

学童保育の歴史と制度

寺田 進

◆「学童保育」には長い歴史があります

現在、「学童保育」は、児童福祉法に基づく事業（「放課後児童健全育成事業」）になっていますが、ここに至るまでには長い長い歴史があり、その軌跡をたどることが「学童保育（放課後児童クラブ）」についての理解を深めることにつながると思います。

今日は、できるだけ分かりやすくその道筋を確かめながら「話」をしたいと思っています。

◆その前に（自己紹介）

私が学童保育指導員になったのは、1982年の冬、場所は千葉県船橋市。2000年3月までの17年4か月間にたくさんの子どもたち・親たちと過ごしました。当時の職場は、行田地区学童保育「ジャングルクラブ」（行田東小学校児童育成クラブ～行田地区児童育成クラブ）という保護者たちが共同で立ち上げた共同保育の学童保育所でした（地域運営委員会委託方式による運営）。

2000年4月船橋市は公設公営の学童保育（放課後こどもルーム）に移行し、失業しました。

その後、学童保育の全国団体（全国学童保育連絡協議会）の職員として4年ほど仕事をしました。

そして、ワーカーズコープへ。

ワーカーズコープでの現場は、

新宿区（2004年7月～「榎町児童センター」「早稲田南町子ども館」6か月）

墨田区（2005年1月～「立川児童館」「立川児童館学童クラブ」「中和分室」5年）

文京区（2010年4月～「根津児童館」「根津育成室」「根津交流館」5年）

新宿区（2015年4月～「中町児童館」「中町児童館学童クラブ」2年）です。

ここまでが、学童保育に関わった経歴です。（通算：34年6か月）

2017年5月～ 高知（2019年10月～こうち鏡R I O事業所所長）

◆この目で見てきたこと

親たちがつくった共同保育ジャングルクラブ、はじめの2年間は補助金なしの自主運営。9人の子どもたちと一人の指導員でスタート。幼稚園の物置→団地の集会所→学校や居住地から2km以上離れた一軒家→小学校脇の一軒家（10年間）→小学校からほど近い2階建て一軒家……。船橋市の委託事業として地域運営委員会方式で運営。指導員は、「雇用」ではなく、「選任」していること…便宜的に父母会または運営委員会雇用の形をとって雇用保険に入り…。

市内には、廃車になった都電をもらってきて公園の隅で、校庭のプレハブや空き教室、指導員の自宅なんてところもあった。指導員の中には自分の給料を生み出すために「卵売り」をしている方も…。ジャングルクラブは、「屋根だけは残しておいて」と理解のある大家さんだったので、児童数の増加により壁をぶち抜き、部屋をつぎ足し、塀を取り払い…原型を止めず変形していった（全部、保護者たちの手で）。

仕事を始めてしばらくは…

- ・公園でかくれんぼをしていると変な目で見られた…
 - ・近所のご婦人方は「かわいそうな子たちが行くところよ」
 - ・議員は（市議会議員も国会議員も）「勝手につくっておいて、そこに税金を使うなどんでもない！」
- etc

- ・学校は….

