

# 学童保育の現状と課題(その1)

田中 美奈子  
須之内 玲子

## 目次

はじめに

### I. 学童保育の歴史と現状

### II. 学童保育の課題と展望

1. 国・地方自治体の施策、法的根拠及び法制化
2. 児童館と学童保育
3. 民間委託問題
4. 学童保育の活動内容
5. 指導員の専門性と労働
6. 課題の解決に向けて

おわりに

## はじめに

「学童保育」は、国の制度として位置づけられていないにもかかわらず、新設運動は全国的に休むことを知らず着実にその数を増し、1989年11月現在753自治体に6310ヵ所となっている。各地で、必要に迫られた父母たちにより自主的な共同保育がつくられるとともに、自治体においても、例えば、静岡県では国の都市健全育成事業が適用されなくても子どもが20人以上の所には助成金を出す、川崎市が自主学童保育を委託クラブとして認可し助成金を出すなどの前向きの動きがみられる。

然るに、一方において1972年学童保育を児童館の育成室として位置づけるとともに、指導員の正規職員化を全国に先駆けて果した東京都の一部において、20年余を経た今日、指導員の削減や非常勤化、父母負担金の徴収等がみられるようになり、学童保育の歴史に逆行する動きが出てきた。全国

各地においても、例えば、1988年埼玉県上福岡市では突然市議会でも22年間の実績をもつ公設民営の学童保育所の廃止が決議される(注1)、1989年に東大阪市教育委員会が指導員67名全員解雇し公設公営から地域の運営委員会方式に変更する等の動きが呼応するようみられるようになってきている。

この小論においては、東京都を主とする事例として述べたいが、児童館内設置の学童保育が全国的に増加しつつある現在、児童館事業の“一環として”の学童保育を推進している東京都を中心に考察をすすめることは、様々な問題をも先取りしているという意味において意義あることであろう。

ここでは、先ず学童保育の成り立ちを歴史的にどのような意味をもつか吟味しながら述べていきたい。そして、その時々の一つ一つの事柄が後々何を形づくっていったかを確認し、現在の課題とどのように繋がってきているか考察し、併せて、現在どのようにそれらの課題に立ち向うべきか探っていきたいと考えている。

## I. 学童保育の歴史と現状

ここでは、まず、学童保育の歴史と現状を明らかにするが、学童保育の持つ大きな課題についての各々の歴史的経緯はⅡ章においてテーマ毎に更に深めたい。

「学童保育」という名称が一般的に使われるようになったのは、1950年代になってからであるが、鷲谷善教著「私たちの保育政策」(博文社)に、明治37年日露戦争開始後神戸市で学童を保育した歴史が明らかにされている。また、第一次大戦後は、

セツルメントや隣保館において「児童倶楽部」などの名称で学童の保育が行なわれたことも述べられている。

第二次大戦後は、まず民間の保育園で、学童保育づくりが始まった。大阪の今川学園で、1948年に発足し、東京では1952年、北区の労働者クラブ保育園、1953年には北区の神谷保育園で始められた。これらは、保育園と父母が保育園卒園後の子どもたちの生活を考える中で、卒園児父母の共同保育としてつくられたが、労働者クラブは10カ月、神谷保育園は2カ月しか続かなかった。大阪では、児童福祉法適用の措置児扱い、東京のものは、父母の共同保育であった。

その後、大阪では1956年になると、西淀川児童館、生野児童館、城東児童館などで学童保育が開始され、その後も学童保育を実施する児童館、隣保館は逐次増加していく。これらは、セツルメント活動を行なう児童館、隣保館を拠点として民間の学童保育として行われた。一方、公立小学校でも教師により運動がすすめられ、1960年大阪市四貫島小学校内に学童保育が生まれた。1965年に大阪市教育委員会が実施した「不在家庭児童調査」の結果をもとに、1966年から教育委員会により「不在家庭児童会」が10校に設けられた。

東京では、1958年北区・豊島子どもクラブ、1959年北区・神谷子どもクラブ、1961年板橋区・みどり会等いずれも民間保育園が中心となって発足するが、保育園内には場所の余裕がないので、町会会館や個人宅で共同保育として行われた。そして、豊島子どもクラブは、1961年度より区の補助金を得るにいたった。一方、公立の保育園では、渋谷区の渋谷保育園で、1953年に卒園児の放課後の生活をどうするかが問題となり、園長を中心に動きはあったが、実現には至らなかった。後に、1963年区政30周年記念行事として「渋谷学童館」が建てられ、東京における公立として初めての学

童保育が実施された。

、地方自治体としては、東京都が1963年、父母の強い要求のもと、区市町村に対する補助事業として学童保育事業を開始した。初年度は区市町村が消極的で9カ所ではしか実施されず、1964年度には47カ所に増え、各地で盛んに行われていた共同保育のものはその中に吸収された。1965年度には124カ所となり年々増加していく。1962年に川崎市民生局が「生活クラブ」を、1964年には教育委員会が小学校内プレハブの「家庭学級」を開始した。横浜市も1963年に教育委員会が「留守家庭児童保護育成実験校」を開始し、1964年には民生局が「青少年の家」を開始した。後に両者は民生局に統合され、委託方式となった。大阪市は、1968年に民生局が共同保育に助成を始めた。名古屋市では、1972年に共同保育への助成が始められ、留守家庭児童会と並行して共同保育への助成が行われた。

東京都では、1963年以来公立公営として行われてきたが、指導員は、労働組合を結成し正規職員化を求め、1972年になり正規職員と位置づけられ、それ以後、「公立公営、正規職員」が全国の学童保育の運動の目標とされてきた。

