

# 学童保育の制度変容と保護者の子育て意識の関係性

—東京都 B 区を事例に—

佐藤晃子<sup>†</sup>

<sup>†</sup> 東京大学大学院教育学研究科 博士課程

本研究では、全児童対策事業と学童保育事業の「一体化」という学童保育の制度変容の構造を、保護者の子育て意識との関係性から明らかにした。一体化を全国に先駆けて実施してきた東京都 B 区を事例とし、B 区の学童保育利用保護者へのインタビュー調査の結果を主なデータとして分析をおこなった。ここから、学童保育の制度変更下で保護者が学童保育に対し「最低限」の要求と「期待しない」意識をもっていることが明らかになった。こうした保護者の意識は、制度運用に影響を与え、一体化を促進し、他方で、学童保育という制度から保護者の意識や関わりを遠ざけ、結果的に、制度が保障しようとしている「すべての子どもの健全育成」が実現できなくなっているようにみえる。すなわち、学童保育の制度と保護者の子育て意識の＜悪循環＞の構造が見出された。

キーワード：学童保育、全児童対策事業、制度、保護者、子育て意識

## 目次

### 1 全児童対策事業と学童保育事業の「一体化」をめぐる課題

### 2 本研究の目的・課題と方法

### 3 学童保育の制度変容と保護者の子育て意識の関係性—東京都 B 区を事例に

#### 3.1 β 事業の概要

#### 3.2 放課後事業の制度上の目的と位置づけ

#### 3.3 制度の具体的な変更点

#### 3.4 保護者の子育て意識と実践

##### 3.4.1 「最低限」の要求と「期待しない」意識

##### 3.4.2 私的子育てネットワークの形成

#### 3.5 学童保育の制度と保護者の子育て意識の＜悪循環＞の構造

### 4 本研究のまとめと今後の課題

## 1 全児童対策事業と学童保育事業の「一体化」をめぐる課題

「子どもの放課後」をめぐる、全児童対策事業と学童保育事業の「一体化」は、近年一つの大きな社会、政策的関心事となっている。全児童対策事業は、学校を活用し、すべての児童を対象とした放課後の遊び場事業として、自治体独自に実施、運営されてきたものであるが、行政改革の流れの中で全児童対策事業への学童保育事業の吸収、統合がおこなわれるようになった。特に、入所児童数の増大に学童保育拡充が追い付かず、待機児童が課題化される中で、その解消を名目として、90 年代後半以降政令市や東京 23 区では、学童保育事業との一体的運営による全児童対策事業を積極的に展開してきた。そして、「放課後子どもプラン」（文部科学省・厚生労働省、2007（平成 19）年度～）によって、「放課後子ども教室」と「放課後児童健全育成事業」（学童保育事業）の「連携」のみならず「一体的」運営が推進されたことが、この動きを一層後押しすることとなった。現状として、学童保育事業との一体的運営による全児童対策事業の実施には地域的偏りがあり全国的広がりは見られないものの<sup>2</sup>、そもそもの目的、役割の違いや「一体化」による学童保育の「質」の低下

はしばしば指摘されている。その是非についてここでは置くとしても、全児童対策事業と学童保育事業の「一体化」は学童保育のあり方、とりわけ学童保育の「質」の問題に迫るものであることは確かだと言える。

学童保育の質の問題は、国の政策レベルでいえば、2007（平成 19）年に厚生労働省から「放課後児童クラブガイドライン」が発出され、ようやく議論の俎上にのぼりはじめたところである。しかし、近年の地方分権改革推進による多様性の積極的許容によって、質の問題はあいまい化されているようにも見える。たとえば、現在、「子ども・子育て新システム検討会議」において、保育・幼児教育制度を中心に、学童保育も含めた抜本的な制度改革（個人への給付制度への改革）が進みつつある。2010（平成 22）年 6 月 29 日に示された「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」（少子化社会対策会議決定）をみると、共働き家庭か否かという線引きの上に制度が構想されており、両立支援＝労働政策の色合いが濃くみられる。学童保育については、「放課後児童給付（仮称）」を“「小一」の壁」に対応し、保育サービスの利用者が就学後の放課後対策に円滑な移行を可能とする視点”に基づき、“個人に対する利用保障を強化”することや小学校 4 年生以降も必要な子どもにサービス提供をおこなうことなどが示されている。具体的な方向性はまだ明確にされてはいないものの、このように、質の向上に対する政策的対応が緒についた一方で、政策の中で「保護者の多様なニーズへの対応」が前景化してきているのである。同様の動きは、国の動きと必ずしも連動的ではないが、自治体レベルでも見られる<sup>3</sup>。

また、学童保育の質の問題を検討していく上で、研究上の課題も大きい。ここ数年、子どもの学校外活動は、子どもの「放課後」というタームとともに社会的関心が高まっている<sup>4</sup>。しかし、学童保育に限ってみても、教育・福祉研究における研究としての蓄積は非常に乏しく、一方で運動における研究がその主流をなしてきた。そしてここでは、全児童対策事業と学童保育事業の「一体化」への批判は一つの大きなトピックとなっている。「放課後子どもプラン」の登場時には、たとえば全国学童保育連絡協議会が書籍を刊行し<sup>5</sup>、特に放課後子ども教室と放課後児童健全育成事業（学童保育事業）の「一体化」について、学童保育の実質的な「廃止」や「消滅」につながると厳しく批判した。

この最大の論点は、「生活の場」としての学童保育の質の低下であった。学童保育を、働く親を持つ子どもたちにとっての「家庭に代わる生活の場」と位置づけ、この役割を果たすためには“毎日継続して生活する子どもたちがいること”、“子どもたちが毎日過ごす専用施設（専用室）・専用設備があること”、“子どもたちに継続的、安定的に毎日の生活を保障する専任指導員がいること”が絶対的条件になるとし、放課後子ども教室との「一体化」や全児童対策事業などではこれは満たされないと指摘する<sup>6</sup>。ただ、上記のような主張は運動上の論理が先に立ち、実証性に乏しい。その点、筆者も参加した共同研究においては、「放課後子どもプラン推進事業費補助金」が交付されている、「放課後子どもプラン」における「放課後子ども教室推進事業」及び「放課後児童健全育成事業」（放課後児童クラブ）の「一体的実施」に対象を限定しているが、対象施設 10 か所でおこなったインタビュー・視察調査結果から、登下室管理、施設状況、指導員の状況と子どもとの関係、保護者との関係などの面において、「一体的実施」により放課後児童クラブ本来の在り方やサービスの質が浸食されている様子を実証的に明らかにしている<sup>7</sup>。しかし、これらに共通するのは、「生活の場」としての学童保育やそのあるべき姿を想定し、それとの差において制度の変化やその影響を捉えていることである。実践の多様性や差の大きい学童保育の全国的状況を鑑みれば、その方法としてまずは妥当性があると言えるが、学童保育の質の問題を考える時、一度そうした理念型を相対化する必要があるのではないだろうか。すでに見たように、保護者のニーズへの対応の前景化という政策的状況を見ると、学童保育における保護者の位置づけや関わりのある方は再考すべきひとつの大きな課題となる。このことは、教育・福祉的課題としての「子どもの放課後」やその支援のあり方を考える上で重要な課題である。そして、上述の研究状況に照らせば、学童保育の制度の変化の影響や意味を、保護者の意識や関わりの中で明らかにしていくことが、学童保育のあり方、中でも質の問題を検討するひとつの足掛かりになると考えられよう。

