

## 特集：子ども・子育て支援新制度の成果と課題

新制度移行後の放課後児童健全育成事業の実態と課題  
——海外の動向をふまえた考察——

池本 美香\*

## 抄 録

本稿では新制度移行後の放課後児童クラブおよび放課後児童クラブ以外の放課後関連施策（放課後子供教室、児童館等）の現状について確認し、海外の動向も踏まえて、今後の放課後施策のあり方について考察する。放課後児童クラブは新制度への移行により、小学校高学年も事業の対象となり、自治体にはニーズ調査をふまえた整備計画の策定が求められることとなり、登録児童数が増加の一途をたどっている。量的ニーズの拡大に伴って、小学校内の放課後子供教室との一体型の増加、大規模化、開所時間の拡大、支援員不足、民間学童の増加などが見られる。海外では子どもの権利条約に沿って、放課後児童クラブの職員の安全性の確保、利用時間の適正化、子どもの意向反映、第三者評価の受審義務化など、さまざまな角度から放課後施策が見直されている。日本でも児童福祉法第一条の改正をふまえ、子どもの権利条約の精神に則った放課後施策の検討が期待される。

キーワード：子ども・子育て支援新制度、放課後児童クラブ、放課後子供教室、児童館、子どもの権利条約

社会保障研究 2018, vol.3, no.2, pp.241-255.

## I はじめに

子ども・子育て支援新制度が2015年4月に本格的にスタートしてから丸3年が経過した。本稿では、新制度の13事業の一つに位置付けられた放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の現状と課題について考察する。まずⅡ章では、新制度移行後の放課後に関連する施策の現状を確認する。国の放課後児童健全育成事業の定義は、児童福祉法第6条の3第2項において、「小学校に就学している児童であって、その保護者が労働等により

昼間家庭にいないものに、授業の終了後に児童厚生施設等の施設を利用して適切な遊び及び生活の場を与えて、その健全な育成を図る事業」（下線は筆者）となっているが、保護者が昼間家庭にいる小学生の放課後に関連する施策についても確認する。続くⅢ章では、放課後をめぐる海外の動向を紹介する。最終章では、海外との比較をふまえて、わが国の放課後児童健全育成事業の今後の課題について考察する。

なお、海外では幼稚園、中学校、高校等の放課後についても検討が見られるが、本稿では小学校の放課後を中心に論じる。

\* 日本総合研究所 主任研究員

## II 新制度移行後の放課後関連施策の現状

### 1 新制度施行に伴う放課後児童クラブの制度改正の内容

まず新制度への移行にともなって、2015年度より放課後児童クラブの制度がどのように変わったのかについて確認しておきたい。

#### (1) 地域子ども・子育て支援事業としての位置づけ

子ども・子育て支援新制度では、「地域子ども・子育て支援事業」として13の事業が挙げられ、放課後児童クラブ（放課後児童健全育成事業）はその一つに位置付けられた。地域子ども・子育て支援事業とは、市町村が、子ども・子育て家庭等を対象とする事業として、市町村子ども・子育て支援事業計画に従って実施するものである。これまで放課後児童健全育成事業の実施については、市町村の努力義務として規定されていたが、新制度移行に伴って、市町村には、放課後児童クラブのニーズ調査を行って、必要量を確保するための整備計画を定めることが求められた。

事業の費用負担（運営費）については、保護者が2分の1、残りを国・都道府県・市町村がそれぞれ3分の1とされ、国の負担については事業主拠出金財源<sup>1)</sup>となった。放課後児童クラブは、1997年の児童福祉法改正で法定化され、これまでも国庫による補助があったが、新制度施行に伴って事業主拠出金が財源となり、費用負担割合が明確化された。国庫補助総額は、2014年度の332億円から2015年度には575億円に急増した。

#### (2) 対象年齢の拡大

放課後児童クラブの対象は、これまで「小学校に就学しているおおむね10歳未満」とされていたが、2012年の児童福祉法改正により、「小学校に就学している児童」に拡大された。この改正は新制

