学童保育の「待機児童ゼロ」政策要請は
現場の役割拡張と運営工夫をいかに生み出しているのか
ーA 学童保育コーナーの役割拡張と ダイナミック・ケイパビリティの分析ー

米 田　麻 衣 子

キーワード：学童保育、待機児童、役割拡張、ダイナミック・ケイパビリティ

１．はじめに

近年、共働き世帯やひとり親世帯の増加を背景として、就学後の子どもの放課後の居場所確保は、全国の自治体に共通する重要な政策課題となっている。学童保育（放課後児童クラブ）はこうした社会的要請に応える施策として整備され、子育てと仕事の両立支援および児童の健全育成を担う基盤として、量的拡充と質の基準化が同時に進められてきた。

国の将来推計[1]によれば、学童保育の利用児童数は 2030 年頃に約 165 万人でピークを迎えるとされ、量的需要は今後も継続的に増加すると予測されている。量的需要が拡大する中で、多くの自治体では待機児童が生じ続けている。

その一方で、一部自治体ではすでに待機児童ゼロの状態が長期的に維持されており、待機児童対策が「解決すべき課題」から、「運営上の前提条件」へと移行している。このように、量的需要の増大と待機児童ゼロの定着という二つの現象が併存している点は、学童保育政策を理解するうえで新たな検討課題を提示している。

政策文書[2]や先行研究は量的拡充や質の基準化について多くの知見を蓄積してきたものの、待機児童ゼロを支える現場の判断や調整、日々の工夫といった「実装プロセス」については十分に可視化されてこなかった。

---

[1] こども家庭庁・文部科学省　放課後児童対策パッケージ 2026 より

[2] 放課後児童対策パッケージ 2026 等の政策プランや運営基準、整備方針などの国や自治体が制度の方向性を示すために作成する基準・指針類を指す

学童保育の現場では、時代とともに支援員の役割は拡張し続けている。この役割拡張[3]は政策文書ではとらえきれない日常的な判断・調整・試行錯誤を伴うものであり、現場の運営を理解するうえで重要な視点である。

本研究では待機児童ゼロが政策上の前提となり役割拡張が進む現場が、どのように運営工夫を生み出しているのかを検討する。長年にわたり待機児童ゼロを維持してきた神戸市のA学童保育コーナーを事例として、支援員が制度要請をどのように現場運営へと実装し、組織学習や試行錯誤を通じて運営改善を重ねてきたのかを分析する。そして事例分析を通じて、他の学童保育にも応用可能な知見を得ることを目的とする。

2．学童保育政策の展開と先行研究の検討

本章では、学童保育の量的拡充と質の基準化の変遷を概観し、先行研究から、学童保育の現場で役割拡張がどのように生じてきたかを整理する。これにより、本研究が焦点を当てる「待機児童ゼロが前提となる中で、現場がどのような運営工夫を生み出しているのか」という視点を検討する。

2-1. 量的拡充政策の変遷

表1が示すように、国は学童保育の量的拡充を段階的に整備してきた。1999年の新エンゼルプランでは、整備目標が初めて数値として示され、その後も2004年の子ども・子育て応援プランでは、2010年までの大幅な量的拡充があげられた。その後の政策でも同様に、共働き世帯の増加という需要拡大を背景に「受け皿の確保」を最優先とする構造を形成し、自治体に対して待機児童の解消を事実上の義務として課すものとなった。量的拡充の進展は、図1に示す児童数・クラブ数の増加に表れている。整備目標の達成に向けて、現場では柔軟な受入のための支援員の調整や定員超過への対応が求められ、日常的な運営判断の負荷が高まる背景となった。

[3] 制度上は明示されていないにも関わらず、現場が引き受けるようになった業務・判断・対応の増大と定義する

表１：学童保育の変遷

年代	施策名	内容
1999年	新エンゼルプラン	放課後児童クラブ目標値:1999年9000か所→2004年11500か所
2004年	子ども・子育て応援プラン	放課後児童クラブ目標値:2004年15133か所→2009年17500か所
2007年10月	放課後児童クラブガイドライン	集団規模・職員配置・育成支援内容等の質的目安を提示 （法的拘束力なし）
2009年	子ども・子育てビジョン	利用人数目標値：現状2010年81万人→2014年111万人
2012年8月	児童福祉法改正（子ども・子育て関連３法）	対象を「小学校に就学している児童」に拡大 市町村の量の見込み策定を義務化
2014年5月	放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準	面積基準(1人あたり1.65㎡以上)・支援員配置を規定 従うべき基準として市町村条例化を義務付け
2014年7月	放課後子ども総合プラン(文科省・厚労省)	利用人数目標値：94万人→2019年122万人(約30万人増) 「待機児童ゼロ」「小１の壁打破」が政策目標に
2015年4月	子ども・子育て　支援新制度施行	対象を小学6年生まで拡大
2016年	運営方針解説書	質の基準(運営方針)の整備 運営指針の趣旨・条文を具体的に説明する解説書
2018年9月	新・放課後子ども総合プラン	利用人数目標値：122万人→2023年152万人(約30万人増) 待機児童解消を最優先目標に
2019年	児童福祉法改正	基準の参酌化　自治体裁量の拡大
2020年4月	放課後児童支援員　配置の実質義務化	「支援の単位」ごとに支援員2名以上の配置が定着 資格者必置の運営が固定化
2023年4月	子ども家庭庁発足	放課後児童健全育成事業をこども家庭庁に移管
2025年12月	放課後児童対策パッケージ2026	利用人数目標値：現在2025年157万人→2030年165万人

