

函館市における放課後児童健全育成事業の歩みと現状

岡崎圭子

A Study on History and Present Conditions of After-School Activities for Children in Hakodate City

Keiko OKAZAKI

1 はじめに

放課後児童健全育成事業とは、共働きなどで放課後、保護者のいない家庭の小学生に対して、学校の余裕教室や児童館などで、放課後等に適切な遊びと生活の場を提供し、その健全育成を図る事業であり、個々の施設は「放課後児童クラブ」と称されている。

近年の共働き家庭の増加や女性の社会進出などを背景として、その需要は増加の一途をたどっており、保育認定を受けた児童の就学後の受け皿として、切れ目のない支援の観点から、質・量ともに整備拡充は喫緊の課題である。

函館市では、59のクラブ（平成30年12月現在）が存在する。公設の留守家庭児童会の開設から52年、民間の学童保育所の開設から38年が経過した。この間、学童保育を必要とする児童の父母たちが結束し、子どもの居場所づくりの拡充をめざして、国や市に働きかけてきた。その結果、団体と行政が対話を繰り返し拡充が進みつつあるが、未だ発展途上の事業である。本稿では国の動向を概観しつつ、函館市における放課後児童クラブの歩みと現状を整理してみたい。

なお、「放課後児童健全育成事業」、「放課後児童クラブ」という呼称は、平成9(1997)年の法制化の際に使用され始めた用語である。これまでの経過のなかでは、「留守家庭児童会」、「学童保育所」と称されてきたこともあり、本稿では、適宜、呼称を言い換えるが、いずれも、その内容に変わりはない。

2 放課後児童健全育成事業のあゆみ

① 国の施策の推移と保護者自ら運営する共同保育の進展（法制化まで）

現在に連なる学童保育は、昭和23(1948)年、

大阪市で保育所を運営している社会福祉法人今川学園が学童保育を開始したことが始まりである。1950年代、高度成長に伴う都市化の進展、核家族化の進行により、昼間就労等により保護者不在家庭の児童の養育のため、大阪や東京で、民間保育所や父母の共同運営による学童保育所が相次いで開設された。このような児童の増加を受けて、厚生省（当時）は、昭和38(1963)年に、すべての児童を対象とした児童厚生施設である児童館に対して国庫補助を開始した。

その後昭和41(1966)年には、文部省（当時）が、昼間就業等で保護者がいない家庭の児童のみを対象とした「留守家庭児童会補助事業」を創設し、これを実施する市町村に対し経費の3分の1を補助した。この事業は、昭和46(1971)年に校庭開放事業へ統合することとして廃止された。昭和51(1976)年には、厚生省（当時）が都市児童健全育成事業を創設した。これは、留守家庭児童対策は児童館や校庭開放で対応するとの方針のもと、児童館が整備されるまでの過渡的な期間に学童保育に対して補助するという内容であり、昭和61(1986)年に廃止された。

一方、昭和42(1967)年には、保護者自身の手による共同保育所が連携し、全国学童保育連絡協議会が結成された。昭和60(1985)年には、国の制度化を求める国会請願（108万人署名）が行われ、これを受けて昭和60(1985)年の第102回国会で請願が採択された。その後、平成9(1997)年に児童福祉法が改正され、学童保育は「放課後児童健全育成事業」として法的根拠を付与されたのである。

