

タイトル	「近隣サービス」論に基づく学童保育の組織化の研究
著者	伊藤, 好一; Ito, Koichi
引用	
発行日	2020-03-20

『「近隣サービス」論に基づく学童保育の組織化の研究』

【論文要旨】

北海学園大学大学院 経済学研究科
経済政策専攻 博士（後期）課程 3年
7214102 伊藤好一

序章 研究の目的

近年、わが国では様々な貧困問題が指摘されており、その一つに「子どもの貧困」がある。そもそも、「子どもの貧困」など様々な貧困問題は、近年、世界的に色濃く表れている「新自由主義」と呼ばれる政治経済思想とも無関係ではない。わが国における新自由主義的政策の推進は、グローバル化した資本主義的市場経済の拡大および「自己責任論」の蔓延を伴いながら、人々の労働・生活の両面に深刻な被害をもたらしている。その被害の一端が、様々な貧困問題であり、「子どもの貧困」として現れている。特に「子どもの貧困」については、子どもは家族や地域に依存する度合いが高いという特徴をもつことから、より一層、迅速な対応が求められるべき問題であると言える。

「子どもの貧困」について検討するときの論点の 1 つとして、地域コミュニティとの関連が挙げられる。元来、子育ては親や家庭だけが担うものではなく、親類縁者やご近所からの協力や公的支援などを受けて行われることが当然であった。その点からみて、子育てなどの生活ニーズへの対応の受け皿として、地縁・血縁的な地域コミュニティは重要な役割を担っていた。近年、現代資本主義の下でコミュニティのあり方が変容あるいは崩壊しているならば、それに代わる地域社会と人と人の共同・協同・協働のあり方、新たな社会サービスのあり方として、目的意識的に形成され特定の関係に限定しない開かれた人々のつながりとしての“新しい”地域コミュニティを追求する必要性が出てきている。同時に、子どもの貧困対策を進めるためには、行政の施策を待つだけではなく、民間や非営利組織による実践にも注目する必要がある。こうした具体的実践を明らかにすることで、行政による子どもの貧困対策の不足部分や課題が明らかとなり、より理想的な子どもの貧困対策にも繋がってゆくと考えられる。

生活ニーズに対する地域コミュニティにおける実際の対応状況を概観したとき、関連する先行研究の代表的なものとして、「近隣サービス」論があげられる。「近隣サービス」論は、連帯経済に関する研究アプローチの 1 つとして、フランスのジャン＝ルイ＝ラヴィルらによって提起された概念である。本論文では、ラヴィルによる「近隣サービス」論を整理し、“新しい”地域コミュニティのあり方を検討していくための概念ツールとして活用する。また「近隣サービス」論の現実的な対応を検討するための具体的事例について、注目すべき実践の 1 つとしてわが国の学童保育を挙げることができる。わが国の学童保育は、主に都市部の保護者たちを主体とした共同保育および児童の保育・生活の場を求める市民運動から誕生しており「近隣サービス」の 1 つと捉えることができる。

以上をふまえ本論文では、“新しい”地域コミュニティ形成の展望を描くためのプロセスとして、「近隣サービス」論に基づいた学童保育実践の分析を行うこととする。そのための具体的課題として、本論文では以下の 2 点を設定し、その結論を得ることが目的である。

- ① 「近隣サービス」論の特徴を整理しつつ現実的課題を提起し、それに対応しうる組織のあり方について具体的事例を基に明らかにする。
- ② 学童保育実践がもつ“新しい”地域コミュニティ形成への貢献の可能性について具体的

事例を基に明らかにする。

第1章 「近隣サービス」論の特徴と現実的課題

第1章では、連帯経済の研究アプローチの1つである「近隣サービス」論の特徴を確認し、その概念を現実に対応させていくときに検討すべきであると考えられる課題を提起する。

ラヴィルによる「近隣サービス (services de proximité)」論は、「近隣サービス」と呼ばれる特徴的な対人社会サービスの分析を行い、その中にみられる共通性の検討を通じて連帯経済の理論化に貢献する研究アプローチである。

