

## 子ども・子育て支援新制度とこれからの放課後児童クラブ

柏女 霊峰(淑徳大学総合福祉学部)

### 1.放課後児童クラブの課題

障害児を含むすべての子どもたちの豊かな放課後生活の保障は、児童健全育成の大きなテーマである。放課後生活保障に関しては、親の育児と就労支援の視点からも放課後児童クラブに注目が集まっており、子ども・子育て支援新制度においても改革の主要なテーマとされている。

放課後児童クラブの運営は厳しい。子ども家庭福祉政策を通覧した場合、この学童期、特に前半部分が政策のエアポケットになっている。その一例が、保護者からみたいわゆる小1の壁、子どもからみた小1プロブレムである。就学前の子どもたちは遊びと生活を通して発達保障が行われるが、小学校に入ったとたん、教科教育を通して発達の保障を行っていくこととなる。極端に言えば、いわば遊びと生活が切り取られてしまい、子ども自身が就学前の保育の場から学校生活にスムーズに移っていくことができない。これが小1プロブレムである。親からみた小1の壁と問題と子どもからみた小1プロブレム、この2つの問題の克服が必要とされている。

放課後児童クラブの課題は山積している。具体的には、「設置箇所数の不足」「大規模化」地域の安心・安全が損なわれつつある現状にあって、「活動時間・内容の課題としての行動・自由の制限」を行っていかねばならないこと、「実施場所、事業主体の多様化」「施設設備の課題として一部屋しかない、静養室のないクラブ」、さらには、「貧

弱な職員体制と処遇」、「利用児童の多様化への対応、特に障害児童や家庭養育基盤の脆弱な児童の増加」、「学校(教育)との連携不足」、「保護者との協力関係の希薄化」などが指摘されている。狭隘なクラブでの事故も指摘されている。「不十分な財政支援と利用料助成」が、貧困家庭の子ども利用を排除している現実もある。

### 2.放課後児童クラブの課題への対応

こうした状況を受け、放課後児童クラブに関しては、定員70人以上のクラブの分割化、放課後児童クラブガイドラインの策定等の改革が行われているが、財源不足やクラブ開始の歴史的経過もあり、十分な効果をあげているとは言い難い。ガイドラインは、歴史的経過から全国で多様な運営形態があり、一律の最低基準で縛ることが困難な状況にあることから、望ましい方向に誘導するための基準として策定された。なにより、需要の多さと設置箇所数の不足が、この問題の解決を遅らせているのである。

また、2007(平成19)年度からのいわゆる「放課後子どもプラン」構想が、制度の着実な進展を阻害した感も否めない。放課後児童クラブと放課後子ども教室は目的と機能を異にする活動であり、強力な連携は必要としても、それを一体化することはそもそも困難であった。そこに「一体化」が突然政府から打ち出されたため、混乱をきたしたというのが率直なところであろう。

### 3.放課後児童クラブの充実の課題

放課後児童クラブにおける運営の充実を

考える際、まず、第一に、欠くことのできない「保障すべきいくつかの原理」を確認することが必要とされる。まず、①切れ目のない支援がなにより必要であり、続いて、さまざまな養育基盤の弱い子どもたちがいるので、②親子の絆の形成と紡ぎ直しをしていく専門職のかかわりが必要であろう。さらに、③親子ともども多様な人とかかわりの保障が必要と考えられる。

続いて第二に、学齢期の子どもの豊かな放課後生活を保障するために、子どもの社会生活の現状の対する正しい理解、特に、小学校低学年期の子どもの発達特性に関する正しい理解とそれに基づく適切な配慮が必要である。発達支援の視点が必要である。

第三に、保護者の視点から考えたときに「小1の壁の克服」が大きな課題となる。保護者の就労状況の多様化が進み、家庭の養育基盤・機能が弱体化する傾向がある。生活保護の受給割合なども増えてきている傾向がある。加えて、地域のつながりの希薄化等が進行し、地域の安心・安全が阻害されている現状にある。こうしたなかで、保育所から小学校入学とともに「仕事と子育ての両立」問題が深刻化するという小1の壁問題が起こると、大きな生活課題として浮かび上がることとなる。

#### 4.放課後児童クラブの充実のために

このような放課後児童クラブの充実のためには、以下の3つの視点に立った方策が必要とされる。まず、第一には、「量的・質的整備」があげられる。政府が2010(平成22)年1月に策定した子ども・子育てビジョンにおいても整備目標が定められているが、これでもなお不十分である。現に、2008(平成20)年2月の新待機児童ゼロ作戦におい

