

日本における青少年の放課後サービス体系についての考察

—政府、企業、コミュニティの共同参画を中心に

丁 諾 舟

要約

中国政府は『双減負』政策を発表することにより、青少年の放課後生活を豊かにすることは新たな課題となった。日本の状況は中国と似ており、かつて青少年の放課後の管理不足により、多くの社会問題が引き起こされていた。これに対し、日本政府は放課後サービスの運営に直接関与し、政府、企業、コミュニティがそれぞれ責任を負い、共同で青少年放課後サービス体系を模索した。政府はサービスの主幹となり、基礎的な放課後サービスを社会福祉として国民全体に提供し、コミュニティは高齢者と青少年の相互援助関係を結成させ、共同生活の中で地域の伝統文化を伝承し発展させた。企業は高級プレミアム的な教育サービスを提供し、一部の家庭のニーズを満たした。三者が共同で参加する放課後サービス体系は出産コストを効果的に低減させ、青少年の放課後生活を豊かにし、コミュニティ内の人間関係を強化した。その運営メカニズムは中国の参考になりうる。

キーワード：放課後サービス、双減負、学習塾、コミュニティ、出産コスト

2021年7月、中国の国務院および教育部が相次いで政策を発表し、義務教育段階の学生の負担を軽減し、学校外の教育機関の運営秩序を整備することを要請した。一連の政策は、従来の教育体系の多くの弊害を是正し、人材育成の構造を改善するが主な目的でありながら、出生コストを実質的に下げることがも目指している。中国の人口年齢構造の改善に大いに役立つことが期待されているが、同時に義務教育段階の学生の課外活動を豊かにする新たな要求を提起した。

日本もかつて、中国に類似した状況が存在した。1950年代から、日本の共働き世帯やシングルペアレ

ント家庭が増加し、多くの青少年が「鍵っ子」となり、一連の社会問題を引き起こした。同時に、高等教育の普及と社会競争の激化により、日本社会全体が学歴を過度に重視するようになった。そのため、多くの親は子どもを「学習塾」という商業的な教育機関に送り、放課後の保護と学習能力の向上を一挙に解決しようとした。大きな市場の可能性はすぐに学習塾間の市場シェア争奪戦を引き起こし、多くの学習塾は名門校や名教師を看板に、先取り教育を行い、学校の教育秩序を乱し、費用を急激に上昇させ、多くの家庭にとって大きな負担となった。青少年の心身の健康を保護するため、日本政府は徐々に政策を導入し、一方で政府直営の機関を設立し、青少年の課外サービスに直接関与し、他方で財政支援を通じて、各市町村が自身の強みを活用させ、青少年の放課後生活の責任を分担するように導いた。政府と自治体などのコミュニティの競争を目の前にして、商業的な教育機関は運営モデルの改革を余儀なくされ、政府とコミュニティとの相補的な発展を求めた。最終的に、日本は政府、商業機関、コミュニティがそれぞれの役割を果たす青少年の放課後サービスシステムを徐々に形成し、その経験と教訓は中国にとって参考になる。

中国には既に、日本の商業教育機関の運営モデルの調整に注目する学者がいる。例えば、高牟の「日本の民間教育訓練業界の自律モデル探究 — 全国学習塾協会を事例に」（比較教育研究、2018年08月号）や、姚琳、馬映雪の「日本の学校外訓練機関学習塾の治理探究」（比較教育研究、2020年01月号）、政府直営の課後サービス機関に関する研究として、劉明月の「日本の児童課後サービス政策分析及び啓示」（基礎教育研究、2020年08月号）がある。全体として、先行研究は政府と商業教育機関に関する比較的深い個別分析と実証研究を行っているが、政府、企

業、コミュニティの三者を課外サービスの一体として見る理論的研究には相対的に欠けている。

一、日本における「鍵っ子」現象の成因と危険性

日本における青少年の放課後時間の無管理状態は、1950年代初めに始まった。この時期、日本は戦後の廃墟から徐々に回復し、各生産部門は大量の労働力を必要としていた。出産後も働き続ける女性の数が増加し、労働時間も延長された結果、多くの母親が保育園や幼稚園、小学校の下校時間よりも遅く帰宅することになった。¹ 生活圧力に迫られた一部の家庭は、子供たちに鍵を首にかけさせ、一人で家に帰らせ、放課後時間を過ごさせる「鍵っ子」現象がこの時期により現れた。

1955年から、日本は高速経済成長期に入り、都市化の進展が急速に進んだ。夫婦と未婚の子供で構成される「核家族」が主流となり、放課後の放任状態も一般化した。核家族は都市化、第二第三産業の発展と人口流動の副産物であり、その本質は、家族構成員を減らすことで生活費を下げ、都市化に伴う経済的挑戦に対応するための選択である。都市化により、大都市で働く人々は、どちらかの親の居住地から遠く離れた場所での仕事と生活を余儀なくされた。また、人口の集中は土地価格の上昇と住宅費用の急速な上昇をもたらした。結果として、多くの若い夫婦は就職の都市で、どちらかの親を住まわせることができる住宅を借りたり購入したりすることが困難になった。都市化の影響だけでなく、核家族の比率の上昇は戦後の出生数とも密接に関連している。戦後の日本では、1947年から1949年にかけて第一次ベビーブームが発生し、合計特殊出生率は4.3に達し、つまり一家族に平均4～5人の子供が育てられた。² この時期に生まれた人々は1975年頃に一般