度がスタートした2015年4月に施行された。

#### (3) 基準の条例化

放課後児童クラブについては、2007年に「放課後児童クラブガイドライン」が定められたものの、これは運営に当たって必要な基本的事項を示し、望ましい方向を目指すものに過ぎず、保育所に対して国が定めていた「最低基準」という位置づけではなかった。これに対して新制度移行後は、各市町村が放課後児童クラブの基準を条例で定めることとなり、その指針として国から「放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準」（平成26年厚生労働省令第63号）が示された。

ここでは、市町村が条例で基準を定めるにあたって「従うべき基準」として、職員は原則として二人以上配置し、うち一人以上は研修を受けた有資格者であることが示された<sup>2)</sup>。これに伴って、都道府県に放課後児童支援員の認定資格研修の実施が義務化された。なお、研修の受講にあたっては、保育士や教員の資格を持つ者、大学で社会学、心理学、教育学等の学科を卒業した者、高等学校卒業者で2年以上放課後児童健全育成事業に類似する事業に従事した者などの条件が課された。

そのほか、市町村が「参酌すべき基準」として、1クラブおおむね40人以下とすること、専用区画の面積は児童一人につきおおむね1.65㎡以上とすること、開所日数は年間250日以上とすること、開所時間について、学校休業日は1日原則8時間以上、休業日以外は3時間以上とすることなどが示された。

## 2 放課後児童クラブの現状

次に、こうした制度改正を受け、放課後児童クラブの現場でどのような変化が起こっているのかについて見ていきたい。

<sup>1)</sup> 新制度では事業主拠出金（年金特別会計（子ども・子育て支援勘定）を財源として、児童手当および地域子ども・子育て支援事業の3事業（放課後児童クラブ、病児保育、延長保育）を実施することとなった。

<sup>2)</sup> 2020年3月31日までの間は、都道府県知事が行う研修を修了した者に、修了することを予定している者を含む。

## (1) 登録児童数の増加

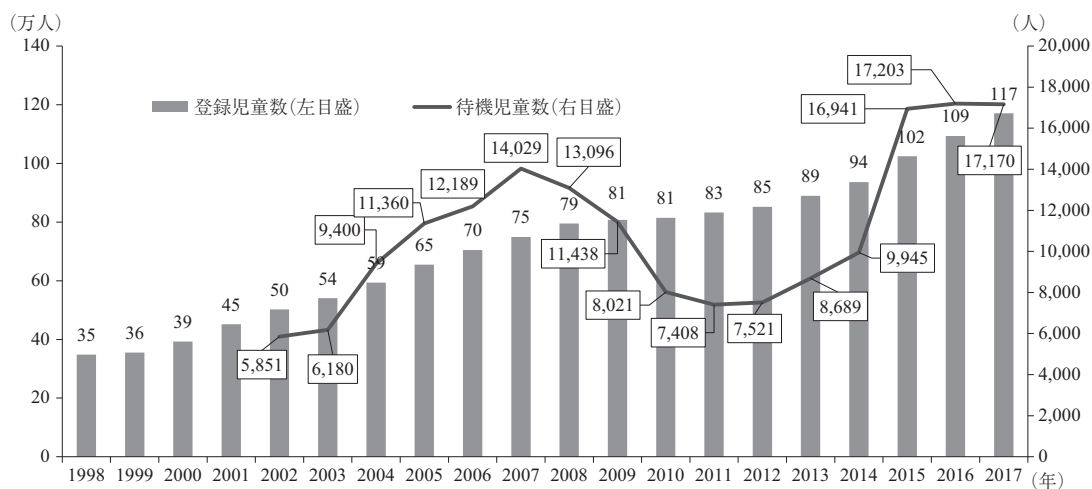
新制度移行後は、高学年が事業の対象となったことや、市町村が整備計画を策定することとなり、国の補助も充実したことなどにより、放課後児童クラブは施設数・登録児童数ともに増加の一途をたどっている。新制度に先立って、2014年6月に閣議決定された「日本再興戦略」改訂2014で「小1の壁」打破が掲げられたことを受け、同年7月には「放課後子ども総合プラン」が策定され、2019年度末までに放課後児童クラブを約30万人分整備するという目標も設定された。登録児童数は、ガイドラインが策定された翌年1998年には35万人であったが、2015年には100万人を突破、2017年には117万人となっている（図表1）。新制度移行後の3年間で、登録児童数は25%増加した。