ては小学校低学年児童の60パーセントに保障するとしており、現在の約2倍近くの整備が必要な計算になる。その際、放課後児童クラブの整備には、以下の3つの視点も必要とされる。すなわち、子どもの育ちの保障の資源、保護者の子育て支援の資源、地域再生の資源の三つの視点である。養育基盤の不安定な子どもたちが一定割合存在するということを考慮すると、ソーシャルワーク的な視点が特に大事になってくる。

第二に、障害児童の放課後生活を豊かにしていくという視点も欠かせない。2012(平成24)年4月に施行された改正障害者自立支援法・改正児童福祉法では、障害児の豊かな放課後生活を保障するための放課後等デイサービスや保育所等訪問事業が施行されている。放課後児童クラブにおける障害児加算に専門的支援の充実とともに、放課後等デイサービスの充実も大きな課題といえる。内閣府子ども・子育て会議の検討事項に、障害児支援を位置づけるべきである。

第三に、学校教育との有機的連携の保障が求められる。学校にはさまざまな豊かな設備があり、スクールソーシャルワーカーやスクールカウンセラー、養護教諭などのさまざまな専門職が配置されているし、保健室もある。学校との緊密な連携の確保は、放課後児童クラブの最大の課題といっても過言ではない。

#### 5.子ども・子育て支援新制度と放課後児童クラブ改革

新制度による放課後児童健全育成事業の概要は、以下のとおりである。放課後児童健全育成事業については子ども・子育て支援法第59条第1項第5号に規定する地域子ども・子育て支援事業として整理された。

対象は小学生であり、小学校4年生以上も対象になることを明記した。市町村が地域のニーズ調査等に基づき実施する旨が法定化され、今後、市町村子ども・子育て支援事業計画に量的整備等の基盤整備が規定される。また、これらの事業の質の確保を図るため、国は全国一律の基準を設定する。基準としては、職員の資格、員数、施設、開所日数・時間などについて規定することとし、資格、員数などが従うべき基準として規定される。

さらに、利用手続きは市町村が定めることとし、市町村が利用のあつせん、調整を行う。したがって、放課後児童クラブについて、当初、案としてあった放課後児童給付という個人給付の仕組みは採用されず、結果として現行システムが継続することとなっている。

#### 6.放課後児童健全育成事業の基準策定

2013(平成25)年度から、政府において放課後児童健全育成事業の基準が検討される。基準は大きく二種が想定される。第一はいわば全国一律の総則的基準であり、これは省令等で規定されることとなる。なかでも、職員の資格要件や員数などは従うべき基準として規定される。第二は、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知である現行の放課後児童クラブガイドラインを改正し、より良い方向に誘導する基準として策定される項目がある。

筆者ら(野中賢治ほか,2013)は今後の放課後児童クラブの基準のあり方について研究を行い、「改訂版・放課後児童クラブガイドライン」を取りまとめた(当日配布資料)。この基準は、13カテゴリー、38項目からなり、先行研究である平成19年版放課後児童ク

ラブガイドライン(みずほ情報総研,2007)について、その後の動向を踏まえて大幅に改訂したものである。特に、放課後児童指導員の役割を「子どもの育成・支援」と規定し、その内容を明定したこと、これまでの基準を引き継ぎ、職員の資格要件を児童福祉施設の設備及び運営に関する基準第38条の児童の遊びを指導する者(児童厚生員)としたこと、指導員を常時複数配置とし、集団の規模をおおむね40人程度までとしたことなどが特徴である。児童厚生員の資格要件が省令基準として基準第38条の要件を基本に明定される場合には、経過措置、例えば期限をつけての研修受講の義務化並びにその体制整備などが検討されなければならない。

#### 文献

- 1) 柏女霊峰[2011]『子ども家庭福祉・保育の幕開け』誠信書房
- 2) 柏女霊峰[2013]『子ども家庭福祉論[第3版]』誠信書房
- 3) 野中賢治・柏女霊峰・ほか[2013]『放課後児童クラブの運営内容に関する調査研究』平成24年度児童関連サービス調査研究等事業報告書
- 4) 日本学童保育学会編[2012]『現代日本の学童保育』旬報社
- 5) 野中賢治[近刊]「放課後児童指導員に求められる資質・技能と資格について」『仕事と子育ての両立を支援するサービスの連続性と整合性並びに質の評価に関する基礎的研究』分担研究報告書