的に出産年齢に達し、たとえ親が一人の子供と共に生活する選択をしたとしても、残りの3人の子供は核家族を余儀なくされた。そのため、日本の核家族の比率は1960年代から上昇し、1975年には74%に急上昇した。³ 核家族は、日本の若い夫婦が生活費を考慮して自発的に形成した合理的な経済的選択であるが、それは根本的に親からの可能な支援を排除した。育児の分野において、都市で働く日本の夫婦は、親から子供の世話をしてもらうことが難しく、祖父母が孫の育児に関与しないことが常態となり、それが習慣化した。今日に至るまで、日本の合計特殊出生率は長期にわたって1.5付近で推移しているが、日本の祖父母は依然として孫の育児に関与する習慣や社会的雰囲気を持っていない。⁴ つまり、中国とは異なり、日本のほとんどの夫婦は、親の支援なしで子育てと仕事のバランスをとらなければならない。同時に、出産後も仕事に復帰する女性の割合は増加し続けており、これらの要因が合わさって、日本の多くの親が子供の放課後時間に参与することができなくなった。⁵

日本における放課後の放任現象の危険性は、すでに明らかにされている。まず、青少年の人身安全が大きな課題となった。1950年代から、一人で家にいる子供を狙った犯罪行為が日本各地で発生し、鍵の強奪、窃盗、猥褻行為も含まれている。大阪府枚方市では、家に一人でいる子供を狙った強盗殺人事件さえ発生した。⁶ 計画的な犯罪行為だけでなく、都市化による自然環境と居住用地の変化も、青少年の危険性を高めた。1950-1960年代には、日本の都市建設は初期段階にあり、機能区分の設計に合理性が欠けており、子供が利用できる遊び場や公園の数が少なかった。多くの青少年は主要な道路を横断して遊び場に行く必要があり、交通事故のリスクが高かつ

¹ 近江宣彦。東京都における学童保育の史的展開に関する考察 1950年～1960年代前半を中心に[J]。幼児教育, 2007, 19: 2-24。

² 内閣府。平成23年版子ども・子育て白書1 出生数, 出生率の推移 [EB/OL]。(2011-02-03) [2021-08-31]。https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2011/23webhonpen/html/b1_s2_1_1.html。

³ 国立社会保障人口問題研究所。人口統計資料集VII。世帯表7-11 家族類型別世帯数および割合:1920～2015年[EB/OL]。(2021-02-03) [2021-08-31]。http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/P_Detail2021.asp?fname=T07-11.htm。

⁴ 余田翔平, 新谷由里子。母親の就業と祖父母からの育児支援—「個体内の変動」と「個体間の差異」の検討 [J]。人口問題研究, 2018, 3: 61-73。

⁵ 厚生労働省。第1子出産前後の女性の継続就業率の動向関連データ集 [EB/OL]。(2016-07-03) [2021-08-31]。http://www.cao.go.jp/wlb/government/top/hyouka/k_39/pdf/ss1.pdf。

⁶ 三根佳祐。わが国における放課後児童対策の展開 [J]。大阪経大論集, 2011, 62: 151。

た。⁷ 次に、家庭教育の欠如があげられる。青少年の行動基準や知識体系は、学校教育と家庭教育の両者によって育てられる必要があるが、長期にわたる放課後の放任は家庭教育の深刻な欠如を引き起こした。多くの青少年は自宅の現金を盗むことから道を踏み外し、忙しい親が不正行為を発見し、修正するのが遅いため、悪い習慣がエスカレートし、最終的に犯罪行為に至った。1970年から、青少年の犯罪行為が急増した。⁸ 最後に、社会適応能力の低下が著しく問題となった。親と一緒にさまざまな人間関係に参加することは、青少年が交流能力を養い、社会に適応するために必要な修養を培う重要な機会であり、学校教育では代替できない機能である。しかし、放課後に一人で過ごす青少年は、ほとんどの社交機会を失った。また、1960年代から、日本の主要都市圏ではアパートや社宅などの閉鎖的な集合住宅が建設され始め、近隣との自発的な交流が減少傾向にあり、家に一人である青少年が社交の機会を得るのがさらに困難になった。

放課後の放任の危害に直面し、日本のほとんどの家庭は対処することができなかった。一部の幼稚園や小学校が自主的に放課後保育クラスを開設したが、需要に対して供給が不足しており、「鍵っ子」現象は根本的に解決されなかった。言うまでもなく、政府や社会の力が介入しなければ、日本の家庭や学校は放課後の放任問題を真に解決することはできない。

二、日本における青少年放課後サービスシステムの形成と確立

「鍵っ子」に最初に手を差し伸べ、放課後の放任問題の解決に着手したのは、市町村の自治体であった。1958年、東京都豊島区の豊川保育園、東京都北区の労働者クラブ保育園が「町内自治会」と協力し、「豊島児童クラブ」を設立し、放課後に保護者がい