（出所：学童保育情報 2025-2026、文部科学省、こども家庭庁の資料より筆者作成）

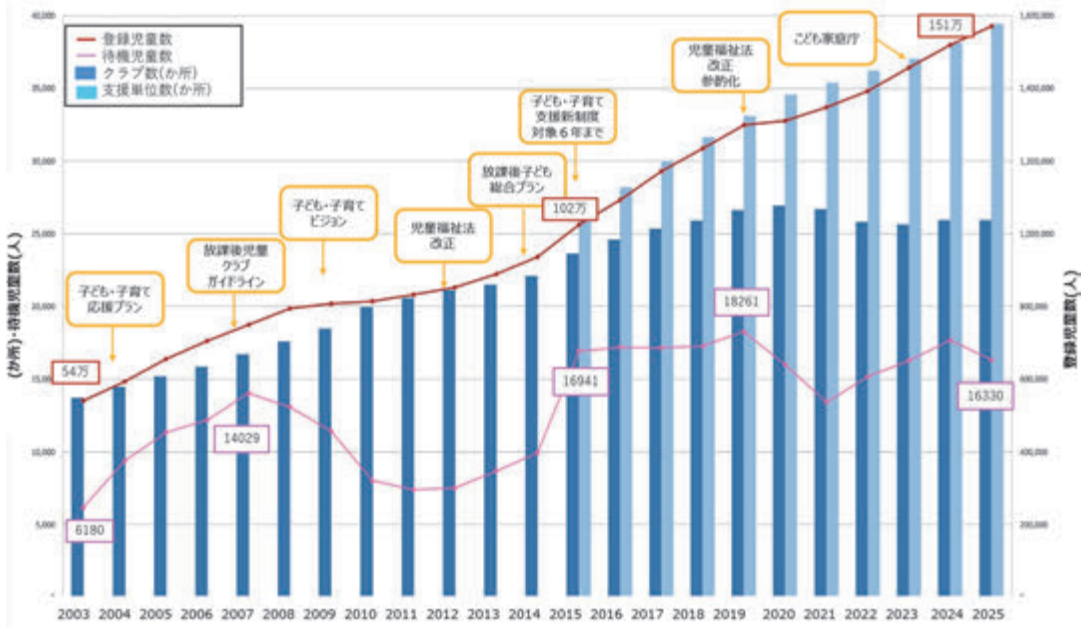

図１：学童保育登録児童数・クラブ数の推移

（出所：こども家庭庁調査令和７年放課後児童健全育成事業の実施状況グラフより筆者作成）

2-2. 質を規律する基準の変遷

量的拡充と並行して、学童保育の質を確保するための基準整備も進められた。2007年のガイドライン策定により、集団規模や職員配置などの望ましい運営基準が示され、2014 年の省令基準では法的拘束力を伴う全国的な基準が整備された。さらに 2019 年の参酌化[4]により、自治体が地域の実情に応じて基準を柔軟に運用できるようになった。質の基準化は、運営ルールの明確化や専門性向上への期待をもたらす一方で、基準遵守に伴う負担増や裁量の拡大といった二面性を持つ。量と質の両要請が同時に進んだことで、現場には「受入を断らない運営」と「基準を満たす運営」という二つの要請に対応する必要が生じた。このことが、現場の役割拡張が進む一因となっていると示唆される。

2-3. 先行研究の整理と本研究の位置づけ

学童保育に関する研究は、制度化の過程、量的拡大、現場の負担構造、支援員の専門性、障害児受入、地域協働など多様な領域で蓄積されてきた。これらの研究は、学

[4] 従うべき基準を、自治体が地域の実情を踏まえて柔軟に運用できる制度的余地

童保育が制度としてどのように形成され、量的拡大や質の基準化がどのように進んできたのかを整理するうえで重要な知見を提供している。

中田（2014）は、量的拡大に伴う利用者の増加や保育ニーズの変化が現場の負担構造を強めていることを示しており、こうした状況は現場の役割が広がりやすい環境を生み出している可能性を示唆する。伊藤（2009）は、神戸市の一般学童保育における障害児受入の実態を調査し、制度が受入を推進する一方で、現場では判断基準のばらつきや対応上の困難、人手不足などが存在しており、制度的理念と現場の実態との間に一定のギャップがあることを示している。全国学童保育連絡協議会の実態調査は、量的拡大が進んでも現場の負担が軽減されないという構造的な傾向を継続的に示している。これは、量的拡大が政策上は待機児童解消や負担軽減につながると想定されている一方で、現場ではむしろ役割拡張と業務増加を伴うという乖離を示している。髙木（2025）は、学童保育の社会的意義が拡大する一方で、施設環境や職員待遇など公的支援が十分ではなく、結果として現場に多様な機能と役割が集中しやすい構造があることを問題提起している。

以上の知見は、制度要請が現場の運営実践に複合的な負荷と判断業務をもたらし、役割拡張が政策文書では把握しきれない形で進んでいることを示している。

本研究は、政策要請が現場の運営実践にどのように影響し、支援員の判断・調整・工夫がどのように組織学習として蓄積されているのかという「実装プロセス」に焦点を当てる点に独自性を有する。

３．神戸市における学童保育施策の制度的枠組み

本章では、神戸市が長年にわたり「待機児童ゼロ」を維持してきた制度的枠組みを整理し、量的拡大・質の基準化・受入対象の拡大・運営体制の変化・ICT 化・過密化など複数の政策要請がどのように現場の役割拡張を生み出してきたのかを明らかにする。こうした制度背景をふまえ、次章では A 学童保育コーナーの事例を通じて、支援員が制度要請をどのように現場運営へと実装し、運営工夫を生み出しているのかを検討する。

表２：神戸市の学童保育の変遷

年代	施策名	内容
1972年	留守家庭児童対策(学童保育)の開始	児童館を拠点とした学童保育を開始（全国に先駆け）
2007年9月	「神戸の放課後児童クラブ基準」策定	国のガイドラインに先行する市独自の運営基準を制定 公設、民設の運営主体に関わらず適用される市域共通基準を制定
2009年	学童保育コーナー分室の展開 （A学童保育コーナー開設）	柔軟な受入調整の始まり、現場判断の拡大
2014年	「神戸市放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準を定める条例」成立	面積・職員配置を法的拘束力ある基準 質の基準化の強化
2015年4月	子ども・子育て支援新制度に合わせた対象年齢拡大	小学6年生まで対象を拡大 量の見込み策定を義務化(神戸っ子すこやかプラン)
2019年3月	「神戸の放課後児童クラブ(学童保育)の基準」一部改訂	国基準の改正にあわせ職員体制を改訂 参酌化前後の質維持努力として位置づけ
2020年4月	学童保育施設へのICTシステム導入開始	児童の出欠管理・保護者との連絡を電子化 随時拡大中(神戸市HP)

（出所：神戸市公表資料より筆者作成）

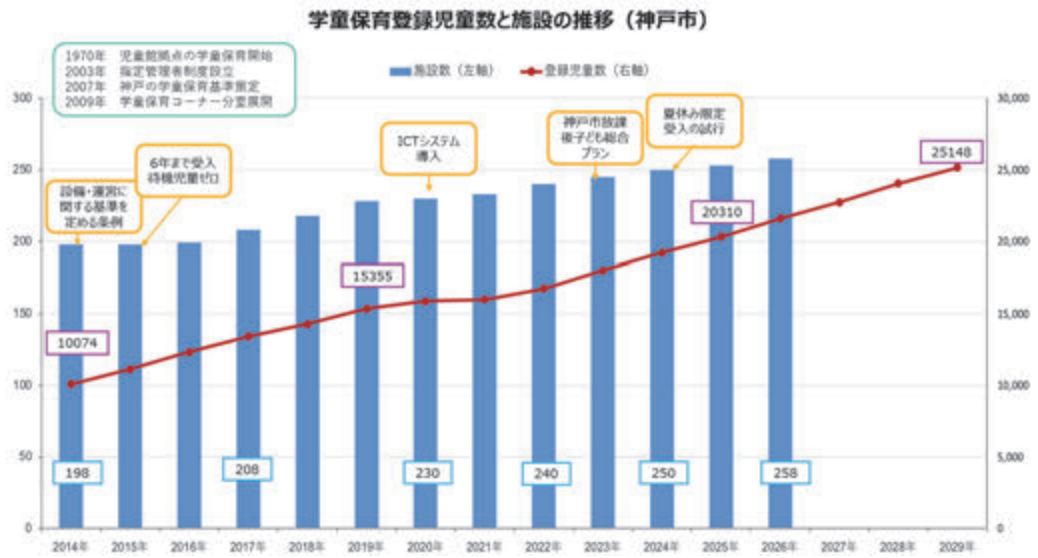

図２：神戸市の学童保育登録数と施設の推移

（出所：神戸市のこども・子育て支援　登録児童数と施設数の推移より筆者作成）

3-1. 量的整備の進展と「待機児童ゼロ」の定着

神戸市は 1972 年に児童館を拠点とした留守家庭児童対策を開始し、国に先駆けて学童保育の整備を進めてきた。1990 年代以降は児童数と共働き世帯の増加を背景に、複数の受け皿を組み合わせる形で量的拡大を継続してきた。

