

私たちは地域になくてはならない
豊かな学童保育をめざします

大阪市の学童保育・7つの提言



2012年3月2日

大阪市学童保育連絡協議会

- ① 安心して子どもを生み育てられる地域、
子どもが豊かに育つ地域づくりをめざします
- ② 働く保護者の「就労」を保障します
- ③ 保護者が積極的に運営に参画し、
預けっぱなしではない、共同の子育てに取りくみます
- ④ 子どもの権利をまもり、
子どもの「あそび・生活・発達」を保障します
- ⑤ 異年齢集団での継続した生活を通し、
子どもらしい育ちをめざします
- ⑥ 子どもが安心して生活できる、専用の施設です
- ⑦ 専門性を追求する専任の指導員を配置します

はじめに

大阪市が発祥地である学童保育^{注1}は、1960年代に働く父母たちが子どもをカギっ子にしたくない、安心して働きたいと、父母自らが場所を確保し、指導員を雇い、留守家庭の子どもたちの帰る場所をつくってきました。以後、半世紀にわたり、父母と指導員のなみなみならぬ努力のもと、学童保育は受け継がれ、発展してきました。

1998年には、国の児童福祉法に学童保育が位置づけられ、今や大多数が子どもを育てながら働き続ける家庭であり、なくてはならない施策となっています

しかし、現行の大阪市の補助金事業では保護者の保育料負担が大きく、学童保育をすべての留守家庭児童が利用できる施策となっていません。

一人親家庭も増大する中、すべての留守家庭児童が利用できる学童保育が求められています。

一方、大阪市は学童保育とは異なる放課後施策を1989年に開始します。ミニ児童館としての「子どもの家」事業です。さらに続けて1992年には小学校の余裕教室を活用して全児童対策「児童いきいき放課後事業」を発足します。

こうして現在、大阪市は3つの放課後施策を推進していますが、「大阪市放課後対策事業推進会議」や新市政のもとで、20年に及ぶ3事業による放課後施策のあり方を見直し新たな方向性を示す、としています。

そこで、大阪市の放課後施策の転換がむかえられている今、学童保育への公的な責任を求めながら、学童保育が「地域になくてはならない施設」として豊かに発展していくための、私たちの「提言」です。

1. 安心して子どもを生み育てられる地域社会をめざして！

学童保育と地域社会 ～基本的な考え方～

今、地域は子どもたちがのびのびと生活することが困難な状況です。親たちもまた、地域社会で子どもを安心して育てあう環境にありません。かつて、子どもは地域で育つ、地域社会が子どもを育てると言われてきました。しかし、西淀川区や西区での子どもへの虐待死という衝撃的な事件が示すように、子育てするにはあまりにも“寒々とした地域社会”となっていないでしょうか。

子どもたちにとって地域社会は放課後の「時間」が短くなり、塾やけいこごと等の広がり、子どもたちの自然なあそび「仲間」を解体し、ボールあそび等が気軽に楽しめる自由な広場（「空間」）も見当たりません。こうした3つの間（「時間」「仲間」「空間」）の喪失は、子どもたちからみずみずしい“子ども時代”を奪っています。

核家族化の進行は、子育てに不安を抱える若い親たちに、誰に相談することもできず“孤立化した子育て”を強いています。子育て世代が地域でつながることなくバラバラで、長時間労働によって子育てしながら働き続ける親たちは疲れはて、地域の社会的活動に参加し貢献できるゆとりもありません。

だからこそ、まぶれてほたえあう子ども集団が地域からなくなり、孤立の中での子育てで苦しむ親たちにとって、地域社会に学童保育が存在することの意義は大きいのではないのでしょうか。親たちは、共に学童保育を運営する中で、「共同の子育て」を培い、指導員は、日々子どもたちに寄り添いながら、

あそびや生活の中で、たくましさ、他者への思いやり、子どもたちの自己肯定感を育んできました。それは、思春期・青年期を経て大人へと成長する子どもたちの「生きる力」となっています。

学童保育は、子育てをしながら働く親たちの就労保障施設です。放課後や学校長期休業日に親たちが安心して仕事が続けられるように、実施されています。しかし、働く親の就労への“安心”のためだけではありません。子どもたちにとっても学童保育は、自由で楽しい時・空間としての「あそびと生活の場」でなければなりません。そこは学校・家庭とは異なった、地域や放課後を舞台とした第3の軸としての学童保育が求められています。

