

日本の放課後対策への示唆～「放課後子どもプラン」の課題

調査部 ビジネス戦略研究センター 池本 美香

1. 調査対象国の放課後対策の特徴

小学生の放課後対策に関する8カ国の報告をふまえ、日本の放課後対策の課題について考えてみたい。まず、各国の放課後対策の状況について簡単に確認しておく。

フランスでは、余暇センター (centre de loisir) が2歳半から17歳までの子どもの学校が休みの日 (水曜日、土曜日午前中、長期休暇中) に対応しており、水曜以外の平日は必要があれば保育ママが対応する。余暇センターの目的は、子どもに学校・家庭以外の集団生活を保障することであるため、宿題、学習、外国語教育などは活動の対象外であり、それらは別途学校での課外教育活動 (accueil periscolaire) として対応している。余暇センターは毎年、青少年スポーツ省の監査を受け、指導員は国家資格となっている。

ドイツでは、法律で義務教育の年齢 (14歳未満) の児童に保育の利用を保障しており、0歳から14歳までを一緒に預かる施設が増えているほか、子どもから高齢者まで利用できる交流型施設「多世代の家」、親たちが自主運営する施設、公的な教育施設で楽器の演奏などを教える音楽学校などユニークな取り組みがある。また、短時間正社員としてパートタイム勤務に移行でき、親にも30日の長期休暇があるため、とりわけ旧西ドイツでは学童保育を利用せずに、家族と過ごすケースも多い。

スウェーデンの学童保育 (leisure time center) は、社会サービスとして整備されてきたが、1998年に学校担当官庁の所管となり、職員養成制度も学校教員養成制度と統合された。法律により自治体には12歳までの子どもに学童保育を提供する義務が課されており、学童保育は学校のカリキュラムに沿って運営されている。9～12歳の子どもには、遊びを目的とする登録制ではないオープン余暇センターも整備されている。

フィンランドでは、学童保育が2003年の基礎教育法で制度化されたばかりで、国家教育委員会が所管している。学力世界一が注目されているが、一方で子どもの学校嫌いや社会的疎外などが問題視されており、学童保育の福祉的機能に対する期待が強い。指導員は関連機関や専門家等と連携・協力することが期待されており、保護者も参加して活動計画を策定している。

イギリスでは、「拡大学校 (extended school)」という概念で、学校において子ども、親、地域住民に対して様々なサービスを提供する方針が打ち出されており、その必須メニューとして学童保育が入っているほか、「学習支援 (study support)」という概念で、補習的な活動やスポーツ、音楽、手芸、外国語学習、ボランティアなどの機会を増やす方向にある。「個人に合った学び (personalised learning)」という考え方で、

障害を持つ子ども、貧困地域の子ども、社会的ケアを受けている子ども、特別な才能のある子どもなど、多様なニーズに対応して放課後対策を考える動きがあるほか、親に対する支援にも力を入れている。2007年には「子ども・学校・家族省」が設置され、教育・福祉の枠を超えて、子ども政策の充実が図られている。

アメリカでは、専業主婦の母親と暮らす子どもの割合が低く、かつ州法で親に子どもの保護・監督責任を定めているところが多いため、保育ニーズが高いことに加え、放課後の過ごし方が社会的格差の原因の一つとなっているという観点から、放課後対策の充実が図られている。基本的には民間のサービスによる対応が中心であるが、教育省としては、非行防止、教育の地域格差縮小などを目的に、貧困層の多い地域を対象としたプログラムを中心に投資している。子どもの犯罪、10代の妊娠の問題などもあり、青少年の健全育成に重点が置かれているため、放課後対策は中学生などより高い年齢までをカバーしている。

オーストラリアでは、保育の民営化が進んでおり、学童保育も乳幼児保育同様の仕組みで、サービス提供者は全国保育認定協議会に登録し、保育の質が調査されている。学童保育の形態では、日本の保育ママにあたるファミリー・デイ・ケア利用児の2割以上が小学生となっている。全国保育認定評議会の認証制度が甘いと批判されたり、長期休暇中のバケーション・ケアの質が低く利用者が少ないことなどが問題となっているほか、子どもが家族以外の人とのつながりを広げることを奨励する観点から、政府がメンタリング・プログラムに補助を行っている。

韓国では、小学校低学年児童の7割が塾に通っており、日本以上に受験が過熱している国で、私教育費負担の節減、階層間・地域間の教育格差縮小、出生率の向上、離婚増に対する家族解体の予防などを目的に、前政権より家族政策の視点で放課後対策の充実が図られている。乳幼児保育施設に12歳まで預けることができるほか、学校で質の高い多様なプログラムを提供して私教育のニーズを学校に吸収しようという動き、地域住民や親に対するプログラムの提供なども実施されている。

調査対象国では、スウェーデンやフランスのように、放課後に対して積極的な公的投資を行い、ある程度充実した制度が確立している国もあるが、それ以外のほとんどの国は、最近になって放課後対策の重要性が認識され、様々な取り組みが行われはじめたという段階である。取り組みのきっかけも、教育格差の拡大に対して貧困地域などへの対応に重点を置く国、子どもの能力向上の観点から放課後活動の充実に関心する国、少子化対策の観点から私教育費の負担軽減を目指す国、乳幼児期の保育制度改革の一環として学童保育が議論されている国、非行防止など青少年の健全育成の視点から放課後が注目されている国、社会的疎外の解消を重視する国など、多様な方面から放課後対策が注目されている。世界が目指すべき一つのモデルが提示されている状況にはないが、諸外国の政策論議や具体的な取り組みを参考としつつ、日本の放課

後対策の課題について以下考えてみたい。

2. 諸外国における教育に関する議論の動向

諸外国において放課後対策が重視される背景には、教育の議論のなされ方が、日本とは根本的なところで異なっていることがある。それは、第1に、教育がなぜ重要なのかという認識のレベルでの違い、第2に、教育の充実をどう図るかの具体的な方法のレベルでの違いである。