2000 年代以降も整備は途切れることなく進み、施設数は増加を続け、登録児童数は 2014 年からの 10 年間で約２倍に達している。こうした継続的な整備により、神戸市

では長年にわたり待機児童が発生していない状態が維持されている。

図２に示す 2014 年度以降のデータにおいては待機児童が発生していない。また質問をした神戸市こども家庭局こども青少年課からは、「*長年待機児童は発生しておらず、また平成 27 年度より全学年での受入（平成 26 年度以前は小学３年生まで受入）を開始しておりますが、それ以降も待機児童は発生しておらず、学童保育を必要とする児童すべての受入を行っております。*」と回答があった。

この「待機児童ゼロの定着」は、現場に柔軟な受入調整を求める構造を生み出し、後述する役割拡張の重要な背景となっている。

3-2. 受入対象の拡大と運営時間の拡張

神戸市の学童保育は当初、低学年（１～３年生）を主な対象としていたが、2015 年度より全学年（１～６年生）での受入体制へと拡大した。これは国の子ども・子育て支援新制度や新・放課後子ども総合プランが求めた「高学年受入の拡大」と整合するものである。

また、学校休業日の朝８時開所や 19 時までの延長など、運営時間の拡張も段階的に進められた。

受入対象の拡大と運営時間の延長は、保護者ニーズの多様化に対応するための政策的要請である一方、現場にとっては人員確保・運営調整・安全管理など新たな業務負荷を生む構造的要因となっている。

3-3. 自主基準の策定と質の基準化

神戸市は国のガイドラインに先行して、2007 年に独自の「神戸の放課後児童クラブ基準」を策定した。2014 年には国の省令基準を踏まえつつ市町村基準として条例化し、2019 年には基準参酌化に対応する形で改訂を行っている。

市議会[5]では、上記の省令基準改正で示した参酌化に対しても、「子どもの安全性と質の確保を前提に緩和は行わない」と明言されており、量的拡大と質の基準化を同時に進める姿勢が一貫している。この「量と質の両立」は、現場に対して以下のような複合的な役割を求める構造を形成する。具体的には、基準を満たすための空間配置・職員配置の調整、運営ルールの遵守と柔軟な受入調整の両立、障害児・アレルギー児への個別対応等である。これらはいずれも政策文書では明示されないが、こうした基

[5] 2019 年 10 月 7 日神戸市会会議録令和元年決算特別委員会第１分科会（こども家庭局等）議会発言

準遵守のための判断・調整は現場の役割拡張の一因となっていると考えられる。

3-4. 過密化の進行と受入調整の複雑化

量的拡大が進む一方で、施設の過密化も顕著である。2008 年時点では 70 人超の施設が 36.9%、101 人超が 12.1%[6]であったが、2026 年時点では 100 人超の施設が 24%[7]に達しており、100 人超の施設割合はおよそ２倍に増加している。

過密化に伴い、大規模集団の安全管理、高学年・低学年の動線分離や空間調整、地区割の調整、施設間移籍の判断等の対応が必要となる。これらの対応が現場でどのように行われているかは４章の事例で検討する。

3-5. 公設民営化と運営体制の多様化、ICT 化の進展

神戸市は公設民営方式を基盤とし、指定管理者制度[8]を早期に導入してきた。施設整備の増加は主に公設施設によるものであり、民間事業者のノウハウを活用した運営体制が拡大している。

A 学童保育コーナーでも 2019 年に運営主体が変更され、備品選定や空間設計など現場裁量が拡大した。これは現場の専門性を活かす一方で、判断業務の増加という役割拡張を伴う。

さらに、2020 年度以降は保護者・児童管理システム（ミマモルメ等）が順次導入され、2026 年時点では公設学童保育施設（220 施設）では 100%、民設学童保育施設でも一部導入されており、ICT 化が進んでいる[9]。ICT 化は業務効率化をもたらす一方、運用の習熟・情報管理・他職員への共有など新たな専門性を現場に求める。

3-6. 制度要請が現場にもたらす構造的制約

以上のように、神戸市の学童保育施策は、複数の制度的変化を同時並行で進めてきた。これらの制度的要請は、現場に対して複合的な役割を求める構造を形成している。こうした制度的枠組みのもとで、現場は政策文書では捉えきれない判断・調整・対応を日常的に積み重ねており、これが本稿で定義する「役割拡張」の背景となる。

次章では A 学童保育コーナーの事例を通じて、現場の運営実践を具体的に見ていく。

---

[6] 2008 年 3 月 7 日神戸市会会議録平成 20 年予算特別委員会第２分科会（保健福祉局）議会発言より抜粋

[7] 2026 年 6 月 22 日神戸市への質問に対するこども家庭局こども青少年課からの回答

[8] 自治体が設置した公の施設の管理運営を民間企業などを指定して包括的に委ねることができる制度

[9] 2026 年 7 月 3 日神戸市への質問に対するこども家庭局こども青少年課からの回答

４．インタビュー調査

本章では、前章で整理した制度要請と役割拡張の構造が現場運営をどのように具体化しているのかを、神戸市 A 学童保育コーナーの事例から検討する。

4-1. 調査対象の選定理由

本研究では、A 学童保育コーナーを調査対象として選定した。神戸市では学童保育ごとの利用児童数が公表されていないため、代替指標として 2025 年度の市内小学校の在籍児童数を用いて対象施設を抽出した。C 小学校は、市内 162 校のうち在籍児童数が上位 10%以内[10]に位置しており、学童保育の需要が相対的に高い地域であると判断できる。

当該校区には、B 児童館と A 学童保育コーナーの２施設が学童保育の受け皿として設置されている。B 児童館は 1991 年に開設され、長年にわたり地域の放課後支援を担ってきた。その後、児童数の増加と学童保育需要の高まりを受け、B 児童館の機能を補完するために A 学童保育コーナーが 2009 年に新設された。A 学童保育コーナーは 2026 年時点で開設 18 年目を迎えており、地域の放課後支援体制を支える第二の受け皿として機能している。さらに、A 学童保育コーナーは 2026 年度の利用児童数が 100 名を超えており、当該校区における学童保育需要の高さを示している。

加えて、開設当初から勤務する支援員へのインタビューが可能であるという研究上の利点がある。制度改正や運営方針の変遷を直接経験してきた支援員からの聞き取りは、学童保育の実態とその変化を把握するうえで極めて有益である。このような理由から、本研究では A 学童保育コーナーを調査対象として選定した。