ない子供たちに先生付きの遊び場を提供した。これをモデルとして、東京都、大阪府など都市化度の高い地域で、コミュニティによって設立・運営される青少年放課後サービスを提供する機構が次々と現れた。⁹ この動きはすぐに政府の注目を集め、東京都と大阪府は管轄地区内の「鍵っ子」の状況を調査し、放課後の放任問題を解決するための特別予算をねん出した。1963年、東京都は「学童保育事業運営要綱」を制定し、520万円を政府運営の試験施設の設立に充てた。¹⁰ このモデルは良好な成果を挙げ、東京都は徐々に予算を増やした。1965年までに、公立・公立民営の放課後サービスを提供する施設は119に急増した。¹¹

一方、大阪府の対策はあまり効果的ではなかった。1965年、大阪府大阪市教育委員会は地区内の「鍵っ子」の状況を調査し、1966年に市内の10校に特別クラスを設立し、放課後に保護者がいない子供たちを統一的に管理した。このモデルの最大の問題は、学校教師の専攻が子供の保育ではなく、そのため保育効果が理想的ではなく、教師の仕事量が大幅に増加したことであった。また、保育される青少年は、教師の保育を学校の授業の延長とみなし、反発が強く、家庭教育や社会教育の役割を果たすことが困難であった。¹² そのため、大阪市は早い段階でこのモデルを放棄した。

地方政府の取り組みはすぐに日本の中央政府の注目を集め、文部省（現・文部科学省）と厚生省（現・厚生労働省）が相次いで青少年放課後サービスの構築に取り組み始めた。最初に行動したのは文部省で、1966年に「留守家庭児童育成事業」を発足させ、「放課後に家に保護者がいない小学生を対象に児童会を開設し、上記の児童に生活指導を行い、青少年教育を支援する」ことを目的とした。児童会は学校や公民館など適切な場所で設立され、試運営の最初の年には5,000万円が配分され、174の試験施設が設

⁷ 三根佳祐。わが国における放課後児童対策の展開 [J]。大阪経大論集, 2011, 62: 154-155。

⁸ 法務省。令和元年版犯罪白書年齢層別検挙人員・人口比の推移[EB/OL]。(2019-11-01)[2021-08-31]。http://hakusyo1.moj.go.jp/jp/66/nfm/n66_2_2_2_1_2.html。

⁹ 斎藤次郎。放課後の子どもたち [M]。岩波書店, 1983: 137。

¹⁰ 厚生労働省。放課後児童クラブ関連資料 [EB/OL]。(2016-05-01)[2021-08-31]。https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000184120.pdf。

¹¹ 高橋悦子, 中田照子, 水野恵子, 宮田雪美。学童保育の課題と展望[J]。愛知県立女子大学・同短期大学紀要, 1965, 16: 119。

¹² 高森敬久。大阪市における不在家庭児童対策の実態とその問題点について [J]。社会学部論叢, 1969, 3: 120。

立された。¹³しかし、試運営期間中、最大の問題は場所の不足であった。高い人口密度の都市圏が急速に発展し、子供たちが遊べる公園や空き地が急速に減少した。この問題を解決するため、1969年に文部省は「校庭開放制度」を導入し、学校の運動場を共有することで場所の不足を解消しようとした。¹⁴しかし、文部省の取り組みは行政権限を越え、すぐに中止を余儀なくされた。文部省は主に教育を管理しており、その職責範囲は社会教育領域を含んでいるが、政策と予算は全国民に利益をもたらす必要がある。しかし、放課後に保護者がいない子供たちを対象とした特別予算は一部の人々にのみ利益をもたらすものであり、社会保障の一環であるゆえ、文部省の職責には含まれない。そのため、1971年に文部省は「留守家庭児童育成事業」と「校庭開放制度」を統合したが、特別な資金支援は提供されなくなり、これをもって文部省は一時的に青少年放課後サービスの業務から撤退した。文部省の資金支援が停止すると、多くの児童会が解散した。文部省の短期的な介入は、各学校が運動場、プール、体育館などの施設を開放させ、青少年の放課後の遊び場を増やすことに成功した。しかし、この時期に文部省は、人身安全の保障と遊び場の提供に主な目的を置き、計画的で組織的な娯楽を通じて青少年の人格育成を促進する教育体系を構築することができず、放課後サービスの理念および実践は依然として初期段階にあった。

文部省からバトンを受け取ったのは、社会保障を担当する厚生省であった。1976年、厚生省は「都市児童健全育成計画」を制定し、大都市特有の育児困難の解決と都市児童の社会福祉の強化を目的として、「児童育成クラブ」の設立と普及を核心内容とした。これにより、人口5万人以上の行政区には、少なくとも一つの放課後サービスを提供する機関が必要とされ、初年度の予算は1億1700万円であった。¹⁵児童

育成クラブは実質的に以前文部省が組織した児童会とほぼ同じであり、青少年に安全で組織的な遊び場を提供することを目的とした。文部省と異なり、厚生省は対象範囲を放課後に保護者がいない子供からすべての都市児童に拡大し、社会福祉の平等性を保証することに気を配った。厚生省の予算の支援のもと、各市町村において児童育成クラブは迅速に普及し、予算も安定的に増加しつつあった。1980年の財政予算は1億4969万円で、児童育成クラブは925箇所に増加し、1985年の予算は3億2655万円に上昇し、クラブ数は1996箇所に増え、1990年には予算が6億1643万円に増え、クラブ数は6708箇所に急増した。¹⁶1980年代以降、児童育成クラブは中小都市や農村地域にも徐々に拡大し、都市と地方の育児コストが共に軽減された。潤沢な財政予算が児童育成クラブの迅速な普及の主要な理由であった。