○指導員の仕事は？

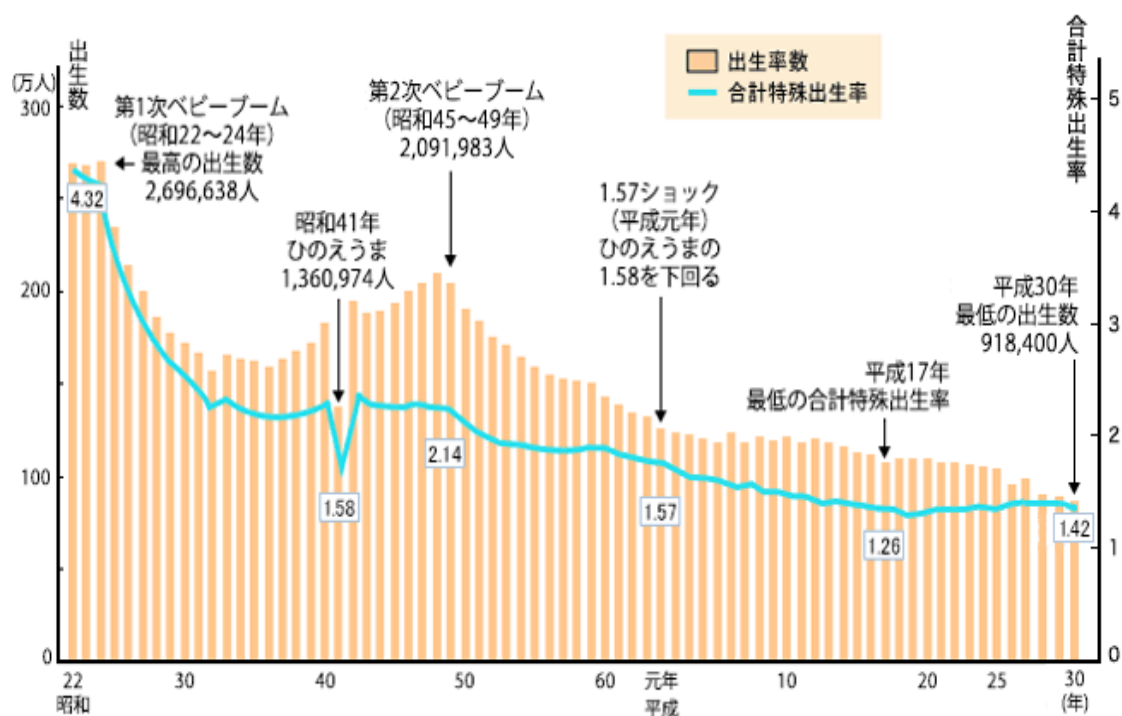
「午後から子どもと遊んでお金がもらえる体のいいボランティア」「資格はいらない。誰でもできる簡単な仕事」「学生のボランティア・アルバイト」「セツルメント活動」…。

保育所に類似するがまったく固有の業種であり「子どもの命と生活を守る大変難しい仕事（専門性の高い仕事）」だとアピールしてきた歴史があります。

- ・「学童保育とは何か」「指導員の仕事は何か」の意味付けの研究と作業
- ・学童保育の役割と指導員の仕事の解明→「定義」「内容の整理、体系化」「実践について」全国の保護者・指導員が議論した。
- ・学童保育には「働く親を持つ小学生の放課後の生活を継続的に保障することを通して働く親の権利と家族の生活を守る」という役割がある。この短い文言に集約されるのに2年以上かかった。

○「かぎっ子」→「非行対策」→「少子化」→「児童福祉」のながれ

- ・「かぎっ子」 … 留守家庭児童会育成事業（1966年・文部省）
- ・「非行対策」 … 都市児童健全育成事業（1976年・厚生省）
- ・「1.57ショック」（1989年）
- ・「放課後児童対策事業」（1991年・厚生省）
- ・小泉厚生大臣（当時）「必要なところに学童保育を設置していく」（1996年）
- ・（法制化）「放課後児童健全育成事業」（1998年）



○「留守家庭児童」 → 「放課後児童」

○「指導員」「学童の先生」 → 「放課後児童支援員」

◆学童保育のはじまり ～ わが国の放課後児童施策の変遷

1904 年（明治 37 年） 神戸市婦人奉仕会 幼児と児童を市内 2 か所で受け入れる
 1928 年（昭和 3 年） 大阪・石井記念愛染園 学童保護部を設置

児童福祉法

1940～50年代 大阪・今川学園 セツルメント活動から（1948 年）
 東京・興望館 「青少年クラブ」（1956 年児童厚生施設）
 ・「豊島子どもクラブ」（1958 年）生協の親たち
 ・青戸団地の共同保育
 ・渋谷区の保育園

保育所設置運動の高まり（ポストの数ほど保育所を！）

1960 年代～1980 年代
 ・全国的なつくり運動の広がり
 ・東京・北区 地域運営委員会への補助開始（1961 年）
 ・「渋谷学童館」（1963 年公設公営学童保育のはじまり）

児童館への国庫補助（1963 年）

・「留守家庭児童会育成事業」（1966 年・文部省）

全国学童保育連絡協議会が発足

・「留守家庭児童会育成事業」廃止「校庭開放事業」へ統合（1971 年）
 ・東京都が学童保育指導員の正規職員化を決める（1972 年）

留守家庭児童会育成事業

校庭開放事業へ統合

・「都市児童健全育成事業」（1976 年・厚生省）
 ・学童保育の増加
 ・国会への要請行動

1.57ショック

1990 年代
 ・「放課後児童対策事業」（1991 年・厚生省）
 ・厚生省が法制化を検討するが断念（1993 年）
 ・全児童対策 各地ではじまる
 ・「放課後児童健全育成事業」法制化（1997 年）