4-2. インタビュー調査概要

インタビュー調査においては A 学童保育コーナーの立ち上げから現在も働いている K 先生[11]にご協力いただいた。

インタビュー調査の日時・場所、調査対象については以下の通りである。

日時：2026 年 6 月 13 日（土）17 時～19 時

場所：神戸市内 A 学童保育コーナー

調査対象：A 学童保育コーナー支援員　K 先生

---

[10] 神戸市立学校園　学級数・児童生徒数等　2025 年より計算

[11] 現場の呼称に合わせて K 先生と表記する

4-3. インタビュー内容

4-3-1. A学童保育コーナーの立ち上げ時の背景と理念

A学童保育コーナーは、過密になってきたB児童館の児童を引き受ける形で、C小学校の敷地内に建てられ、2009年度に新設された。今回インタビューを行ったK先生は、元々B児童館で働いており、A学童保育コーナーの立ち上げを経験している。立ち上げ時は、児童館から２名、新しく採用した１名の支援員計３名とコーナー長の体制でスタートした。新しい体制への移行に抵抗感があり、児童館からコーナーへの移籍をする支援員は限られたが、K 先生は新しいことへの期待とやりたいことができるのではないかという熱い思いで立ち上げに携わったと語った。

1 年目の登録児童は 11 名で、コーナー全体にはアットホームな雰囲気が漂っていた。支援員の方々は、子どもたちが「ただいま」と帰ってこられる家のような場所でありたいという思いを強く抱いており、子どもにも保護者にも丁寧に寄り添う姿勢を大切にしていた。また、子どもを叱責するのではなく、気持ちに寄り添いながら関わることを心がけていたと語った。こうした運営方針は、学童保育を「家の代わり」として機能させたいという支援員の役割意識に基づくものであった。

こうした理念は現在も受け継がれており、在籍児童が100名を超える規模となった今でも、支援員の方々の関わり方は一貫している。大声で叱責するのではなく、子どもに伝えるべきことを、言葉を選びながら丁寧に伝え、必要以上に繰り返さないという姿勢が職員間で共有されていた。規模が拡大してもなお、子どもが安心して「帰ってこられる」場であり続けることを大切にしている様子がうかがえた。

また開設当初から、児童を受け入れることが当たり前であり、定員がいっぱいで断ることは一度も考えたことがないという。それほど待機児童ゼロ、全員受入が2009年の時点ですでに現場としては当たり前のこととして捉えられていた。

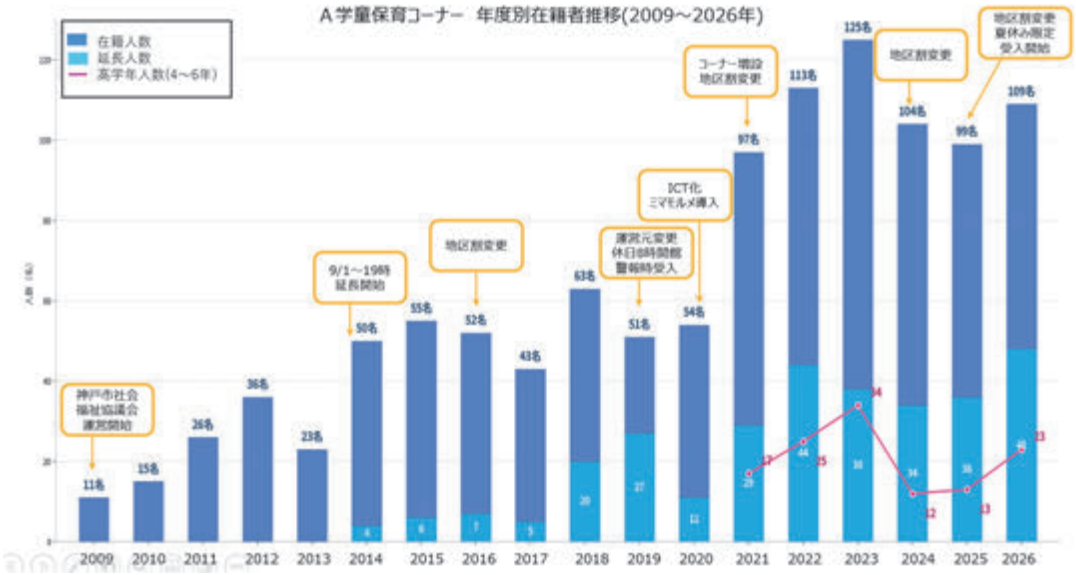

図３：A学童保育コーナー児童数の推移

（出所：インタビューより筆者作成）

4-3-2. 運営主体の変更と現場裁量の拡大

A 学童保育コーナーは開設当初より神戸市社会福祉協議会が運営をしてきた。2019年、神戸市の指定管理者制度により、近隣で保育園を経営する社会福祉法人に運営主体が移った。運営法人は、公募において「土曜・長期休暇の朝８時開所の実施」「長期休暇の昼食の提供（一部）」「警報時の受入」等の拡充策を提案し、指定を獲得した。

運営主体の変更により、現場の裁量は大きく変わった。旧運営体制では、備品や設備の選定は上位機関が決定しており、K 先生は「*必要ないようなものも結構あった*」と当時を振り返る。高級な木製玩具等が届く中で、日常的に必要な備品が不足するなど、現場の実態と乖離した意思決定が生じていた。

変更後は施設増設の際、カーテンや絨毯の色までK先生が主体的に選定できる体制が整えられた。K 先生は「*自分達がやりやすいように全部選ばしてくれました*」と述べ、現場の知見が空間づくりに直接反映されるようになったことがうかがえる。具体例として増設時の部屋の使い分けがあげられ、勉強に集中できる部屋と遊びに使う部屋を分ける構成とした。これは上位機関からの指示ではなく日々の子どもたちの様子を踏まえた現場の判断によるものである。こうした変化は日常的な運営判断においても顕著で、支援員の自律的な判断や工夫が施設運営に組み込まれる土台となっている。

4-3-3. ICT 化（ミマモルメ）の導入

2020 年、A 学童保育コーナーでも保護者・児童管理システムのミマモルメが導入された。導入以前は、子どもが連絡ノートを持参し、支援員がハンコを押して出席を確認する方法が用いられており、帰宅時間や保護者との連絡もノートを介して行われていた。また、おやつ代についても現金を持参する仕組みであったため、集金や金額確認作業が支援員の日常業務として発生していた。

ICT 化に対しては、当初、今のままで十分ではないかという戸惑いや抵抗感があったと K 先生は語る。転機となったのは、パソコン操作に習熟していたコーナー長が中心となり運用が軌道に乗ったことで、システムの定着化が進んだ。現在では K 先生が日常運用の大半を担っており、子どもたちが到着する前に当日の出欠状況や帰宅時間を把握できるようになっている。この作業にかかる時間も 30 分程度で完了するようになり、従来のハンコ作業やノート提出の声かけ、返却作業に比べて大幅に負担が軽減されたと述べている。一方で、システム運用が特定の支援員に集中している状況についても K 先生自身も課題として認識している。帰宅時間等はデータを日誌とホワイトボードへ転記するという二重確認の手順を自主的に設けることで、ミスの防止と他の支援員への情報提供を図っている。ICT 化による効率化とともに、現場の運営を円滑にする工夫と実践的な調整力がうかがえる。