中央政府とほぼ同時に、日本の企業は青少年の放課後時間に潜む巨大な商機を発見した。1965年から、様々な教育機関が急速に発展し、従業員数と業界規模が徐々に拡大した。¹⁷これにより、主に2つのビジネスタイプが形成された。一つは学習塾で、家庭以外の場所で国語、数学などの教科指導を提供する教育機関である。もう一つは趣味を育つクラス（習い事）で、書道、ピアノ、スポーツなどの教科以外のものを教える機構である。¹⁸多くの日本の親は、放課後に一人で家にいるか単に遊んでいるより、放課後時間を使って学習能力を強化し、特技を身につけることを好む。特に1980年代以降、文部科学省は教育改革を推進し、教育内容と授業強度を大幅に削減し、「ゆとり教育」を実施した。多くの日本人親は、ゆとり教育が子供の知識レベルを低下させることを恐れ、学習塾を救いの手段と見なした。その結果、1985年には76%の小学生と62.5%の中学生が少なくとも一つの課外教育クラスに参加し、1993年に

¹³ 田中美奈子, 須之内玲子。学童保育の現状と課題 (その1) [J]。社会福祉, 1989, 30: 75。

¹⁴ 久川太郎。学校開放一特に校庭開放について。[J]。流通経済論集, 1973, 8: 79-80。

¹⁵ 厚生省。都市児童健全育成事業の実施について [EB/OL]。(1976-07-30) [2021-08-31]。https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00ta9010&dataType=1&pageNo=1。

¹⁶ 全国学童保育連絡協議会。学童保育数は980か所増の1万8475か所に、入所児童数は1万4000人増にとどまる [J]。全国学童保育連絡協議会報告, 2009, 8。

¹⁷ 経済産業省。平成30年特定サービス産業実態調査 (確報) [EB/OL]。(2019-09-12) [2021-08-31]。https://www.meti.go.jp/statistics/tyo/tokusabizi/result-2/h30.html。

¹⁸ 文部科学省。子どもの学校外での学習活動に関する実態調査報告 [EB/OL]。(2008-08-03) [2021-08-31]。https://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/20/08/08080710/001.pdf。

は84.4%と77.8%に増加した。¹⁹ これは核家族の比率とほぼ一致している。つまり、放課後時間に子供の世話をする時間がないほとんどの親は、企業に青少年の放課後生活を任せる選択をした。

企業の参入は、日本の青少年の放課後活動の豊かさと専門性を高めた。文部省や厚生省が導入した放課後サービス制度は、青少年の基本的なニーズを満たすことはできたが、企業はより高いレベルの発展的ニーズを満たすことを目的とし、多くの保護者から支持を得た。政府にとって、公立の児童育成クラブは政府の予算に大きく依存しており、企業が放課後に保護者がいない青少年の一部を引き受ければ、政府の財政負担は相応に軽減される。そのため、企業の参入は青少年の放課後サービスにおいて重要な役割を果たすはずであったが、1960年代においては放課後サービスは新興産業であり、業界を規制する法律や規則は未完備であった。1970年代に入ると、巨大な市場需要とルールの欠如が企業間の激しい悪競争を引き起こした。学習塾は学生の成績向上を唯一の目標とし、効果が早く現れる詰め込み式教育を手段として、不必要な学習負担を増やすだけでなく、学生の創造的思考を妨げ、学校の正常な教育秩序を乱した。²⁰ 同時に、多くの投機的な資本が教育市場を好機と見て投資し、学習塾と習い事クラスの規模の成長が速すぎて、教師の育成速度が業界の拡大に追いつかず、教育資格のない人が教育機関で教えるようになり、教育の質が低下した。²¹ 資本の参入は既存の業界秩序を変え、一部の機関は赤字を覚悟で高額を支払って有名講師を招き、客を引き付け、資本力の弱い小規模企業を倒して独占地位を獲得し、市場シェアを十分に確保した後に授業料を引き上げた。²² このような資本運用は自由競争の市場秩序を崩し、一方で家庭の経済的負担を増加させ、

他方で教育機会の不平等を助長した。

日本政府は当初、企業の参入を歓迎していた。文部省は既に、政府財政だけでは放課後サービスに対する多様なニーズを満たすことができないことを認識しており、個人や企業が社会教育事業を担い、児童会を組織し、放課後サービスに保護者がいない子供に生活指導を行う場合、文部省は一定の経費を支援すると明確に表明していた。²³ しかし、教育市場の混乱に直面し、日本政府は戦略を変更せざるを得ない。一方では法律や規則を強化し、協会を設立して資本の過度な浸透を制限し、教育機関を規制し、他方では公立の児童育成クラブのサービス品質を向上させ、市場の秩序を導くべく競争に参加した。²⁴ 1980年代末までに、日本政府の努力により、企業は法律と協会の監督のもとで、中学校や高校と争うような混乱状態がほぼ終了し、企業の機能は学校教育の必要な補完として限定した。これにより、政府、自治体、企業の三者が参加する放課後サービスの枠組みが基本的に確立され、政府は社会公平を原則として、すべての青少年に基本的な放課後サービスを提供し、市町村は政府の資金支援のもとで、地域の特色に合った活動を展開し、企業は一定の教育費用を負担する意思のある家庭に、より質の高い専門的なサービスを提供するようになった。