「近隣サービス」論は、①人々の生活ニーズの表出に基づくサービスの立案、需要者も含めた様々な立場の人々の参画、組織内の民主的コミュニケーション、合意に基づく決定という一連のサービス形成過程の意義、②互酬原理に基づく人間関係や資源を基礎としつつ市場原理や再分配原理に基づく資源も活用するというハイブリッド化の重要性を提起する概念である。

また、「近隣サービス」形成組織には、互酬原理に基づく人間関係のもとの社会関係資本の蓄積が進められると考えられたうえで、たとえ互酬原理に基づく人間関係（従来の地縁・血縁的なコミュニティ）が希薄な地域であっても、生活ニーズに即した「近隣サービス」形成のための組織化、そしてその形成過程で組織内に蓄積される社会関係資本を活用した新たな「近隣サービス」形成および組織化という一連の展開の可能性も提起されている。

このように「近隣サービス」論を捉えたとき、その概念を現実に対応させていくためには検討すべき課題がある。それは、「近隣サービス」形成を維持・強化するためには互酬原理だけでなく市場・再分配原理に基づく資源の調達＝資源調達のハイブリッド化が求められるにも関わらず、ハイブリッド化するが故に危機が生まれるという矛盾をはらむという点である。この矛盾にどのように対応するのか、その対応のための組織のあり方にはどのような形態があるのか、ということについて具体的に検討していく必要がある。特に再分配原理に基づく資源調達は、先に述べた新たな「近隣サービス」形成および組織化を展開するときに必要とされるものでもあるため、その対応は「近隣サービス」形成を起点とした“新しい”地域コミュニティ形成のプロセスを描くうえで十分に検討されるべき現実的課題である。

第2章 わが国における「近隣サービス」としての学童保育の論点

第2章では、わが国における「近隣サービス」の1つである学童保育の運動及び制度の変遷を確認しつつ、学童保育実践が抱える課題を提起する。

わが国における学童保育の本格的な始まりは1948年の今川学園における学童の保育を措置児扱いで行った取り組みに求められる。その後学童保育は、いわば草の根的に広がりを

みせていくこととなった。

1960年代に入ると、学童保育への公的支援もみられるようになる。ただし、当時の国の対応としては、旧厚生省によるカギっ子問題に対する全児童対策としての児童館への国庫補助（1963年開始）と旧文部省による「留守家庭児童会育成事業」（1966年開始）が開始されており、学童保育はその谷間の問題として本格的な対策がたてられないまま推移した。1967年には学童保育に関わる指導員と保護者による「全国学童保育連絡協議会（以下、全国連協）」が発足し、学童保育への公的支援を求める運動を強めた。それにより、旧厚生省は「都市児童健全育成事業」（1974年）を開始し、その1つとして学童保育（児童育成クラブ）事業が位置づけられた。しかしこれは、児童館が整備されるまでの「過渡的・一時的措置」とされたものであった。

1990年代に入ると、学童保育は全国的な広がりをもたせることとなった。1991年には、「都市児童健全育成事業」を発展的に廃止し、「放課後児童対策事業」を開始した。当施策は、これまで児童館で対応するとしていたものとは異なり、児童館を学童保育の拠点の1つとして位置づけた点に大きな特徴がみられる。その後、1997年第140回国会で児童福祉法等の一部改正により、学童保育が「放課後児童健全育成事業」として法制化（1998年4月1日から施行）され、社会福祉法に第2種社会福祉事業として位置づけられた。当施策では、これまで「遊びを主とする健全育成」事業とされていた学童保育が、「適切な遊び及び生活の場」を提供する事業であると定義された点に大きな特徴を持つものである。