4-3-4. 地区割・施設間移籍の対応

A 学童保育コーナーと B 児童館は、同じ法人が運営しており、地区割により入会対象世帯を分担している。地区割の変更が生じた場合、どの地区をどちらの施設に割り当てるかという実質的な調整は、神戸市や運営法人ではなく、現場の支援員が中心となり、判断をしている。

直近の事例では、2024 年に H 地区の児童を B 児童館へ移行した翌年、A 学童保育コーナーに戻すという動きがあった。K 先生は「*一番新しい地区の人が一番動いてもらいやすい*」という判断のもと、H 地区の保護者に対して施設移籍の打診を行った。また運営費は在籍児童数に連動する構造にあるため、２施設のバランスは運営の観点からも調整が求められる。

このような地区割・施設間移籍は、神戸市および運営法人との協議を保ちつつも、実態としては現場の判断が大きく機能している。政策文書には手続きの枠組みが定められているが、どの世帯をどのタイミングで動かすかという実装レベルの判断は、長年の地域知識と人間関係に基づく現場の裁量に大きく委ねられている。

4-3-5. 全員受入方針への受け止め

A学童保育コーナーでは､開設以来一度も入会を断ったことがないとK先生は話す。「*入れませんなんて言ったこと一回もないです*」という言葉が示すように、全員受入は神戸市の政策方針であると同時に、現場にとって当たり前の前提として内面化されている。

なかよし学級（特別支援学級）に在籍する児童についても、保護者との面談のうえ受入を行っており、対象の児童には加配の支援員が配置される。１型糖尿病の児童のインスリン注射に付き添う、エピペンを携帯する児童の対応についての研修を受けるなど、制度的に明示されていないことも「子どものために」という判断のもとで積み重ねられてきた。アレルギーの対応としては、ナッツアレルギーの児童がいる場合には当該成分を含むおやつは購入しないと施設独自のルールを設けており、神戸市のマニュアルを参考にしつつも現場の判断が日常的に加わっている。

K先生は全員受入への疑問や負担感の質問に対し、「*疑問に思ったことがない、これが当たり前*」と答えた。この言葉は、待機児童ゼロという政策目標が現場の倫理観と一致しており、外部から課された義務ではなく、自らの使命として定着していることを示している。

4-3-6. 変わったこと　変わらないこと

17年間の運営を振り返り、K先生が「最も変わった」のは保護者の要求の変化だと語る。開設当初は「放課後の安全な居場所」として学童保育を位置づける保護者が中心であったが、現在では開所時間の延長、宿題の確認・指導、行儀指導、昼食提供など、学童保育に求める機能が多様化・高度化しているとK先生は述べていた。「*お母さんの代わりみたいな感じはします*」という言葉に、制度上は規定されていない役割が現場に静かに積み重なっている実態がうかがえる。

一方で変わっていないものとして、K 先生は「子どものために」という根本的な姿勢を挙げる。支援員に対して「*いるだけじゃない*」と伝え続け、叱責せずに簡潔に伝えること、子どもの素の姿を受け止め関わりを重視する姿勢は、開設当初から一貫している。また､「ただいま」と帰ってくる家の代わりという理念も、在籍100名を超えた現在も支援員間で共有されている。

ICT 化による業務効率の改善、施設増設による空間の拡充、運営主体の交代による裁量拡大など、外形的な変化は多岐にわたる。しかしK先生は、子どもの成長が感じられること、子どもが「ここに来てよかった」「帰りたくない」と感じられる場所であ

り続けることこそが、支援員のやりがいの源泉であると語る。

５．分析

本章では、A 学童保育コーナーで確認された運営上の工夫を、組織学習およびダイナミック・ケイパビリティ（以下 DC）を用いて分析する。開所時間の延長や受入学年の拡大等の制度的要請が積み重なる中で、支援員がどのように状況を捉え、対応を選択し、運営を改善してきたのかを整理し、A 学童保育コーナーの運営が安定的に機能している理由について、組織能力の観点からどのような示唆が得られるかを検討する。

5-1. A 学童保育コーナーの組織能力

前章のインタビューから A 学童保育コーナーが 17 年間にわたり待機児童ゼロと役割拡張を両立してきた背景には、相互に関連しあう３つの組織能力が存在することが示唆される。①暗黙知の共有、②現場裁量という運営基盤、③使命感に基づく役割拡張の吸収である。以下にそれぞれについて検討する。

5-1-1. 暗黙知の共有

A 学童保育コーナーには業務マニュアルが存在せず、見て学ぶことを前提とした継承体制がとられている。この体制はコーナー長が頻繁に交代する中でも K 先生を軸に機能してきたが、同時に特定個人への依存という弱みとも表裏一体である。この弱みを補う形で現場が自主的に築いてきたのがミマモルメ導入後の二重確認手順である。K 先生が帰宅時間のデータを日誌とホワイトボードへ転記し、他の支援員との情報共有をする仕組みを自ら設けている点は、暗黙知を個人に留めず、最小限のコストで組織内に流通させる工夫として評価できる。マニュアルという形式知にはいたっていないものの、こうした日常的な情報共有の仕組みそのものが、A 学童保育コーナーの組織能力の一部であると示唆される。

5-1-2. 現場裁量という運営基盤

2019 年の運営主体の変更は、A 学童保育コーナーに現場裁量という運営の基盤をもたらしたと考えられる。旧体制では備品・設備の選定権限が上位機関にあり、現場の実態と乖離した意思決定が生じていた。

これに対し運営主体変更後は、施設増設の際の空間デザインを K 先生が主体的に選

定できる体制に移行し、勉強部屋と遊び部屋の機能分化が現場の判断で行われている。これは与えられた裁量が単なる選択の自由にとどまらず、子どもの実態を踏まえた空間設計へと具体化された事例として位置付けられる。

この裁量獲得は環境変化に応じて繰り返し再構成されるプロセスではない。運営主体の変更という制度変化に伴い、付与された権限委譲という性質を持つ。したがって、ここに生じているのは反復的な DC が機能するための基盤、すなわち現場が試行錯誤できる裁量の余白であると解釈できる。この余白が、以下で分析する ICT 化や地区割調整に見られる反復的な学習プロセスを可能にした条件であったと示唆される。

5-1-3. 使命感に基づく役割拡張の吸収

開設以来、A 学童保育コーナーは受入を一度も断ったことがない。全員受入という神戸市の政策方針は、K 先生をはじめとする支援員にとって外部から課された義務ではなく、開設当初から自らの使命として内面化されたものである。この使命感は宿題の内容確認や行儀指導、インスリン注射への付き添いといった制度上規定されていない業務を当たり前のこととして日常業務に組み込む原動力となっており、保護者からの期待が家庭的な役割にまで広がる現在の状況を支援員が自然な延長として引き受ける土壌をつくっている。

