

池本美香編著

『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)

西村 智

本書は8つの先進諸国における学童保育の現状を紹介しながら(わが国では軽視されがちな)放課後対策の重要性について読者に多くの気づきと示唆を与えてくれる貴重な一冊である。日本では、子ども達の学びや育ちの話になると学校教育や家庭教育のあり方が議論されることが多く、学童保育が議論の対象になることはあまりない。しかし、海外では、学童保育を子ども達の豊かな育ち、学びの場として学校教育と同レベルで位置づけている国が多く、それらの国は、多かれ少なかれ、学童保育の充実が次世代を担う人材の育成、社会が抱える諸問題(格差問題、少子化問題、少年犯罪など)、小・中学校が抱える諸問題(階層格差が教育格差につながる問題、教員の負担増加問題など)を解く鍵になるという認識を持っている。学童保育の内容も補習からスポーツ、文化・芸術活動、夏休みのキャンプと多種多様で、子ども達はさまざまな人と係り合いを持ちながら自らやりたいことを選択し、充実した放課後生活を過ごしている。もちろん、国によって、内容や充実度に違いはあり、いわゆる社会民主主義的福祉レジームをとる国々では普遍主義的に、自由主義的福祉レジームや家族主義的レジームをとる国々では選別主義的に学童保育を展開しているが、いずれにしても日本において学童保育が未整備である事実に考えさせられる。それと同時に、諸外国では学童保育が担っている役割が、日本においては学校や

家庭の役割として期待されており、そのことが教員の過重労働や階層格差の拡大につながっているのではないかという疑問を抱く。

本書は日本総合研究所が2008年10月に立ち上げた「初等教育に関する研究プロジェクト」の最終成果である。第I部「諸外国の放課後対策」と第II部「国内の放課後対策の事例」の二部から構成されており、また、それらの前後で日本の放課後の現状(序章)と日本の放課後対策の課題(終章)が議論されている。序章では日本の放課後対策の歴史と現状、子どもの放課後の現状が包括的にまとめられている。第I部では各国の事情に明るい専門家達(社会学、教育学が中心)によりそれぞれの国の保育・教育制度、その中で学童保育の位置づけ、子ども達の放課後の過ごし方、当該国特有の社会問題や両親の就業事情、学童保育の内容とその果たしている役割がわかりやすく紹介されている。第II部では国内におけるいくつかの先進的な取り組み事例が、運営主体(自治体、私立学校・企業、民間非営利組織部門)別に紹介されている。終章では先進諸国の取り組みをもとに日本の放課後対策の課題があらゆる側面から議論されている。以下、各章のポイントを簡単にまとめた。

序章では、家庭や地域社会、それらを取りまく環境の変化が子ども達の育ちの場と可能性を縮小させていることから、日本においても放課後を議論する必要性が説かれる。政策的には

1998年に学童保育が放課後児童健全育成事業として児童福祉法に位置づけられ、2007年には総合的な放課後児童対策として「放課後子どもプラン」が創設されたものの、縦割り行政のために学童保育(厚生労働省所管)が学校教育(文部科学省所管)や塾(経済産業省所管)などと連携がとれず、初等教育時の子どもに対する総合的な子育てビジョン・戦略が議論されていないことが問題点としてあげられている。また、学童保育への需要は増えつづけ、待機児童の増加が問題になっているにもかかわらず、行政上の都合により設置件数が伸びず(ただし、自治体間でばらつきはある)、国による設置・運営基準がないために学童保育の質が問題となっていることが指摘されている。

第1部第1章ではフランスの学童保育が紹介されている。同国では学童保育が児童福祉政策のみならず、余暇政策、教育政策として家族政策の中に位置づけられている。学童保育を提供する余暇センターは2歳から17歳まで就学児童を対象とし、平日の放課後、休日と長期休暇中に多彩な活動を提供している。運営主体は主に自治体と非営利団体であるが、国による認可制度、余暇指導員の国家資格制度の下で一定の質が担保されている。余暇センターは子どもたちの個性を伸ばし、集団的余暇を通じた人間形成を可能にする場であり、学校教育を補完するものとして重要な役割を担っている。

第2章はドイツである。同国では6歳から12歳(州によっては14歳)の学童を対象にした学童保育所(デイ施設)と乳幼児を主に対象にした保育ママ・パパがある。国が大まかな方針や枠組みを定めているが、実際の権限は各州にある。東西ドイツで大きな差があり、保守的な家族観が支配的だった旧西ドイツではデイ施設の整備、利用率ともに低い水準である。ただし、学童保育を少子化対策の一環として位置づけたり、移