クラブ数も2014年の22,084から2017年には24,573へ3年間で1割以上増えている。しかし、利用希望者の増加に追いついておらず、放課後児童クラブの待機児童数は、2014年の9,945人から2015年には16,941人へと急増し、その後も1万7千人台で推移している（前掲図表1）。2014年から2015年にかけて増加した待機児童の内訳をみると、低学年が2,886人増であるのに対して、高学年が4,180人増となっており、新制度で高学年が事

業の対象となり、高学年の利用ニーズが顕在化する一方、保育所利用率の上昇で低学年の利用ニーズも増えていることから、高学年のニーズが満たされていない状況がある。

新制度では放課後児童クラブが6年生までを対象とする事業となったが、市町村によっては従来通り、高学年に対して放課後児童クラブを整備していないところもある。例えば東京都世田谷区では、ニーズ調査では高学年の利用ニーズが把握されているものの、高学年を受け入れる計画は示されていない。全小学校に放課後児童クラブを整備し、低学年については待機児童を出すことなく受け入れているが、登録が100人以上の大規模クラブが全小学校の3分の1を占め（2016年）、高学年を受け入れる余裕がない〔新BOPあり方検討会（2017）、p.135〕。保育所の待機児童が全国で最も多く、保育所用地の確保が課題となっているなか、放課後児童クラブの用地確保が難しいという事情もある。

自治体に対して、放課後児童クラブに申込可能な最高学年について聞いたところ、「3年生まで」が3.6%、「4年生まで」が3.9%となっており、特に人口30万人以上の自治体では、「3年生まで」9.4%、「4年生まで」3.8%と低学年に利用が限定



注：各年5月1日現在。

資料：厚生労働省「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況」。

図表1 放課後児童クラブの登録児童数と待機児童数の推移

される自治体もあることがうかがえる〔日本総合研究所（2018），p.80〕。放課後児童クラブ登録児童数のうち、小学校高学年の割合は17.9%となっている〔厚生労働省（2017）〕。

## （2）小学校内および一体型の増加

利用ニーズの増大に対応する方法として、国は放課後児童クラブの小学校内での設置を推奨している。これは新たな用地の確保が困難であることに加え、子どもにとっても校外に移動せずに安全に過ごせるというメリットがあるため、すでに2007年の「放課後子どもプラン」において、小学校内で行うことを基本とし、校庭、体育館、図書室、保健室などの学校諸施設の弾力的な活用に努める方針が示されていた。しかし、活用がなかなか進まないことから、国は2014年7月策定の「放課後子ども総合プラン」で学校施設の徹底活用に向け、「新たに開設する放課後児童クラブの約80%を小学校内で実施する」という目標を掲げた。市町村教育委員会に、余裕教室の使用計画や活用状況等について公表を促したり、学校施設活用に当たっての責任体制の明確化や、学校施設を学校教育の目的には使用していない時間帯に一時的に利用することなどを推奨している。

放課後児童クラブの実施場所の変化を見ると、2014年から2017年の3年間で、学校の余裕教室が1,025カ所増、学校敷地内専用施設が593カ所増で、小学校内が1,618カ所増えたのに対して、児童館・児童センターは132カ所減っている。小学校で実施されている放課後児童クラブは全体の54.0%を占めている〔厚生労働省（2017）〕。

こうした小学校内での放課後児童クラブの増加にともない、同じく小学校内での実施が進められている放課後子供教室と一体的に運営されるクラブも増えている。放課後子供教室とは、小学校の余裕教室等を活用して、地域住民の参画を得て、子どもたちの学習やスポーツ・文化活動等を行う文部科学省所管の事業で、実施主体である市町村