国の施策としては、「カギッ子」問題がマスコミで取り上げられる中、1966年に文部省が社会教育活動の一環として「留守家庭児童会育成事業」を開始した。本児童会を実施する市町村の教育委員会に対し、経費の三分之一を補助するもので、種々の制約もあり不十分なものであったが、すでに何らかの形で学童保育を実施していた自治体の多くは、これに移行し、また、これを契機として全国的に多くの市町村がこの事業を開始した。文部省は初年度は300カ所の設置を考え、5,000万円の子算を計上したが、実際に設置されたのは174カ所であった。しかし、1971年、文部省は補助金を打ち切り、校庭開放事業に切り変えた(後述)。補助金は打ち切られたが、父母の強い要望によって自

治体が、その分費用を負担して、単独事業として大部分存続している。歴史的に見てこの事業により学童保育が、市町村の事業として行われた意義は大きいと評価されている。

一方、厚生省は、1963年、児童福祉法が1947年に制定されて以来初めて児童館に国庫補助を開始し、児童館を増設することで学童保育のニーズに対応しようとした。厚生省の留守家庭児童対策は児童館でという基本的な考えは、30年近くたった現在も変わらず、児童館活動にも、その中での学童保育活動にも困難な問題を引き起こしている(後述)。

1975年高まる国民の要求運動の中、厚生省の「都市健全育成事業」が成立した(後述)。多く

表1 学童保育の主な動き

年※	国の動き、全国の動き	東京都の動き
1952		北区・労働者クラブ保育園の卒園児の共同保育が始まる
1962		(東京都)学童保育連絡協議会が発足
1963	厚生省、児童館への国庫補助を開始	7月都民生局「学童保育事業」を開始
1964		都民生局、教育庁「留守家庭児童生徒調査」を実施
1966	文部省「留守家庭児童会育成事業」を開始(1971年まで)	(東京都)学童保育連絡協議会の主催で「学童保育研究集会」が開かれる。この集会を後に全国学童保育研究集会の第1回と位置づける
1967	総理府青少年局「かぎっこに関する実態調査」を実施	
1972	全国学童保育連絡協議会が成立	学童保育が児童館事業の中に位置づけられ、指導員は「児童厚生」として正規職員化される 東京都学童保育連絡協議会として再発足
1973	学童保育の制度化を要求する国会請願 衆議院・社会労働委員会で請願採択	
1975	学童保育の制度化を要求する国会請願 厚生省の「都市健全育成事業」が成立	
1977	学童保育の制度化を要求する国会請願	
1978	学童保育の制度化を要求する国会請願 第84国会、衆議院・社会労働委員会で請願採択	
1984	「制度化」の請願の実現を求める国会請願	
1985	第102国会、衆・参両議院で「学童保育の制度化」要求の請願採択	

※年度ではない

の限定、問題をもつ事業ではあるが、この予算によって学童保育を設置することができ、学童保育の数においても一段と発展した意義は大きいと評価されてきている。

東京では、1962年、共同保育を行っていた関係者によって「学童保育連絡協議会」が結成され、相互の交流と共に都行政への働きかけを行ってきたが、その後、この会は1972年発展的に「全国学童保育連絡協議会」(以下全国連協)となる。1966年の学童保育連絡協議会の研究集会を全国学童保育研究集会の第一回と位置づけ、以後、毎年秋にこの研究集会を行っている。指導内容の経験交流、研究活動、全国の学童保育運動の組織化、学童保育の制度化へ向けての運動体としてその役割を荷

ってきている。

この全国連協は、1973年頃から国の制度を求める声が高まるなかで、学童保育の制度化の問題を組織的な課題として検討することとし、この年の11月、国会にたいし8万名の署名をもって、制度化を要求する初めての請願を行い、1975年に2回目の国会請願を行い、厚生省の「都市健全育成事業」として実現に至った。1977・78年にも学童保育の制度化を要求する国会請願が行われ採択され、1985年にも衆参両院で採択されたが、未だ実現に至っていない(Ⅱ-1で後述)。

ここで、今まで述べた学童保育の歴史的発展を経済的、社会的状況及び国民の運動との関連でみながらまとめてみたい。

1960年代から70年代にかけて、日本は高度経済成長政策により、大きく変化をし、さまざまな問題が生まれた。核家族の増大、婦人労働力の要請により、婦人の就労が増加し、その中にしめる既婚婦人の割合も増加していった。その結果、共働き家庭は増大し、いわゆる「カギっ子」が増え、保育所づくり運動とともに学童保育への要請は高まり、学童保育のつくり運動(注2)も盛んになっていった。また、子どもたちの環境も大きく変化した。自然破壊や宅地化による遊び場の減少、交通量の増大による交通事故の多発、マスコミ文化の悪影響、受験競争激化による塾行い、家族の縮小化(子ども1~2人)、狭い住宅、地域の教育力の低下などさまざまな変化の中で、子どもたちの放課後の生活が社会的な関心事となっていった。1970年代の初めには、全国学童保育研究集会の大会テーマに「子どもたちに生き生きとした放課後を」と掲げ、「すべての子ども」を視野に入れていたほど、その背景にある子どもたちの生活環境の破壊と社会状況の凄まじさをくみとることができる。(この学童保育の対象の捉え方の是非はⅡ-4で改めて検討する)