1990年代に入ると、少子高齢化が日本社会を悩ませる主要な問題となり、青少年の放課後サービスもそれに伴い変化した。出生コストの低減と人口増加の促進を目的として、日本政府は一方で公立の児童クラブのカバー範囲を拡大し、福祉を全民に普及させ、他方で放課後サービスの品質を高め、企業との差を縮小しようとした。厚生労働省は「都市児童健全育成」を都市・地方を問わない「放課後児童健全育成計画」に拡張し、法制化した。²⁵ 文部科学省は、

¹⁹ 文部科学省。子どもの学校外での学習活動に関する実態調査報告 [EB/OL]。(2008-08-03)[2021-08-31]。https://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/20/08/08080710/001.pdf。

²⁰ 姚琳, 马映雪。日本校外培训机构学习塾治理探析 [J]。比较教育研究, 2020, 1: 55。

²¹ 文部科学省。子どもの学校外での学習活動に関する実態調査報告 [EB/OL]。(2008-08-03)[2021-08-31]。https://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/20/08/08080710/001.pdf。

²² 岩瀬令以子。総合塾における授業過程の特質の様態と社会的意味—先駆的事例にみる総合化と中学受験との関係の考察 [J]。東京大学大学院教育学研究科紀要, 2008, 48: 81-91。

²³ 厚生労働省。資料11 学童保育数と国の補助金の推移 [EB/OL]。(2008-09-01)[2021-08-31]。https://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/09/dl/s0918-11d_0004.pdf。

²⁴ 姚琳, 马映雪。日本校外培训机构学习塾治理探析 [J]。比较教育研究, 2020, 1: 56-57。

²⁵ 厚生労働省。放課後児童健全育成事業について [EB/OL]。(2021-07-01)[2021-08-31]。https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/kosodate/houkago/houkago.html。

サービスの量の向上を目的として、地域文化に根ざした「地域児童教室」を運営する自治体に資金を提供し、地元への愛着を育む活動を放課後時間の主要な内容として、単純な遊びだけでなく、意義ある活動を行いた。²⁶ しかし、政府、コミュニティ、企業の三位一体の枠組み自体は根本的な変化はなかった。

三、日本の青少年放課後サービスの現状と主な欠陥

日本の青少年放課後サービスは、50年以上の発展を経て、現在では比較的成熟し安定している。政府、自治体、企業はそれぞれ固定された役割を見つけ、相互に干渉せず、補完し合っている。政府は主に社会福祉の公平性を担当し、特別な予算を割り当てて低価格の課後サービスを提供し、全ての国民が利益を享受できるようにしている。政府が主催する放課後サービス機関は主に二つのタイプに分かれており、一つは保育施設である「放課後児童クラブ」で、これは厚生労働省が担当し、もう一つは教育施設である「放課後児童教室」で、文部科学省が担当している。

放課後児童クラブには公立と民間運営の二つの形態があり、主に青少年に遊び場と安全保護を提供することが主な役割で、教育活動は行われぬ。厚生労働省は、課後児童クラブの各部屋に少なくとも二人の専任教師を配置することを要求し、そのうち少なくとも一人は「保育士」または「社会福祉士」の資格を持っている必要がある。これは、子供たちの安全を確保すると同時に、遊びの中に青少年の身心発展に有益な教育的要素を取り入れることを目的としている。2020年時点で、日本全国には課後児童クラブが26,625箇所設置されており、従業員数は165,725人、サービスを受ける青少年の数は130万人を超え、いずれも前年と比較して増加傾向にある。²⁷

放課後児童クラブの料金は地域に応じて設定されているが、全体的には非常に低価格である。例えば、新潟県上越市の放課後児童クラブでは、基本料金が月額6,000円で、同一家族の二人目の子供は半額、三人目以降は無料となる。²⁸ 他の放課後児童クラブも同様の階段式料金体系を採用しており、料金は上越市と大差はない。日本の平均月収は約30.9万円で、²⁹ ほとんどの家庭にとって、課後児童クラブの費用は家計に大きな負担を与えることはない。

文部科学省が主催する放課後児童教室は、基礎教育の強化を主要目的としており、各地の退職教員、退職技術者、大学生などのボランティアを主要な教員としている。これらの教室は、放課後時間を利用して青少年に三種類のサービスを提供する。第一のサービスは「学習指導」で、宿題の指導、予習、復習、課外知識などを含む。第二は「体験授業」で、実験、労作技術、芸術、英会話などがある。第三のサービスは「体育活動」で、経験豊富なボランティアの指導のもと、野球、サッカー、一輪車などの活動を行う。放課後児童クラブと異なり、放課後児童教室は不定期に開催され、開催頻度は地域のボランティアの人数に直接関連している。例えば、東京都小平市の放課後児童教室は年間約250回開催されるが、千葉県柏市の放課後児童教室は年間35回の開催に留まる。³⁰ これは地域の人口密度と人口構成が放課後児童教室の教育品質を直接的に決定しているためである。ほとんどの放課後児童教室では授業料は徴収されない。2017年時点で日本全国には放課後児童教室が17,615校あり、そのほとんどが小学校、中学校、公民館に設置されている。³¹