## 2 本研究の目的・課題と方法

以上のことから、本研究では、「子どもの放課後」

についての教育・福祉の研究，考察として，全児童対策事業と学童保育事業の「一体化」という学童保育の制度変容の構造を，保護者の子育て意識との関係性から明らかにする。具体的には，一体的運営を全国に先駆けて実施し，制度変更後の制度が定着している段階にある東京都 B 区<sup>8</sup>の全児童対策事業（β事業）を事例に，B 区において，一体化に伴ってどのような制度的変更がなされたか，また，その変化後の制度下で保護者の学童保育に対する／における子育て意識はどのようなものとして現れているのか，それは制度とどのような関係を持っているのか，実証的に明らかにしていく。

そこで，2009 年 1 月と 2009 年 8～12 月にかけて，B 区学童保育利用保護者 14 名（5 校）を対象にインタビュー調査を実施した（表 1）。区学童クラブの父母会連絡会事務局関係者の方に現在学童クラブに子どもを通わせている現役の保護者を紹介していただき（3 名），その方たちから雪だるま式にインタビューを紹介していただいた（11 名，このうち一部，一年以内に子どもが学童クラブを卒業・退会した保護者も含む）。インタビュー全員が各学童クラブの父母会役員経験者であり，学童保育への関心や参加度がある程度高いという点では，対象に一定の偏りが存在すると言えるが，学童保育に関わる語りを引き出す意味では対象として適切であると考ええる。インタビュー時間は一人 1 時間半～2 時間程度，インタビューの自宅や職場，喫茶店等でインタビューをおこなった。そして，以上のインタビューデータを中心に，B 区 β 事業担当課職員へのインタビューデータ（2008 年 9 月 7 日実施）や B 区の各種行政資料，B 区学童保育クラブ父母会連絡会『総会資料』（2000 年～2009 年度版）など一次・二次資料も使用して分析をおこなった。

以下第 3 章では，まず B 区 β 事業の概要を述べた（3.1）後，第一に，制度変更後における学童保育を含む放課後事業の制度的目的，位置づけについて（3.2），第二に，具体的な制度変更の内容について（3.3），整理・分析する。本稿でいう「制度」とは，「公的に組織化されたもの」に限定し，具体的には法律，条例や規則，その他行政文書に示された内容を指すものとする<sup>9</sup>。第三に，主にインタビューデータから，学童保育に対する／における保護者の子育て意識と実践について明らかにし（3.4），最後に，学童保育の制度と保護者の子

育て意識の関係構造について考察をおこなう（3.5）。なお本稿では，事例の匿名性を保つため，自治体名，事業名，施設名，個人名等の固有名詞を匿名化した形で表記している。また，インタビューデータの引用にあたっては，【ID】の形で引用元を示した。データ内の〔 〕は筆者による補足である。

ID	実施日時	学年及び利用状況
bm-1	2009 年 1 月 17 日 10:00～12:00	小 6(卒)，小 2(学)
bf-2	2009 年 1 月 17 日 14:15～15:00	小 5(卒)，小 1(学)
bm-3	2009 年 1 月 20 日 17:10～18:10	小 3(学)
bm-4	2009 年 8 月 19 日 10:00～11:45	小 4(卒)
bf-5 bm-5	2009 年 9 月 3 日 19:00～20:45	小 3(学)
bf-6	2009 年 9 月 8 日 10:30～12:30	小 4(卒)，小 1(学)
bm-7	2009 年 9 月 9 日 9:30～11:30	小 4(卒)
bm-8	2009 年 9 月 10 日 13:00～14:00	小 5(卒)，小 3(途)
bm-9	2009 年 9 月 11 日 17:30～18:30	小 6(卒)，小 4(卒)， 小 1(学)
bm-10	2009 年 10 月 5 日 19:00～23:00	中 2(卒)，小 6(卒)， 小 5(途)
bm-11	2009 年 11 月 12 日 18:30～19:30	小 3(学)，保育園
bf-12	2009 年 11 月 18 日 10:30～12:00	小 3(学)，保育園
bf-13	2009 年 12 月 2 日 19:00～20:00	小 5(卒)，小 3(学)

注 1) ID 中「f」は父親，「m」は母親を示す。

注 2) 子どもの学年はインタビュー時のもの。また，カッコ内は，(学)＝学童現役，(卒)＝学童卒，(途)＝学童途中退会を示す。

表 1 インタビュー調査概要

### 3 学童保育の制度変容と保護者の子育て意識の関係性—東京都 B 区を事例に

#### 3.1 β 事業の概要

β 事業は，B 区における，学校施設を活用した，小学生を対象とする放課後事業であり，“γ 事業と

学童クラブ事業を統合した事業”である。γ事業は、“B区立学校施設の開放に関する規則（1978（昭和53）年11月B区教育委員会規則第9号）第1条に基づき、授業終了後に小学校の施設を利用して、遊びを通じて、異年齢児間の交流及び創造性、自主性、社会性等の養成を図ることを目的とした事業”，学童クラブ事業は“児童福祉法第6条2第2項の規定に基づく「放課後児童健全育成事業」として、保護者が労働等により昼間家庭にいないB区内の小学校低学年の児童（おおむね10歳未満）に対し、授業終了後に小学校の施設を利用して、γも活用した適切な遊びの場及び生活の場を与えて、その健全な育成を図ることを目的とした事業”である<sup>10</sup>。γについては教育委員会事務局が、学童クラブについては子ども部が担当し、両部局の共同所管のもとβ事業が進められている。

γはいわゆる全児童対策事業の先駆的存在の一つとして知られる。B区では、そのγ事業と学童クラブ事業の「統合」を進めてきた。γは、学校施設を活用した地域運営による遊び場開放事業として、1995（平成7）年に開始され、1998（平成10）年度には46校で事業が展開されていた。他方、学童クラブは1964（昭和39）年から公設公営の事業として実施されてきた。しかし、年々希望者が増大し、施設の増設などによる対応でも追いつかず、毎年多くの待機児童が出る状況が続き、大きな課題となっていた。β導入直前の年には、全47クラブで待機児童が100人にのぼった。そうした中で、子どもを取り巻く環境の変化、放課後児童健全育成事業の法制化（1998（平成10）年）<sup>11</sup>やB区保健福祉審議会の答申（1999（平成11）年）等を踏まえて、γと学童クラブを活かした新しいシステムの構築が模索され、γ事業に学童クラブ機能を併せ持つ事業としてβが提案され、導入に至った。1999（平成11）年度から整備がすすめられ、2005（平成17）年度からは全区立小学校内で実施されている。