第1のレベルとして、諸外国では政府にとって教育がなぜ重要なのかについて、教育を社会保障の中核に位置付けるという動きが強まっている。例えば、フィンランドでは学業偏重の弊害から、教育に福祉の視点を取り入れる動きが見られたり、学童保育の目的のひとつに、社会的疎外を解消することが盛り込まれたりしている。スウェーデンでは、福祉を取り込んだ教育という概念で、教育担当官庁が学校と学童保育を一緒に所管する動きが見られた。イギリスでは、すべての子どもが能力を十分に伸ばせるようにすることが、政府にとっても、また子ども自身にとっても重要と考えられている。そして、その実現に向けて教育行政だけで対応するのではなく、様々な福祉行政との連携が効果的であると考えられ、また縦割り行政は制度の充実や事務の効率化にマイナスになるという問題意識から、官庁自体を統合して子ども・学校・家族省を設置している。このように、諸外国では「教育福祉」とでも言うべき新しい概念で、教育政策が議論されるようになったことで、従来福祉の範疇にあった放課後対策を含むかたちで、教育の在り方が議論されるようになってきている。

日本では、教育と社会保障・社会福祉が、文部科学省と厚生労働省において、全く別の事柄として、それぞれ独自に議論されており、教育は画一的に公平に提供され、それで問題が発生した場合には、事後的に社会保障の枠組みで支援する体制である。一方諸外国では、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、社会保障政策の一環として教育の重要性が高まっている。

第2のレベルとして、教育の充実をどう図るかの具体的な方法に関し、諸外国では、放課後対策と学校教育が同じ子どもの「教育福祉」を担う制度として、トータルに考えられ、例えば学校は学業、放課後は遊びや集団生活など、それぞれの立場で力を入れることによって、トータルで教育の充実を図るという方向性が明確である。

一方日本では、教育については文部科学省が公教育の範囲内で議論する傾向が強く、放課後の活動に関しては基本的に公教育の範囲外として、学童保育は厚生労働省が、塾などは経済産業省が所管し、縦割り行政のもと、それぞれが独自に検討される傾向が強い（注1）。学力低下の議論についても、文部科学省が学習指導要領の改訂等、公教育の範囲内で対応するのみで、学童保育も塾も学校同様、同じ子どもの教育にかかわる制度でありながら、制度間の連携はなく、それぞれの制度の役割分担は議論さ

れていない。文部科学省管轄外の制度も含めて、教育をどう充実していくのかといった戦略が見られない。

2008年7月に政府が発表した「5つの安心プラン」では、「放課後児童クラブ・放課後子ども教室の更なる一本化の方向での改善策の検討」を管轄する省庁として、内閣府、厚生労働省、文部科学省が拳がっている。ここでいう一本化とは、事務手続きを一本化することで放課後子どもプランの普及を図るものであるが、事務手続きの一本化だけで普及するかどうかは疑問である（注2）。事務手続きの一本化にとどまらず、放課後子どもプランが、単なる安全な活動場所の確保ではなく、教育と福祉の両方の機能が統合されたものであるという、新しい概念を打ち出すことが必要である。諸外国で、放課後子どもプランのように、二つの官庁が対等な立場で所管している制度は見当たらず、これらは「教育福祉」という新しい概念の制度として、事務手続きの一本化にとどまらず、担当官庁の一本化、もしくは主管する官庁を決めることなども検討すべきである。

例えば、スウェーデンでは、学校のカリキュラムに学童保育が含まれており、学校教員と学童保育職員の養成制度も統合された。共に小学生の人材育成を担っているにもかかわらず、教育と福祉の間の壁が厚く、それぞれに関わっている人が交流することなく対立さえしていることは、日本の人材育成にとって大きなマイナスである。将来的には、日本でも教育と福祉の分断を改め、人材育成に関する方向性をそれぞれの専門分野から議論して統一し、人材育成に関わる人々が連携できるように養成制度を統合することが期待される。

- (注1) この点に関して広井氏は、教育を「人生前半の社会保障」と位置付け、日本では教育が「社会保障」の問題として、あるいはそれと一体のものとして論じられることがほとんどなかったと述べ、「タテマエとしての公教育」では形式的な“平等”が語られ、“ホンネとしての塾”では熾烈な競争と経済力が支配する」といったギャップあるいは二重構造を生んできたと指摘している（広井良典『持続可能な福祉社会』ちくま新書、2006年）。
- (注2) 厚生労働省所管の保育所と文部科学省所管の幼稚園をあわせた認定こども園が普及していないことも現在問題となっており、補助金の一本化などが進められている。

3. 日本の放課後対策に求められる視点

このように諸外国と比較して、日本では放課後対策の社会的意義について十分に議論されておらず、その結果、政策としても重要視されていないのが現状である。日本でも2007年に「放課後子どもプラン」が策定され、諸外国と同じように放課後対策に力が入られているように見えるが、そのきっかけは「子どもが犠牲となる犯罪・凶悪事件が相次いで発生し社会問題化したこと」であり、放課後子どもプランのキャッチフレーズは、「子どもの安全で健やかな活動場所の確保」である。日本ではまず安全な遊び場づくりの必要性が政策として取り上げられ、そこに女性の就労増に対応した学童保育の待機児童解消を組み合わせるかたちで、放課後子どもプランが打ち出さ

れたという経緯がある。このため、諸外国の放課後対策に関する議論と比較すると、日本では放課後対策が持つ様々な可能性や社会的意義、対策を講じないことによる様々なリスクについて、ほとんど議論されておらず、ただ子どもの安全な活動場所が増えればよいといった程度の対策にとどまっている。

そこで、日本の「放課後子どもプラン」の目的として、子どもの安全な活動場所の確保に加えて、以下のような視点を明確に打ち出すことが必要である。

(1) 人づくり

諸外国では、放課後対策が人間形成、学力向上など、人づくりの重要な施策として位置付けられている。例えばイギリスでは、放課後活動を通じて自己肯定感、自信、チャレンジ精神、コミュニケーション能力、チームワーク、学習意欲、創造力などが得られ、学業にもプラスの効果があるという関係が意識され、教育の一環として放課後対策の充実が図られている。アメリカでは、放課後活動が学力や学習意欲の向上、感情コントロールや対人関係能力の向上などに効果があるという研究成果が報告されている。フィンランドでは、子どもの情緒的発達を支援することが学童保育の目的の第一に挙げられており、フランスでは教科偏重を回避する全人的市民教育、人間形成の活性化などを目的に学童保育（余暇センター）が公的に整備されてきた。