子どもたちの非行化は増大し、社会問題となり、一方、国は高度経済成長政策を遂行するための将来の労働力を養う必要があり、そのための「人づくり政策」として「カギっ子」を非行化から守り、健全に育成する必要があった。そのために厚生省は1963年に、児童館に国庫補助を開始したり、1966年に文部省が「留守家庭児童会育成事業」を開始したと言える。どちらも非行化防止という消極的な施策であり、それは問題児対策的な視点であるといわれてきた。そのことは、人口問題審議会の「人口資質の向上に関する決議」(1962)、総理府青少年局の「かぎっ子の実態と対策に関する研究」(1968)等の中でも、経済成長政策は、そのにない手である人間が優先されなければ目的が達せられないこと、共働きの増加しているので最小限鍵っ子だけは対策が必要であることなどを述べていることから明らかである。

学童保育の歴史は、働く母親の働き続けたいという願いと、保育園を卒園した後の子どもたちの発達を保障する放課後の生活を求めて、自分たちの手で「共同保育」として出発し、公費の補助と自治体の施策を確立させ、絶えず行政の責任を問いつけてきたものと言える。

70年代に入り、住民意識の高揚と共に、各地で革新自治体が誕生し、学童保育を一段と発展させた。

学童保育の国の制度確立を求める声は、すでに1967年に東京の学童保育連絡協議会が制度化を実現する取り組みを活動の柱として位置づけていた。しかし、各県の学童保育連絡協議会を組織し、成果を得ることができたのは全国連協の活動によるものであった。

前述したように、1973年の第一回の国会請願、その採択を更に実現化するために、1974年第9回の全国研究集会のスローガンの副題として「ふやそう学童保育を、かちとろう国の施策を」を掲げ

運動をすすめ、1975年厚生省の「都市児童健全育成事業」として成立するに至ったのである(後述)。

以上のように学童保育に対する施策は、国のその時代の経済政策と強く関連を持ち、同時に国民の強い要求とその運動の中で誕生したものといえる。

学童保育のつくり運動は、1950年代から特に東京を中心に活発であった。「保育問題研究会」の活動の影響、援助があったものと思われる。その中で試みられていた「集団主義保育」の民主的な考えも学童保育を確立していく時代に多大な影響があったと思う。これはⅡ-4の活動内容で次回に検討を試みたい。

次に、簡単に学童保育の現状を述べたい。

学童保育が本格的にスタートしてから20数年を経たが、その間、数の上でも、施策も内容も飛躍的な発展を遂げた。国の施策である「都市健全育成事業」の予算は不十分なものがら年々増額している。その額は1989年には5億2,943万円となっている。現在では、48都道府県すべてで行われるようになった。1969年に700ヵ所であった学童保育の数は、1989年11月現在6,310ヵ所となった。しかし、その数は充分とは言えず、働く母親の増加にともない、その新設、増設運動は各地で活発に行われ、現在もその数は増え続けている。

国の制度が確立されていない現在、各自治体の実施主体、運営主体、その施策の目的や実施状況はさまざまであり、その多くは、条例、要綱に基づき実施されている。

学童保育の利用者、関係者にとって、学童保育は、「共働き・父子・母子家庭の親の労働・生活保障とその家庭の子ども放課後の生活・発達保障をするもの」という認識が築かれつつある現在にあっても自治体の施策の中に、それが必ずしも明確化されていない現状である。形態をみても、自治体によって公立公営、公設民営、公立委託、

委託方式、委託事業、補助方式などで行われている。その設置主体も実施主体、また行政の管轄も多様である。それ以外にも共同保育として行われているものもあり、それにも自治体の補助を受けているもの、全く受けてないものもある。

公立公営は設置主体、実施主体とも自治体のものであるが、管轄は福祉部、1971年文部省の留守家庭児童会が打ち切られた後も市町村の予算で継続した経緯から教育委員会、福祉事務所などであり、設置場所も児童館内併設、児童館の一部、単独施設、空き教室などさまざまである。指導員の身分についても、常勤とは限らず非常勤のところもある。

公設民営、公設委託は共に設置主体は自治体であるが、実施主体は民間、すなわち地域の運営委員会、社会福祉協議会、法人などのものである。これは、民間委託と言われ、近年論議を呼んでいる。Ⅱ-3で検討する。これもまた、設置場所もさまざまである。

委託方式、補助方式は設置主体、実施主体とも自治体ではなく、地域の団体が委託または補助を受けて実施しているものである。

どの形態においても実施場所はさまざまであるし、開設時間、開設日、指導員の身分、対象児童、対象学年もまたさまざまである。

1972年の石油ショック以来、日本経済は低成長の時代に入り、1980年代には臨調路線と呼ばれる地方「行革」推進の中で、学童保育にもその影響が及び、各自治体で施策の変更が行われている。しかし、学童保育のニーズは年々増加しており、学童保育の数は増加し続けている。

このように多くの問題を持っているが、その中で学童保育の制度化の問題、児童館と学童保育の問題、民間委託問題、活動内容、指導員の専門性と労働をⅡ章で取り上げ検討をしてみたい。

## Ⅱ. 学童保育の課題と展望

### 1. 国・地方自治体の施策、法的根拠及び法制化

学童保育は歴史的に見て、民間の共同保育から出発し、自治体の事業、文部省の留守家庭児童会育成事業（1971年に廃止）、厚生省の都市健全育成事業等公立の事業として行われるようになってきたが、未だ、国の制度として確立されるに至っていない。