このように、旧厚生省では学童保育を放課後児童健全育成事業に位置づけ、「保護者が労働等により昼間家庭にいない」児童にむけた事業として推進した。一方、旧文部省および文部科学省では全児童対策として事業を推進した。2007年、文部科学省と厚生労働省の連盟で「放課後子どもプラン」が策定された。当施策は、これまで各省で推進されていた事業の一体化を進めるものである。全国連協ではこのような変化に対し、「放課後子どもプラン」に関する発表があった2006年から、目的の異なる2つの事業への一体化ではなく学童保育の拡充が図られるように要請行動を起こしている。

2014年5月、これまでの「放課後子どもプラン」を継承発展させた「放課後子ども総合プラン」が策定された。これは、女性労働力の確保による経済成長戦略としての放課後対策という性格を強く打ち出し、かつこれまでと同様に全児童対策との一体化が強調された施策である。その後、2018年9月にはさらに継承発展させた「新・放課後子ども総合プラン」が策定されており、ここでも女性労働力の確保と待機児童の解消を“お題目”とした一体化の推進がより強調されている。2019年5月31日には、参議院本会議において第9次地方分権一括法案が可決・成立した。これにより国が定める学童保育の職員配置基準の「参酌化」が強行され、各自治体の判断によって指導員1人での運営も可能となった。

このような学童保育の現状をふまえて、学童保育実践が抱える課題についての2つの論点が提起できる。第1に、資源調達のハイブリッド化に伴う課題として、保護者と互酬的な関係を構築・維持しつつ、再分配・市場原理に基づく資源調達のバランスを保つような

組織のあり方について検討する必要がある。この論点は、第 1 章でみた「近隣サービス」論の現実的課題とも重なるものであり、「近隣サービス」論の展開としても深めるべき論点である。

第 2 に、地域コミュニティとの関連から、学童保育実践の中にみられる指導員と保護者の協働や、学童保育から派生した一見無関係にみえる活動の展開なども学童保育もちうる意義と捉える議論の必要がある。この論点は、学童保育実践の“保育の質”だけではない、様々な面における学童保育の意義の提起につながるものである。

第 3 章 「近隣サービス」形成における資源調達のハイブリッド化に対応する組織化 —函館市「NPO 法人函館市学童保育の会」を事例に—

第 3 章では、第 2 章で提起した第 1 の論点である、資源調達のハイブリッド化に対応する組織化について、「NPO 法人函館市学童保育の会」を事例として分析する。そして、「近隣サービス」形成組織がもつべき構造について提起する。

北海道函館市の学童保育運動は函館市連協を中心に、市民の主体的な活動によって展開されている。特に、要綱の規定や助成金額の決定などにおいては、函館市連協と行政の交渉によって決められる機会も多く積極的な関係構築の様子がうかがえる。函館市では、行政の委託のもと民間団体が運営する「公設民営」方式によってすべての学童保育が開所している。学童保育への助成金額や児童の学童保育入所率は年々増加しており、地域における学童保育の重要性の向上が確認できる。そのような函館市において「NPO 法人函館市学童保育の会」が設立し活動している。

NPO 法人函館市学童保育の会は、2012 年 3 月 27 日に承認、設立された NPO 法人である。函館市連協内「学童クラブ運営委員会」メンバーおよび加盟クラブの支援員たちが主体となって設立されている。函館市内の複数の学童保育所を加盟クラブとして運営されている。

当法人を「近隣サービス」形成組織の事例としてみたときに注目すべきは、函館市連協と当法人の連結による事業・運動の相互強化に努めつつ指導員と保護者の互酬的な関係構築にも配慮した組織のあり方を示している点である。「近隣サービス」形成組織においては再分配原理に基づく資源確保も必要となるが、そのときに重要となるのは行政との交渉および要求運動の推進である。すなわち、行政との関係構築をいかに進められるかが再分配原理に基づく資源確保の要となるであろう。その点を意識し、法人加盟クラブを函館市連協に加盟させることによる運動強化の意図を持ち合わせつつ設立された当法人の組織化は重要な意義をもつ。行政からの委託の受託→新クラブの設立→当法人および函館市連協への加盟→函館市連協加盟クラブ増加、という過程を経ることによる運動強化が目指されている。その中でも、起点となる行政からの委託を受託するための準備において、経営集約による財政基盤の強化が大きく貢献している。その点から、当法人は市場原理および再分配原理に基づく資源のハイブリッド化に対応する組織化として有用であることが確認でき