放課後児童クラブと放課後児童教室は、それぞれ文部科学省と厚生労働省の管轄下にあり、活動内容が異なるが、サービスの対象は放課後に保護者のい

²⁶ 地域子ども教室推進事業普及委員会。地域子ども教室推進事業実施状況調査報告書 [EB/OL]。(2006-02-03) [2021-08-31]。 https://manabi-mirai.mext.go.jp/document/houkoku_all.pdf。

²⁷ 厚生労働省。令和2年(2020年)放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)の実施状況 [EB/OL]。(2021-07-01) [2021-08-31]。 https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_15634.html。

²⁸ 上越市。放課後児童クラブ利用案内 [EB/OL]。(2021-07-01) [2021-08-31]。 <https://www.city.joetsu.niigata.jp/soshiki/j-gaku/lifeguide-329.html>。

²⁹ 国税庁。平均給与 [EB/OL]。(2021-04-03) [2021-08-31]。 <https://www.nta.go.jp/publication/statistics/kokuzeicho/minkan1997/menu/03.htm#a-1>。

³⁰ 文部科学省。放課後子供教室の取組・現状・課題について [EB/OL]。(2018-11-02) [2021-08-31]。 <https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/wg/hoiku/20181102/181102hoikukoyo01.pdf>。

³¹ 文部科学省。放課後子供教室の取組・現状・課題について [EB/OL]。(2018-11-02) [2021-08-31]。 <https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/wg/hoiku/20181102/181102hoikukoyo01.pdf>。

ない児童で、ターゲットはほぼかぶっているので、一定程度のリソースの無駄遣いにつながっている。この問題を解決するため、日本政府は2014年に「放課後児童総合計画」を発表し、両サービスを連携させ、青少年が同一地点で両方のサービスを享受できるようにした。この政策の影響で、クラブと教室の両方の機能を持つ施設が増加し、2020年までに5,557校が設立された。³²

文部科学省と厚生労働省はそれぞれ、青少年の放課後サービスの品質の向上を図っているが、財政的な制限により、提供されるサービスは基本的なものに限られ、企業の高級コースとの競合は困難である。この状況下で、地方自治体は政府サービスの重要な補完となっている。地域社会は「名教師による指導」を提供することはできないが、青少年に修養の向上、や教科書で学べない知識や技能を身につける機会を提供することができる。

日本の都市部においても農村部においても、各自治体は、青少年のケアと高齢者の介護という二つの重要な役割を担っている。この重圧の下で、一部の地域は思考を転換し、老人介護と子供の保育を一体化させた。自治体は、老人と青少年に集い場を提供し、互いに利益のある共生関係を築いている。³³ 高齢者は青少年の遊び相手、教師、保護者として機能し、青少年は自分の能力の範囲内で高齢者の日常生活を支援し、高齢者が体調不良を訴えた際には専門の介護スタッフに迅速に報告する。祝日には、青少年の両親も参加し、核家族を地域社会に溶け込ませる。高齢者にとって、これによって孤独感が軽減され、脳も活性化。青少年にとっては、安全の保障を得るだけでなく、非親族の高齢者との交流を通じて社交能力を鍛え、個人修養を高め、思いやりの精神を育み、より幅広い実用的知識を得ることができる。社会にとって、このモデルは被介護者を介護者に変え、人的資源を大幅に節約しうる。この考え方は日本の各地方で急速に普及し、一部地域では活動

範囲を屋内から屋外に拡大し、既存の伝統と融合する傾向も見せた。高齢者が登下校時間に交通指導を行い、祝日には青少年を率いて地域の特色ある活動を共同で開催し、さらには青少年を引率して夜間巡回に参加するなど、文化伝統教育と地元愛を自然に融合させている。³⁴ このモデルにより、青少年の保護者が家族から社会に拡大され、個々の家庭のプレッシャーが分散され、老若男女の相互作用により地域社会がより密接に結びつき、地域の有形・無形の文化も高齢者の記憶と青少年の体力によって復活し、これらの独特な知識と技能は商業機関では提供できないものである。

政府と地方自治体が提供する放課後サービスが青少年のニーズを基本的に満たしているため、日本の商業的教育機関は市場を独占して価格を引き上げることができず、サービス水準の向上と放課後青少年サービス体系における自身の位置づけの明確化を通じてのみ、政府や地域社会との競争で利益を得る可能性がある。企業の利点は、標準化された教育システムである。文部科学省が主催する放課後児童教室や自治体が主催するイベントは青少年に知識を伝えることができるが、教える主体の不確定性のため、伝えられる知識はしばしば断片的である。企業は異なり、提供されるサービスは多くの場合、長期にわたる研究と実践を経ており、教師チームの構築もより完全で、成果が比較的速く現れ、親の高い期待に応えることができる。学習の補助を主な機能とする塾や特技の育成を目的とするお習い事は、専門的で体系的で実用的なカリキュラムと「名教師」の参加によって顧客を引き付ける必要がある。宿題の手伝い、予習復習の監督、進学指導など比較的簡単な作業は、通常無料サービスとして提供される。³⁵ そうでなければ、放課後児童教室や自治体に顧客を奪われる可能性がある。しかし、企業と政府、地方自治体の関係は単純な競争ではなく、積極的な協力も存在する。企業は、従業員を定期的に放課後児童教室