#### (1) 国の施策

児童福祉法第40条に児童厚生施設として「児童遊園、児童館等児童に健全な遊びを与えて、その健康を増進し、又は情操をゆたかにすることを目的とする」と定められている児童館に、厚生省は、1961年初めて国庫補助を開始した。児童局長通達によると「指導の対象となる児童は、おおむね三歳以上の幼児又は小学校一年～三年の少年であって、家庭環境、地域環境及び交友関係等に問題があり、指導を必要とする者とする事」とあり、必要に応じてそれ以外の児童であっても指導の対象に加えることができるとなっている。これが、児童館の中で学童保育を行うことができる根拠となっているが、この留守家庭児童対策を児童館で行うという厚生省の考えは、今日でも変わらず、それまで積み上げてきた学童保育を児童館の中に解消するものであるとか、児童館一元化などとして以後論議されることになるが、Ⅱ-2で詳しく検討を加える。

文部省は、1966年に留守家庭児童会育成事業を開始したが、1971年までの5年間実施して打ち切った。この事業の目的は、「下校後保護者が家庭にいない小学児童を対象に、留守家庭児童会を開き、これらの児童の生活指導を行い、もって少年教育の振興に資する」であった。下校後であるため長期休暇は対象とされず、週3日以上開けばよ

いという不十分なものであった。文部省は「留守家庭の子どもだけ差別するような施設であるので、すべての子どもと一緒に」という理由で打ち切り「校庭開放事業」に統合した。この考えの同一線上において、後々留守家庭の児童を差別しないで児童館の中で一般の児童と一緒に健全育成すべきであると度々論議されることとなる。

児童館の設置状況は国民のニーズを充たすのに不十分であり、全国連協を中心にした要求運動の中、厚生省は、1976年「児童館、児童遊園、学校体育施設開放事業等の現状に照らし、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、一定期間実施するものである」（実施要綱第三事業実施の基本方針）（傍点筆者）という条件つきで「都市健全育成事業」を開始する。この対象は「原則として人口五万人（現在は三万人）以上の市、町又は特別区とする」（同第二事業の実施主体）であり、国が三分の一以内の補助をするものである。

この事業は、①民間指導者養成事業、②園庭開放事業、③児童育成クラブの設置、育成事業、④乳幼児健全育成事業等があり、メニュー形式で個々の市、特別区が選ぶものである。更に、児童家庭局長通知では、「その対象児童は、留守家庭児童（小学校一～三年の学童）を主とし」「育成指導者概ね一〇人、児童概ね三〇人を一単位とし、「留守家庭児童等の余暇における保護・育成に資するため、……遊びを主とする健全育成活動を行う地域組織として」（三、(1)(2)）としている。

人件費、施設費は含まれず、児童館等の整備が図られるまでの経過的措置であるという条件つきであること、人口3万人以下の市町村は対象にならないこと「育成指導者は班別編成により交替」（傍点筆者）であること、一クラブの補助金が1989年度の予算で69万円と低額であること、1988年200

市7町に交付していながら対象市数の予算枠は、事業開始当初から変わらず、対象クラブ数が2,580であること、更に1977年からは、財源が一般会計から厚生保険特別会計になったことなど問題点も多く、学童保育の制度と言えるものではない。しかし、活動拠点をもち、年間を通じて開設されること、留守家庭児童会よりは内容的に一段とすすんだものといえる。その事業費も1976年1億1,700万円であったものが、1989年の予算で5億2943万円にのびている。これは、国民のニーズの高まりと、要求運動の成果であるといえるが、そのプロセスは、「学童保育の法制化を求める運動と国の対応」で後述したい。

## (2) 地方自治体の施策

1章後半の現状で述べたように、国の制度のない現在、学童保育は各自治体により様々な施策で行われている。

1963年7月、東京都は全国に先がけて単独事業として学童保育事業を開始した。都民生局は、「学童保育事業概要」で法的根拠を次のように述べている。「……都はこれらの見地から学童保育事業を実施するが、法的根拠は現在の実施形態から次の四体系に分けて考えられる。①保育体系のなかでとらえる。②児童館運営のなかでとらえる。③学校施設の開放の体系のなかでとらえる。④民間福祉政策(セトルメント、慈善事業等)としてとらえる。保育体系のなかでとらえた場合、児童福祉法の第2条、第24条の、市町村は保育に欠ける児童の保育所での措置が根拠となるが、現実には、保育所は絶対数が不足している。そこで第24条の但しがき「その他の適切な保護」を行なうものである。これについては、国の方針は明示されておらず、経費の負担についてもなんら示達していないが、独自の立場から費用を支出し、区市町村の固有の公共事業として実施する」

この東京都が先駆的に行った事業は、他の自治

体にも波及し、1966年文部省が留守家庭児童会育成事業を開始してからは、ほとんどの府県で実施されるようになった。

1960年代後半より誕生した東京都、大阪府、名古屋市などの革新自治体は、住民運動の要求を吸い上げる形で学童保育を大きく発展させた。

東京都は革新都政の1972年、児童館には学童保育の専用室(育成室)を必ず設けるという形で、学童保育を児童館事業の中に位置づけることに変更し、職員は学童保育専任の指導員2名を含む4名を配置すると定め、今まで非常勤であった職員を「児童厚生」として正規職員化した。このことは、1978年発行の「学童保育のすべてI」の中で「国が留守家庭児童対策は児童館でといっているけれども、そこに何等の具体的方法も示されてはいませんが、東京都は国に先がけて、学童保育事業を確立し、児童館のあり方についても一つの方向を示してきているのです。」と評価され、受け入れられてきた。このことの是非は2. 児童館と学童保育で検討をする。