学童保育は、学童期の子どもの生活と発達を保障する子育て支援の専門機関であり、学校や保育所、消防署や病院などと同じように、地域になくってはならない施設のひとつです。

学校との関係で言及するなら、私たちは学校施設よりも、地域にある公的資源の活用を優先させていきたいと考えています。子どもの放課後（休日）生活とは、本来、学校から切り離され、解放されるべきものであるからこそ、学校の教育・文化から独立した独自のあそび・文化施設としての学童保育がめざされるべきでしょう。

そういう意味で学童保育は自立した地域資源であることが求められており、「子育て支援の専門機関」としての役割だけでなく、安心・安全に暮らし育ちあえる地域づくりの担い手としての役割が課せられています。

地域の中で、学童保育の課題だけが単独で解決されることはありません。地域にある様々な課題のひとつが学童保育であり、地域全体の課題の解決、言い換えれば「街づくり」の問題に学童保育として取り組むことによって、学童保育の課題も初めて解決されるという関係にあります。

地域社会を構成する様々な地域資源が地域住民の自治的なネットワークでつながりあうことで、学童保育の発展と、すべての子どもたちを豊かに育む環境をつくり出せる可能性がよりいっそう広がるでしょう。

2. 大阪市の学童保育実践が積み重ねてきたもの

学童保育が全児童対策など他の放課後施策と異なる固有な事業であることは、大阪市の学童保育実践そのものの中に積み重ねられてきました。私たちはそれを“4つの財産”と呼んでいます。

第1は、子どもの権利と発達保障を第一義に、異年齢の子どもたちが人間らしく生活し、育ちあう場づくりを探求してきたことです。

学童保育は、自発的な子どもたちの「あそびと生活」のなかで、一人ひとりの子どもたちの発達を保障する場です。しかも、対象とする子どもたちの生活そのものに学童保育の特性があります。特性の第1は、異年齢の子ども集団による生活であることです。1年から6年生の子どもたちが日々つながりあいながら、時には低学年・高学年と年齢別活動課題も設定し、学童保育の生活を異年齢で営んでいます。

学童保育の特性の第2は、子どもたちの「継続した生活」です。働く親を持つ子どもたちにとって、放課後生活は「毎日、行かなければならない場」です。「行っても行かなくてもよい」全児童対策との差異はここにあります。継続性ゆえの日々の活動の組み立てや指導内容に独自性が問われます。「毎日、行かなければならない場」と「行っても行かなくてもよい場」では、子どもたちへの取り組み（対応）

が自ら違っていて当然です。働く親の就労権の保障も、また、その子どもたちの生活（生存）の保障も、子どもたちが毎日通ってくれないと成立しません。そのために学童保育は子どもたちが毎日、継続して通いたくなるような生活づくり実践と、子ども観を探求し、同時に指導員の専門性を高めてきました。

学童保育を家庭の代替というには慎重であらねばなりません。しかし、留守家庭の子どもにとって学童保育には家庭的な役割や雰囲気を含んだ生活が求められてきました。

学童保育は異年齢集団、継続性、家庭的役割などの特性を持ちながら、一人ひとりの子どもたちの権利と発達保障をめざしてきました。その取り組みはそれぞれの学童保育で実践記録として記されています注2。

財産の第2は、共同の子育てを趣旨として「保護者会」を組織し運営に参画することで、親の子育て責任と親集団の自治をめざしてきたことです。

学童保育の役割の一つは、保護者の就労権保障です。しかし、それは「我が子を学童保育に預けっぱなしにすること」を意味しません。保護者は学童保育によって就労を保障はされつつ、わが子が通う学童保育の運営に責任を持ち、一人ひとりの親たちがつながりあいながら「共同の子育て」の営みを大切にしてきました。子育てを行政任せにせず、保護者が学童保育を主体的に運営するという取り組みの実績は、大阪市が実施した調査でも証明されています注3。

第3は、学童保育現場を担う指導員の専門性と労働者性を追及してきたことです。かつて指導員はボランティア的な位置づけでした。しかし、学童保育の特性（異年齢集団、継続性、家庭的役割など）を背景に生活する子どもたちを対象とする指導員の仕事や役割が少しずつ鮮明となっています。今日では学童保育指導員の労働を、教育労働、医療労働、福祉労働、介護労働等と重ね合わせつつ、広義のケア労働（人間に対する世話）を原点にしたサービス労働ととらえられています注4。