に対して国が予算補助を行っている。「放課後子ども総合プラン」では、「一体型の放課後児童クラブ及び放課後子供教室について、一万カ所以上で実施すること」を目標に掲げており、一体型の放課後児童クラブ及び放課後子供教室とは、「全ての児童の安全・安心な居場所を確保するため、同一の小学校内等で両事業を実施し、共働き家庭等の児童を含めたすべての児童が放課後子供教室の活動プログラムに参加できるもの」としている。

なお、放課後子供教室は、開催頻度に幅があり、年間開設日数を見ると、放課後児童クラブでは「290日以上」が43.7%を占めるが、放課後子供教室では「290日以上」は3.6%と少なく、「24日以下」が23.0%、「25日～49日」が24.0%と、半数近くは週1日未満の開催となっている〔日本総合研究所（2018），p.23〕。国は放課後子供教室について、ほぼ毎日実施する「毎日型」と、週一回など定期的に実施する「定期型」に分け、その事例を紹介するとともに<sup>3)</sup>、放課後子ども総合プランでは、留意点として、毎日型については「放課後児童クラブの児童の生活の場を確保するとともに、共働き家庭等の児童を含めた全ての児童が放課後子供教室の活動プログラムに参加できる環境を整備すること」（下線は筆者）、定期型については、放課後子供教室の活動プログラムに放課後児童クラブの児童も参加できるようにすることを挙げて

## （3）大規模化問題

国は一体型について、放課後児童クラブにおける生活の場の確保を重要視しており、専用室の確保が前提となっているが、自治体レベルでは国とは異なる一体型を進める動きも見られる。

例えば、東京都江戸川区では、2005年より、放課後や学校休業日に学校施設を有効活用し、子どもたちにさまざまな体験や交流の機会を与える「すくすくスクール事業」を全小学校で実施している。希望者は全員受け入れ、平日は17:00まで

<sup>3)</sup> 2014年8月11日放課後子ども総合プランに関する自治体担当者会議【資料3】「一体的な、又は連携によるモデルケース（例）～現時点における整理」<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000054559.pdf>（2018年5月17日最終確認）。



無料で利用でき、学童クラブ登録者は月4,000円の追加利用料で18:00まで延長できるしくみで、放課後児童クラブの機能を含むものとして位置づけられてきた。しかし、国の一体型で想定されているような生活の場としての配慮という点では、放課後児童クラブの専用室はなく、おやつも2013年に廃止されている。

東京都の資料<sup>4)</sup>によれば、2014年、江戸川区の学童クラブ数は73、登録児童数は4,205人であったが、2016年にはクラブ数3、登録児童数72人に激減している。これは、新制度移行後、すすきすくスクールは、国から示された「1クラブおおむね40人まで」などの放課後児童クラブとしての基準を満たしていないことから、児童福祉法の対象外の自治体独自の制度へと位置づけが変わったためである。新制度で想定されている放課後児童クラブの基準で量の拡大を進めると、自治体の負担が重いため、自治体独自の一体型に切り替えたかたちである。

国は、新制度移行後、集団規模を40人までにするために、新たに「支援の単位」という考え方を導入した。人数が多いクラブでは、複数の支援の単位を設けて、支援の単位ごとに活動するという考え方である。2017年には、放課後児童クラブの数24,573カ所に対し、支援の単位の数が30,003となっている〔厚生労働省（2017）〕。小学校内に設置する場合にも、支援の単位が40人以下になるように、集団規模を分割している自治体もある。例えば大阪府枚方市では、一小学校に3つの留守家庭児童会室を設けるなどで、待機児童を出さないようにしているが、入室児童数増加に伴うスペースおよび人員の確保が課題となっている〔日本総合研究所（2018）、pp.191-195〕。

新制度移行後の国の基準として、集団規模をおおむね40人までとすることが示されたものの、江戸川区のように学校施設で放課後児童クラブと放課後子供教室を一体的に受け入れることで待機児童を出さないできた自治体においては、国の基準を満たすことは容易ではない。新制度で40人まで