民や低所得世帯の児童に配慮したりする新しい動きがある。ドイツに特徴的なことは、幼稚園が対象年齢を上下に拡大させて年齢拡大大型施設になっていることと学童以外の活動場所がいろいろあるということである。国の補助を受けた多世代の家や音楽学校では、あらゆる年齢層の人たちとともに児童がさまざまな活動を行っている。

第3章はスウェーデンである。最も大きな特徴は2000年前後に行われた「保育と教育の統合」の中で学童保育と義務教育が統合されたことである。背景に義務教育と保育(就学前保育と学童保育)との補完性、生涯教育が重要との認識が高まったことがある。政府は大まかな枠組みだけを作り、実際の内容や運営は自治体の裁量によって行われている。学童保育は6歳から12歳までの児童が対象で、平日の学校外時間と学校の休み期間に保育を行う学童余暇センター、自宅で4、5人の児童を預かる自治体登録型のチャイルド・マインダー、10～12歳の児童を対象とした開放型学童余暇センターがある。無料ではないためか親の学歴が低いと学童の利用率も低い。ただし、理念上、保育は子どもの権利とする考えが主流で、親の就労状況にかかわらずすべての子どもに学童保育を含む教育を受ける権利が与えられている。

第4章はフィンランドである。同国の政策的優先事項は子どもの福利である。スウェーデン同様、学童保育の管轄は教育省である。子ども達の社会的疎外の予防、子どもをめぐる諸問題への早期介入の重要性との認識から、乳幼児期からの継ぎ目のない教育システム(学童保育を含む)の構築が目指されている。学童保育の目的は、前述の社会的包摂のほかに、子どもの教育活動と情緒的発達への支援、子ども達の多様な活動やくつろぎを可能にすることである。国が定めたガイドラインの下、自治体が運営を行っている。

フィンランドでは基礎学校の3年生から放課後クラブ活動やサークル活動が整備されているため、学童保育は1年生と2年生、そして、障がいなどにより特別な支援を必要とする児童(全学年)を対象としている。経済的問題を抱える児童には保育料の減免措置があり、学童保育へのアクセスの制限がされないよう配慮がなされている。学童保育のほか、放課後の児童の居場所として一般的なものにレイッキピスト(児童公園)や地域図書館があり、子ども達の充実した放課後生活がうかがえる。

第5章はイギリスである。同国もまた子ども政策の充実に力を入れており、すべての子どもを対象とした教育福祉政策に取り組んでいる。2007年には教育と福祉の縦割り行政を見直す観点から子ども・学校・家族省が設置されている。同省によって管轄されている学童保育は、通常5～11歳の児童を対象に放課後クラブやサマーキャンプなどを提供している。8歳未満の子どもを預かる施設やサービスは教育水準局に登録することが義務付けられており、同局によって質のチェックを受けている。基本的に学童保育の費用は保護者負担であるが、税額控除制度により低所得世帯の保育料負担に対して一定の配慮がなされている。イギリスでは、放課後に教科外のさまざまな活動を提供することで子ども達が自己肯定感を持てるチャンスが増え、そのことが成績向上につながる効果があるとの認識がある。また、放課後対策を充実させることで学校教員が授業に専念でき、授業の質が向上することが期待されている。

第6章はアメリカである。同国の放課後対策は5～14歳と対象児童年齢の幅は広いが利用率は約2割と低い。これは親や親族、ベビーシッターが世話をしている割合が高いためである。放課後活動の運営主体の3分の2は非営利団体である。放課後対策について法的な整備はされておらず、

NAAという民間団体が独自の認証基準により認証を行っている。政府の関与は主に低所得者層に対する放課後活動費用の補助や運営団体への助成金である。母子家庭の子どもが2割を超える同国では主に社会格差を改善する目的から放課後の取り組みがなされている。放課後の過ごし方如何で格差改善の機会にもなりうるし格差を生みだすリスクにもなりうるという認識がある。

第7章はオーストラリアである。就学前児童(6歳未満)のケアが基本的に親に委ねられていること、母親の就業率が高いこと、ひとり親世帯が2割強であることなどアメリカとの共通点が多い。学童保育について連邦政府による基準はあるが、実際の所管は各州政府である。提供主体は学校や自治体、NPOなどである。連邦政府による認証制度の下で質の管理が行われている。利用希望率が低いにもかかわらず待機児童の問題を抱えている。そのほかの学校外活動としては、スポーツやメンタリングプログラム、ユース・センターなど多様な年齢の児童を対象とした取り組みが行われている。