日本では、少子化・人口減少社会において、一人ひとりの能力向上がこれまで以上に期待される一方で、学力低下が問題になっており、それに対して学習指導要領の改訂や教員免許更新制の導入など、学校教育制度内での対応を進めている。しかし、諸外国のように、子どもの人間形成に関わることについては放課後対策の充実で対応し、それにより学校が学業に専念しやすくするなど、学校教育と放課後対策で役割を分担して人づくりの充実を目指すという動きにはなっていない。放課後対策が安全な活動場所の提供程度にとらえられ、「人づくり」の視点が欠けているために、子どもが学童保育の大規模化でストレスを抱え、学校の授業に集中できなかつたり、親が抱える様々な問題が学校に持ち込まれ、精神疾患等で休職する教員が増えたりと、放課後対策の不備が学力低下の一因となっている（注3）。諸外国では、学校と放課後が、子どもにとってのワーク・ライフ・バランスのようにとらえられており、ライフ（放課後）の充実がなければワーク（学業）の充実が図れないという考え方があるが、日本の放課後対策も、「人づくり」という視点から、抜本的に見直す必要がある。

(2) 親に対する支援

諸外国の放課後対策は、日本の放課後子どもプランと比較して、親に対する支援にも力を入れていることがうかがえる。親に対する支援とは、仕事を持つ親が子どもを安心して預けられる場所があることと、親が抱える様々な問題に対応していくことの

二つである。

一つ目の預け先に関しては、諸外国では、12～14歳程度まで、保育（care）の概念で議論しているところが多く、かなり高い年齢まで、仕事を持つ親にとって預け先が確保できる体制がある。これに対して日本では、一般には「学童保育」という言葉が使用されているものの、厚生労働省は学童保育を「放課後児童クラブ」「放課後児童健全育成事業」と呼び、乳幼児期において使用している「保育」という言葉を小学生に対して使っておらず、対象年齢も10歳未満となっている。

スウェーデンでは12歳まで、自治体に対して学童保育の提供が義務付けられている。ドイツでは、義務教育修了（14歳未満）まで、学童保育を利用できることが法律に明記されている。イギリスでは、学童保育は一般に5歳から11歳であり、一部14歳まで対応しているところもあり、保育とその他の放課後活動は全く別のものであり、放課後活動だけで保育機能の代替はできないという考え方になっている。オーストラリアでは、学童保育が乳幼児保育と一体化した制度で、保育ママが12歳まで預かったり、保育所で小学生を預かったりしている。韓国も保育所で12歳まで保育されており、ドイツでも最近では14歳未満の子どもと一緒に預かる施設が増えている。フランスは、保育と放課後活動が一体化したかたちで、2歳半から17歳までの子どもが利用できる。

日本では、保育所の待機児童ゼロ作戦に学童保育が加えられるなど、小学生においても保育機能が必要であるという認識が高まりつつあるが、放課後子どもプランでは、親の就業支援という目的を明確に打ち出して、諸外国のように学童保育の対象年齢を引き上げることや、長期休暇中の保育の在り方などの見直しが必要である。

二つ目の親が抱える様々な問題への対応とは、貧困家庭の親などに対して、子どもの教育に親がどう関わるかについての情報を提供したり、就労支援を行ったり、医療・保健サービスなどに取り次いだりすることである。イギリスでは、「拡大学院」のコンセプトにおいて、子どもに対する保育と多様な放課後活動のメニューに加え、親に対するサポート、専門家のサービスへの迅速な取次ぎが挙げられており、子どもだけでなく親も支援していくことが明確に打ち出されている。韓国でも、地域児童センターが、親の就職活動を助けるなど、家族全体に対する支援を行っている。日本では乳幼児期において、昨今子育て支援の必要性が活発に議論されているが、小学生の親にも子育て支援は必要であり、現状では学校がその役割を担っているため、教員の多忙化の原因となっている。今後は放課後子どもプランに、子育て支援を明確に位置付けることを検討すべきである。

(3) 社会的統合

諸外国の放課後対策に見られるもう一つの視点に、社会的統合、ソーシャル・インクルージョン（social inclusion）がある。日本でも子どもの貧困や教育格差の拡大が

注目されるようになってきたが、諸外国ではいかに子どもの間の格差を縮小するか、社会から取り残される子どもをどうやってなくすか、といったことに対する関心が強く、社会的統合の視点から放課後対策がきめ細かく議論されている。

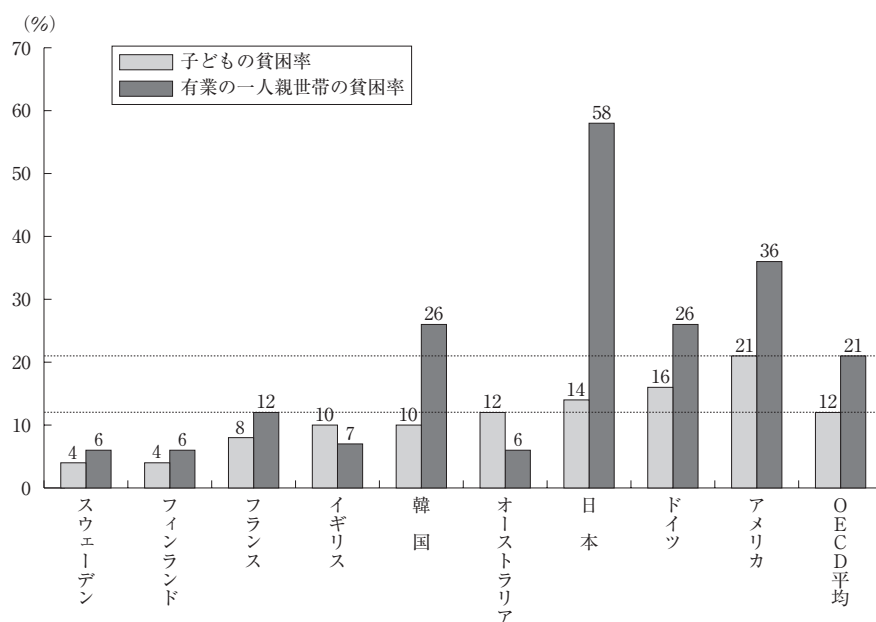
たとえば、フィンランドでは学童保育の目的として、社会的疎外を解消し、社会的統合を促進することが法律に明記されている。他の国では、社会的統合といった言葉が使用されていないものの、イギリスでは、不利な環境にある子どもに対する特別な支援の必要性が議論されており、家庭の所得や人種による格差の問題に加え、障害を持つ子どもの遊び場づくりの必要性や、里親や児童養護施設で社会的なケアを受けている子どもの学力が低いことが問題視されるなど、社会から取り残される子どもがないように、きめ細かな議論がなされている。アメリカや韓国でも、貧困家庭への対応が放課後対策において議論されている。