さらに指導員については、国も「放課後児童クラブガイドライン」（2007年10月19日）を策定し、その中で「放課後児童指導員の役割」として「6つの留意点」と「7つの活動」を示し、指導員の専門的役割と課題を明記しています注5。

第4に、地域社会を構成する一員として、さらに地域社会に「あそびと文化を発信する」「地域の教育力を回復する」施設としての学童保育をめざしてきたことです。すでに「基本的な考え方」でふれましたが、地域社会（街づくり）にあって、今や大阪市の学童保育は“不可欠な存在”に発展しつつあります注6。

大阪市の学童保育は40年の実践を積み重ねましたが、活動内容や運営、生活の特性など学童保育そのものに、固有な事業としての役割があります。

3. 学童保育は固有な事業

大阪市の3つの放課後施策の見直し作業を進めていますが、昨年10月に「大阪市放課後対策事業推進会議」で出された「提言案」の放課後施策に対する「基本的な考え方」として、全児童対策事業としての「児童いきいき放課後事業」と留守家庭児童対策事業としての学童保育は異なる事業であることが示されました。

全児童対策事業と学童保育を一体化させる議論がありますが、一体化では学童保育としての固有性が守られず、一体化事業そのものが十分な役割を果たせないことは、いくつかの事実が証明しています。

大阪市は児童いきいき放課後事業で長時間開設のモデル試行を2009年度と2010年度の2年間にわたって5校で実施しました。これは、通常の開設時間に加えて留守家庭児童対策として19時まで延長開設し、利用家庭には月額2500円の利用料を徴収するというものでした。ニーズが高いゆえのモデル試行と説明されましたが、結果は利用児童数が非常に少なく、惨憺たる状況でした注7。

大阪市はモデル試行の結果によっては、すべての児童いきいき放課後事業で長時間開設を実施したい意向でしたが、断念せざるを得ませんでした。

しかし、大阪市がモデル試行した全児童対策事業と学童保育を一体化した事業を制度化している市があります。横浜市の「放課後キッズクラブ」と名古屋市の「放課後子どもプランモデル事業」です。ここでは横浜市の「放課後キッズプラザ」をとりあげます。

横浜市の「放課後キッズプラザ」は小学校施設を活用して放課後の居場所を提供することを目的に、小学1～6年生の希望する児童を対象に実施しています。保険負担金として年額500円を徴収していますが、基本は無料です。但し、17時以降19時まで利用する児童については月額5000円の参加料が必要です。金額や時間帯の違いはあるものの形態は、大阪市が試行した時間延長モデル事業そのものです。

「放課後キッズプラザ」は2004年開始ですが、17時以降の利用状況は平均して10名少し程度にとどまっています注8。大阪市のモデル事業もそうでしたが横浜市の「放課後キッズプラザ」の利用児童が伸びないのはなぜでしょうか。対象児童は1～6年生となっており、授業の終了時間が異なるため子どもたちが「放課後キッズプラザ」に戻ってくる時間帯は当然バラバラです。しかも学習指導要領の改正によって授業時間が拡大、バタバタと「放課後キッズプラザ」に来た子どもたちは、あっという間に5時を迎え、大慌てで帰宅準備を始めなければなりません。そして大勢の子どもたちの家路へ急ぐ姿を傍観しながら、10数名の留守家庭の子どもたちは、「取り残された感」を抱きながら残る2時間を過ごすことになります。

分断された輪切りの時間枠では、ゆったりとくつろいだ豊かな放課後とはほど遠い生活となってしまいます。

大人の側からすれば、夕方5時までみんなが平等（無料）に放課後を過ごし、7時まで留守家庭の子どもたちにはニーズに応えた（有料）場所を保障する、と制度としては一体化によって全児童と学童保育の両事業が整備されたかのように見えます。

しかし、子どもの側から捉えれば、以上見てきたように決して「生活の場」とはなり得ません。働く親を持つ子どもたちには、時間によって区切られるのではなく、ともに過ごせる「生活の場」が必要です。全児童と学童保育は趣旨の異なる事業であり、同一化できない事業です。