β事業導入に当たり、学童クラブはすべてβ内に移行されたと同時に、学童クラブの定員制の廃止、利用時間の延長といった学童クラブの制度変更がなされた（詳細は、3.3で改めて述べる）。これによるメリットとして、区は、待機児問題の解消のみならず、子どもの交流の広がり（学童クラブ児童とその他の児童の「垣根」がなくなる）、安心・安全の確保（小学校内に設置することによる

動線の短縮）、類似事業の機能統合を挙げ、学童クラブの機能「拡充」がなされたとしている<sup>12</sup>。しかし実際には、後述するように、学童クラブの機能「縮小」へと歩みを進めているようにみえる。

現在の利用状況（2008（平成20）年実績）としては、γの登録児童数は25,382人であり、全児童の82%が登録しているが、一日当たりの参加児童数は4,151人、一校当たり64.9人である（表2）。登録、参加児童数とも年々減少傾向にある。他方、学童クラブの登録児童数は、3,725人である。定員を撤廃した2005（平成17）年以降増加の一途を辿っており（表3）、1クラブの人数の大規模化も進んでいる。表4を見ると分かるように、B区において、学童保育の集団規模として適切とされる40人<sup>13</sup>以下のクラブ数は、2005（平成17）年のβ事業全校実施を境に、年を追う毎に減少しており、適正規模の倍程度に相当する71～94人のクラブが増加している<sup>14</sup>。しかも、B区に大規模クラブの分離分割<sup>15</sup>の意思はない。

年	登録児童数（人）	登録割合（全児童数比，%）	参加児童数（一日平均，人）
2005(H17)	26,042	87	68.1
2006(H18)	26,097	85	69.2
2007(H19)	25,447	83	66.7
2008(H20)	25,382	82	64.9

出典：『教育のあらまし「B」』平成18～21年度版、B区教育委員会、2006～2010年より筆者作成。

表2 γ事業登録児童数及び参加者数

年	登録児童数（人）	施設数
2000(H12)	2,317	56
2001(H13)	2,545	57
2002(H14)	2,724	59
2003(H15)	2,925	62
2004(H16)	3,099	63
2005(H17)	3,414	64
2006(H18)	3,500	64
2007(H19)	3,521	64
2008(H20)	3,582	64
2009(H21)	3,725	64

注）登録児童数は毎年4月1日現在。

出典：『B区保健福祉総合事業概要<統計編>』平成15、21年度版、B区保健福祉部計画調整課、2003、2009年より筆者作成。

表3 B区学童クラブ登録児童数及び施設数

	40人 以下	41～ 70人	71～ 94人	95人 以上
2004(H16)	21	30	10	1
2005(H17)	—	—	—	—
2006(H18)	22	28	7	5
2007(H19)	21	25	13	5
2008(H20)	18	30	13	3
2009(H21)	15	29	16	4

注) 登録児童数は毎年4月1日現在。2005年についてはデータ不詳。

出典：B区学童保育父母会連絡会『総会資料』2006～2009年版より筆者作成。

表4 B区学童クラブ登録児童数別学校数

### 3.2 放課後事業の制度上の目的と位置づけ

3.1でも述べた通り、B区においてβ事業を導入した最大の目的は、学童クラブの待機児童解消にあった。それを解消する方法としては様々な方法がある<sup>16</sup>が、B区で採り入れたのは全児童を対象とした放課後事業（遊び場事業）と学童クラブとの統合、いわば「一体化」する方策であった。そして、ここで目指されたのは、すべての子どもを対象にした「健全育成」である。“βは現在の学童クラブを充実していくというだけでなく、Bのすべての小学生の放課後の生活を豊かにしていく新しいB区の子育て支援対策を目指すもの”として位置づけられている（1999（平成11）年9月22日B区議会定例会における保健福祉部長の発言）。この際、学童クラブの位置づけや役割が大きな問題となる。2005（平成17）年7月、B区では、β事業についての運営の見直し提案（「β運営の見直しについて」）がなされたが、そこでは「見直しの方向性」として、“β全体として、小学生が放課後をより豊かに過ごすことを支援するために、現行の「γ事業」及び「γ内学童クラブ事業」の機能を存続しつつ、児童の安全・安心対策の充実を図ることを目指すことが示された。β事業の中で、学童クラブ機能を維持しつつ、全ての子どもに対する放課後事業を展開するという方針が示されたのである。そしてこれを受けて、B区「β運営基準」（2005年策定、2009年改定）では、学童クラブも含むβ事業全体に求められる機能・役割を次のように規定した。

- ① 児童の安全な遊び及び交流の場の提供

- ② 自主的な遊びの活動への意欲及び態度の形成
  - ③ 異年齢児間の遊びを通じた交流を促進し、児童の創造性、自主性及び社会性を養う
  - ④ 家庭、地域等と協力しての遊びの環境づくりへの支援
  - ⑤ 前項に掲げるもののほか、児童の健全育成上必要な活動
  - ⑥ 学童クラブについては、前項に掲げるもののほか、放課後児童健全育成事業に基づき、必要な活動を加えるものとする。
- βでは、全ての児童が健やかに成長できるよう、児童の状況や年齢に応じた必要かつ適切な指導や支援に努めます。
- βでは、子ども達の自主性を大切に、異年齢の子ども達が屋内外で一緒に遊び様々な体験・交流ができるよう支援します。
- 学童クラブ登録児童に対しては、生活の場として児童の心身の状態を継続的に把握するとともに、年齢に応じた成長と自立ができるよう適切な指導・援助が必要です。また、児童が安心して過ごせるよう、放課後の緊張をとき、ほっとできたり困ったときには気軽に相談できる等、日ごろからの職員との信頼関係づくりや環境整備に配慮します。

これらの機能・役割については、自主的な遊び・交流をより前面に出しているものの、放課後児童クラブの質の向上に資することを目的として作られた、厚生労働省「放課後児童クラブガイドライン」（2007年）と重複する部分が見られ、特に改訂版の作成にあたっては、これを一つの参照資料としていると考えられる。「放課後児童クラブガイドライン」では、「6.放課後児童指導員の役割」の（2）において、以下のような規定がなされている。

放課後児童指導員は、次に掲げる活動を行うこと。

- ① 子どもの健康管理、出欠確認をはじめとした安全の確保、情緒の安定を図ること。
- ② 遊びを通しての自主性、社会性、創造性を培うこと。
- ③ 子どもが宿題・自習等の学習活動を自主的に行える環境を整え、必要な援助を行

うこと。

- ④ 基本的な生活習慣についての援助、自立に向けた手助けを行うとともに、その力を身につけさせること。
- ⑤ 活動状況について家庭との日常的な連絡、情報交換を行うとともに、家庭や地域での遊びの環境づくりへの支援を行うこと。
- ⑥ 児童虐待の早期発見に努め、児童虐待により福祉の介入が必要とされるケースについては、市町村等が設置する要保護児童対策地域協議会等を活用しながら、児童相談所や保健所等の関係機関と連携して対応を図ること。