る。

一方で、市場および再分配原理に基づく資源の利用が増えることで、互酬原理に基づく資源の減少が起きうる点には注意が必要であろう。当法人にみられる経営集約は、近年の社会経済的状况による保護者の困難への対応（利用料減額、クラブ内活動による負担の軽減など）として有効である。しかし、そのような運営形態は、経営実務を担う指導員の役割を大きくし、実務的にも意識的にも保護者の参画が弱化していく可能性が強まる。当法人では、保護者の負担に配慮した参画のあり方として父母会設置が法人理念に掲げられている。経営面などの難しい話をする必要がなくなることで、保護者間や保護者－指導員間でのコミュニケーションの活発化が見込まれる。今後は、活発なコミュニケーションに基づく良好な関係を活かし、いかに様々な場面での協働や社会関係資本の蓄積といった方向に導けるかが、より一層の組織の強化を目指すときの課題となるであろう。またそのような活動は、指導員が主導的役割を担うこととなるであろう点も考慮し、指導員の処遇や労働環境の保全および公的支援増加の要求も重要な課題として挙げられる。

第4章 学童保育における新しい「近隣サービス」形成と組織化

－札幌市「しらかば台翼クラブ」、「NPO 法人つなぐ」を事例に－

第4章では、第2章で提起した第2の論点をふまえ、「しらかば台翼クラブ（以下、翼クラブ）」と「NPO 法人つなぐ」を事例とし、学童保育実践が新しい「近隣サービス」形成と組織化に寄与することを明らかにする。

札幌市における学童保育は「公設公営」方式の児童クラブ（児童会館児童クラブおよびミニ児童会館児童クラブ）と「民設民営」方式（補助金有り）の民間児童育成会（民間学童保育）および「民設民営」方式（届け出のみ、補助金なし）の事業所という3形態をもって運営されている。札幌市の児童の多くは児童クラブに登録しており民間学童保育における児童の登録数は減少傾向にある。しかし一方で、障がい児童の登録数は増加傾向にある。

その中でも翼クラブは、魅力的な保育サービスもさることながら、障がい児童の受け入れを先駆的に実施した学童保育として注目できる。翼クラブにおける障がい児童の受け入れ実施は、けっして商業的な判断や行政からの呼びかけによって決定されたわけではない。保護者の切実なニーズに対し、指導員・保護者による運営委員会内での意識共有および民主的な検討のもとで決定された。この経緯について「近隣サービス」論的考察を加えると次のことが言える。指導員と保護者の互酬的關係の構築および協働が推進される組織において、組織外からの切実な生活ニーズ表出があったことにより、社会関係資本を活用し新たな「近隣サービス」が形成された。これは、翼クラブの運営委員会の参画者間にみられる信頼関係と民主的な決定プロセスが有効に作用したことによる帰結であると考えられる。

翼クラブの他にもNPO 法人つなぐ（つばさ応援団、“いきいき”含む）、翼荒馬衆といった団体の結成の経緯や活動内容についても確認した。これらの団体について、活動目的や

結成時期などは様々ではあるが、民間学童保育所である翼クラブの参画者の交流の中から結成されている点に共通性をもつものである。この点について「近隣サービス」論的考察を加えると次のことが言える。これらの団体は、組織内の互酬的關係の構築・強化が進む翼クラブにおいて、外部環境（行政との関係や地域社会）からの影響や子ども達の成長によって生じた新たなニーズに対応するべく翼クラブの社会関係資本を活用しつつ結成された団体である。すなわち、これらの団体は翼クラブにみられる保護者間、指導員－保護者などにおける互酬的關係を基盤として結成されたのである。その後、これらの団体が地域に貢献する様々な活動を展開していることから、その基盤となった翼クラブの意義が改めて確認できる。