だから、利用児童が増えないのではないのでしょうか。



4. よりよい大阪市の放課後施策を求めて

— 大阪市の学童保育・7つの提言 —

現在、大阪市には3つの放課後施策が実施されていますが、学童保育が他の2事業と異なる事業であることをさらに鮮明にするために、以下の7点を提言します。

① 安心して子どもを生み育てられる地域、子どもが豊かに育つ地域づくりをめざします

安心して子育てができるためには社会保障の充実とあわせて、地域の人たちのつながり（ネットワーク）が大切です。豊かな地域づくりを担う一員としての役割が学童保育には求められています。また、豊かな子ども時代を保障するためには「児童放課後いきいき事業」をはじめ、子ども会活動やプレーパークなど様々な子ども組織の連携が重要です注9。学童保育はこうした子ども組織の“かなめ”として、あそびや伝承文化を広げ、子どもが豊かに育つ地域づくりをめざします。

② 働く保護者の「就労」を保障します

学童保育は保護者の就労保障と、子育て支援の役割を担う事業です。働く保護者が安心して仕事に就けるために学童保育は実施されています。従って、開設日や開設時間は保護者の就労状況に対応していきます。すでに大阪市内の多くの学童保育では、学校課業日および春・夏・冬休み、土曜日等の学校休業日（日曜・祝日・年末年始を除く）で開設しています。また、午後7時まで（学校休業日は朝8時から）の開設が一般的です。希望するすべての家庭が利用できることが私たちの願いです。

③ 保護者が積極的に運営に参画し、預けっぱなしではない、共同の子育てに取りくみます

大阪市の学童保育保護者には、金銭負担のみならず学童保育運営という負担が課せられています。保護者は安全問題や雇用の確保、会計処理など、平日や週末の遅くまで子ども達のために働いています。本来は行政が果たすべき課題ですが、しかし、その運営作業を通じて、子どもだけでなく、親同士のつながりがうまれています。数年前に発生した育児放棄による児童死亡事件も、母子家庭で相談する相手がいなかったためとも言われています。保護者全員で、共同で学童保育を運営することで、「学童保育に来る子はみんな、我が子」の関係をどの保護者にも育てています。

学童保育の保護者は、共働きや父子および母子家庭を理由に、子育てを行政任せにするものではありません。少ない時間でも子ども達と関わり、子どもの成長を見守っています。保護者会で、保護者全員で、学童保育にいる子ども達を育てるという「共同の子育て」です。学童保育が創りだしてきた「共同の子育て」、それは今日的に求められる「新しい子育てのカタチ」ではないでしょうか。

④ 子どもの権利をまもり、子どもの「あそび・生活・発達」を保障します

学童保育は、保護者が労働等により昼間家庭にいない子どもに対して、放課後や休業日に「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」事業と児童福祉法に明記されています。さらに学童保育は子どもの権利、子どもの最善の利益の追求を求められる施設です。子どもたちは、学童保育のあそびや生活を通して、学童期の成長と発達が保障され、人間らしい育ちあいの場が追求されています。

⑤ 異年齢集団での継続した生活を通し、子どもらしい育ちあいをめざします

1～6年生の子ども集団が1日をとともに過ごし、宿題を見合ったり、あそびに興じたり、キャンプやまつりなどの取り組みの準備もします。おやつや給食づくりにも取り組みます。一人っ子や少子化が進行し、地域での自然なあそび集団がほとんど皆無となったいま、学童保育での異年齢集団での生活（あそび）は、子どもたちに“生きる力”を育む貴重な体験となっています。日々の生活を積み重ねながら、昨日が今日につながり、明日へと広がっていく生活を異年齢で営んでいくのが学童保育です。

⑥ 子どもが安心して生活できる、専用の施設です

学童保育は、何よりも放課後の自由な時間に子どもたちが集う“施設”です。子どもたちが疲れたときに休めて、悩んでいるときも安心して通え、仲間とともに自分の力をおもいきり発揮できる、子どもたちの「ホッとできる居場所」でなければなりません。また子どもたちは、“囲い込み”では豊かに育ちません。安心できる学童施設を拠点に、地域に出て、あそんだり買い物をしたり、ときには公園の清掃をしたり、地域のいろいろなおとなにも見守られてその土地に愛着をもちながら豊かにたくましく育ちます。そのためには、学童保育は、独立した施設として地域の中に設置されるべきです。