日本の放課後子どもプランは、そもそも「安全な活動場所の確保」を目的に導入された経緯もあり、諸外国のように放課後対策を通じて社会的統合を図るという視点が存在しない。そのため、経済的に余裕があり教育に関する情報を持つ家庭の子どもが、民間のサービスを利用するなどして放課後に豊かな体験の機会を持つ一方で、経済的にも情報にも恵まれない家庭の子どもにとっては十分な支援が得られず、放課後活動の格差が教育格差を一層拡大する可能性をはらんでいる。学童保育の保育料も、家庭の所得水準の差異が考慮されていない場合が多く、保育料が払えないために学童保育に通わない子どももいる。社会的統合の観点からは、例えば障害を持つ子どもは学童保育の利用が優先的に保障されるべきであるが、障害を持つ子どもの待機児童数はあまり減っていない。

日本の放課後対策で、社会的統合の視点を取り上げられないのは、諸外国と比較して日本は経済的に豊かであり、所得格差も小さく、放課後は基本的に家庭や地域に任せるべき問題という考え方があったためと思われる。しかし、OECDの子どもの貧困に関する統計では、日本の子どもの貧困率は1985年の11%から2005年には14%に高まっている。とくに、有業の一人親家庭の貧困率が58%と飛びぬけて高くなっており、子どもの貧困率はOECD平均を上回り、格差の問題に高い関心を持っているイギリスや韓国よりも高くなっている（図表）。児童虐待相談対応件数も増え続けており、児童養護施設の子どもの数は増える傾向にある。さらに、最近の不況の影響も考慮すれば、これまでのように放課後を家庭や地域に頼ることは困難である。放課後子どもプランにおいては、諸外国同様、社会から取り残される子どもをなくすという、社会的統合を一つの目的としてしっかりと位置付けるべきである。

(注3) 日本では従来、教師が積極的に家庭を視野に入れた生徒指導を行ってきたが、不登校、児童虐待など複雑な問題が増え、教師だけでは対応が困難になってきたことから、1995年度からはスクールカウンセラーなど、教

(図表) 調査対象国における子どもの貧困率



(資料) OECD, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, 2008

(注) 貧困率は所得分布の中央値の2分の1未満で生活する人の比率。2005年頃のデータ。

師とは異なる専門性を有する人材が学校の役割を応援する形で導入され、さらに2008年度からは文部科学省においてスクールソーシャルワーク活用事業が開始されている(文部科学省「スクールソーシャルワーカー実践活動事例集」2008年)。

4. 日本の放課後対策で取り組むべき課題

以上の三つの視点をふまえつつ、日本が放課後対策として取り組むべき課題について考えてみたい。

(1) 学童保育の待機児童解消

放課後対策のなかで緊急性が高いのは、学童保育の待機児童問題である。昨今の不況を背景に、母親が働きに出るケースが増え、学童保育の待機児童が一層増えることが予想される。保育所では、例えば東京都世田谷区で2009年4月に認可保育所に入れなかった子どもの数は1,554人で、前年比37%増と報告されている。政府は2008年10月の「生活対策」で打ち出した「安心子ども基金」により、学童保育を含めて待機児童解消を図るとしており、財源の充実が図られたことは評価できるが、限られた財源を有効に活用する工夫が必要である。

① 所得に応じた保育料の徴収

諸外国では、所得に連動した利用料負担となっている国が多いのに対し、日本の学

童保育では、約半数の自治体が生活保護世帯などに対して保育料の減免を行っているものの、保育料自体を認可保育所のように、家庭の所得別に設定しているところはほとんどない。限られた財源で受入れを増やすためには、学童保育の保育料を家庭の所得に応じた設定とし、公的財源の不足を補うことが考えられる（注4）。保育料を、誰にも負担可能な一律の低い水準とするより、所得階層別に負担可能な水準とした方が、全体として保育料収入が増え、その分を学童保育の量的・質的充実に充てることができる。

ただし、保育料は一定の質を保つために必要な水準を考慮し、保育料が負担できずに利用が抑制されることのないように保育料の上限を設けることなどが考えられる。また、公的補助は各家庭に直接、児童手当とあわせてバウチャーのかたちで支給すれば、所得階層のチェックを効率化できる。

所得別の保育料設定には、低所得家庭の子どもが、高所得家庭の子どもと同じ学童保育を利用でき、社会的統合という点でのメリットもある。

②幼稚園・認定こども園・保育所の活用

日本では乳幼児期の制度と小学生の制度が分断されており、乳幼児期の施設で学童保育を行う例は少ない。これに対して、諸外国では、韓国が保育所で12歳までの子どもを預かったり、オーストラリアでは保育所利用者の5%が小学生であったり、ドイツでは少子化で子どもの数が減っていることもあり、乳児や小学生の保育に取り組む年齢拡大型の幼稚園が増えているとの報告があった。イギリスでも、乳幼児の保育施設に学童保育を設置するところがあり、兄弟を別々の施設に迎えに行く手間が省けるなどのメリットも指摘されている。

