

はじめに——世田谷区における学童クラブ事業の発展と今後の課題

世田谷区学童保育クラブ父母会連絡会

会長 田嶋 信雄

I 世田谷区における学童クラブ事業の発展とその特徴

世田谷区では、働く母親の社会的進出の拡大と学童クラブ（学童保育所）設置要求運動のねばり強い展開にともない、1960年代半ばより約30年間にわたって学童クラブが徐々に設置され、1990年代半ばには、ほぼ区内全域をカバーする学童クラブサービスが行き渡りました。さらに、世田谷区の学童クラブは、設置環境こそ単独学童クラブ、児童館併設クラブ、学校内クラブなど様々でしたが、区が区の施設を利用して公的に運営する、つまり「公設公営」（しかも、おやつ代を除き、保育料は無料）という運営形態が顕著な特徴をなしてきました。

現在、日本全国の小学校区のうち約半数にしか学童クラブが存在しないこと、さらに、多くの学童クラブが父母会の自主運営や委託という形態をとり、行政からの細々とした補助金を得つつも保護者の高負担による苦しい運営を強いられていることを考え併せれば、世田谷区の学童クラブサービスは、それなりに先進的であったと評価することが出来るでしょう。

もちろん、そうは言っても、学童クラブへの入室を希望しても入れない、いわゆる待機児童の問題などもありましたし、現在でも、たとえば成城さくらなどでは多数の待機児童を出し、深刻な問題となっています。

II 「BOP」事業の開始——いわゆる「全児童対策」

このように世田谷区では学童クラブ事業が発展・充実してきましたが、一方で、いわゆる少子化現象が進展し、小学校で空き教室が増加してきました。世田谷区は、1995年より、こうした余剰施設を利用して放課後の子どもたちに「遊びの場」を提供することを目的とした「BOP」（Base of Playing）事業を開始しました。これは、学童クラブのように特定の要件を満たした家庭の児童のみを対象とする事業とは異なり、小学校の全児童を対象とするという意味で「全児童対策」と呼ばれました。行政上も、学童クラブは保健福祉部児童課、「BOP」は教育委員会の管轄という形で別扱いであり、学童クラブ関係者も、多様化する児童サービスへのニーズに対応するものとして、基本的には「BOP」事業を評価しました。

III 「新BOP事業」の開始——学童クラブと「全児童対策」の統合

その後世田谷区は、「BOP」と学童クラブ事業には「遊びという共通性がある」との理由で、この2者を統合した「新BOP」という施策を1999年度より開始し、2004年度を目途に世田谷全区の小学校に導入することを決定しました。これにともない、単独クラブ・児童館併設クラブが廃止されて小学校内に移ることとなり、今年度は世田谷区64校のうち53校で新BOPが実施されています。

この施策の特徴としては、1) 原則として学童クラブの定員制を廃止する、2) 6年生まですべての学年が利用出来る（学童クラブは原則3年生まで）、3) 学童クラブ児童は既存のクラブより1時間延長し、6時まで利用することが出来る、4) 夏休みなど学校休業日も「BOP」を運営する、などの点が挙げられています。

また、このため、「新BOP」政策の利点としては、1) 待機児童問題が解決される、2) 学童クラブ児童とその他の児童の「垣根」がなくなる、3) 異学年交流が促進される、4) 小学校内に設置されるため、児童の動線が短く安全である、などの点が区より主張されました。

IV 「新BOP」の問題点（1）——学童クラブ機能の低下

区はこの「新BOP」政策の導入に際し「学童クラブ機能を低下させない」と主張しましたが、にもかかわらず実際には以下のような学童クラブ機能の後退が見られます。

- 1) 定員を設けないため、大規模校では80人から100人を越す児童が入室しており、学童クラブの適正規模（おおむね30～40人程度）を遙かに越えています。これでは「待機児童問題の解決」とはとても言えません。児童が多すぎるため、出欠確認が徹底しなかったり、児童全員へ十分な目が届かなくなったり、手をかけたおやつや行事が少なくなるなどの弊害も出ており、さらに父母会運営にも深刻な影響が生じています。
- 2) 以前の「学童クラブ設置基準」においては、児童1人当たり1、5㎡以上という面積基準を設けていましたが、「新BOP」に移行したクラブではこれが撤廃されたため、多くの「新BOP」で施設面積が不足しています。100名以上の登録児童クラブも、10名以下の登録児童クラブも、標準設置基準（「おおむね2教室程度」）に違いがありません。
- 3) 以前は50人の定員に3人の常勤指導員を配置していましたが、現在はどんなに入所児童が多くても常勤職員は2人まで、多くを非常勤職員やPP（プレイングパートナー）に頼っています。非常勤職員・PPは待遇の面からも、また区の制度（採用は5年まで）の関係からも、定着率が低く、子どもたちは、自分が誰と放課後を過ごしているのか分からないこと