という国の基準は示されたものの、実態としては、支援の単位のうち46人以上のところは4分の1を占め、4.4%は71人以上となっている〔厚生労働省（2017）〕。

#### （4）開所時間の拡大

新制度では基本的に、ニーズ調査をふまえて整備計画を策定するという考え方になっており、放課後児童クラブの終了時刻は遅くなっている。2014年から2017年の変化を見ると、終了時刻が18:31以降のクラブ数は8,961から13,470へ1.5倍に増え、全体に占める割合も40.6%から54.8%に上昇している〔厚生労働省（2017）〕。東京都新宿区は、夜10時までの民間の夜間学童に対しても補助を行っている。

#### （5）支援員不足

新制度移行後は、放課後児童クラブの登録児童数が増え、かつ開所時間が拡大していることに加え、資格を持った支援員一人以上を含む二人以上の配置が求められたことにより、必要な人員の確保が難しくなっている。放課後児童クラブにおける資格とは、保育士資格保有者などが都道府県が実施する認定資格研修を受講することで得られるもので、現在放課後児童クラブで働いている支援員も、研修のための時間を確保しなければならない。

国の放課後児童支援員に係る都道府県認定資格研修ガイドラインによれば、研修時間は講義と演習を合わせて24時間、原則として2~3カ月以内で実施することが想定されている。研修を修了すれば、修了証が交付され、認定者名簿管理システムにより、全国共通で通用することとなっている。この研修は2015年度から5年間の間に修了することが求められているが、2017年4月現在、支援員のうち認定資格研修を受講した人は39.4%となっている〔厚生労働省（2017）〕。

支援員の確保にあたって、新制度移行後は、支援員の処遇改善が図られている。2015年度からは

<sup>4)</sup> 東京都福祉保健局少子社会対策部『東京の児童館・学童クラブ事業実施状況』。

18時半を超えて開所する放課後児童クラブの賃金改善が図られ（放課後児童支援員等処遇改善等事業）、2017年度からは勤続年数や研修実績等に応じた賃金改善のための予算が確保された（放課後児童支援員キャリアアップ処遇改善事業）。ただし、この処遇改善事業は、市町村の取り組みに対して国が補助するしくみとなっており、いずれの事業も行っていない自治体が全体の55.8%を占めている〔日本総合研究所（2018）、p.92〕。

放課後児童クラブは放課後のみの開所となり、フルタイム並みの賃金が確保しにくい面もある。半数以上の支援員の年収は150万円未満で、週5日以上勤務する支援員でも、150万円未満が46.2%、150万円以上300万円未満が31.3%で、300万円以上は5.4%にとどまる〔全国学童保育連絡協議会（2017）、p.23〕。保育所利用児童数が急増<sup>5)</sup>し、保育所の保育士不足が深刻化しており、保育士の処遇改善が全国的に図られている状況もあるなかで、保育士資格保有者を放課後児童支援員として確保することが難しくなっている。

#### (6) 運営主体の変化

放課後子ども総合プランでは、「民間サービス等を活用した多様なニーズへの対応」が掲げられている。「サービスの水準・種類に対する多様なニーズを満たすためには、地域における民間サービスを活用し、公的な基盤整備と組み合わせることが適当である」としており、「待機児童が数多く存在している地域を中心に、民間企業が実施主体としての役割をより一層担っていくことが考えら

れる。その際、地域のニーズに応じ、本来事業に加えて高付加価値型のサービス（塾、英会話、ピアノ、ダンス等）を提供することも考えられる」と、民間サービスを積極的に活用していく方針が示されている。

放課後児童クラブは、制度的な整備が遅れるなかで、保護者が自ら立ち上げてきた経緯があり、運営主体別のクラブ数を見ると、「公営」8,662カ所に次いで「運営委員会<sup>6)</sup>・保護者会」が5,125カ所で多く、社会福祉法人（5,025カ所）より多くなっている〔厚生労働省（2017）〕。ただし、保護者が中心となって運営する場合、補助金の申請書類の作成や、多額の利用料や補助金を預かり、支援員への給与の支払いをするなど、事務作業の負担は相当重い<sup>7)</sup>。このため、国の民間サービス活用の方針もあり、株式会社が運営する放課後児童クラブが、2015年の640カ所から2017年には1,099カ所に増えている。