乳幼児の施設に学童保育を設置する方法には、子どもにとって就学前に慣れ親しんだ環境が最も安心できることや、年下の子どもの世話などを通じて自己肯定感が得られること、幼稚園・保育所等からスムーズに小学校に移行できるといった幼小接続の効果などのメリットがある。

とくに、幼稚園の預かり保育と学童保育を一体化すれば、幼稚園児にとっても小学生との貴重な交流の機会ができ、園児が帰ったあとの時間帯が学童保育の時間帯となることから、幼稚園の空間を活用できるというメリットもある。また、少子化で園児が減少する幼稚園にとって、ニーズが増えている学童保育を担うことには、経営上もプラスであると考えられる。2003年3月「次世代育成支援に関する当面の取組方針」（少子化対策推進関係閣僚会議決定）のなかで、「放課後児童クラブについて、幼稚園等の積極的な活用を含め、その充実を図る」とされたことを受け、2003年5月には、「幼稚園における放課後児童健全育成事業の実施について」と題する通知が文部科学省・厚生労働省から都道府県教育委員会等に対して出され、幼稚園を設置する学校法

人が学童保育を行う場合には、「附帯事業」として非課税扱いとなることが確認された。待機児童解消の観点からは、幼稚園の預かり保育の在り方や、認定こども園制度の子育て支援機能の議論のなかで、学童保育との一体化について積極的に検討すべきである。

③家庭的保育の活用

諸外国では、学童保育において家庭的保育が活用されているケースが多く見られた。日本では2009年3月に厚生労働省より「家庭的保育の在り方に関する検討会報告書」が出されているが、乳幼児のみを対象に議論されており、小学生の放課後に積極的に活用する議論は出ていない。しかし、子どもを他人に預けることについて、乳幼児より小学生の方が安全面などで不安が少ないこと、学校で集団生活をしている小学生にとって放課後少人数で過ごしたい場合があること、預かる側にとって、長時間乳幼児を預かるより短時間小学生を預かることの方が負担感が少ないことなどを考えれば、諸外国のように家庭的保育を小学生も活用できるようにしていくことを検討すべきである。

④企業による学童保育設置促進

イギリスでは企業が従業員のために保育施設を設置した場合に、その費用に関して税金や社会保険料が免除される仕組みがあり、ドイツでは同じ会社に勤める親たちが会社の補助を受けて施設を開くというケースがあるなど、諸外国では企業が従業員支援の一環として学童保育を設置する事例が見られる。日本でも、2003年の次世代育成支援対策推進法により、企業は従業員の子育て支援を期待されており、一定の要件の下、法人が事業所内託児施設を新設する場合に、法人税の優遇措置（割増償却）もある（注5）が、この対象となるのは乳幼児期であり、学童保育は想定されていない。企業が次世代育成支援の一環として学童保育にも取り組むことができるように、法人税優遇措置を学童保育にも広げることを検討すべきである。事業所内の学童保育には、親の職場に近いというメリットに加え、小学生が職場との接点を持つという教育的な効果も期待できる（注6）。

(2) 放課後活動の充実

次に、先に挙げた人づくり、社会的統合の観点から、放課後活動の内容を早急に見直す必要がある。

①サービスの質に関する情報公開

諸外国では、フランスやスウェーデンのように、自治体中心に学童保育が整備され

ている国がある一方で、イギリス、オーストラリア、アメリカなど、民間のサービスを積極的に活用している国があり、後者では、サービスを公的な機関がチェックする仕組みがあったり、民間サービスを利用しても公的な補助が受けられる仕組みがあるなどの工夫がなされている。

日本では、公的対応が十分でないことを背景に、民間企業による学童保育サービスが増えつつあるが、これらは全く自由にビジネスとして展開されており、公的な関与が全くないため、その質について不安があることや、高い利用料が負担できる家庭の子どもに利用が限定されるという問題がある。日本でも待機児童解消の観点からは、民間企業等のサービスを積極的に活用していくことが期待されるが、その際、その安全性等をチェックする仕組みが必要である。日本ではこれまで、学童保育は自治体が整備することが多く、民営では保護者自らが設置する場合などが多かったため、質をチェックする仕組みがあまり必要なかったとも言える。しかし、そもそも学童保育の場合は、国の基準自体がないために、乳幼児期の認可保育所に相当する認可学童保育という概念自体がなく、ガイドラインは拘束力を持たない。保護者にとっては、学童保育があるかないかだけでなく、その質が極めて重要であり、今後は学童保育に対しても、乳幼児対象の認可外保育施設の質をチェックする仕組み程度は、最低でも早急に導入する必要がある。

施設に自治体に対する届出を義務付けたうえで、自治体のチェックを受け、自治体はその情報を公開する仕組みとし、当面は一定の基準を満たしているかがわかる認定制度とし、一定の期間を経た後は基準を満たしたもののだけが運営できる仕組みとすることも考えられる。さらに、イギリスのように、各施設のチェック項目を、活動内容なども含めて増やし、インターネットですべての学童保育に関する監査レポートが読めるような仕組みにつなげていけば、質の改善につながることを期待できる。

前述の所得に応じた保育料補助のバウチャーは、この学童保育の質に関するチェックを受けた施設であれば、提供主体にかかわらず適用することで、民間ビジネス等の新規参入が促進されたり、満足できる学童保育がない場合に保護者が自ら作る可能性も高まるなど、待機児童の解消にもつながる。

なお、チェックの対象となる施設の範囲については、学童保育の場合、教育を目的とする施設との区別が難しいが、乳幼児対象の認可外保育施設では「少なくとも1日4時間以上、週5日、年間39週以上施設で親と離れることを常態としている場合は保育されているものと考えられる」となっており、教育中心のプログラムであっても積極的に学童保育とみなしてチェックの対象とすべきである。また、自治体の学童保育についても、自己評価として情報を公開すべきである。