5-2. ダイナミック・ケイパビリティ：ICT 化を事例として

5-2-1. DC の援用根拠と分析の枠組み

本節では、A 学童保育コーナーにおける ICT 化のプロセスを性質の異なる２つの DC の連鎖として分析する。

１つ目の「導入の DC」は行政及び運営主体の主導によるシステム導入プロセスであり、これを Teece (2007) の Sensing・Seizing・Transforming モデルを用いて捉える。

２つ目の「運用の DC」は、導入後の現場で生じる運営改善のプロセスである。ここでは詳細なマニュアルが存在しない現場において、支援員が日常的な気づき・試行・確認を通じて自律的な適応を図るプロセスを Eisenhardt&Martin（2000）Eisenhardt&Sull (2001) の「シンプルルール (Simple Rules)」の観点から捉える。

こうした現場でのミクロな運用適応は、導入の DC によって形成された枠組みと連続性を持って機能しており、制度導入と日常運営が乖離せずに機能する可能性を示唆する。

表３：ICT 化の DC

DC	導入DC(2020年ミマモルメ導入時)	運用DC(2026年出欠当日入力可)
Sensing	神戸市(政策的位置づけとして提示)	現場(当日変更できない不便さを自ら感知し、
	現場(学校でのICT化・他施設の動きを察知)	改善の必要性を認識)
Seizing	運営法人(導入決定)	現場(自分たちでできると判断し、当日入力への
	✚コーナー長(PCに習熟/中心となり運用確立)	変更を主体的に選択)
Transforming	現場(紙運用からミマモルメへの切替え、	現場(出欠入力締切を前日→当日10:00に変更
	二重確認など独自の運用ルールを構築)	し、運用ルールを再構成)
プロセス	垂直型(神戸市→運営法人→現場)	水平型・自己完結型(現場単独)
蓄積された能力	ツールの使いこなし・ICT運用の暗黙知	運用ルールそのものを変更する裁量・自律的改善能力

（インタビューにより筆者作成）

5-2-2. 導入の DC：Teece 型 DC によるシステムの導入

導入の DC では、ミマモルメという新規システムの導入そのものに焦点を当てる。神戸市は、学童保育の業務効率化と保護者利便性の向上を目的として ICT 化を政策的に位置づけて提示した。こうした政策主体の Sensing は、現場の支援員が学校現場での ICT 化の進展や他施設での導入状況を日常的に観察し、いずれ導入されると感じ取っていた現場レベルの Sensing と並走していた点に特徴がある。

運営法人はその方針を受けて導入を決定し、導入の Seizing においては、パソコン操作に習熟したコーナー長が中心となり、運用の立ち上げを牽引した。導入後の Transforming では、K 先生が日常運用をほぼ単独で担う体制が確立し、出欠確認・帰宅時間管理・保護者連絡といった業務が大幅に効率化された。従来は連絡ノートの確認やハンコ押し、当日変更の書き込みなど、紙ベースの作業に多くの時間を取られていたが、ICT 化によりこれらの作業は不要となり、業務プロセスそのものが再構成された。

5-2-3. 運用の DC：Eisenhardt 型 DC による現場の運用最適化

システム導入後、現場では「締切時間の変更」や「二重確認の手順」といった運用の再構築が行われた。これは上位の厳密なマニュアルに従ったものではなく、現場の支援員間で共有されたいくつかの「シンプルルール」に基づいて実践された。

具体的には下記のようなルールが自律的な適応を支えている。

１．境界設定ルール（出欠の確定基準）

前日までとしていた出欠のアプリ入力を当日 10:00 まで変更も可能とする現場ルールを設定し保護者負担と業務の境界を最適化した。この変更により、当日変更時に

必須であった連絡欄への書き込みが減少し、確認等の業務改善につながった。

２．手続き・安全確認のルール（情報の確実な共有）

システム上のデータを支援員全員に共有するための「帰宅時間は日誌とホワイトボードへ転記し二重確認する」という現場独自のルールを設け、情報共有の漏れを防いでいる。

このように導入の DC によって形成された仕組みを、運用の DC において現場が「シンプルルール」を用いて自律的に微調整・再構築（Eisenhardt 型 DC）したことは、ICT 化の定着にとどまらず、現場の組織能力が発揮される基盤となっていると解釈できる。こうした２つの DC が連動するプロセスは、行政主導の構造変革と現場のミクロな運用適応が乖離せずに機能している可能性を示しており、本事例の特徴の一つと考えられる。

表４：地区割・施設間移籍の DC

DC	第一サイクル(2024年H地区のB児童館移行)	第二サイクル(2025年H地区のAコーナーへ再移行)
Sensing	現場(児童数の変動を見て、A学童保育コーナーとB児童館の在籍バランスの偏りを察知)	現場(移行後の在籍状況を見て、再び施設間バランスの偏りを察知)
Seizing	現場(「新しいエリアが一番動きやすい」という独自基準を用いてH地区を移籍対象に選定)	現場(同じ基準を用いながら、今回はＨ地区をA学童保育コーナーに戻す対象として選定)
Transforming	現場(H地区の保護者に移籍を打診し、B児童館への移籍を調整・実行)	現場(H地区の保護者に対して、A・Bどちらも選べる形で打診し、各家庭の希望に応じて配置を調整)
プロセス	シンプルルールの新規創出と適用(境界設定ルールを新たに作成)	フィードバックルールに基づくルールの修正・発展(状況に合わせて柔軟に見直し、配慮ルールを追加)
蓄積された能力	現場主導の意思決定・機会捕捉力・試行実行の経験値	環境変化への柔軟な適応力・関係性調整力・対人調整スキルが組織に蓄積

（インタビューにより筆者作成）

5-2-4. 地区割・施設間移籍にみる２つの DC の接続と反復

地区割・施設間移籍の調整プロセスにおいても ICT 化の場合と同様に、制度的枠組みと現場の判断が重なり合う構造による DC と現場のシンプルルールによる運用改善が生じている可能性が示唆される。ただし ICT 化の場合と異なり、ここでの区分は主体の違いによるものではない。地区割調整では同一の現場が同じ判断を時間をおいて２度行っている。以下ではこの反復を第一サイクル・第二サイクルとして区別し、現場の DC が繰り返し作動する過程を検討する。

5-2-5. 第一サイクル：環境変化への試行的対応（2024 年 H 地区の B 児童館移行）

第一サイクルにおいて施設間の利用バランスの偏りを早期に感知（Sensing）できた背景には、神戸市が年内に実施する次年度の継続・新規利用の募集を行い、調査のデータを現場が受け取る構造が存在している。このデータに基づき、児童数の動向を把握した現場は、市や運営法人との協議の場を持ちつつも、実質的な調整主体として行動した。「*一番新しい地区（H 地区）の人が一番動いてもらいやすい*」という現場独自の境界設定ルールを適用し、H 地区を移籍対象として選定した（Seizing）。これに対し、行政（神戸市こども家庭局）および運営法人は、公式な案内文書を作成・準備することで制度的な枠組みを保証した。しかし、保護者へのアプローチ方法や説明手順に関するマニュアルは存在しない。そのため、実際にその文書を保護者へ配布、対話を通しての納得感を得るという実質的な対人調整業務（Transforming）は現場の支援員が自律的に行った。