「β運営基準」と「放課後児童クラブガイドライン」を対照してみると、「β運営基準」の①、②及び補足説明の一番目、二番目はB区独自の考え方を示していると言えるが、③、④は「ガイドライン」の①、②に、補足説明の三番目については、「ガイドライン」の④、⑤に対応すると考えられる。また、「ガイドライン」で触れられている①の出欠確認、⑤の前半部分（家庭との関係）、⑥については、「β運営基準」の別項（5事業運営（4）出欠管理、7保護者との連携（1）保護者との連絡、9児童虐待への対応）に記述されている。すなわち、ここには、全ての子どもに対し、学童クラブが提供してきたような／すべき放課後の場、特に遊びの場を保障するとともに、学童クラブ児童に対しては「生活の場」の保障とそのための一定の配慮が必要であることが明記されている。β事業の検討段階にあっては、“少々オーバーに申し上げます”という前置きがあるものの、“法律（筆者注：児童福祉法）に定められた法以上の上乘せ、横出しをして、すべての子供で放課後の健全育成を望む者について保障する、それを保障する方法は何なのかという立場で考えていこうという立場でございます。”といった区の見解も示されている（1998（平成10）年9月28日B区議会定例会における助役の発言）。このように、β事業の制度上の目的は、すべての子どもを対象にした「健全育成」にあると言える。

### 3.3 制度の具体的な変更点

また、放課後対策推進の方法として「一体化」が採用されたことで、学童クラブについていくつかの具体的な制度変更がなされた。

第一に、学童クラブの定員制の廃止と、登録要件の緩和である。第二に、施設基準の変更であり、施設基準が一人当たりの平米数から、人数にかかわらず2部屋を標準とし、そのうち1部屋を学童クラブ用に使用できるとした<sup>17</sup>。ただしこれは「専用室」ではないことが区担当職員のインタビューより明らかにされている。これは、学童クラブを利用する児童にとって「生活の場」としての拠点としての場がないことを意味するといってもよい。第三に、指導員体制の変更である。常勤指導員（区の正規職員）の実質一人体制が敷かれるようになった。児童40人に対し常勤指導員2人の体制から、児童95人未満に対し常勤指導員1人の配置となったのである。また、指導員の役割についても、「すべてですべてを見る」（区担当職員インタビュー）というような形となり、常勤指導員は学童クラブだけでなくβ全体の責任者として位置づけられ<sup>18</sup>、学童クラブ担当もローテーションが敷かれているところもあり、学童クラブ担当として継続的に関わる指導員はいないのと同然となった。そして、常勤指導員と事務局長（非常勤、主に退職校長）で管理運営の実務を、非常勤職員やアルバイトで日々子どもへの対応を担うという体制へと変わったのである。さらに指導員体制の変更に伴い、活動内容の規定にも変更が生じた。最大の変更点は、学童クラブ児童、全児童対策事業利用児童両者の分け隔てない活動が基本とされるようになったことである。運営基準の「活動内容」には、“βの遊びや活動では、児童の自発的な遊びや過ごし方や子ども同士の関わりを尊重し、保護者の就労や家庭状況の違いはあっても、異年齢の児童が共に遊び交流する機会と場を提供する事を基本とします”と規定されている。これにより、学童クラブの単独行事の禁止が区から通達された。そのため、現在実施されている学童クラブ児童のみを対象とした行事は、父母会による自主的なものだけとなっている。

以上のように、「一体化」に伴い、学童クラブについては、定員制の廃止と、学童クラブ登録要件の緩和、施設基準の変更、指導員体制の変更とそれに伴う活動内容の変化といった大きな制度的な変更がなされた。しかしこれらは、学童クラブ児童に対する「健全育成」の保障を困難にするものであると言える。

なお、こうした学童保育の制度変更により、最大の懸案事項であった待機児童は解消されたが、

一方で、「大規模化」という大きな問題が生じていることをここで補足的に述べておきたい。3.1 で述べたとおり、B 区の学童クラブでは近年大規模化が進んでいる。大規模化の動向は、B 区に限らず全国的に見られるもので、全国学童保育連絡協議会の調査によれば、71 人以上、101 人以上の学童保育数は、1994 年にはそれぞれ 70 か所、10 か所であったのが、2007 年には 2354 か所、545 か所に激増している。「大規模化」の理由として野中は、“学童保育を必要とする人が増えた一方で、それを「待機児童対策」という一面からだけで対応してきてしまったということがある”と分析し、“「大規模化」により、学童保育の内容自体が変容してしまっただけでなく、全体的に大きく変化している実態”があると言う<sup>19</sup>。すなわち、「質」の問題をおざなりにしながら「量」の拡大に対応する制度、施策を採ってきた結果、大規模化が生じ、そのことによりさまざまな実践的变化が起きており、それが学童保育のあり方を根本から揺るがすものとなっていることを指摘していると言える。これを「一体化」の動きにひきつけて考えれば、待機児童対策に終始する「一体化」という制度変更には、「大規模化」が表裏一体をなすものとして生じ、それらが重なり合って種々の問題が起こりうる、ということであろう。したがって、B 区の「一体化」の制度に含意されるものとして、「大規模化」を捉えておく必要があることをここでは押さえておきたい。

### 3.4 保護者の子育て意識と実践

#### 3.4.1 「最低限」の要求と「期待しない」意識

では、こうした制度の下で、学童クラブに子どもを通わせている保護者達は、学童保育に対して／学童保育においてどのような子育て意識をもち、学童保育をどのように位置付け、どのように関わっているのだろうか。

もちろん、その多くが共働き家庭や単親家庭である学童クラブ利用保護者にとって、学童保育は「ありがたい」「ないと困る」という表現に見られるように、必要不可欠であるという意識は共通してみられる。

「やはり働いている人にとっては学童クラブの存在っていうのは大変ありがたくて、ホントに、うちに帰ってカギっ子で、って

うのを一年生の時にやらせるっていうのはすごく不安があったので、学童があっただけよかったっていうのは思っています。」【bm-3】

「あつてよかったかどうかっていうのは、ないと困りますね。特に三年になると、そんなにありがたなくなってくるんですけど(笑)、一年生っていうのは本当にまだ子どもなので、学校の終わりの時間に勝手に帰らされたりだとか、誰の目もないところで遊んで帰るといったのは、ありえなかったですね。」【bf-13】

しかし、そうでありながらも、保護者の中に学童保育に何を求めるか、またその反対に何を問題と感じるかということについてはあまり具体的に意識されていない。3.3 で見たような大きな制度変更、たとえば、職員体制についていえば、専任の必要性(【bm-1】)、一人体制への不安(【bm-3】、【bf-12】、【bf-13】)などの問題については語られたが、これらは各学童クラブの父母会／区の父母会連絡会における運動のトピックとも重なっており<sup>20</sup>、父母会役員としてのある意味公的立場からの語りだともいえる。また、子どもに対する指導員の関わり方の問題(【bm-5】【bm-7】)等も語られたが、それは個別に指導員に働きかけて改善を求めていく【bm-7】といった形で対応がなされている。そしてむしろ保護者には、指導員や現在のシステムに対し、あきらめにも似た「期待しない」気持ちすら見られる。