②職員の資格・処遇の引上げ

人づくりの視点で放課後活動の充実を図るには、職員の質を高めていく必要がある。諸外国でも学童保育の職員の質が問題となっているが、フランスやスウェーデンでは、学童保育の指導員についての公的な資格制度があり、オーストラリアでは働きながら上位資格を取得していくのが慣例になっており、それをサポートする体制がある。日本でも、学童保育の職員（家庭保育者を含む）に公的な資格制度を設け、一定割合の有資格者を配置するといった基準が必要であり、さらに、職員の研修の機会の充実や、優秀な人材が確保できるように労働時間や賃金などの処遇を上げていくことも重要である。

日本では学童保育に指定管理者制度が導入されたことで、職員が安心して長く働くことができず、職員の能力向上が一層困難になった。これに対し、フィンランドでは、学校の特別支援アシスタントと学童保育の指導員の職務を統合することで、フルタイムの安定した職にすることなども検討されており、スウェーデンでは、学童保育の職員が学校で音楽、スポーツなどの科目を受け持つことが増え、給与水準が高まったとの報告もされている。学童保育や児童館については、指定管理者制度の対象からはずすことも検討すべきであり、必要となる資格を明確にし、処遇を引き上げていくことで、雇用創出としての意義にも注目すべきである。

神奈川県藤沢市では、すべての学童保育が民間に委託されているが、個々の学童保育が職員を採用するのではなく、財団法人藤沢市青少年協会がほとんどの学童保育を運営しており、職員の採用や研修が一元化されている。この財団法人は藤沢市が青少年の健全育成を目的に95年に設立したもので、学童保育以外の事業も行っており、職員は転勤で経験を積むこともできる。藤沢市のように、複数の学童保育の運営を一元化する動きは、他の地域でも見られ、学童保育が民営化されても、職員の能力向上が図れる仕組みとして注目される（注7）。

③活動メニューの充実と対象年齢の拡大

日本は韓国同様、私費負担で行われている塾・おけいこごとの比重が高く、経済的に余裕のある家庭の子どもを中心に民間のサービスを利用する傾向にあるが、不況によりその余裕のない家庭が増えていることを考えれば、私教育として行われていた部分を公的にカバーしていく必要がある。とくに、学童保育が基本的に対象としていない小学校高学年以上では、放課後に行く場所のない子どもが多く、たとえ学童保育や学校開放などが高学年を対象としていても、活動内容が魅力的でないことなどから利用されないケースが多い。

諸外国では日本と比べて、公的に提供されている放課後活動のメニューが多様であり、かつ対象年齢の幅が広い。学童保育の指導員が引率して地域のスポーツクラブや

図書館などに日常的に出かけたり、園芸や動物の飼育、音楽や芸術活動、語学教室、職業体験、ボランティアなどのほか、長期休暇中の学童保育についても、日帰りの遠足やキャンプなどの工夫がなされており、かつその利用料が家庭の所得に配慮されているケースもある。

日本の放課後子どもプランは、単なる安全な場所の提供にとどまることなく、従来家庭や地域で行われてきた人材育成を担うという視点で、その内容の充実が求められ、とくに放課後に行く場所に困る小学校高学年以上の子どもや、低所得家庭の子どもの利用が促進されるような工夫が求められる。諸外国のように、学童保育の対象年齢を引き上げたり、低所得家庭の子どもの放課後活動の費用を補助することなどの検討も期待される。

なお、具体的なメニューとして、諸外国では子どもの心身の健康に配慮した取り組みにも力を入れている。一つは、オーストラリアや韓国のメンタリング制度で、日本でも広島市がメンター制度（注8）を導入しており、親や先生以外に継続的にかかわる人の存在により、学習意欲や積極性の向上、不登校の改善などの効果がある。もう一つは、肥満防止などの観点からの運動プログラムで、イギリスでは子どものスポーツ参加率を上げる目標を掲げ、オーストラリアでも政府の出資による放課後運動プログラムがある。日本でも、放課後対策としてメンタリングやスポーツに注目するなど、活動メニューの多様化を図るべきである。

④放課後活動と学童保育の関係

放課後活動と学童保育の関係において、諸外国では、子どもが自由にゆっくり過ごせる保育的な機能と、子どもに豊かな体験の機会を与える教育的な機能の両方が必要であるという考え方がベースとなっている。イギリスの「拡大学校」では学童保育を必須として、それとは別に放課後活動の充実を図ろうとしており、放課後活動のメニューの充実は、学童保育とあわせて利用されることにより、結果的に学童保育の質を高めることにもつながると考えられている。また、スウェーデンでは、親が働いていない子どもも含め低学年では4人に3人が学童保育を利用しており、放課後活動のメニューの充実は学童保育のなかで行われている。

一方日本では、どちらかといえば学童保育が優先され、放課後活動のメニューの充実に予算が回っていない。人づくりや社会的統合の観点からは、イギリスのように学童保育外のメニューを充実させ、それを学童保育利用の有無にかかわらず、すべての子どもが利用できるようにすることが望ましい。さらに、日本では昨今、親が働いていない子どもでも、専業主婦の孤立化、児童虐待の増加など、放課後を家庭だけに任せることが必ずしも適当でない。フランスやオーストラリアでは、子どもが親の束縛から離れる必要性も指摘されており、将来的には、親の就労の有無にかかわらずすべ

ての子どもに、スウェーデンのように保育機能と教育的機能を含む学童保育を提供していく方向も考えられる。

⑤放課後活動に対する学校の関与

諸外国では、学校が学童保育や放課後活動についても責任を持つケースがみられる。例えば、スウェーデンでは学校と学童保育は同一の理事会で運営されており、フィンランドでは学童保育を学校活動の一部とみなし、校長の監督下にあることを基礎教育法において規定することが議論されている。イギリスでは、Ofstedの学校評価が放課後活動も含めて総合的に行われ、教員には子どもの放課後活動に関心を持つことが期待されている。放課後活動の充実、成績の向上などを通じて学校の改善につながることから、学校が放課後対策にも積極的に関与する方向に向かっている。

この点、日本の放課後子どもプランは、市町村の教育委員会が主管部局とされているが、学童保育は福祉部局の担当であることなどから、学校や教員は学童保育に責任を持ったり、関心を払うことに積極的とはいえない。教員の多忙化が問題となるなか、放課後のことにまで関わりたくないという学校側の事情もあるが、諸外国のように放課後の充実がなければ学校運営が困難になることを十分に認識して、学校は放課後活動全般に対して、より積極的な責任を果たすべきである。日本でも一部の学校や教育委員会が放課後の補習活動に投資する動きなどもあるが、今後は学業に限定せず、より広い範囲の放課後の充実に向けて、学校が積極的に関与することが期待される。