第8章は韓国である。放課後に7割の小学生が塾に通う一方で、放課後プログラムを利用している児童は約1割と少ない。また、所得階層が高いほど塾に通う比率が高く、低いほど放課後プログラムの利用率が高い。このように塾に通える児童と通えない児童との格差が社会問題となっている同国では、政府が低所得層をターゲットにした対策を行っている。小・中・高等学校で放課後学校が運営されており、中・高では教育中心のプログラムが提供されている。

第II部第9章では、国内の自治体の取り組みが紹介されている。子どもを含む関係者参加により放課後対策を検討している目黒区や横浜市の取り組み、学童保育対象外の小学校高学年や中学生を対象として多様な挑戦の場を提供する世田谷区や千代田区の取り組み、放課後補習教室

を導入している大田区の取り組みなどが紹介されている。

第10章では、放課後活動を提供する私立学校や企業の取り組みが紹介されている。諸外国の例で見られたような多彩な活動、年齢を超えた活動の中で育ちの場、保護者同士の交流などが提供されている。

第11章では、民間非営利組織による取り組みが紹介されている。さまざまな能力を持った市民のかかわりによる地域の社会的資源を活用したプログラム、自然体験教室、まちづくりへの子どもの参加など活動内容は多種多彩である。子ども達の自主性を育み、学校では発揮しにくい能力開発の機会が提供されている。

終章では諸外国の取り組みから得られる知見をもとにわが国の放課後対策に求められる視点や対策が議論されている。筆者が特に強調するのは「教育福祉」という概念である。諸外国では、社会保障・社会福祉の充実という観点から教育が果たすべき役割が検討されているのに対して、日本では福祉と教育が独立に議論される傾向にある。しかし、学歴偏重社会で子どもが抱えるストレス度が高まり、子どもの貧困が社会問題となっている現在、福祉と教育は切っても切り離せない関係になっている。放課後に充実した時間を過ごすことで子どもは学業のストレスを発散できたり、学校では発見しにくい自己の能力に気づき自己肯定感を持てたりすることは、学業においてもよい影響を与えうる(本書のあとがきではこれを「子どものワーク・ライフ・バランス」と呼んでいる。読者に新しい視点を持たせてくれるよい表現である)。また、学校は学業、放課後は遊びや集団生活と分担することで、双方がそれぞれの役割に集中でき、トータルで教育の充実を図ることができる。さらに、筆者は放課後対策に求められる視点として、放課後の充実による「人づくり」、「社会的統合」、対象年

齢を広げることによる「子育て支援の強化」の3つをあげる。いずれも極めて重要な指摘である。なぜなら、グローバル化の深化に伴い、企業や家計におけるリスクや不確実性が高まっているために能力開発機会の減少、社会的排除の問題、子育て支援へのさらなる需要が喫緊の課題となっており、放課後はそれらに対して最も効率よく働きかけができる場だからである。

家計においては雇用不安、収入低下、それに伴う結婚生活の不安定化、貧困化が具体的な問題として顕在化している。これまでのように子どもを含む家族構成員の福祉をすべて家族が担うことは難しくなっている。企業もまたすべての従業員をじっくりと育て上げる余裕を持たなくなってきている。家族や企業任せにしてきた日本の人材育成は危機的な状況を迎えている。また、韓国ほどではないにしても日本でも通塾率や習い事をしている割合が高く、子どもの放課後が充実するかどうかは家計収入や社会階層によるところが大きい。そのため、貧困世帯の児童の社会的排除、格差の再生産が懸念される。それでは、その格差を学校教育の見直しだけで解消できるかといえは否である。すでに教員の過重労働が問題になっている。また、共働き世帯が増える中、就学児童を持つ世帯への保育支援が少なく両親(特に母親の)のワーク・ライフ・バランスを難しくしている。したがって、このような問題を解消するために放課後対策の充実、強化を図ることは極めて重要な課題で、早急に取り組まれることが望まれる。本書の最大の貢献はこの気づきを読者に与えたことであろう。

最後に、僭越ながら、本書に対して若干不足に感じた点を述べさせていただきたい。本書では日本を含めた9カ国の学童保育が取り上げられたが、学童保育の在り方について福祉国家レジームとの関連で明示的には議論されておらず、各

国の良い点を日本への課題としている点がやや具体性に欠けると感じた。対策の中にはそれなりの財源も必要とするものもあるので、今後日本がとるべき社会保障制度のあり方についても議論していく必要がある。

いずれにしてもこれまで目を向けられてこな

かった子どもの放課後にスポットライトを当て、その意義を明快に示した本書の貢献は大きい。本書が多くの人に読まれること、そして、これを機に放課後対策の研究が広がることを切に願う。

(にしむら・とも 関西学院大学准教授)