マニュアルが存在しない状況下で、現場支援員の日常の信頼関係や対話（実践知）を駆使して合意形成を図る点に、現場の DC の特徴があると示唆される。

5-2-6. 第二サイクル：フィードバックに基づく学習と運用の再構築（2025 年 H 地区の A 学童保育コーナー再移行）

第二サイクルでは、移行後の実態を継続的に観察する中で再び生じた偏りを感知した(Sensing)。第一サイクルでの新設地区の優先というシンプルルールを継続適用し、H 地区を再度 A 学童保育コーナーに戻す対象として選定した（Seizing）。ただし一方的な指定ではなく、A・B どちらでも選択可能な形で打診し、各家庭の事情に応じるという柔軟な行動・配慮のシンプルルールを新たに付け加えることで、保護者の納得感を得ながら配置調整（Transforming）を実現した。

このように一度決定した地区割を固定化せず、状況に応じて「動かす・戻す」という判断を反復的に行えること（Eisenhardt 型 DC）こそが、行政の公式文書の枠組みを活かしつつも、マニュアルに依存せずに現場が自律的に発揮している高度な調整能力（実践知）であると解釈できる。

5-2-7. 変革の帰結と新たな課題

ICT 化・地区割調整のいずれも、業務効率と対応の柔軟性を高める一方、共通の課題も生じている。それは運用の属人化である。ICT の日常運用も地区割の実質的判断も、いずれも K 先生の経験知に大きく依存しており、これらの業務の多くを K 先生が

担っている状況がうかがえた。これは 5-1-1 で述べた暗黙知の共有の裏面でもあり、DC による変革が新たな静的弱みを生むという逆説を示している。

こうした属人的リスクを抱えながらも、A 学童保育コーナーが 17 年間にわたり運営を維持できているのは、5-1 で示した３つの組織能力が互いに補完しあってきたためである。次章ではこの組織能力がどのように待機児童ゼロの実質的な実装を支えているのかを考察する。

６．考察

本研究の問いは、学童保育の「待機児童ゼロ」政策要請は、現場の役割拡張と運営工夫をいかに生み出しているのかであった。A 学童保育コーナーの事例分析から下記の点が示唆された。

6-1. 待機児童ゼロは行政施策のみでは成立しない

神戸市が長期にわたり「待機児童ゼロ」を維持してきた背景には、行政による量的整備だけでなく、現場の役割拡張と運営工夫を支える組織能力の存在が重要な役割を果たしていることが示唆される。

A 学童保育コーナーでは、保護者との対話や日々の観察を通じて状況を感知し、必要に応じて業務や運営を修正するという実践が日常的に積み重ねられてきた。こうした過程は政策文書ではとらえきれない「実装プロセス」であり、待機児童ゼロの維持を実質的に支えている。

6-2. 役割拡張を支える組織能力：基礎としての現場裁量と反復的 DC

この組織能力は組織内部の二層として理解できる。

第一層は、2019 年の運営主体変更によって付与された現場裁量である。これは制度変化に伴う一度きりの権限委譲であり、それ自体が反復的に機能する DC ではなく、支援員が試行錯誤できる余白として機能する基盤である。

第二層は、この基盤の上で反復的に機能する DC である。ICT 導入・定着や地区割・施設間移籍の調整に見られたように、支援員は日々観察を通じて、ニーズや偏りを感知し（Sensing）、現場のシンプルルールに基づいて適応を選択し（Seizing）、運用を組み替えていく（Transforming）。これらを繰り返し支えあっているのが、「子どものため」という理念の一貫性と使命感であり、制度上明示されていない役割であっても

拒否されずに内面化されていく。近年の保護者ニーズの高度化に対しても、この理念の一貫性が同様に機能し、摩擦なく引き受ける土台となっている。

A 学童保育コーナーの組織能力は、単発の制度変更によって得られた裁量という基盤（第一層）の上に理念に支えられた反復的な DC（第二層）が積み重なるという二層構造として捉えることができる。

6-3. 先行研究との関係と本事例で確認された特徴

先行研究では、量的拡大が現場の負担と役割拡張を生む構造を指摘してきた。本研究は、役割拡張が単なる負担の蓄積にとどまらず、暗黙知の共有・現場裁量という基盤・理念に基づく使命感によって吸収され、むしろ運営改善の源泉として機能していることが示唆された。これは先行研究では十分に扱われてこなかった視点である。

6-4. DC の構造的課題：適応力の獲得と個人依存の問題

一方で本事例は DC の構造的課題を示している。DC 理論は、組織が環境変化に適応し続けるための持続的能力とされてきた。しかし本事例ではその適応プロセス自体が、地域知識、保護者との関係、長年の経験に基づく判断力といった K 先生個人の暗黙知に強く依存する形で進んでいる。

この依存は状況が日々異なる学童保育の現場ではマニュアル化が柔軟性を損なうこと、また暗黙知が経験と関係性の中で形成されるため文書化が困難であるという属人化が生じやすい構造が存在することが示唆される。その結果、DC が機能すればするほど、適応の源泉が特定個人に集中し、組織としてはむしろ脆弱さを抱える課題が生まれる。

この特徴は DC を学童保育のような現場で適用する際に、個人依存が避けがたい構造として課題になることを示しており、検討すべき重要な論点である。

6-5. まとめ

以上の考察から、待機児童ゼロの維持は行政施策だけでは説明できず、現場の組織能力・組織学習・理念の一貫性が複合的に作用することで成立していると解釈できる。役割拡張が負担として蓄積されるのではなく、改善の契機として取り組まれている点は本事例の特徴である。一方でこうした改善が特定の支援員の経験に依存しやすい側面もあり、今後の運営や知識共有の在り方を考える上での重要な課題となる。

７．おわりに

本研究では、「学童保育の「待機児童ゼロ」政策要請は、現場の役割拡張と運営工夫をいかに生み出しているのか」という問いのもと、A 学童保育コーナーの事例を分析した。その結果、待機児童ゼロの維持は、行政の量的整備のみでは説明できず、現場裁量という運営基盤の上に理念と使命感に支えられた反復的な DC が積み重なることで実質的に支えられていたと示唆される。同時にその DC の蓄積が特定個人への依存を深めるという課題を伴うことも確認された。これらの点は、DC 理論を学童保育の実践現場に適用する際の新たな一つの視点を提示する。

一方で、本研究にはいくつかの限界もある。調査対象が単一施設であり、インタビューも一名に限られているため、神戸市全体の傾向や他自治体との比較を行うには十分ではない。また、複数施設の比較や、支援員の経験年数・役割分担の違いを踏まえた追加調査、行政側や運営法人のマネジメント方針を併せた分析が今後必要である。加えて、A 学童保育コーナーについても、暗黙知の形式知化やマニュアル整備は道半ばであり、属人化リスクへの対応は今後の課題として残されている。