³² 厚生労働省。令和2年（2020年）放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況 [EB/OL]。(2021-07-01) [2021-08-31]。 https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_15634.html。

³³ 内閣府。高齢者の地域子ども預かり事業 [EB/OL]。(2006-02-03) [2021-08-31]。 <https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/research/cyousa18/sensin/html/jirei/030.html>。

³⁴ 工藤遥。地域子育て支援におけるNPOの役割：東京都世田谷区の事例から [J]。人文・自然・人間科学研究, 2021, 45: 45-64。

³⁵ 渋谷行成。コミュニティソーシャルワークの視点による無料の学習塾の展開 [J]。コミュニティソーシャルワーク, 2014, 13: 5-13。

に派遣して教師として参加するだけでなく、自治体が開催するイベントを人的、財政的に支援する。企業が上記の活動を行う主な目的は自己宣伝にあるが、政府と地域社会の放課後サービスを確実に充実させ、放課後サービス体系の三つの主要機関のつながりをより密接にしている。

総括すると、現在の日本の青少年放課後サービス体系は比較的成熟しており、安定している。企業、政府、地域社会が共同で青少年放課後サービスを管理している。政府は社会福祉と教育の公平性を担当し、全国民にサービスを提供している。企業は需要がある者にプレミアムサービスを提供し、地方自治体は伝統的および教養教育を提供する。この体系の目的は、家庭の育児コストを軽減し、少子高齢化による社会問題を緩和することであり、政府主導の監視を核として、育児を個人から群体へ、都市から農村へ、単なる遊びから学びを含む遊びへと発展させ、家庭の育児負担を大幅に軽減した。

しかし、日本の放課後サービス体系にはいくつかの明確な欠陥がある。第一に、政府の財政支出に過度に依存している。料金が低いため、放課後児童クラブと放課後児童教室は自己完結できず、財政を増やさずに施設の面積を拡大したり、サービスの質を向上させたりすることはできない。東京都や大阪府など人口密度の高い地域では、児童クラブが満員で、2020年時点で日本全国で15,995人の青少年が放課後のケアを受けられない。³⁶ 日本政府は財政を増やすことでサービス規模を徐々に拡大しているが、これは財政への依存をさらに強めさせる解決策である。

第二に、教員の不足があげられる。政府と企業の両方で教員が不足している。厚生労働省は、放課後児童クラブの各活動室に少なくとも一人の保育士または社会福祉士を配置することを要求しているが、これらの専門家は不足している。保育士は保育所や幼稚園で、社会福祉士は老人ホームで働くことができるが、幼稚園と老人ホームは既に人員不足の状態にあり、放課後児童クラブの登場によりこの分野の人材不足がさらに拡大した。一部地域では十分な人

材を確保できないため、2019年までに日本政府はこれらの基準を「遵守すべき基準」から「参考基準」に変更した。³⁷ 企業の従業員は主にアルバイトの大学生、教師資格を持つ者、会社内で育成された教師で構成されているが、教師資格を持つ者は各レベルの学校に就職することができ、大学生は流動性が高いため、企業や学校間の人材争奪戦は長期化する可能性がある。

第三に、少子高齢化が続くと、自治体のモデルは持続不可能になる。現在、多くの地域社会では青少年と高齢者が一定の割合を保っているが、一部の遠隔地域では青少年と高齢者の比率が不均衡になり、多くの高齢者が一人の子供を世話する状況になっている。青少年は複数の高齢者を同時に支援することはできず、純粋な受け手となり、互恵的な関係が変質する。日本の少子化が改善されない場合、将来的に多くの地域社会でこのような状況が発生する可能性があり、地方自治体のモデルは徐々に崩壊することが予想できる。

第四に、商業機関の競争が激化し、過剰な教育を引き起しうる。現在の放課後サービス体系では、商業教育機関は同業者間の競争に加え、政府や地域社会の競争にも直面している。政府機関が放課後のケアや宿題指導などの基本サービス市場を占めているため、商業機関はエリート教育などのワンランク上の市場での成長を求めざるを得ない。政府機関のサービスレベルが高まるほど、商業機関は自身の教育水準を向上させる必要があり、同業者間の競争により、サービス内容が青少年の実際の受容能力やニーズを無視し、過剰教育の傾向を示している。

四、まとめに

現在、中国は日本と同様の課題に直面している。祖父母の助けを借りて子供のケアを行っている家庭もあるが、放課後のケアの困難さと高額な追加教育費用は、若者の出産意欲をある程度低下させている。国は「双減負」政策を実施し、追加教育費用を効果的に削減しているが、放課後サービス体系はまだ不完全で、多くの親は子供の保育先が見つからず、

³⁶ 厚生労働省。令和2年（2020年）放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況 [EB/OL]。(2021-07-01) [2021-08-31]。 https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_15634.html。