表 1 函館市における放課後児童健全育成事業の歩み

| | |
|--------------|---|
| 昭和 41(1966)年 | 留守家庭児童会補助事業を開始 (文部省) |
| | 留守家庭児童会を開設 (青柳小、巴小) (函館市) |
| 昭和 42(1967)年 | 全国学童保育連絡協議会結成 (全国学童組織) |
| 昭和 45(1970)年 | 留守家庭児童会を開設 (日吉が丘児童館) (函館市) |
| 昭和 46(1971)年 | 留守家庭児童会の補助廃止 (文部省) |
| 昭和 51(1976)年 | 都市児童健全育成事業として補助開始 (厚生省) |
| 昭和 55(1980)年 | 父母会運営により民間学童保育所開設 (風の子、海の子、ちびっ子) (函館市) |
| | 函館市学童保育連絡協議会結成 (函館市学童組織) |
| 昭和 58(1983)年 | 留守家庭児童会を開設 (上湯川小) (函館市) |
| 昭和 60(1985)年 | 国の制度化を求める国会請願が採択される。 (全国学童組織) |
| | 民間学童保育所に対する補助制度を創設 (11 箇所) (函館市) |
| 昭和 61(1986)年 | 都市児童健全育成事業の補助廃止 (厚生省) |
| 平成 9(1997)年 | 児童福祉法改正により、放課後児童健全育成事業として法制化 (厚生省) |
| 平成 12(2000)年 | 民間学童保育所での事業を市の委託事業と位置づける。 (函館市) |
| 平成 19(2007)年 | 放課後児童クラブガイドライン策定 (厚生労働省) |
| 平成 22(2010)年 | 公設留守家庭児童会を廃止。民間学童保育所に全面委託する。(函館市) |
| 平成 24(2012)年 | 子ども・子育て支援法制定、児童福祉法改正 (厚生労働省) |
| | 弥生小学校の改築に伴い学校併設の専用施設を新設 (函館市) |
| 平成 26(2014)年 | 「放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準」制定 (厚生労働省) |
| | 「放課後児童健全育成事業の設備および運営に関する基準を定める条例」制定 (函館市) |

「函館の学童保育運動の経過」、「学童保育情報 2017-2018」を参考に筆者作成

② 函館市における放課後児童健全育成事業の歩み

ア 公設留守家庭児童会

函館市教育委員会は、昭和 41(1966)年に文部省(当時)が創設した「留守家庭児童会補助事業」により、同年、青柳小学校と巴小学校(昭和 63(1988)年に若松小学校と統合し、北星小学校として継承される)の2校に留守家庭会を開設した。

さらに、昭和 45(1970)年には日吉が丘児童館に、昭和 58(1983)年には上湯川小学校に開設し、留守家庭児童会は合わせて4つとなった。

なお、この4つの留守家庭児童会の名称は、青柳小学校なかよし会、北星小学校(旧巴小学校)こぼと会、日吉が丘児童館ひまわり会、上湯川小学校すずらん会である。

留守家庭児童会1箇所につき、2人の嘱託指導員を配置し、おやつ代のみを徴収した。開設場所は、日吉が丘児童館以外は、各小学校の余裕教室を使用した。

昭和 46(1971)年に文部省はこの事業を打ち切ったが、函館市は、平成 21(2009)年度まで単独でこの事業を継続した。

筆者は、昭和 59年から数年間、公設留守家庭児童会の運営事務に従事した経験があるが、その間に指導員から、次のような話を聞いたことがある。

「月額 500 円のおやつ代が払えなくて、滞納する家庭の子どもがいる。滞納が続けば留守家庭児童会を除籍にせざるを得ない。とはいえ、子どもはそのことがわからないから、児童会に相変わらず遊びに来て、おやつを食べたがる。他に行き場のないその子どもを閉め出すことはできず、みんなで遊びみんなでのおやつを分け合って今までどおり食べている。」

函館市の留守家庭児童会は、土曜日と長期休業期間に実施していなかったことと、4校以上に拡大されなかったことから、充足するものではなかったが、現場の指導員の心遣いで、子どものセーフティネットの一つとなっていた現状があった。

イ 民間団体による学童保育所

函館市においても、保護者自らが運営主体となって学童保育所を開設する動きがみられはじめ、昭和 55(1980)年、共同保育所が3箇所(風の子、海の子、ちびっ子)開設された。同時に「函館市学童保育連絡協議会」が結成され、同協議会には毎年新たなクラブが加入し、加入数が増加していった。