⑥多様なニーズへの対応

活動メニューの多様化にあたっては、特別なニーズのある対象に対するプログラムの提供について考慮する必要がある。諸外国では、社会的統合の観点から、障害を持つ子どもの放課後に特別な関心が払われており、障害を持つ場合にはより高い年齢まで学童保育の対象としている国がある。家庭の所得により、放課後活動に格差が生じないように、スウェーデンやフランスでは基本的にすべての子どもに学童保育が保障されている。イギリスでは貧困地域の遊び場の充実を図るなどの動きがあるほか、特別な才能を持つ子どもが、貧困家庭などであってもその能力を十分に伸ばせる環境を与えるということを意識して、放課後対策のメニューを考える動きもある。

日本の放課後対策は、平均的な子どもをイメージしており、個別のニーズにきめ細かく対応するまでには至っていない。放課後児童クラブガイドラインでは、対象児童として、「特別支援学校の小学部の児童も加えることができる」という表現であり、「利用の希望がある場合は可能な限り受入れに努めること」となっており、不利な環境の子どもを積極的に支援しようという姿勢が感じられない。また、受け入れた場合に職員の配置が十分でないため、他の子どもへの配慮が不十分になるケースもある。

人材育成の面で困難なケースに優先的に対応するとともに、放課後対策の対象はすべての子どもであるという視点が重要である。

⑦子ども・親の参画によるプログラムの充実

諸外国では、放課後活動の充実に当たって、プログラム作りの際に、子どもや親の意見を聞くことが重視されている。例えば、イギリスでは、ニーズにあっていないサービスが最も無駄であるとの考え方から、学校でどのようなサービスを提供するかについて、子どもの意見を聞くことになっており、フィンランドでは学童保育の計画作りに親が参加している。子どもや親の意見を直接聞いて、希望にあったサービスを提供することで、プログラムの参加率が高まり、財政面での効率も向上する。また、子どもの意見が反映されることで、子どもが社会に参画しているという意識が生まれ、非行などが減ることも、放課後対策の意義として注目される。

放課後子どもプランの実施に当たっては、市町村に運営委員会を設置することとされているが、そのメンバーに子どもを加えることや、あるいは小学校ごとに「放課後子どもプラン検討会議」（仮称）を設けて、子どもが議論する場を設ければ、子どもにとっての教育的効果も期待できる。

⑧企業との連携によるプログラムの充実

諸外国ではプログラムの充実にあたって、地域の非営利団体、教会などの協力を得るケースが多いが、イギリスでは教育活動に貢献したい企業と、職業体験の場など企業に協力を期待する学校とをつなぐ機関があり、それにより企業と学校双方にとってメリットのあるプログラムが提供されている。次世代育成支援対策推進法は企業に対して、従業員の子育て支援に加え、地域の子育て支援活動に対する貢献を求めており、日本でも小学生の放課後プログラムの提供に企業が協力する可能性に注目すべきである。放課後子どもプランでは、活動プログラムの企画・策定等を行うコーディネーターを配置するとしているが、コーディネーターは企業等の資源を生かして、豊かな放課後プログラムを開発することに着目すべきである。

(3) 親支援の充実

親を支援するという観点からは、待機児童の解消に加えて、以下のような検討も早急に求められる。

①小学生の親のワーク・ライフ・バランス

諸外国では、アメリカのように専業主婦家庭が少なく、比較的労働時間も長いため、放課後対策の必要性が高い国もあれば、フランスやドイツのように平均的に労働時間

が短いために、放課後の保育があまり必要とされていない国など、親の労働環境が放課後対策の在り方に影響を及ぼしている。日本でも昨今、ワーク・ライフ・バランスが活発に議論されているものの、小学生の親を含めた議論はされていない。学童保育のニーズを抑えたり、親自身のストレスを軽減することなどにより家庭教育の充実を図る方向で、短時間正社員制度の普及、育児休業法の短時間勤務等の措置を小学校まで延長すること、長期休暇制度の普及など、小学生の親のワーク・ライフ・バランスを促進する方策を検討すべきである。

②小学生の親に対するサービスの充実

諸外国において親が放課後対策のなかにどう位置付けられているのかをみると、フランスやスウェーデンなどでは、放課後対策が子どもを対象に考えられているのに対して、イギリス、アメリカ、韓国などでは家族全体を対象として意識しているという違いがある。これは、家庭の問題の深刻さの度合いによると考えられ、子どもの貧困率が高いイギリス、アメリカ、韓国では、家庭の問題に対応しなければ、子どもだけに対応しても成果が得られないという事情があると推測される。前述の通り、日本の子どもの貧困率は、イギリス、韓国より高く、OECD平均を上回っていることを考慮すれば、日本においても小学生の放課後対策を、家族全体を対象とする時期に来ていると考えられる。

親に対するサービスとしては、一方的な講習会ばかりでなく、イギリスのファミリー・ラーニングのように親子が一緒にプログラムに参加する方法も、親が子どもに対する理解を深めたり、親自身が学ぶきっかけになる。親に対する情報を一元化してインターネットで提供するなど、親が正しい選択ができるように支援したり、どこに相談したらよいかわからない親を専門機関に取り次ぐことなども期待される。ダイレクトメールや広告なども含め、子どもの教育に関する情報が氾濫しているなかで、親に対する情報提供の在り方について議論が必要である。

(注4) この点については、高所得層から相応の保育料を徴収することで、現状の公費負担でも保育の質を落とすことなく、待機児童の解消が可能という試算を参考にした(鈴木亘「保育制度への市場原理導入の効果に関する厚生分析」一橋大学経済研究所世代間問題研究機構ディスカッションペーパーNo.373、2008年)。