また、地方「行革」以後は、東京でも様々な施策の変更が行われている。公設公営であったものが、住民委託方式とされたり、正規職員で行っていたものが非常勤職員で行うようになるなどである。

東京の例を紹介したが、1989年11月現在、464市、249町、17村、23特別区、計753自治体で学童保育が実施され、Iの実態のところでも述べたように施策もさまざまの形で行われている。

## (3) 法的根拠

学童保育は、国の制度としては確立されていないが、現行法の中でも次のように解釈され、国および地方自治体がそれを保障すべきだと考えられている。

その法的根拠として、児童福祉法(第2条、第24条、第39条、第40条)、児童福祉法施行令(第

11条)、児童福祉法施行規則(第19条)、教育基本法(第7条)、学校教育法(第85条)、社会教育法(第1条、第2条、第3条、第44条)などがある。

児童福祉法第2条(児童育成の責任)には「国および地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」と定められており、児童の放課後、適切な処置をとる義務が国および地方公共団体両者にあるという解釈は、学童保育運動の初期より法的な根拠と考えられていた。第3次改正で追加された同39条(保育所)2項で「保育所は、前項の規定にかかわらず、特に必要があるときは、日日保護者の委託を受けて、保育に欠けるその他の児童を保育することができる」と保育に欠けるその他の児童の保育について規定している。

同24条(保育所への入所措置)では「市町村長は、……乳児、幼児又は第39条第2項に規定する児童の保育に欠けるところがあると認めるときは、それらの児童を保育所に入所させて保育しなければならない。但し、附近に保育所がない等やむを得ない事由があるときは、その他の適切な保護を加えなければならない。」と規定している。

学童保育の対象児童は39条2項にいう「保育に欠ける児童」に当り、24条により市町村長はそれらの児童を保育所に入所させる義務があり、24条但し書により、やむを得ない事由があるときは、「その他の適切な保護」を加えなければならない義務があると解釈され、この2つの条文も地方自治体が学童保育を実施すべき法的根拠と考えられてきている。

学童保育の誕生の頃には、この24条を運用し、保育所に学童を預かった例も多い。また、東京都民生局は、この但し書を法的根拠として学童保育事業を開始した。

同法40条は、児童厚生施設について規定しているが「児童遊園、児童館等…」の等を学童保育の

法的根拠と解釈する考えもある。

また、社会教育法にもその法的根拠を求めることができるとも言われてきている。すなわち、第44条(学校施設の利用)「学校教育上支障がないと認める限り、その管理する学校の施設を社会教育のために利用に供するように努めなければならない。」である。学校教育法第85条(学校と社会教育)にも「学校教育上支障のない限り、学校には社会教育に関する施設を附置し、又は学校の施設を社会教育その他公共のために利用させることができる」と定められており、学童保育を社会教育の一環として位置づけることができるという解釈である。文部省の留守家庭児童会実施の経緯もあり、学校内単独施設または、空教室利用の学童保育は歴史的にみても多く存在したし、現在もあるが、教育委員会管轄の学校内に、管轄の異なるものがあることは、様々な問題をひきおこしたし、多くの困難があるが、安全であること、校庭という広い遊び場を持つなどの利点も評価されてきている。

(4) 学童保育の法制化を求める運動と国の対応

各自治体に向けての学童保育の発展を求める運動の中で、全国連協が組織された頃から、国の制度を求める声が高まり、全国連協を中心に国へ向けての請願活動など、組織的な運動が展開された。

1973年11月、全国連協は国会へ8万余名の署名をもって、「児童福祉法にもとづき学童保育の制度化を要求する」請願を行った。請願は採択され、1974年3月には、衆議院の予算委員会、4月には衆議院の文教委員会で留守家庭児童対策の問題がとりあげられた。5月には参議院の社会労働委員会でも学童保育問題がとりあげられ、沓脱タケ子議員(共産党)が、学童保育の制度化問題について厚生省に質問したのに対し、厚生省は、積極的に対処すべきであると答弁し、50年度(1975年度)予算の編成にあたって具体的に検討し、実現に向



って努力したいと答弁した。厚生省は、1975年度概算要求に、学童保育予算3億5,000万円を計上したが、大蔵省の査定で、「新規事業、とくに人件費のある新規事業は認めない」という理由で実現に至らなかった。

全国連協は、再び50万署名運動にとり組むと共に、1975年5月12・19日、6月2・20日の4回国会請願を行った。6月、衆議院の社会労働委員会で田中美智子議員（革新共同）が、学童保育の制度化問題をとりあげ、厚生大臣は、再び実施を約束した。厚生省は、1976年度概算要求では、人件費と施設費を含む4億700万円を要求したが、第1次査定でゼロとなり、大蔵省、厚生省への葉書を出し復活を求め、復活折衝の結果、内容もかなり変えられ、1億1,700万円となり、「都市健全育成事業」として実現した。

1977年10月、さらに1978年1月には、学童保育の制度化と合わせて都市健全育成事業の拡充を要求する請願（1978年28万名の署名）を国会に提出し、1978年第84国会、衆議院の社会労働委員会で「児童福祉法にもとづき、学童保育の制度化を要求する請願」が採択された。更に、1984年に「『児童福祉法にもとづき学童保育の制度化を要求する請願』を国の責任で具体化してください。」という請願が、第102国会、衆・参両議院で採択された。