昭和 60(1985)年、函館市は、同協議会の要望を受け止め民間の学童保育所に対し、補助制度を創設した。同年の補助額は、11クラブに対して総額 100 万円であった。その後も同協議会は加入クラブ数を増やし、事業の制度化と補助金の増額を要望し続けるとともに、保育内容の充実や指導員の待遇改善に努めるなど、今日の放課後児童健全育成事業の基盤づくりに大きな役割を果たしてきた。

ウ 法制化以降の歩み

平成 9(1997)年、児童福祉法の改正により、放課後児童健全育成事業は、第2種社会福祉事業として法制化された。

平成 12(2000)年、法制化を受けて函館市は、放課後児童健全育成事業を市が実施すべき事業と位置づけ、民間学童保育所を市の委託事業とした。また、同市は国と北海道の補助制度を導入したことから、長時間加算、障害児加算を導入するとともに、小規模クラブ(10～19人)も委託料の対象とするなど、支援の拡充を図った。この時点でクラブ数は17クラブとなった。

平成 17(2005)年には、幼稚園2園(国の華、高丘)が放課後児童健全育成事業に参入した。以来、運営主体は多様化が進み、今日では父母会ばかりでなく、NPO法人、学校法人(幼稚園)、株式会社が参入している。

また、平成 19(2007)年、厚生労働省は、放課後児童健全育成事業の質の維持向上を図るため、放課後児童クラブガイドラインを策定した。これは、対象児童、規模、開所日数・開所時間、施設・設備、職員体制などを定めたものであり、法的拘束力はなかった。

平成 20(2008)年、函館市も国に準じて放課後児童クラブガイドラインを策定し、民間事業者の共通理解を図ってきた。

平成 22(2010)年、函館市は公設4箇所の留守

家庭児童会を廃止し、民間事業者への委託に転換した。これにより、函館市の放課後児童健全育成事業はすべて民間事業者への委託により実施されることとなった。

平成 24(2012)年には、改築した弥生小学校に、放課後児童クラブの専用施設が学校併設で新設された。それまでの余裕教室とは異なり、専用施設を設けた初めてのケースであった。

3 子ども・子育て支援新制度と放課後児童健全育成事業

平成 24(2012)年、子どもの育ちと子育てを社会全体で支え、支援の質と量を拡充する目的で「子ども・子育て支援法」が新たに制定された。この法律において放課後児童健全育成事業は、地域の実情に応じた子ども・子育て支援の充実を図る「地域子ども・子育て支援事業」(13事業)のひとつに位置づけられた。これにより、市町村が策定を義務づけられた「子ども・子育て支援事業計画」において、整備目標を明記されることとなった。

また、児童福祉法が改正され、平成 26(2014)年、厚生労働省が「放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準」を省令として公布した。基準の内容は、平成 19(2007)年に策定されたガイドラインの内容よりも質的に向上しており、厚生労働省の省令および省令を参考に市町村が制定する条例により、法的根拠を付与されることとなった。

4 函館市の放課後児童健全育成事業の現状

函館市では、平成 17(2005)年を境に共働き世帯数が専業主婦(夫)世帯数を上回り、以降その乖離は増加傾向にある。このような社会背景のもと、放課後児童クラブのニーズは高まりつつあるのが現状である。(図1)

また、本市では少子化が急速に進行しており、平成 17(2005)年と平成 28(2016)年とで、小学校の在籍児童数は、それぞれ 14,357 人と 11,022 人であり、両者を比較すると 3,335 人の減少となっている。(図2)

一方、放課後児童クラブの入所児童数については、同様に比較すると、861 人と 1,367 人であり、

表 2 ガイドラインによる主な基準 (平成 19(2007)年)

| | |
|--------|-------------------------------------|
| 対象児童 | おおむね10歳未満、必要に応じて10歳以上も可 |
| クラブの規模 | 70人まで |
| 開所時間 | 土曜日、長期休業期間、学校休業日などは8時間以上 |
| 施設、設備 | 子どもの生活の場は1.65㎡/人以上 |
| 職員体制 | 放課後児童指導員を配置すること。保育士または教員免許などの資格要件あり |