市町村事業としての放課後児童クラブ以外に、民間学童、アフタースクールなどと呼ばれる預かり機能のあるサービスも増加している。主に株式会社が運営しており、鉄道会社が沿線に設置するもの、学習塾が展開するもの、保育事業者によるもの、フィットネスクラブが設置するものなどがある<sup>8)</sup>。そのほか、私立小学校がアフタースクールを設置する動きも見られる<sup>9)</sup>。これらは、市町村事業に申し込んだものの待機児童となったケースや、あるいは市町村事業にはないプログラム内容、長時間の預かり、夕食の提供などに魅力を感じて利用される傾向にある。

<sup>5)</sup> 1、2歳児の保育所等利用率は、2014年の35.1%から2017年には45.7%に10%ポイント以上上昇した。保育所等利用児童数は、2014年の227万人から2017年の255万人に急増している。

<sup>6)</sup> 運営委員会とは、地域の役職者（学校長、自治会長、民生・児童委員など）と、父母会・保護者会の代表などで構成され、市町村から委託や補助を受ける際に、運営委員会の設置が求められることがある〔全国学童保育連絡協議会（2017）、p.19〕。

<sup>7)</sup> 厚生労働省社会保障審議会児童部会放課後児童対策に関する専門委員会（2018年2月8日）では、親が運営する放課後児童クラブを利用する保護者の方から、利用人数44人で保育料と補助金をあわせた予算規模が約2,000万円となり、そこから支援員の給与計算、社会保険の手続き、日常生活のやりくりをすべて保護者がやらなければならない、そのような会計処理ができる人がなかなかいないという実態が報告されている。

<sup>8)</sup> 民間学童については、鈴木規文「民間学童保育ビジネスの市場動向と成功の要諦」総合ユニコム『月刊レジャー産業資料』No.573（2014年6月）などによる。

<sup>9)</sup> 私立小学校での取り組みとしては、山梨学院大学附属小学校〔池本（2009）、pp.174-176〕、和光小学校〔池本（2009）、pp.176-178〕、日本女子大学附属豊明小学校〔日本総合研究所（2018）、pp.212-214〕などがある。

新制度への移行に伴い、市町村へ届け出ることにより、放課後児童クラブを行うことができ、その場合に市町村が定める基準を遵守することが求められた。しかし、市町村の基準を満たして、届け出をしたクラブに対して、市町村が補助等を行う義務は課されていないため、届出施設に対して補助する仕組みを設けている自治体の割合は7.7%と少なく、特別区・政令指定都市でも32.0%にとどまっている〔日本総合研究所(2018), p.94〕。多くの自治体では、事業者にとって、基準を満たして市町村に届け出るメリットがないため、基準を満たしていない、市町村に届け出をしていない民間児童が、新制度移行後も少なからず存在しているものと推察される。

#### (7) 質確保に向けた取り組み

新制度への移行に伴って、市町村は条例で基準を定めることが求められ、その基準として職員の配置や面積について定められることとなった。さらに、国の基準として、「放課後児童健全育成事業者は、その運営の内容について、自ら評価を行い、その結果を公表するよう努めなければならない」(第5条の4)ことが定められ、自己評価及びその結果の公表が努力義務となった。

乳幼児が利用する保育所については、新制度において自己評価が義務化、関係者評価と第三者評価が努力義務となり、福祉サービス第三者評価事業の一環として、第三者評価の一定の枠組みがある。他方、放課後児童クラブについては、自己評価も努力義務に止まり、福祉サービス第三者評価事業の対象外となっている。放課後児童クラブのうち、運営内容の定期的な自己評価を実施しているところは50.7%、運営内容の第三者評価が実施されているところは25.4%となっている〔厚生労働省(2017)〕。