学童保育関係者の粘り強い、広範な運動により「都市健全育成事業」が成立したが、これは学童保育の制度ではない。このことについて大塚達男氏も「これを制度確立への足がかりとすべきだ」と評価をしている（注3）。国の制度を求める運動は単に制度を求める運動として別個にすめられるものではなく、新設・増設運動や学童保育の内容を改善していく運動と結びつき、自治体の施策を確立していく運動と共にすすめてきた。民主的な自治体の施策を確立させることが、国の制度

確立へ結びつくという見解が一般的になっている。

自治体において条例化されることが自治体の中に制度化されたと言うことはできるが、一方、1980年代に入り、地方「行革」が言われるようになり、条例の一部改正が行われ、民間委託とされたり、条例を廃止された例もあり、条令があるから制度が確立していると言いきれるものではない。このような状況の中で、学童保育の運動の中でも、ここ数年地方自治に高い関心がよせられるようになってきている。

また、1973年には、学童保育の果す役割として、憲法の生存権、勤労権とかかわらせて把え、留守家庭の子どもたちの生存権と発達権、学習権を守るもとして把えられていた（注4）。1984年の国会請願の請願理由に学童保育の役割として「憲法は、25条で国民の生活権を明確にし、26条で子どもたちの発達権を27条で労働権を明示しています。学童保育は、まさにこの三つの条文を統一的に具体化するものです」と述べている。

このように、憲法で保障されている基本的人権とかかわらせて学童保育を把えてる考えは、早い時期から言われていたし、最近も小川政亮氏により述べられている（注5）。

今後、ますます、これらの権利に基づく学童保育の要求が主張されるようになり、新たな展開がみられるようになるであろう。

## 2. 児童館と学童保育

学童保育の「児童館一元化」という表現は、今日、学童保育関係者のなかで一般的によく使われているものである。全国学童保育連絡協議会では「児童館に学童保育の専用室と専任指導員が保障されていない留守家庭児童対策を表す」（注6）という見解をとっている。

「一元化」といえば、「幼・保一元化」が想起されるのであるが、これは幼稚園は教育、保育園は

養護の機能をもつと分離して把える「幼・保二元論」に対置する考えであり、親の労働条件や家庭の事情により幼児を差別してはならないと主張したのであった。故に、児童館一元化に幼・保一元化を短絡的に当てはめて、同様に把えられる惧れもあろう。また、児童館一元化が「学童保育・児童館一元化」と称されないのは何故であろうか。学童保育は、父母の要求に基づいてつくられたという確固とした存在理由と活動内容をもちながら、行政からおろされた形の児童館の建物・設備に圧倒されているようにみえるのである。それが「学・児一元化」と言わせないのでなかろうか。児童“館”のなかに吸収されて消えてしまいそうな危惧の念を持たない訳にはいかない。

さて、1987年に実施された全国学童保育連絡協議会の実態調査によると、児童館を学童保育の開設場所に使用している自治体は217で学童保育のある自治体総数702の約31%に当り、設置数は1081で総数5945の約18%となっている。全国的にみて、学童保育新設運動に対し児童館の設立がすすめられたり、公設公営の単独施設や共同保育も児童館内設置に移行もしくは解消される傾向は強まる一方である。ここでは、今や全国的な重要課題となってきた児童館と学童保育の係りについて、東京都23区を事例として考察していきたい。

#### (1) 東京都の公設公営化と児童館内設置の推進

東京都23区では、1969年の東京都中期計画において児童遊園、児童館を当面の課題とし施設建設費を補助したので、児童館が新設されていく気運にあった。次いで、1970年に出された民生局内の事務事業研究報告書と特別区厚生部長会の見解でも「学童保育を児童館機能の一部としてうけとめる」との方向が打ち出されていた。このような状況のもとで、1972年学童保育指導員が正規職員化されるとともに、学童保育の「児童館事業の一環として」の位置づけがより確かなものとなり、東

京都の学童保育は児童館内設置に向け急速に傾斜していくこととなった。次に、その背景について考察しておきたい。

当時、学童保育の実施場所は区立小学校の空き教室利用と校内プレハブ建物が一般的であったので、活動拠点としてまともな施設を求める声があがっていた。そのため、児童館への解消や活動内容の変質を危惧する声を、国庫補助により建設し易い児童館の設置をすすめ、そこを学童保育の活動拠点とする方が単独施設を求めるよりも“つくり運動”として効果的だという主張が押ししていた。この考えは、全国学童保育連絡協議会西元昭夫会長(当時)に代表されるものと言えよう。

小学校内の空き教室並びにプレハブ建物は、一小学校区に一学童保育を求める父母の要求に適合するものではあった。しかし、1966年に文部省が「留守家庭児童会育成事業」を開始した際、都教育庁より意見を求められた社会教育委員会が学童保育は「留守家庭児童会」に該当させないとし、民生局所管の学童保育として継続してきたので、小学校併設の学童保育クラブは学校内で孤立した存在になった。そのような背景のもと、現場の指導員側にも活動上の様々な困難があつたので、とも角管轄の異なる小学校内施設から他所へ移りたいという希望が根強かったのである。加えて、この運動に対し、東京都教職員組合の協力を得るために、学校から外に出るという条件が出され、妥協せざるを得なかったといわれている。

東京都23区における「児童館事業の一環としての学童保育」については、既に1966年の児童福祉審議会答申のなかに「形態としては留守家庭児童を主にした児童クラブ的なものとし、拠点としては児童館、隣保館のような形態が望ましい」とされ、1970年10月の民生局事務事業研究会報告書において留守家庭児童は「児童健全育成対策の一環として、一般児童と共に保護、育成することが本