表 3 厚生労働省令による主な基準 (平成 26(2014)年)

| | |
|--------|-----------------------------------|
| 対象児童 | 小学6年生まで拡大 |
| クラブの規模 | 40人まで |
| 開所時間 | 開所日数250日以上、平日3時間以上、休日8時間以上 |
| 施設、設備 | 子どもの生活の場は1.65㎡/人以上 |
| 職員体制 | 原則2人配置し、うち1人は研修を受けた有資格者であること(支援員) |

506 人の増加となっている。(図 2)

放課後児童クラブの数では、平成 17(2005) 年に 24 クラブであったものが、平成 29(2017) 年には 56 クラブとなり、2.3 倍に増加している。(図 3)

入所児童数では、小学 3 年生までの低学年が合計で 1,504 人で 70.1% を占めており、低学年を中心に家庭に代わる放課後の居場所として、放課後児童クラブは今後ますますニーズが高まり、なくてはならない存在になっていくもの考える。(表 4)

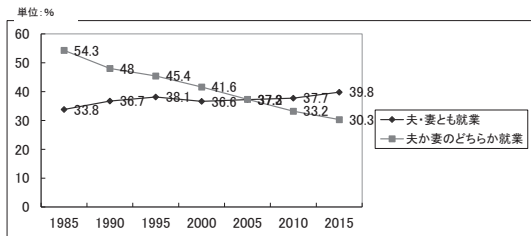


図1 函館市の共働き世帯数の推移 資料：第3次函館市男女共同参画基本計画

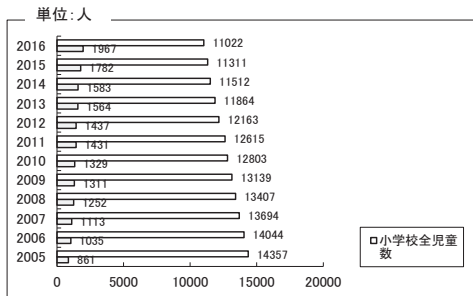


図2 函館市の小学校全児童数と放課後児童クラブ入所児童数の推移 資料：函館市学校基本調査、函館市における子ども・子育て支援事業計画関連の各種統計資料

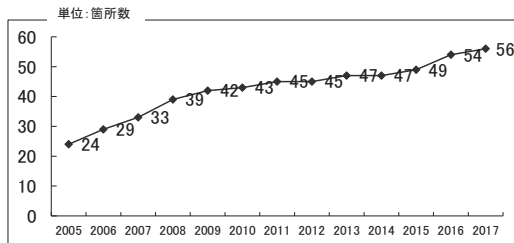


図3 放課後児童クラブ数の推移 資料：函館市子ども未来部の概要

表4 入所児童数の学年別人数と割合 (平成 29 年 4 月 1 日現在)

| | 総数(人) | 1年生 | 2年生 | 3年生 | 4年生 | 5年生 | 6年生 |
|-------|--------|-------|------|------|-------|-------|------|
| | 2,145 | 573 | 487 | 444 | 297 | 222 | 122 |
| 割合(%) | 100.00 | 26.71 | 22.7 | 20.7 | 13.85 | 10.35 | 5.69 |

資料：函館市子ども未来部の概要

5 課題とまとめ

就学前児童の保育については、昭和 22(1947) 年の児童福祉法の制定以来、その整備拡充が図られてきた。これに対し、就学後の学童保育については、平成 9(1997) 年の児童福祉法の改正による法制化から、体系的な支援が始まった。両者の間には、実に 50 年の時間差がある。

この間、保護者自らの手による共同保育の運動が行政を動かし、制度の確立と支援強化に貢献してきた経過がある。

一方で、今日に至るまでの社会状況の変化が著しく、共働き世帯の増加が学童保育に対するニーズを高めたばかりでなく、学童保育を必要な福祉サービスであると受け止める方向へと社会意識が変化してきた。

