、「学童保育」および「学童保育所」という名称が一般的に使用されてきているので、ここでは、混乱をさける意味でも「学童保育」「学童保育所」という統一した名称を使用する。

2. 大阪市は、全国に先駆けて、西淀川児童館、生野児童館、城東児童館の3児童館を1948(昭23)年に設置した。

3. 「都市児童健全育成事業」は、(1)民間指導者養成事業、(2)園庭開放事業、(3)児童育成クラブの設置育成事業、(4)すこやかテレホン事業によるメニュー事業となっている。事業総額の推移は資料Aの通りである。

4. 「放課後児童対策事業」が定められている「放課後児童対策事業実施要綱」(厚生省児童家庭局長通知「放課後児童対策事業の実施について」平成3年4月11日児発第356-1号)は、その後、1995年に一部改正(平成7年4月3日児環発第25号・厚生省児童家庭局長通知)され、現在にいたっている。

なお、「放課後児童対策事業」の予算総額の推移は資料Bの通りである。

5. コミュニティー児童館整備事業は、(保育所併設型民間児童館等事業を含めて) 保育所併設型民間児童館等事業費として、1997(平9)年度には7億3,000万円が計上され、1998(平10)年度予算案では、6億9,000万円となっている。また、整備カ所数は、1997(平9)年度30カ所、1998(平10)年度案では30カ所となっている。

6. ただし、その内容に、第39条の具体的な記述はない。

7. 学童保育所の定員が20人以上でないと「児童クラブ」として補助の対象とならない。したがって、たとえば、1996(平8)年の学童保育所総数は8,600カ所をこえているが、補助対象数は、6,000カ所にとどまっているのである。

ただし、改正法では、「おおむね20人」となっており、厚生省も、柔軟に対応している。

8. 児童館職員(児童厚生員)や学童保育所指導

資料 A

| 年度 | 予算総額 | 補助単価 | 対象クラブ数 | 学童保育所数 |
|------|-----------|-------|--------|---------|
| 1976 | 1億1,700万円 | 30 万円 | 725ヵ所 | 1,932ヵ所 |
| 1977 | 1億0,800 | 30 | 925 | |
| 1978 | 1億1,240 | 32.4 | 925 | 3,000 |
| 1979 | 1億4,500 | 44.1 | 925 | |
| 1980 | 1億4,969 | 45.6 | 925 | 3,938 |
| 1981 | 1億5,643 | 47.7 | 925 | 4,288 |
| 1982 | 2億1,862 | 50.2 | 1,275 | 4,739 |
| 1983 | 2億6,000 | 50.2 | 1,665 | 4,910 |
| 1984 | 2億8,535 | 51.2 | 1,850 | 5,193 |
| 1985 | 3億2,655 | 52.9 | 1,996 | 5,449 |
| 1986 | 3億7,000 | 55.9 | 2,142 | 5,749 |
| 1987 | 4億0,168 | 57 | 2,288 | 5,938 |
| 1988 | 4億2,842 | 57.8 | 2,434 | 6,100 |
| 1989 | 5億2,943 | 69 | 2,580 | 6,310 |
| 1990 | | | 2,726 | 6,708 |

学童保育所数については全国学童保育連絡協議会調べ

資料 B

| 年度 | 予算総額 | 補助単価 | 対象クラブ数 | 学童保育所数 |
|------|--------------|---------|---------|----------|
| 1991 | 10億1,832.3万円 | 103 万円 | 2,966ヵ所 | 7,017ヵ所 |
| 1992 | 12億2,150.3 | 105.5 | 3,471 | |
| 1993 | 14億0,643.1 | 107.6 | 3,920 | 7,516 |
| 1994 | 17億9,577 | 109 ※ 1 | 4,520 | 7,863 |
| 1995 | 20億9,267.8 | 109.9 | 5,220 | 8,143 |
| 1996 | 24億1,673.3 | 110.5 | 6,000 | 8,605※ 2 |
| 1997 | 31億3,180 | 110.5 | 6,900 | |

学童保育所については全国学童保育連絡協議会調べ

※ 1, 1994年度より開設日数や児童数などに応じた「加算」が、別途補助されるようになった

※ 2, 厚生省育成環境課調べ

員の専門性の確保と質の向上のために、各都道府県において、全国児童館連合会との協力により、指導者研修会が実施されている。一定の講習を終了した者には、全国児童館連合会が認定する「児童厚生二級指導員」資格が付与される。また、この認定資格には、「児童厚生一級指導員」「児童健全育成指導士」の上位資格が用意されている。1998（平成10）年度新規認定校をあわせると、短期大学や専門学校の11校14課程においてこれらの資格課程が設置されている。このうち「大阪総合福祉専門学校」は、その前身である「大阪保育研究所附属保育・学童保育専門学院」にて1985（昭和60）年より、学童保育所指導員を養成してきた。

また、学童保育「指導員」という名称について、「放課後児童対策事業実施要綱」（1995年）では、「放課後ケアワーカー」となっている。しかし、その位置づけは、経費補助基準から非常勤とされている。

9. 事業の実施主体は、市区町村であり、事業費の1/2を保護者負担、1/2を予算補助とする。予算補助の負担割合は、国1/3、都道府県1/3、市町村1/3である。

10. 放課後児童健全育成事業の、1998（平10）年度予算案は、対象児童クラブ7,900カ所、予算総額46.5億円となっている。

参考文献

- ・片居木英人 植木信一他 『きらめいて子ども時代～児童福祉への第一歩』 宣協社 1997
- ・児童館・学童保育21世紀委員会 『21世紀へむけて 児童館・学童保育プレリュード～緊急改革提言～』 萌文社 1994
- ・全国学童保育連絡協議会 『学童保育年報（No.1）』 一声社 1978
- ・全国学童保育連絡協議会 『学童保育のすべて V. 制度化をめざして』 一声社 1981
- ・全国学童保育連絡協議会 『学童保育 実態と改善の課題』 自治体研究社 1989
- ・東京都学童保育指導員労働組合 『東京の学童保育運動』 ささら書房 1972
- ・「学童保育の法制化に関する資料集」 全国学童保育連絡協議会 1996
- ・「児童厚生員研修の体系化～資格認定制度の基本的考え方～」 全国児童館連合会