来の姿である」こと、「児童館に育成室を設置し、ここを拠点とする」(いずれも筆者傍点)ことが打出されている。

また、1970年の特別区厚生部長会の見解「学童保育事業の基本的あり方について」のなかでは、拠点について「学校施設の利用による方法は学童保育の指導の場と遊び場を確保する面で多くの利点をもっているが、その反面、学校教育の延長になりやすく、児童の日常生活の気分転換もできにくく、学校管理の上からも好ましくない等、幾多の欠点も包含している」と述べているが、これらの欠点は施設・設備、運営の工夫次第といえ、利点の方が欠点を補って余りあると思う。ついで、空教室使用を前提として校舎の改築に際して余裕教室がなくなる、空教室のない学校の鍵っ子は対象とならないなどを欠点として列挙し、児童館の利点として同じ児童の健全育成を所管している児童館を拠点とすることが望ましいとしている。

つまり、国、自治体の方針を背景として学童保育の場は子どもにとっての利点より、所管や管理の発想による利点を優先した意見によって小学校より閉め出されていったのである。

1985年11月の特別区児童福祉審議会の答申「児童の遊びと健全育成一遊びと児童館を中心として一」のなかでは、学童保育を児童館の一環と位置づけた上で、「学童保育と児童館の一体的運営」を強調している。この一体的運営がもたらすものは何であろうか。1975年に23区が区長公選制にかわり、児童館も区の事業となっているだけに、一体的運営について各区が様々な解釈をして運営に当ることになった。

## (2)「東京都学童保育運動」と東京都学童保育連絡協議会の空白

1969年に結成された東京都学童保育指導員労働組合は、1972年に正規職員化を勝ちとったのであった。この運動は、「東京の学童保育運動」(注7)

に克明に記されているが、この本の副題が示すように、まさしく“正規職員化をもとめて”のものであったのではなからうか。指導員の待遇改善は、指導内容の向上となって子どもと父母に還元され得るものであり、この意味において、また同じ労働者として父母の支持を得られたものであり、全国の学童保育関係者に明るい目標をかかげた歴史的成果でもあった。

しかし、この運動は制度化の実現という視点に立つ時どのように評価されるべきなのであろうか。1972年、全国学童保育連絡協議会では学童保育制度化試案作成を呼びかけ、各地からの試案をまとめて国や自治体に要求していこうという動きがあった。丁度、この時期に都民生局は指導員の正規職員化とともに“児童館事業の一環としての学童保育”を位置づけ、1974年の「地区児童館運営要領」において明文化したのである。東京の正規職員化と児童館を拠点とする方針が明確化されたことが、全国各地に与えた影響には多大なものがあった。

「東京の学童保育運動」は、巻末の資料とともに実践記録として貴重なものであるが、そのなかに「学童保育、児童館とも、子どもたちの、よりゆたかな放課後の生活をつくり出す場として、すべての子どもに必要なのではないのでしょうか」「将来は、学童保育、児童館の区別がなくなっていくといえるでしょう」などと述べられている。当時、このような考えは、ムード的なものも含め可成り広く容認されていたものであった。しかし、これらの見解は具体的な活動のあり方には触れていないので、相反する学童保育のあり方が導き出せるものであった。すなわち、学童保育の児童館への解消、もしくは児童館の学童保育化を意味するものとして解釈でき得るのである。もっとも、現実には前者が、特に国・自治体にとって圧倒的な主張となっていることを指摘しておきたい。

とも角、東京都区部の正規職員化実現の時点においては学童保育が独自の事業として確立させる必要性を指導員や父母がどのように考えていたのか疑問を感じさせられることではある。児童福祉法第40条に定められた“児童館”事業の一環として位置づけられたことについて、革新都政の下であったことが確実な位置づけと扱えられる要因になっていたようである。しかし、この位置づけは、たとえ育成室設置が定められていても、1963年の厚生省事務次官通知「国庫補助による児童館の設置運営について」の児童館の機能に学童保育が含まれているとする考えの延長線上のものであった。

東京都民生局が「学童保育補助費を計上した前年に当る1962年、松本ちさえ指導員らにより「学童保育連絡協議会」が結成されており、共同保育実践者による議論の展開と実践の提起がなされていた。1967年に至り、東京都の規模であった学童保育連絡協議会は全国的規模の学童保育連絡協議会に発展的解消となった。その後、「東京都学童保育連絡協議会」として1972年に再発足することとなったが、この5年間の空白は東京における学童保育の原点とも言える共同保育の実践を、1963年以来共同保育が次々と公立の学童保育に吸収されていく過程のなかで、見失わせていったのではなかろうか。このことが、いわゆる東京の学童保育運動において、学童保育の独自性について厳密に把える眼を曇らせてはいなかったであろうか。

東京都学童保育指導員労働組合は正規職員化を果たした1972年5月に解散したので、1975年に児童館が区の事業になったことと相まって指導員の非常勤化や削減、児童館との一体的運営などの問題に各区単位で対応されることとなった。

### (3) 学童保育不要論と児童館一元化

1976年3月には「東京都児童館学童保育研究会」が両者の指導員共催で行われるようになるが、学童保育が児童館内に育成室として設置されるよ

うになった当初は児童館側に学童保育不要論があったといわれる。1979年の学童保育年報に「児童館職員の一部には、学童保育そのものを必要としないという考え、感情がありました。また、このことに対する反発もあって、学童保育指導員の中にも、児童館の中で学童保育をおこなうことについての反発や警戒もみられました」と記されている。