「[β]になって、保育という部分を薄めるように進んでいる]今の状況の中で、なるべく楽しく通ってくれて、っていうのしかないね。」【bm-11】

「まあ先生とかとはほどほどにうまくやっていたっていうか。細かいことではね、『何でこんなことが』っていうのがあったかもしれないんですけど。あんまり、そんなに期待してなかったっていうか、そんなに過大に要求する気持ちもなかったんで、まあそういうものかかっていう感じだったのかなって。」【bm-8】

決して不満を表出するでもなく、学童クラブに

対する感謝の思いも聞かれながらも、大きな期待はなされていない。すなわち、保護者の中では、学童クラブの存在が「必要不可欠」であるという意識はあるが、そのいわば「最低限」の要求しかなく、そうであるがゆえに「期待しない」のである。ある保護者が、学童保育について、冗談交じりに「特に三年になると、そんなにありがたくもなくなってくるんですけど(笑)」【bf-13】、前出と述べているように、なんとか保護者が子どもの生活をやりくりしているうちに、小学校入学直後の変化の多い時期であり、また放課後の時間が長い一年生の時期を過ぎてしまうと、さほど学童保育の必要性を感じなくなるサイクルのようなものも見られ、学童保育に対する積極的意味付けがなされなければ、学年を追うにつれより一層期待感も薄まっていくようである。

こうした「期待しない」意識をもっとも象徴的に示す事柄が、学童クラブの退会や利用減という事態ではないだろうか。インタビューの周りでそうしたことが起きているという話がいくつか聞かれた。

「みなさん、他の学童のお母さんで、やっぱりお子さんが行きたがらないっていう方は、お友達同士で約束をしたりして、近所に、となりにおじいちゃんおばあちゃんが住んでいるとかそういったところで一緒に遊んだりとか、学童に行っていない、親がうちにいるお家に遊びに行くとかはしているところ聞くことはありますね。」【bm-3】

「他の学年はちょっとわかんないんですけど、うちの学年は、学童児以外と遊びたい、嫌だとかじゃなくて、もうここ〔学童〕だけに限らずいろんな子と遊びたいっていうんで辞めていった子が一年生の半ばくらいからばらばらってでてくるんですけど、だいたい二年生の半ばくらいからやっぱり合わない、友達同士で合わなくて辞めていくってことはあったみたいですね。」【bm-4】

これらの言葉をそのまま読みとれば、「学童に行きたがらない」「友達同士で合わない」という子ども自身の問題によって学童クラブを利用しなくなっているようにも見える。しかし、学童保育における中途退所については、その理由に関する分析

結果から、「子どもが学童保育に行きたがらない（児童数や友達関係、指導員の対応の問題）」など学童保育の環境や内容自体の課題として捉えなければならない問題が多く含まれている”ことが指摘されている<sup>21</sup>。すなわち、B区の文脈でいえば、指導員体制や活動内容などの制度的変更が、学童クラブ退会や利用減の何らかの要因になっていることが推測される。同時に、制度を実践する指導員の関わり方の変化も背景にあるように思われる。ある保護者は、指導員の保護者に対する関わり方が目に見えて変わったことを指摘した。

「その、やはり入ったばかりのころは私も不安があるので、うちでは見せない顔を見せたりするらしいので、そういうことで指導員さんから『ちょっとこんなことが』って話をしてくださったり、こちらからも『うちではこんなんですが』とか、『学校でこんなことがあって』とかいう話をして、『それで〔学童では〕こんなのかしら』とか、そういう話をするのは一年の頃はわりとあったんですが。だからどうも事務局長の方針かなと思うのですが、あまり指導員の方がお迎えのときなんか〔事務室から〕出てこなくなったんですね。（中略）お迎えに行っても特に何かなければ出てきてくれないという感じで。だから話す機会が少なくなったということがあって。」【bm-3】

たとえばこうした指導員の保護者に対する対応の変化は、学童保育対象児童を含め「すべての子ども」という対象を設定することによって、両者をもつべき関係性自体の意味が変質し、指導員の意識、そして実践が変化し／せざるを得なくなったからだと考えられる。そして、それに呼応するようにして、保護者は指導員や学童保育に「期待」しなくなっていくのだろう。

こうして「一体化」の制度の下で、保護者の中にそれを実践する指導員の関わりの変化も認識され、学童保育に「期待しない」意識が広がっている。さらに、こうした意識が、学童保育の中途退所や利用減といった現象として表れているのである。これは言い換えれば、潜在的な不満、不信のあらわれ、あるいは、不信や不満の潜在化と言えるだろう。こうして不信や不満が潜在化していく中では、学童保育に対する「最低限」への意識は



一層低下し、学童保育と全児童対策との境はますます見えづらくなるであろう。学童保育としての存在基盤の揺らぎともいえる、学童保育と全児童対象の事業との境目のなさはすでに保護者に意識されている。

「〔γと学童とは〕まったく別ではなくて、同じ敷地内にあって、指導員さんも、当番制で今日はγの担当、学童の担当って別れているみたいで、当番制でまわしているみたいなので、γ児としても、子どもたちにしてみれば学童もγも一緒。で、やっぱり〔γに〕入ってきた低学年のお母さんからしてみれば、〔γも学童も〕あまり大差はない。おやつが出るか出ないか、っていうぐらいの認識だと錯覚する人は多いと思いますね。」【bm-4】

この語りを見るように、学童保育の固有性が、おやつといった活動面での差異によってしか見えなくなっているのである。そうした中で、上の保護者によれば、学童クラブのみにある所在確認の機能をγ利用児童の保護者が求めてトラブルになったことがあったと言う。これは、保護者の制度や事業内容に対する無理解に起因するものでありながら、同時に、全児童対策事業と学童保育事業の一体的運営という新たな制度によって、学童保育の必要層とはまったく異なる潜在的な利用者層の掘り起こしがなされたのだとも言えるだろう。そして、これがまた制度の境目をあいまいにしていく。

このように、保護者のインタビューからは、「一体化」という新しい制度の下で、指導員の関わり方などの実践的な変化も感じ取りながら、保護者達が学童保育に対して求めるものは「あってありがたい」すなわち、そこで安全に過ごしてくれていればよいという「最低限」レベルの要求にとどまり、学童保育に対する「期待しない」意識が潜在化しつつ広がっていることがうかがえる。一方で、学童保育必要層ではない保護者が、学童保育的な機能や役割を「期待」している。そして、こうした意識がまた全児童対策事業と学童保育事業の「一体化」という制度を促進させていくであろう。これは言い換えれば、学童保育利用の保護者が、意図せざるにもかかわらず、学童保育という制度から引きはがされてしまう状況にあるとも言

える。

### 3.4.2 私的子育てネットワークの形成

学童保育に対する上のような「期待しない」意識は、そうした意識に自覚的であれ無自覚的であれ、すでにみたように学童クラブの退会や利用減という形で現象化しており、また、以下に見るように、保護者を学童保育以外の資源の活用へと向かわせている。