がしばしばです。

V 「新BOP」の問題点（2）——「BOP」との同居に由来する問題

本来「生活の場」の確保を目的とした学童クラブと、「遊びの場」の提供を目的とした「BOP」とでは制度上の趣旨が異なっているため、いくつかの運営上の問題が出てきました。

- 1) その典型は、おやつの問題です。「BOP」児童にはおやつは出ませんが、生活の場としての学童クラブでは、栄養補給の面でも、生活にリズムをつけるという面でも、おやつは不可欠です。いくつかのクラブでは、カーテンなどで「BOP」児童から隔離しておやつを食べさせていますが、それにとともなう児童の心理的な問題は残るようです。
- 2) 長期休暇の場合、学童クラブ児童はお弁当を持参しますが、「BOP」児童についてはお弁当持参を禁止しているところもあります。これに学校の「再登校禁止」規則（交通安全上の観点から、いったん帰宅した児童に再登校を禁止すること）が加わると、学童クラブ児童と「BOP」児童の間の生活上の懸隔が生まれ、とくに兄弟姉妹の場合、大きな問題が生じています。
- 3) 学童クラブ児童と「BOP」児童の数が多く、両者の行動パターンも異なるため、避難訓練などの実施が難しいようです。

VI 「新BOP」の問題点（3）——「学校」との同居に由来する問題

「新BOP」導入にともない、学童クラブは学校の間に入ることとなりました。これには、すでに述べたように、安全上プラスの面もありますが、以下のような葛藤も生じています。

- 1) 教育委員会（学校および「BOP」）と保健福祉部児童課（学童クラブ）との共同主管が、現場にも一定の行政上の混乱を生んでいるようです。また、「学校の間をお借りしている」という意識から、指導員が学校やPTAに過度に気を使い、児童の指導以外のことに神経をすり減らすこともあるようです。
- 2) 共用スペースなどの利用に関し、学校やPTA、クラブ活動などとの調整が難しいことがあります。
- 3) 学校の規則と「新BOP」の規則が違うこと（例えば遊具の扱い）が多く、児童に混乱を生じることがあります。
- 4) 保健室が使える場合は良いのですが、学校によっては「新BOP」運営時の保健室利用に一定の条件を付けているところもあるようです。また、救急車を呼ぶなどの際、学校に知らせたか否かでトラブルが生じたこともあります。
- 5) 今まででは学級閉鎖や台風など非常時の場合も学童クラブへ行けたのですが、学校は、学級閉鎖・非常時などの場合、学内にある学童クラブに児童が参加することを欲しない傾向にあり、しばしば対応の混乱が生じています。

VII 障害を持つ児童への対応

「新BOP」は定員を廃止したにも関わらず、障害を持つ児童に関しては事実上定員を設けています。また、障害のため高学年で学童クラブ入室を求める児童にも、門戸を閉ざしています。これに対し「世田谷区保健福祉サービス苦情審査会」は、ある事案において「本区の学童クラブによる障害児の処遇としては、定員制の下で、小学5、6年生まで特例延長を認めるように制度改革をすることが望ましい」との意見書を提出しています。にもかかわらず区は「予算編成方針」を理由に積極的な改善の姿勢を見せず、極めて大きな問題を残しています。

VIII 「新BOP連絡協議会」の活性化を！

上に述べた「新BOP」の問題点には、構造的・制度内在的な問題もありますが、その多くは、区の適切な指導や現場での十分な話し合いと調整があれば解決可能な問題です。区は「各新BOPの問題は連絡協議会で決めて欲しい」と現場に下駄を預け、区としての統一的な「新BOP内学童クラブ運営要綱」の策定にまったく意欲を示していませんが、そうであればなおさら、各「新BOP」の連絡協議会（学校・PTA・区・学童クラブ父母会などで構成）での議論と合意を重ねていくことが大切です。事務局長に、少なくとも1学期に1回は連絡協議会を開くよう要望していきましょう。

IX 全国の働く保護者とともに

世田谷区の学童クラブ事業が全国の先端を行くものであったことは述べましたが、今度は逆に多くの自治体が、世田谷区の「新BOP」にならって「全児童対策」と学童クラブを統合し、学童クラブ事業を縮小しようとしています。さらに川崎市では、世田谷区の先を行き、「わくわくプラザ」と称する全児童対策（「BOP」の川崎版）の下で学童クラブを全廃する決定を行いました。世田谷区でも、この川崎市の事例にならい、常勤職員を非常勤化したり、さらには学童クラブを廃止したりする可能性があることは否定できません。このため、世田谷区の「新BOP」をより良いものとしていくことは、たんに世田谷区の児童及び保護者のためのみならず、全国の学童クラブの将来にとっても重要な意味を持っているのです。学童クラブのいっそうの発展のためにともに努力していきましょう。