この学童保育不要論は、行政側と同様の子どもの差別化反対論が主幹になっていたと考えられる。しかし、理論以前の様々な問題も不要論の背景にはあったのである。不特定多数の一般児童を対象としてきた児童館のなかに、学童保育という特定の子どもの生活集団が入ってきたのであるから、児童館指導員が異和感をもつのは極く自然な感情であったといえよう。しかも、学童保育の指導員が専任2名で配置される一方で児童館職員が減らされる、スペースが狭くなる等、従来の児童館活動を阻害する条件が加われば感情論も出てこようというものである。

一部の児童館職員により学童保育不要論が展開される一方、学童保育の集団生活の場における様々な実践の発表に対して、児童館職員から一般に言われているように、単に不特定多数の子どもを対象として遊び場、遊具を提供しているだけではなく地域の子どもの組織化をしているのだという主張とともに、その勝れた実践例が活発に報告されるようになった。

これは、1973年の児童館職員交流会報告集において、「…子どもを課題、行事ごとに、準備委員、実行委員として組織し、行事指導を行なうという指導パターンを「児童館での集団指導」の具体的な形態として作り出してきました」という若林俊郎指導員の報告に端的に示されている。この集団指導「論」は、計らずも行政側の学童保育を児童館に一体化し解消しようとする意図を勇気づけ

ているようであった。

ここでは、一言、子ども集団の質と活動の質が、児童館と学童保育では一見似ているように思えるのだが、実は同じではないことを指摘するにとどめたい。

学童保育が拠点とした「児童館」は、普通名詞ではない。児童福祉法に定められた一つの独自性を有する施設なのである。故に、児童福祉法第40条に定められた児童館事業の一環として位置づけられた時点において、学童保育は一つの独立した事業としての位置づけを放棄したことになるという解釈が成立する。児童福祉法第2条、24条、39条を法的根拠とする東京都の単独事業であった時の方が、位置づけとしては学童保育事業の独自性が確保されていたと考えられる。

児童館について、単に学童保育が拠点として利用できる建物・設備としてのみ考えてはならないのは当然のことである。そこで、学童保育が独自性をもったままで児童館内に設置されるためには「育成室」としてではなく、学童保育室として併設するという形態をとるべきであった。先に述べたように、東京の学童保育運動の当事者の一部が、指導員の正規職員化と引きかえに一元化論を容認していたと思われるので、学童保育の独自性の確保については力不足の運動であったといえよう。学童保育が児童館事業の一環として位置づけられた意味の重みは、学童保育不要論と結びついて徐々に確実に学童保育の独自性を抹消する方向で現れてくる。

ここで先に述べた学童保育不要論について若干の反論を試みたい。学童保育の子どもだけに差別化した処遇をせず一般の子どもと同じように対処すべきだという主張は、児童館が果す役割としてはまさしくその通りでなければならない。ただし、児童館の中で差別しないということは、学童保育が固有の活動として成立している時に初めて極め

て自然に実現されると考えられる。

#### (4) 法的根拠の転換

1961年から文部省社会教育局が「留守家庭児童会補助事業」を開始したが、教育委員会が引受けなかったので東京都の学童保育事業は文部省の施策とは無関係に従来通り都の独自の事業として実施された。その後、1970年度をもって「留守家庭児童会補助事業」が「校庭開放事業」のなかに解消されても特に混乱もなく、児童館に設けた育成室で学童保育を行う方向にすすんでいった。

児童館内設置の学童保育は独立した存在ではなく、児童館の一機能として位置づけられたわけである。この事実は、児童福祉法第2、24、39条に基いていた学童保育から同法40条に法的根拠が変わったことを意味する重要な転換であった。また、第40条に基く場合においても、「児童館等」の“等”に当るものとしての位置づけであれば、学童保育単独の施設として認め得るのであるが、そうではなく児童館の一機能としたことが現在までの困難な課題をはらむこととなった。

なお、児童福祉法第2条、24条、39条に依拠しなくなったことは、学童保育から保護機能を失わせることが可能になったという意味においても重要な転換であった。

この論文のⅡ-3以降は、次の機会に発表する予定である。

また、この論文は、内容については両者が協議しⅠ学童保育の歴史と現状とⅡ-1. 国・地方自治体の施策、法的根拠及び法制化を須之内、はじめにⅡ-2 児童館と学童保育を田中が分担執筆したものである。

たなか みなこ  
すのうちれいこ

<主な参考資料>

- 「日本の学童はいく」月刊誌 一声社  
「学童保育年報」 No. 1～12 1978～1989年  
一声社  
「全国学童保育研究集会資料集」第6～24回  
1971～1989年 全国学童保育連絡協議会  
「東京の学童保育第4号」 1981年 東京都学童保育  
連絡協議会  
「東京の学童保育運動」1972年 東京都学童保育指導  
員労働組合編 ささら書房  
「明日をひらく児童館・学童保育運動」1986年  
保育労働運動研究会児童館・学童保育部会編 さ  
さら書房  
「学童保育 実態と改善の課題」1989年 全国学童保  
育連絡協議会編著 自治体研究社  
「学童保育のすべて」I～V 一声社

<注>

1. 「ぼくらの学童保育がなくなる」1989年  
倉田新著 新日本出版社
2. 施設のみでなく活動内容もつくっていくという意  
味でカナが使われている。
3. 「学童保育年報」No 6 P 122
4. 「新版・子どものねがいが親の願い」第1回合宿研  
究会の成果 1973年 鳩の森書房
5. 「学童保育」自治体研究社 P 182
6. 同上 P 91
7. 「東京の学童保育運動」 ささら書房