まず、保育所等を卒園した時点で、学童保育を利用しないという選択をしている保護者がいる。それはたとえば、最初からγ（全児童対策事業）のみに登録し、γだけに通わせるのではなく、習い事や友人間の預かり合いなど様々なネットワークを組み合わせたり【bm-4】、習い事で「時間をつぶす、埋める」【bm-9】などしている。また、学童保育を利用しながらも、様々な社会的資源（祖父母、近所の人、ベビーシッター、ママ友、習い事等）を組み合わせている家庭も多い【bm-1】【bf-2】【bm-4】。こうした放課後の多様な過ごし方は、共働きの有無に限らず、様々な調査結果<sup>22</sup>からも明らかであるが、共働き家庭や単親家庭等の学童保育必要層特有であるのは、「親のいない時間＝子どもだけで過ごす時間をいかにつくりませんか」という視点が最優先されることであろう。それに対して、保護者の側で様々なやりくりがなされている。

「朝も登所時間が8時半かな、夏休みは。今〔＝学期中〕は、学校〔に行くの〕は7時40分に〔自宅を〕出て、それはなんとかぎりぎり送り出せるんですけど。30分弱で〔学校に〕ついてしまっ、〔夏休みは〕8時半までは門が開いていないので、8時過ぎに〔自宅から一人で子どもを〕出すのにいきなりカギを持たせるのもどうかと思ったので、その人の家〔＝近所に住む父母会長の家〕に毎日〔朝行かせていた〕。そこ〔のうち〕は奥さんが出勤が遅いので、〔一年生の時は〕毎日朝、一緒に行っていた。」【bf-12】

また、こうした私的な子育てネットワークは、預かり合いだけでなく、保護者にとっても、子どもにとっても積極的な友人関係として位置づいている。

「[学童の] 一学年 22～3 人って言いましたけど、学年によって差があるんですけど、一部は本当に活動的で仲良しなんですわ、父母同士が。[中略] 本当に、この××9 丁目っていうんですけど、この学童のグループは共同保育をしているような感じですね。人のうちに行っても、なんでお前ここにいるんだ、っていう感じですからね(笑)。[中略] うちに帰ったら、うちの子はあんまり『おかえり』って言うてくれないんですけど、友達が『おかえりー』って言うて、7 時前までうちで遊んでから帰る。『父ちゃんいないんだー』って、『今日遅いんだー』って(笑)。やっとうちがご飯を食べる頃になると『じゃあ帰る』って、親が 7 時に帰ってくるんで。」【bf-13】

このように、制度の不足への対応として、さまざまな社会的資源を活用しつつ、一部の保護者たちは私的な子育てネットワークを形成し、共働き家庭に特有のニーズを充足させている。さらにこれは、子どもにとっても保護者にとっても友人関係のネットワークとして展開している。またその延長線上で、父母会活動も、子ども同士や親同士のつながり契機として、「楽しむ」機会として位置づけながら、各学童クラブにおいて保護者による取り組みの努力がなされているという。保護者の学童保育に対する「最低限」の要求と「期待」しない意識からは、「生活の場」としての学童保育、指導員・保護者による「共同／協同の子育て」観<sup>23</sup>など、学童保育関係者が一定共有してきた当為としての学童保育観は共有されていない／共有されなくなっているように見えるが、それそのものを求めなくなっているのではなく、学童保育に対してその意識や要求がみられないだけで、私的にまかなわれ満たされている部分があると言える。

こうして保護者が私的な子育てネットワークを形成し、学童保育を補完する役割を担っている部分がみられることは、子育てが私事化していく中でそれが社会的なものへと開かれていく可能性もあると思われる。ただ同時に、一層私事性を強め、私事の中に閉ざされていくことになるとも考えられる。つまり、現在の制度と保護者の意識の下では、私的なネットワークの形成が学童保育を「代替」することにもなり得、保護者が学童保育の制

度を必要としながらも制度から次第に距離をとることとなり、公的な学童保育の必要性、さらには存在意義を失わせる可能性すらあるからである。

### 3.5 学童保育の制度と保護者の子育て意識の<悪循環>の構造

以上みてきた B 区の事例からは、学童保育の制度と保護者の子育て意識について、ある関連構造が析出される。

B 区では、学童保育を含む放課後事業の制度そのものの意図を、「すべての子どもの健全育成」に置いていた。制度としては、留守家庭児童を対象に保障されていた／すべき学童保育的な放課後の場を、親の就労の有無に関わらず、「すべて」の子どもを対象に提供しようとする意思を持っている。しかしながら、そもそもあった学童保育の対象を押し広げる形で「一体化」の制度設計がなされており、具体的な制度及び事業の内容は、制度そのものが持つ意思、目的や役割・機能を実現困難なものとしている。ただし、制度の実践、すなわち現場レベルでの子どもや保護者への関わり、それに対する保護者の意識等は、指導員の実践いかんによって当然異なるものとして立ち現われる。今回、指導員へのインタビューや施設での参与観察などをおこなうことができず、指導員の実践や意識を探るための分析素材が不足しているため、これを明らかにすることは今後の課題となるが、しかし、少なくとも何人かの保護者の認識の中では、指導・活動内容や指導員と子ども、保護者との関係性について、マイナスの意味での変化が感じられている。

こうした新しい制度の下で、学童保育を利用する保護者は、子育て資源の一つとして学童保育を利用してはいるが、学童保育や指導員に対して、安全に預かってくれさえすればという「最低限」のラインの要求で「期待しない」意識を持ち、現状以上は望んでいないか、望めないがゆえにあきらめてしまっているようにみえる。そして、こうした保護者の意識は、全児童対策事業と学童保育事業の境目を曖昧化させており、制度上の「一体化」をも促進させていくことにつながりうる。これはまた、保護者が学童保育という制度に対して、学童保育としての意味付けや認識を薄れさせ、距離をとることをも意味し、実際に、学童保育を退会し利用しない、利用を減らすといった事態が起

こっている。一方で、保護者らは私的な子育てネットワークを形成している。これは結果として、学童保育制度の不足を補完するものとなるか、それにとどまらず代替性を持つ可能性もあり、ますます保護者が制度から引き離され、結果的に、学童保育制度のあり方を揺るがせ、制度そのものの必要性を失わせることにもつながりかねない。

このように、B区の事例からは、学童保育の制度変容の下での保護者の学童保育に対する「最低限」の要求と「期待しない」意識が、「一体化」を促進する形で制度の運用に影響を与えつつ、他方で、保護者の意識を学童保育という制度から引き離し、結果的に、制度が持っているはずの趣旨から離れていく保護者の意識をつくりだし、制度が保障しようとしている「すべての子どもの健全育成」を実現できなくしてしまっているように見える。すなわち、学童保育の制度と保護者の子育て意識の＜悪循環＞の構造が見出だされる。

#### 4 本研究のまとめと今後の課題

本研究では、東京都B区の事例から、全児童対策事業と学童保育事業の「一体化」という制度変容の構造を、保護者の子育て意識との関わりから明らかにしてきた。学童保育の制度と保護者の子育て意識の相互の＜悪循環＞の関係性の中で、「一体化」の制度が促進され、他方で、保護者は意図せず学童保育の制度から離され、子ども（とりわけ学童保育を必要とする家庭の子ども）の放課後生活の保障が困難になっている。