それでもなお、本研究が示した知見は待機児童ゼロを目指す他の学童保育施設にとっても示唆を持つ。第一に、現場に裁量を委ね、支援員自身が試行錯誤できる環境を整えることが、役割拡張を前向きな実践知の蓄積へと転換させる条件となる可能性が示唆される。第二に、ICT 化にみられた「導入」と「運用改善」という反復的な学習プロセスを組織的に位置づけ、現場の小さな工夫を拾い上げる仕組みを持つことは、運営の持続的な改善につながる一つの手がかりとなりうる。第三に、DC の蓄積が属人化と表裏一体である以上、暗黙知の完全な形式知化を目指すのではなく、判断のプロセスのうち共有可能な部分から段階的に可視化していくという、現実的なアプローチが有効であると考えられる。これらは、施設整備や ICT 化といったハード面の拡充だけでは得られない、現場発の組織能力構築という視点であり、学童保育の持続可能性を考えるうえで重要な意味を持つ。

最後に本事例が示した課題を踏まえ、今後 A 学童保育コーナーが持続的に運営を続けていくうえでの実践的な論点についても触れておきたい。第一にミマモルメのような ICT システムは今後仕様の変更やアプリの刷新などが生じる可能性があり、その都度、現場が新たな操作習熟のコストを負うことが予想される。第二に、現状の運用が K 先生の経験と対応力に大きく依存しており、異動や退職が生じた場合のリスクは小さくない。こうしたリスクに対しては、PC 操作に習熟した人を週数回、１～２時間程

度の短時間勤務で関わってもらい、新システム導入時やトラブル発生時に現場を補助できるような体制をあらかじめ整えておくことが、一つの現実的な対応策となりえると示唆される。

また、採用面についても示唆が得られる。現在の採用は、K 先生が自ら知り合いを通じて人材を探し出すという、個人の人脈に依存する形で行われており、結果として採用がうまくいっている実態がある。この属人的な採用ルートを組織的な仕組みへと広げる一つの具体的な案として、利用を終えた保護者を対象としたメーリングリストの構築が考えられる。新規採用の際にこのメーリングリストを通じて一斉に周知を行えば、保護者本人だけでなく、その知人・友人へも応募の輪を広げてもらいやすくなり、K 先生個人の人脈に頼る現在の採用方法を補完し、人手不足の緩和につながる可能性があるのではないだろうか。

今回の調査を通じて、私自身が保護者として強く感じたことがある。それは、「当たり前に学童に預けられている現在」は、決して当たり前に存在してきたわけではなく、多くの支援員の努力と工夫の積み重ねによって成り立っているという事実である。子どもが安心して「ただいま」と帰ってこられる場所を守るために、現場は日々判断し、調整し、学び続けている。その姿に触れ、学童保育が親の働くためのインフラとして機能していることの重みと、その裏側にある膨大な努力に気づかされた。学童を利用する保護者の方々にも、こうした現場の営みを知っていただき、当たり前のように預けられる環境がどれほど尊いものであるかを感じてもらえることを願っている。

本研究が、学童保育の現場で働く方々の役割や専門性がより正当に評価され、持続可能な運営体制の構築に向けた議論の一助となれば幸いである。

謝辞

本稿の執筆にあたり、構想段階から親身にご助言を賜り、温かい励ましと的確なアドバイスを通じて最後まで支えてくださった田島喜美恵先生に、心より感謝申し上げます。また、研究の過程で多くの示唆や励ましを与えてくれた田島ゼミの江畑氏、柳瀬氏にも深く感謝いたします。

さらに、調査に快くご協力くださり、長年にわたり子どもたちの放課後を支えてこられたA学童保育コーナーのK先生に深く御礼申し上げます。温かいまなざしと豊かな経験に触れたことは、本研究の根幹を形づくる貴重な機会となりました。A 学童保育コーナーが、これからも子どもたちにとって安心して「ただいま」と帰ってこられる場所として続いていくことを心より願っております。

参考文献

[1] Eisenhardt,K.M,&Martin,J.A.(2000).Dynamic capabilities: What are they? Strategic Management Journal, 21(10-11), 1105-1121.

[2] Eisenhardt, K. M., & Sull, D. N. (2001). Strategy as Simple Rules. Harvard Business Review, 79(1), 106-116.

[3] Teece, D. J. (2007). Explicating dynamic capabilities: The nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. Strategic Management Journal,28(13),1319-1350.

[4] 伊藤篤(2009)「障害児の放課後保障に関する一考察― 神戸市学童保育における障害児受け入れ実態調査から一 」『子ども家庭福祉学』第 9 号、pp.49-59。

[5] 入山章栄(2019)『世界標準の経営理論』ダイヤモンド社。

[6] 菊澤研宗(2019)『成功する日本企業には「共通の本質」がある　ダイナミック・ケイパビリティの経営学』朝日新聞出版。

[7] 全国学童保育連絡協議会(2026)「学童保育情報 2025-2026」全国学童保育連絡協議会。

[8] 髙木博史(2025)「今日における学童保育の社会的意義と課題―その機能と役割に対する公的支援の重要性―」『岐阜協立大学論集』第 59 巻第 1 号、pp.161-176。

[9] ドナルド・サル・キャスリーン、アイゼンハート(2023)『SIMPLE RULES「仕事が速い人」はここまでシンプルに考える』(監訳戸塚隆将)三笠書房。

[10] 中田周作(2014)「放課後児童クラブの社会的位置づけ」『中国学園紀要』第 13 号、pp.147-156。

[11] 野中郁次郎・竹内弘高 (1996)『知識創造企業』東洋経済新報社。

引用ホームページ

[1] 神戸市：神戸っ子すこやかプラン 2029
https://www.city.kobe.lg.jp/a57667/kosodate/shien/support/kobekkosukoyakaplan/index.html (2026 年 7 月 9 日アクセス)

[2] 神戸市のこども・子育て支援
https://www.city.kobe.lg.jp/documents/50203/1_kateisiennkasiryou.pdf(2026 年 6 月 16 日アクセス)

[3] 神戸の放課後児童クラブ(学童保育)の基準(改訂)
https://www.city.kobe.lg.jp/documents/16580/gaidorain.pdf(2026 年 6 月 16

日アクセス)
[4] 全国学童保育連絡協議会
https://www2s.biglobe.ne.jp/~Gakudou/(2026年6月20日アクセス)
[5] 放課後児童対策パッケージ 2026 - こども家庭庁
https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/69799c33-85cb-44f6-8c70-08ed3a292ab5/fd401880/20251222_policies_kosodateshien_houkago-jidou_77.pdf(2026年7月22日アクセス)
[6] 令和7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
https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/69799c33-85cb-44f6-8c70-08ed3a292ab5/c253a682/20251222_policies_kosodateshien_houkago-jidou_80.pdf(2026年6月20日アクセス)
[7] 文部科学省 子ども・子育て新システムについて説明資料
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/002/siryo/__icsFiles/afieldfile/2012/03/02/1317122_06.pdf(2026年7月28日アクセス)