(注5) 2007年4月1日から2011年3月31日までに新設される施設が対象。

(注6) 東京商工会議所「少子化対策予算の拡充と両立支援策の推進について」(2008年)では、「保育ママについては、中小企業の遊休スペースを使い、従業員だけでなく地域の子どもたちも受け入れ、場所を提供した中小企業へ助成がされるような枠組みを構築すべきである」としているが、これについても小学生の学童保育を含めて検討すべきである。

(注7) 全国学童保育連絡協議会によれば、学童保育の運営を一括して財団等に委託している事例としては、札幌市(財団法人青少年女性活動協会)、仙台市(財団法人ひとまち財団)、堺市(堺市教育スポーツ振興事業団)などがある。また、学童保育連絡協議会が自治体内の学童保育の大半を運営している地域もある(埼玉県上尾市、草加市、所沢市、鶴ヶ島市、坂戸市、飯能市、日高市、ふじみ野市、福岡県宗像市、春日市、筑紫野市、大阪府熊取町など)。

(注8) 広島市青少年メンター制度は、小中学生が対象で、メンターと呼ばれる人生経験豊富な大人が、子どもと1対1で定期的・継続的に交流することにより子どもの成長を支援する制度で、2004年に日本で初めて導入され注目を集めている。メンターとの交流は、原則として1年間、放課後や休日を利用して、週に1・2回、1回あたり2時間程度で、交流場所は、子どもの自宅や担当のメンター宅、近くの公民館や公園などが想定されている。メンター制度の利用に関する費用は無料で、メンターには、市から交流1回当たり600円が支払われる。

おわりに

小学生はこれまで比較的問題が少ないと考えられてきたが、不況の影響、育児休業の普及、母子家庭の増加などで学童保育のニーズが急速に高まっていること、子どもの貧困が話題となるなど、塾やおけいこごとの費用負担が困難な家庭が増えていることから、政策として小学生の放課後を論じる必要性が高まっている。単に少子化対策の観点から、乳幼児期の対策を講じるだけでなく、持続可能な成長のためには、人材育成の在り方全般についての見直しが求められている。

今回、諸外国の動向を調査するなかで、放課後に関わる政策が、実に幅広く、またきめ細かく検討されていることに驚かされた。例えば、諸外国では、日本同様、放課後を学校で過ごす傾向が強まっているものの、一方で学童保育の子どもが地域の施設などに日常的に出かける例が目立ち、長期休暇中は自然のなかで過ごすなどふだんの日とは異なる場所で過ごすことが大切にされている。放課後の学校化が進むイギリスでは、放課後を過ごす学校にふさわしい校庭のデザインが議論されたり(注9)、冒険遊び場など地域の遊び場を充実させる動き、歩行者優先の新しい道路の設計など、子どもの豊かな放課後を実現するための空間の在り方が活発に議論されている。ドイツでは、高齢者と子どもが一緒に利用し、地域の人も気軽に立ち寄れるような施設などがあった。

また、日本の放課後子どもプランは「安全な活動場所の確保(注10)」を目指しているが、イギリスやオーストラリアのように内部の人間の安全性確保を目的に、採用の際に犯罪歴等をチェックするという議論はない。両国では、子どもが見るビデオなどに、子どもが見るうえで安全な内容かどうかを示すマークもつけられており、イギリスでは子どもの交通事故の問題に対して子どもの自転車教習制度が導入されたり、インターネットやテレビゲームの安全な利用などについても活発に議論されている。犯罪歴等までチェックされるのは、学校関係者によって子どもが殺される事件が起こるなど、安全に配慮せざるを得ない状況があるためであるが、日本でも昨今、学校教員や学童保育指導員による事件が起こっている(注11)。日本でも安全神話が崩壊しつつあり、またモータリゼーションやネット社会など、環境が大きく変わっていることへの対応が必要である。

諸外国の制度改革を後押ししている要因としては、他国との比較を通じて政策の見直しが行われたケースや、国内の事件を詳細に検証することにより現行制度の問題点

が明らかになり改革につながったケース、また政治家が現場の取り組みに感銘を受け、それを国レベルで実現したケースなどがみられた。イギリスでは政府が虐待事件に関する詳細なレポート作成を専門家に依頼し、そのレポートが子どもの政策を大きく変えるきっかけとなっており、マスコミではイギリスが子どもの福祉ランキングが最下位だったことを大きく取り上げていた。韓国はアメリカやイギリスの子ども関連の政策を参考に、We Startという政策を導入していた。スウェーデンの保育と教育の統合は、現場の取り組みに感銘を受けた教育大臣が、首相になったことで実現された。

日本の学童保育は、これまで当事者による運動が制度を動かしてきた経緯があり、政府は運動が起こって初めて対応するというという後追いの動きに止まり、政府の対応の不足を塾・おけいごとなどの民間ビジネスが補ってきたが、今後は日本政府も、国際的な視点から日本の教育や子どもの状況を議論し、諸外国の政策に学ぶことや、国内で起こった事件や自治体の取り組みなどからも積極的に学び、制度改革のスピードを速めることが期待される。

(注9) 英国教育・科学省より『アウトドア・クラスルーム—遊びから環境教育までの校庭づくり』(IPA日本支部訳、公害対策技術同友会、1994年)という資料も刊行されている。

(注10) 学校の安全については、2001年の大阪教育大学教育学部附属池田小学校の事件以降、様々な取り組みがなされ、2004年には文部科学省が「学校安全緊急アピール—子どもの安全を守るために—」を出し、同年には安全・安心な居場所づくりとして放課後子ども教室の前身である「地域子ども教室推進事業」がスタートした。しかし、これらはいずれも外部からの不審者侵入への対応であり、放課後子ども教室は、PTA関係者、退職教員、大学生、企業などの協力を得て実施されているが、子どもと接する人物の安全性に特段の配慮がなされていない。

(注11) 文部科学省によれば、わいせつ行為により懲戒処分を受けた公立学校の教師は2007年度139人で、8年連続100人を超えている。また、学童保育指導員が学童保育で顔見知りの小学生の女兒に対する強制わいせつ等の容疑で逮捕される事件なども報じられている(北國新聞2008年11月5日記事)。

(2009. 4. 23)