したがって、今後学童保育のあり方、中でも「質」の問題について検討していくにあたっては、子どもの育ちや生活を中心に据えるのはもちろんのことであるが、保護者の意識やニーズ、関わり方をいかに組み込んでいくかが大きな課題となるだろう。それには、これまで「べき論」から語られてきた学童保育論を再考していくことが求められる。そうでなければ、ここまでみてきたような制度と保護者の子育て意識の「悪循環」の関係構造を断ち切れず、消費者のごとく保護者から求められる個別ニーズへの対処療法的な対応や、保護者や家庭に対する個別的な責任の追及に終始する可能性がある。第1章で述べたとおり、「保護者の多様なニーズ」への対応が政策の前面に出てくる状況の中では、以上のような形で問題を原理的にとらえ、学童保育論を展開していくことがより一層重

要になってくるであろう。

そして、具体的な研究課題としては、大きく二つのことが挙げられる。第一に、制度を運用する指導員の視点、意識や実践をとらえることである。たとえば、本稿の課題であった制度と保護者の意識の関係構造を明らかにするにしても、制度がいかに実践されているかを捉える必要があり、その主体として指導員は重要な存在である。第二に、今回事例として採用した東京都の場合、全国でもいち早く公設化、職員の正規職員化を果たしたが、「東京の学童保育は父母の力が弱いとされてきた」と述べられているように、運動の早い段階から保護者の関わり方の薄さも指摘されている<sup>24</sup>。したがって、そうした運動の歴史についても考慮に入れ、それを丁寧に追いつながら、そこでの保護者の位置を明らかにしていく必要もあるだろう。これらについては、本研究で残された課題でもあり、今後の課題としたい。

#### 謝辞

大変お忙しい中、インタビューにご協力くださった、B区学童クラブ利用保護者のみなさまに、ここで改めて感謝申し上げます。また、インタビュー協力者をご紹介くださり、貴重な資料も提供してくださった、B区学童クラブの父母会連絡会事務局関係者J氏にも記して感謝を申し上げます。

## 注

1 「学童保育」という用語は、国の制度上では「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）」、また各自治体の制度上では「学童クラブ」、「児童クラブ」等さまざまに呼びならわされている。本稿では、基本的に「学童保育」という用語を用いるが、国の制度・政策の文脈では「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）」を、B区についての記述は、B区が使用している「学童クラブ」を使用する。また、文献や文書からの引用については、表記を引用元に従う。

2 佐藤晃子（口頭発表者）・片岡玲子・植木信一・奥山真紀子・柏女霊峰・永井智・野中賢治・渡部博昭・植村靖則・荻田竜史・山岡由加子『放課後子ども教室』と『放課後児童クラブ』との『一体的実施』に関する調査研究 日本子ども家庭福祉学会第11回大会自由研究発表、於・目白大学、2010年6月6日。

3 東京都では、国による制度化よりはるか以前に学童保育の制度化がなされているが、ガイドラインについても、国のガイドライン策定（2007（平成19）年5月）とほぼ同時期（同年7月）に都独自の「学童クラブ事業ガイドライン」を作成している（東京都保健福祉局少子化対策部子育て支援課「学童クラブ事業ガイドラインについて」2007（平成19）年7月25日。出典は、『放課後児童クラブにおける自己点検表作成等に関する調査研究』財団法人こども未来財団、2008年2月、pp.203～213.）。他方、2010（平成22）年1月には『10年後の東京』への実行プログラム2010』を発表し、この実行プログラムの「少子化打破」緊急対策として、「都型学童クラブの創設」が盛り込まれている。ここでは、“開所時間の延長や保育士等の有資格者の配置を基本とする都型学童クラブ（仮称）を創設し、登録児童数を11,000人増加”することが謳われ、東京都独自の補助制度により運営を支援し、19時以降まで開所時間を延長するなど、サービス向上に積極的な民間事業者の参入を促すことが示された。これを受けて、同年6月に「都型学童クラブ実施要項」が制定されている。

（東京都『10年後の東京』への実行プログラム2010』2010（平成22）年1月 入手先 URL：<http://www.chijihon.metro.tokyo.jp/plan2010/plan2010index.html>（アクセス日：2010-10-27））

4 たとえば、深谷昌志ほか編『いま子どもの放課後はどうなっているか』（北大路書房、2006年.）、深谷和子編『アフタースクール 放課後の子どもたちの居場所のいま』（『児童心理』2月号増刊

vol.63 no.3、金子書房、2009年.）や池本美香編『子どもの放課後を考える—諸外国との比較でみる学童保育問題』（勁草書房、2009年.）など、近年「放課後」を冠する著作が立て続けに発刊されている。

5 全国学童保育連絡協議会編『よくわかる放課後子どもプラン』ぎょうせい、2007年、pp.30～33.

6 全国学童保育連絡協議会編『テキスト 学童保育指導員の仕事』2009年、pp.11～12.

7 佐藤他（2010）、*op.cit.* なお、「放課後子どもプラン推進事業費補助金」については、放課後子どもプラン推進事業実施要綱（2009（平成21）年3月31日）及び「『放課後子どもプラン』の基本的な考え方」（2007（平成19）年3月14日）参照。

8 本稿では、昨年度（2009年度）の本紀要に掲載された筆者の論文（佐藤晃子「子どもの放課後」をめぐる学校・家庭間関係の変容に関する研究」『生涯学習基盤経営研究』第34号、2010年、pp.57～69.）との整合性を保つために「B区」という表記をしている。

9 河野は、「制度」に見られる共通性の一つとして、“制度には①フォーマル化、組織化、あるいは明示（文）化されたもの、②インフォーマルなもの、あるいは組織化・明示（文）化されていないもの、さらに③そのいずれかが一概には分からないもの、が含まれる”とするが、“第一のグループを「ルール」や「組織」とよび、第二のグループを「慣習」や「規範」などとよんで区別することがあるが、われわれが常識的、直感的に思い付く制度としての実例の中に、その両方が含まれる以上（またどちらとも一概に区別できないものも含まれる以上）、どちらかを排除するような狭義の概念化は適当でない”と指摘している。しかし本稿は、分析の対象概念として操作的に「制度」を用いているため、「公的に組織化されたもの」（上で言う①にあたる）と限定的に定義をした。したがって、たとえば「社会的な新制度論」の立場にたてば、認知的要素を重視し、その分析射程に近代性や文化まで収めることになるが、ここでは、こうした対象は含めないものとする。なお、新制度論の動向については、河野文献を参照のこと（河野勝『制度』東京大学出版会、2003年.）。

10 B区子ども部・教育委員会事務局「β運営基準」。「放課後子どもプラン」実施以降は、γ事業を「放課後子ども教室推進事業」とし、「放課後児童健全育成事業」（B区でいう学童クラブ）との「一体的」実施の形態の事業としてもβ事業全体を位置づけている。