終章

終章では、第1章～第4章までの内容を確認しつつ、これまでに得た知見をもって「子どもの貧困」と学童保育に関して次の2点から考察を行ないつつ展望を論じた。

第1に、「子どもの貧困」と学童保育の関連についてである。学童保育は主に指導員が中心となり保護者との協働により子どもたちの生活と成長を見守り、サポートする事業として問題解消に貢献する活動である。互酬的な人間関係を基盤とした指導員－保護者間のコミュニケーションの活発化は、学童保育サービスの質の向上に寄与するだけでなく、子どもの生活と成長を保障するという目的のもとでの人間関係の強化、社会関係資本の蓄積にも資すると考えられる。第4章でみた翼クラブおよびNPO法人つなぐの事例をみると、学童保育で形成される人間関係は組織に参画する指導員－保護者および児童に限定されたものではなく、児童の成長や新しい保護者の参画に伴ってより広範に、ときには地域住民も巻き込んで展開される可能性を見出すことができる。この点をふまえ筆者は、学童保育は“新しい”地域コミュニティ形成の基盤となりうる活動であり、「子どもの貧困」問題解消の道筋を考えるうえでも大きな意義をもつと考える。

第2に、学童保育を取り巻く社会経済的情勢についてである。第2章でみたように、学童保育は主に高度経済成長期以降に進展する急速な都市化や核家族化、共働き家庭の増加といった旧来的大家族の変容により生じた学童期児童の保育ニーズに対し、保護者や指導員の協働の実践として展開され、「放課後児童健全育成事業」として法的に位置付けられるまでとなった。しかし、近年の新自由主義的政策の推進は当然ながら学童保育にも大きな影響を与えており、その一端として「新・放課後子どもプラン」の策定などにみられる全児童対策との「一体化」の推進や指導員の資格や配置基準の「参酌化」といった基準の緩和や財政支出削減が強く要求されているものと考えられる。このような状況にあるからこそ、学童保育をはじめとした「近隣サービス」形成組織には、組織の合理化などによる自律性の強化と併せて政府との交渉・調整、すなわち再分配原理に基づく資源を積極的に獲得していく運動面の強化も求められるのである。そのように考えたとき、運動面の強化の1つとしてネットワーク形成が有益であろう。類する組織がネットワークを形成し集団で行

政と交渉していく、このようなネットワークのあり方を考えるときに、NPO 法人函館市学童保育の会にみられる事業と運動の連携は特筆すべきものである。当法人は、組織基盤を活用し新たな組織を設立→運動体に加盟→加盟数増加による運動強化→円滑に交渉を進め助成金の増額交渉→組織基盤の強化…という循環を組織として構築しようとしている。このような組織の実践は、学童保育実践のみならず、「近隣サービス」論にも新たな視点を提起するものとする。

最後に、新たな子ども支援に関する動向について述べる。近年、新たな子ども支援の取り組みとしてこども食堂が全国的に展開されている。国からの助成金の対象などになっていないにも関わらず、全国的に急速に展開されており注目すべき取り組みである。しかし、まだ開始されてから日も浅く、こういった動きを捉えつつどのように概念・理論的に捉えていくかということが今後の課題として残される。

補章 新たな「近隣サービス」としてのこども食堂の現状と協同組合の関与

「子どもの貧困」問題を背景に、食事支援を起点に子どもたちを中心とした地域の人々の交流の場・居場所づくりを目指す運動としてこども食堂に注目が集まっている。筆者は、近年急速に増加しているこども食堂の動向と意義を把握するために、北海道のこども食堂運営者および参加者、こども食堂への支援を実施している協同組合関係者への調査を行った。本章では、その調査結果からみえるこども食堂の現状と意義および協同組合の関与のあり方について論じた。