また、少子化の急速な進行に直面し、子育て支援が国の重要施策に位置付けられ、財政支援が増加してきており、放課後児童健全育成事業は後発の社会福祉事業ではあるが、近年、次第に拡充されつつある。

とはいえ、未だ解消されていない課題は多くあり、その中から就学前の教育・保育施設と比較しながら 3 点挙げておきたい。

1 点目は利用料である。学童保育の利用料については、国基準による保育料の統一化と減免制度が確立していないのが現状である。就学前の保育認定子どもについては、国の基準により、所得に応じて保育料の上限額が規定され、その中で低所得世帯に対する減免が図られている。

これに対し、学童保育の保育料では、国基準がないため各クラブ独自の対応となっており、減免の対応が統一されておらず、減免に対する国の財源補填もない。函館市のように、市単独で財政支援をしている自治体もあるが、市町村任せでは充足できない現状にある。平成 31 年 10 月からの消費税 10% 値上げを受けて、3 歳以上児の保育料が無料となる見通しである。一方、函館市の学童保育の利用料は、市の独自軽減を加味しても月額平均で 9 千円から 1 万円程度であり、両者を比較すれば保護者負担の格差は大きい。

2 点目は支援員の処遇改善である。厚生労働省が平成 28 年に実施した実態調査では、放課後児童クラブに従事する職員 1 人当たりの平均給与は年額で 274 万円、勤続年数の平均は 7.8 年である。

近年、国は処遇改善のための助成を継続しており、加えてキャリアアップと併せた助成を推進している。処遇改善を継続していくことにより、支援員の専門性と定着性を高めることができれば、学童保育のより一層の質の向上にも結びつくものと考えられる。

3 点目は事業を実施する施設の確保である。函館市では、借家か小学校の余裕教室を利用して実施しているケースが多いが、少子化に対応して小学校の統廃合が進んでいけば、余裕教室を失う可能性がある。学童保育は子どもの放課後の、家庭に代わる生活の場である。就学前の保育所と同様、子どもによっては、自分の家よりも長く過ごすのが放課後児童クラブである。施設整備の重要性を踏まえると、公共施設への入居促進や既存施設の改修費補助等ばかりでなく専用施設の整備が必要であると考えられる。国は、平成 27 年度に専用施設の新設に対応できる補助制度を創設しており、市町村においてこの制度が活用されることが望ましい。

保育を必要とする子どもが増加しているなか、就学後においても、就学前と同様の水準で放課後等の生活環境の整備をより一層進め、「小1の壁」を取り除くことが必要である。また、放課後児童健全育成事業は、放課後等の生活環境のなかでも最も重要な「子どもの居場所」である。したがって、放課後児童クラブの質を高めるとともに、家庭の経済状況にかかわらず、必要とするすべての子どもが利用できるよう、財政支援の裏付けを伴う、より一層の拡充が課題である。

引用文献

- 1) 函館市学童保育連絡協議会 (2014). 函館の学童保育運動の経過
- 2) 全国学童保育連絡協議会 (2017). 学童保育情報
- 3) 函館市 (2017). 函館市子ども未来部の業務概要
- 4) 函館市 (2018). 第3次函館市男女共同参画基本計画
- 5) 函館市 (2014). 函館市における子ども・子育て支援事業計画関連の各種統計資料
- 6) 函館市教育委員会 (2005～2016). 学校基本調査
- 7) 厚生労働省 (2017)a. 放課後児童クラブガイドライン
- 8) 厚生労働省 (2017)b. 放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準
- 9) 厚生労働省 (2017)c. 放課後児童健全育成事業に係る実態調査の中間報告
- 10) 平田貴子 (2007). わが国における学童保育の現状に関する一考察
川崎医療短期大学紀要 27号
- 11) 池本美香 (2014). 子どもの放課後の未来～学童保育の現状と課題～
国民生活 2月号
- 12) 八重樫牧子 (1999). 戦後日本の児童館施策の動向
－「児童館の設置運営要綱」を中心に－
川崎医療福祉大学学会誌 vol.9 No.1