2000 年～
 ・地域子ども教室推進事業（2004 年・文部科学省）
 ・放課後子どもプラン（2007 年・文科省、厚労省）
 ・放課後児童クラブガイドライン（2007 年）
 ・放課後児童クラブ運営指針（2015 年） ガイドライン廃止
 ・放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準（2015 年）
 ・放課後児童支援員設置の経過措置終了（2020 年・支援員必置が義務化）

都市児童健全育成事業

放課後児童対策事業

放課後児童健全育成事業

60～80 年代

高度成長期により急速な都市化・核家族化が進み、共働き等が増加し「かぎっ子」が増加した。その後「青少年の非行化」問題に発展し国が対策を行う。最初の留守家庭児童対策は文部省で始まるが、その後全児童を対象にした事業へ移行する。厚生省は追随する形で留守家庭児童対策を行うこととなった。

90 年代

国連の「子どもの権利条約」の採択、合計特殊出生率が 1.57 を記録した（1.57 ショック）ことにより「少子化」対策が喫緊課題となり、学童保育が法制化され「放課後児童健全育成事業」が創設された。家庭や地域社会における教育課題に対し文部科学省が全児童を対象にした「地域子ども教室推進事業」を開始する。

2000 年代

国は「少子化」対策を矢継ぎ早に展開するが、2005 年に 1.26 となる。子どもが巻き込まれる事件の多発から安全・安心の居場所確保が喫緊の課題となり、「放課後子ども教室推進事業」（文科省）と「放課後児童健全育成事業」（厚労省）を一体的あるいは連携して実施する「放課後子どもプラン」が創設された。

- 1963 年 国が示した最初の留守家庭児童に対する政策は「小学校 3 年生までの児童で、家庭環境や交友環境、地域環境に問題があって」、サポートする必要がある子どもを**児童館の中で面倒を見る**、という「**非行対策**」という色合いが強いものだった。
- 1966 年 「留守家庭児童会」は、学校の余裕教室を使って、放課後 5 時くらいまで子どもを見るというもので**今の学童保育に近い事業**だったが、1971 年に終了して「**校庭開放事業**」に統合する形で手を引く。
- 1974 年 参議院社会労働委員会「1975 年度予算に向けて国の制度化へも道をつくる」（厚生大臣）。「学童保育は、児童福祉法の欠落部分であり、保育という立場から見て厚生省の所轄である」（児童家庭局長）。
- 1975 年 厚生省は概算要求の中に「**児童福祉員**」という人件費補助を含めた**学童保育予算を計上**したが「**新規事業とくに人件費のある新規事業は認めない**」と**大蔵省査定**で実現しなかった。
- 1976 年 「都市児童健全育成事業（児童育成クラブ）」は、「近年、都市においては、核家族化の進行、既婚婦人の職場進出等による**留守家庭児童の多発**がみられること、また、人口の都市集中、交通量の増大等による児童の**遊び場の不足**が生じていること、さらに、地域における住民相互の連帯意識の希薄化に伴う家庭の孤立化等により、児童養育の不安が増大していること等、児童の健全育成上種々複雑な問題が発生している」「このような都市特有の諸問題に対応し、**都市児童の福祉の増進を図る**」
「都市における**児童館、児童遊園等**の現状に照らし、これらの必要な条件の整備が図られるまでの**経過的措置**として、この事業は、地域の自主的な活動を助長するという**奨励的観点**から、**一定期間実施**する」というもの。

<児童館（遊び場）が整備されれば「学童保育」はいらない>

- 1991 年 「放課後児童対策事業」留守家庭児童に対する**固有の事業が必要であることを国が初めて認めた**。

<児童館を児童クラブ（学童保育）の拠点の一つと位置付けた>

- 1997 年 「放課後児童健全育成事業」

<「適切な遊びと生活の場を与えて」という文言が入る>

・・・・・・・・・・・・・・・・

- 2012 年 子ども・子育て支援新制度
対象 概ね 10 歳未満 → 小学校に就学している児童
省令で国としての学童補器基準を定める（市町村が条例で基準を定める）