11 B区では、1997（平成9）年の児童福祉法改正について、以下のような解釈を示している。“学童クラブが放課後の児童健全育成事業として児童福祉法上明確に位置づけられました趣旨は、各自治体が地域の実情に応じて、さまざまな社会資源を活用しながら柔軟かつ多様な形態で取り組めるようにしたものと認識をいたしております。”その上で、B区では“この改正の趣旨を踏まえ、放課後児童健全育成事業に積極的に取り組んで”いくとし、具体的な方策として学童クラブと $\gamma$ 事業の“連携の望ましいあり方等”について検討するという考えを示した（1997（平成9）年9月24日B区議会定例会における保健福祉部長の発言より）。なお、当初は両者の「統合」ではなく「連携」という言い方がなされていた。

12 B区学童保育クラブ父母会連絡会編『第28回総会資料』2003年、p.3.及びB区子ども部・教育委員会事務局「 $\beta$ 」（筆者によるB区 $\beta$ 事業担当職員へのインタビュー実施時（2008年9月7日）の配布資料、作成年月日不明）参照。

13 集団の適正規模については、たとえば、『放課後児童クラブのガイドラインに関する調査研究』財団法人こども未来財団、2007年、pp.49～51.などを参照のこと。

14 一例として西二小学校の $\beta$ 参加児童数をみると、 $\gamma$ 利用：学童クラブ利用の割合はおおよそ4：6で学童クラブ児童の方が多（西二小学校 $\beta$ 、2008（平成20）年10月～2009（平成21）年10月の月毎「参加児童数」データによる）。

15 厚生労働省は、放課後児童クラブの大規模化の問題に対応するため、2009（平成21）年度末をめどに、71人以上の大規模クラブへの国庫補助打ち切りを決定したが、移行期間として2010（平成22）年度も補助打ち切りはおこなわず、児童数70人以下のクラブへの補助の増額と71人以上の大規模クラブへの補助の減額によって望ましい人数のクラブへの移行を目指している（厚生労働省雇用均等・児童家庭局「全国児童福祉主管課長会議資料」2010（平成22）年2月25日。）。

16 待機児童対策としては、入所基準を厳しくし、対象者を減らす、単年度ごとの審査の導入、受け入れ人数を増やすなどが行政の施策としておこなわれてきている（野中賢治“子どもの生活から見る学童保育と指導員”＜『指導員の公的資格制度を求めて』全国学童保育連絡協議会、2010年＞p.52.）。

17 「 $\beta$ 運営基準」では、「3施設設備」において、“1  $\beta$ の実施に必要な機能を備えた部屋（以下、「 $\beta$ 室」という。）をおおむね2教室分程度確保

し、その1教室分を主に学童クラブ機能スペースとして活用できるようにすることとし、登録児童数等により必要な場合は、学校施設の活用等スペースの確保に努めること”と定め、ただし書として、“学童クラブ機能のスペースは、児童の継続した生活の場であることから、個人用のロッカー等の設置や、くつろいだり学習できるスペースの確保に努めます”とされている。

全児童対策事業への一体化以前のB区学童クラブにおいては、施設設備について以下のように定められていた。“学童クラブの設置基準は、次の通りとする。(1) 学童クラブ事業を実施するに必要な部屋（以下「育成室」という。）及び屋内の遊び場があること。(2) 育成室のうちホール及び和室（休養室）の面積は、おおむね児童一人当たり1.5㎡であること。(3) 児童の育成に必要なロッカー、黒板、机、椅子、楽器、遊具、図書等を備えること。”（「B区学童クラブ運営要綱」第14条、1989（平成元）年2月1日。）

18 「 $\beta$ 運営基準」には、“児童指導職員（筆者注：常勤で、区の正規職員）は、主に学童クラブの運営指導を担当するとともに、 $\beta$ 指導員の指導等、事務局長と共同して $\beta$ 全体の運営を担います”とある。

19 野中（2010）、*op.cit.*、pp.49～52.

20 たとえば、2008年9月にB区学童クラブの父母会連絡会から区に提出された「要望書」では、“学童保育に対するニーズが高まる中、学童クラブ機能の更なる向上にむけ、予算措置を含めた必要かつ十分な対策を早急に講じて下さい。”、“大規模クラブ、大規模 $\beta$ が増加する中、職員体制の充実を早急に実現してください。”などの要望が掲げられている（B区学童保育クラブ父母会連絡会編『第34回総会資料』2009年、pp.18～20.）。

21 野中賢治“市区町村調査における中途退所児童の概要”＜『学童保育サービスの環境整備に関する調査研究』独立行政法人国民生活センター、2010年3月＞pp.45～48、p.53.

22 ベネッセ教育研究開発センターの2009年3月の調査によると、スポーツ活動の活動率は小1で64.8%、小2で68.3%、小3で72.4%、芸術活動の活動率は小1で31.7%、小2で32.1%、小3で33.0%、教育学習活動の活動率は小1で37.0%、小2で44.3%、小3で50.8%となっている（『子どものスポーツ・芸術・学習活動データブック—幼児から高校生のある家庭を対象とした「学校外教育活動に関する調査」から—』ベネッセ教育研究開発センター、2009年10月、p.5.）。また、小中学生の学校外での学習活動（学習塾、家庭教師、

---

通信添削，ならいごと) についての文部科学省の調査でも，小学校低学年児童について，学習塾，ならいごとともにその割合は2002年から2007年にかけて増加している。1985年，1991年，2002年，2007年の経年比較では，ならいごとについては若干増減があるが，低学年の学習塾への通塾率はここ20年増加傾向にある（文部科学省『子どもの学校外での学習活動に関する実態調査報告』2008年8月，p.10，11.）。保護者インタビューにおいても，学年が上がるにつれて，学校の時間数が長くなるとともに，習い事や塾などへ通う日数も多くなり，学童保育へ通う日数や時間が少なくなっていることが多くの保護者から語られた。

<sup>23</sup> 下浦忠治『学童保育—子どもたちの「生活の場」—』岩波ブックレット NO.565，岩波書店，2002年，p.14.，全国学童保育連絡協議会編『学童保育ハンドブック』ぎょうせい，2006年，p.76.など。

<sup>24</sup> 東京都学童保育指導員労働組合『東京の学童保育運動—正規職員化を求めて—』1971年，ささら書房，p.207.

# **The Study of the Relationship between the Changes in After-School Care System and Child Care Awareness among Parents: A Case Study on B Ward in Tokyo**

Akiko SATO<sup>†</sup>

<sup>†</sup>Graduate School of Education, the University of Tokyo

This study intends to discuss the relationship between the changes in the after-school care system and the overall child care awareness among parents. B ward in Tokyo, as a progressive case, integrates after-school measures for all children and the after-school care system. Parents living in B ward who used the after-school care system were interviewed for this study. From the study, the results showed that parents were discouraged about the after-school care after the enactment of the integration of the two systems. These parents' awareness has an influence on the after-school care system, which is heading towards integrating with after-school measures for all children. On the other hand, the awareness and concerns among parents are not related to the after-school care system. As a result, it can be speculated that the intention of "promoting sound growth for all children" does not operate. In other words, the relationship between the changes in the after-school care system and the child care awareness among parents is structurally under a negative spiral.

Keyword: After-School Care, After-School Measures for All Children, System, Parents, Child Care Awareness