また学童保育の施設は、保護者同士の子育て交流や、学童保育運営について話し合う場でもあり、悩んでいる保護者の子育て相談の場所でもあります。そうした、学童保育の役割を果たしうるような施設整備が必要です。

⑦ 専門性を追求する専任の指導員を配置します

学童保育は子どもたちが「ただいま」と言って「帰ってくる場所」です。子どもが安心して「ただいま」を言えるためには、日々変わることなく「おかえり」と応えて、全身で受けとめてくれる大人が必要です。親たちの長時間労働だけではなく、子どもたちも学習内容が増え、長時間を学校で過ごしてきます。学校や家庭での様々な思いや感情を抱えて学童保育に帰ってくる子どもたちに、その子が抱える喜びや怒り、悲しみ、つらさなどをたっぷりと受けとめられる指導員を配置します。6年間を学童保育で過ごす子どもたちは、指導員と生涯にわたる信頼関係を築いています。

注)

- 1 1948年、東住吉区にある「今川学園保育所」で、わが国で初めての学童保育が誕生した。
- 2 年度替わりにおいて多くの学童保育では、指導員が保育総括として「実践記録」をまとめている。また、大阪保育研究所と大阪学童保育連絡協議会が共催で行う「学童保育指導員実践研究会」では、研究者と指導員が共同事例研究をしている。これまでも府内の指導員とともに多くの大阪市の指導員が事例報告してきたが、その中から札内敏朗（旭区・太子橋わくわく学童保育）『あそびなかまの教育力』（ひとなる書房、2001年11月）、清水結三（旭区・高殿学童）『あれる子どもとガチンコ勝負』（フォーラム・A、2007年6月）を実践書として上梓している。
- 3 平成23年度第2回大阪市放課後対策事業推進会議「放課後児童施策に関する調査結果」（2011年9月30日）。
- 4 「放課後児童指導員6つの留意点」①子どもの人権の尊重と子どもの個人差への配慮②体罰等、子どもの身体的・精神的苦痛を与える行為の禁止③保護者との対応・信頼関係の構築④個人情報の慎重な取り扱いとプライバシーの保護⑤放課後児童指導員としての資質の向上⑥事業の公共性の維持。「放課後児童指導員7つの活動」①子どもの健康管理、出席確認を初めとした安全の確保、情緒の安定を図ること②あそ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、家庭や地域でのあそ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、児童虐待等により福祉的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⑦その他放課後における子どもの健全育成上必要な活動を行うこと。「放課後児童クラブガイドラインについて」（2007年10月19日厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）

- 5 二宮厚美『学童保育・日本学童保育学会紀要第1巻』「学童保育学会発足に寄せて」6頁（2011年5月31日）。
- 6 学童保育によっては町会に入会し、町会の一員となっている施設も少なくない。「子ども110番」の旗を掲げ、子どもの安全・安心の砦として役割を果たしている学童保育も多い。小学校の卒業式に来賓として招待され、野外活動や敬老会の「折り紙教室」の講師で呼ばれるなど、地域で活躍している指導員も数多い。
- 7 20年度・21年度の2年にわたって実施された長時間延長の利用状況は、以下の通り。

	登録児童数		長時間延長 平均利用者数
	鷺洲	20年度	226
	21年度	267	2
南大江	20年度	224	2
	21年度	245	3
真田山	20年度	419	2
	21年度	404	3
東三国	20年度	184	0.1
	21年度	204	1
鷹合	20年度	250	1
	21年度	260	1
平均	20年度	261	1.1
	21年度	274	2.4

第7回大阪市放課後対策事業推進会議「活動時間延長試行実施に関する検証結果について」（2010年1月28日）

- 8 平成22年度の「キッズ」利用者。17時以降1,574名。延べ22日間の利用で74ヶ所で換算、1ヶ所あたり9.7人となり、10人に満たない。ちなみに、横浜市は放課後キッズプラザの運営法人を募集しているが、23年度新規開設2校、19年度開設子3校が、計5校のキッズプラザが今も募集中となっている（横浜市市役所ホームページ・2012年2月14日）。1ヶ所あたり900万円の補助で、有料収入（1ヶ月10名、利用料5000円）年間60万円を加えても960万円の運営資金では、団体の参入は難しい。とりわけ企業参入の参加は困難である。
- 9 「児童いきいき放課後事業」については市内のすべての小学校で、「プレーパーク」は3ヶ所で実施されている。