³⁷ 日本教育新聞。課題山積の放課後児童クラブ 施設不足や保育の質低下をどうする？ [EB/OL]。(2020-02-01) [2021-08-31]。 <https://www.kyoiku-press.com/post-212353>。

また、どのようにして子供により良い課外教育を提供すればよいかかわからない状態が続く。青少年の放課後サービス体系の創設と完善は一朝一夕には達成できず、中国は依然として継続的な模索と実践が必要である。日本では放課後サービス体系の構築が早期に始まり、その経験や教訓が中国にとって参考になる。

まず、国家は青少年の放課後サービス体系の主幹を構築し、安全で信頼できる基本サービスを提供する必要がある。放課後サービス体系を全員が享受できる社会福祉として運営し、少数の裕福な人たちだけの特権ではなくすることで、根本的に出産コストを下げ、出生率を向上させることができる。利益を目的とする商業教育機関とボランティアに依存する自治体は、補助的な役割しか果たせず、放課後サービス体系を単独で支えることはできない。国家の参加は、福祉の普遍性と公平性を保証するだけでなく、家庭の放課後サービス業界への信頼を強化し、特に低年齢児の保育に対する信頼を促進し、業界の良循環を促すことができる。また、政府が主導する放課後サービス機関は、競争を通じて商業機関にサービスの最適化と規範化を促し、市場秩序を維持する役割も果たしうる。同時に、国家が主導する放課後サービスは、合理的な価格設定を行い、一般家庭の経済的負担を考慮し、各機関が自立して運営できるかどうかを考慮し、過度に財政に依存せず、自主的な発展能力を失わないようにする必要がある。

次に、地方自治体が放課後サービスに参加し、青少年のサービスを提供すると同時に、高齢者の生活を豊かにすることを指導する。近隣地域の高齢者グループと青少年グループに共同活動の場を提供し、相互支援の中で地域文化を伝承し、振興するモデルも中国に適用できる。中国も深刻な高齢化の傾向に直面しており、高齢者の介護人材不足が顕著である。特に経済的に未発達な地域では、若い労働力の多くが外出して働いており、留守人口は主に高齢者と青少年で構成され、介護人材の不足が顕著である。大都市の住宅地域でも、孫の世話をする多くの高齢者が集中しており、余暇活動は比較的単調である。中国には「老いを敬う」の伝統があり、日本の老若相助のモデルを模倣する文化的基盤がある。しかし、中国には日本とは異なる特色があり、祖父母はしばしば自分の孫を一对一で世話する必要があ

り、自分の子孫を好んで、血縁の絆を超えて一つのグループに融合することが難しい。しかし、地域組織が地域文化の伝統に基づいた企画をうまく行い、高齢者と青少年が活動で果たすべき役割を明確にすることができれば、この特徴は中国が日本の地域モデルを模倣する障壁にはならない。

最終的に、正しい教育観を普及させ、商業的な教育機関による競争が過剰教育を引き起こすことを避ける必要がある。国家が基本的な放課後サービスをより完備した形で提供できれば、商業教育機関はプレミアム市場での生存を追求せざるを得なくなる。市場を獲得し利益を拡大するために、商業教育機関は社会的競争を誇張し、これを利用して高価なエリート教育プログラムを販売し、保護者を引き付ける。これらの機関のマーケティング行為は、非理性的な教育投資を引き起こし、最終的には過剰教育の泥沼に戻る可能性がある。『双減負』政策は商業機関の営業範囲を効果的に規制しているが、すでに法律政策の抜け穴を見つけ、もとの方法で再び事業を始める機関もある。例えば、ある補習クラスが図書館に姿を変え、図書の貸出を名目に、実際には放課後の補習を行っている。言い換えれば、保護者の教育観が根本的に変わらない限り、放課後の補習クラスを真にコントロールすることは困難である。したがって、学校教育と公立放課後サービス体系を完備することに基づき、適度教育や適齢教育などの正しい教育観を普及させることが、『双減負』政策を実際に実施する唯一の方法である。

参考文献

- 近江宣彦。東京都における学童保育の史的展開に関する考察：1950年～1960年代前半を中心に。幼児教育，2007，19：2-24。
- 余田翔平，新谷由里子。母親の就業と祖父母からの育児支援：「個体内の変動」と「個体間の差異」の検討。人口問題研究，2018，3：61-73。
- 三根佳祐。わが国における放課後児童対策の展開。大阪経大論集，2011，62：151，154-155。
- 斎藤次郎。放課後の子どもたち[M]。岩波書店，1983：137。
- 高橋悦子，中田照子，水野恵子，宮田雪美。学童保育の課題と展望。愛知県立女子大学・同短期大学紀要，1965，16：119。
- 姚琳，马映雪。日本校外培训机构学习塾治理探析。比較教育研究，2020，1：55。

岩瀬令以子。総合塾における授業過程の特質的様態と社会的意味—先駆的事例にみる総合化と中学受験との関係の考察。東京大学大学院教育学研究科紀要, 2008, 48: 81-91。

工藤遥。地域子育て支援におけるNPOの役割: 東京都世田谷区の事例から。人文・自然・人間科学研究, 2021, 45: 45-64。

渋谷行成。コミュニティソーシャルワークの視点による無料の学習塾の展開。コミュニティソーシャルワーク, 2014, 13: 5-13。