保育所については、国から都道府県に対して、監査方法についての指針が示されている<sup>10)</sup>。これに対して、自治体が放課後児童クラブをどのよう

に監査するのかについて、国は保育所のような指針を出していない。このため、どのように自治体が監査を行っているか、その実態は不透明である。先進的な取り組みとしては、神奈川県横浜市が市独自で監査方針<sup>11)</sup>を定め、2016年度から自己検査・報告徴収を毎年、立入調査を3年に1回実施することとなった。そのほか、すべての放課後児童クラブを民営化した東京都板橋区でも、区が独自にチェックリストを設け、自治体として放課後児童クラブの運営状況を評価し、その結果を公表している。東京都港区では、すべての放課後児童クラブについて、5年に一回の頻度で第三者評価を実施して、その結果を区のホームページで公表している。評価項目については、国等で定めたものがないため、ガイドライン等を参考に区で評価項目を定め、第三者評価機関に委託している。放課後子供教室との一体型施設については、放課後子供教室部分も含めて評価を行っている。

### 3 放課後児童クラブ以外の放課後関連施策の動向

次に、新制度の枠外にある放課後関連施策の動向についても確認しておく。

#### (1) 放課後子供教室

放課後子供教室は、2004年度から2006年度まで実施されていた文部科学省の「地域子ども教室推進事業」をふまえて、2007年度に創設されたもので、すべての子供を対象として、宿題、補充学習などの学習支援、実験、工作、パソコン教室、書道、茶道、楽器演奏、ダンス、サッカー、野球、ミニバスケット、一輪車など、多様な活動が展開されている。放課後子供教室は、2014年の11,991教室から、2017年には17,615教室に増えており(9月時点)、小学校内での実施が69.1%、そのほか公民館や中学校などでの実施が30.9%である。

前述の通り、国は放課後児童クラブの整備を進めるに当たって、放課後子供教室との一体型を1

<sup>10)</sup> 「児童福祉行政指導監査の実施について」(平成12年4月25日児発第471号)および「認可外保育施設に対する指導監督の実施について」(平成13年3月29日雇児発第177号)。

<sup>11)</sup> 横浜市放課後児童健全育成事業の監査指針。



万カ所以上に増やすという目標を掲げており、2017年5月時点では、一体型が4,554カ所となっている<sup>12)</sup>。放課後子供教室は地域住民等の参画が前提となっており、また開催日数も少ないことから、国の予算規模は放課後児童クラブの799.7億円に対して、60.1億円と小さい(2018年予算)。

2017年3月の社会教育法の改正により、放課後子供教室は「地域学校協働活動」の一つとして位置づけられた。地域学校協働活動とは、地域と学校が協働して行う多様な社会教育活動で、放課後子供教室のほか、中高生等の無料の学習支援を行う「地域未来塾」、民間企業等の多様な経験や技能を持つ外部人材を活用した土曜日の教育活動などがあり、これらの活動を推進するために、地域と学校をつなぐコーディネーターの役割を担う「地域学校協働活動推進員」を教育委員会が委嘱できることとなった。また、地域学校協働活動を推進する体制である地域学校協働推進本部の設置を、文部科学省が財政的に支援しており、5,168本部が整備されている(2017年9月時点)。

地域学校協働本部が整備されている学校を対象とした調査<sup>13)</sup>によれば、本部事業の効果として、子供たちが地域住民と交流することにより、さまざまな体験や経験の場が増え、「地域への理解・関心が深まった」「コミュニケーション能力の向上につながった」と感じている割合(とてもそう思う+ややそう思う)が約9割を占め、「学力の向上につながった」「地域住民が学校を支援することにより、教員が授業や生徒指導などにより力を注ぐことができた」も約7割となっているなど、子どもの教育にプラスの効果が確認されている。

## (2) 児童館

児童館は、児童福祉法第40条に規定する児童厚生施設の一つで、「児童に健全な遊びを与えて、そ

の健康を増進し、又は情操をゆたかにすること」を目的としている。全国に4,637カ所あり、公営が2,681カ所、民営が1,956カ所となっている(2016年10月1日現在)。2011年3月に「児童館ガイドライン」が策定されたが、全国の児童館等に情報提供するなどの役割を担ってきた国立総合児童センター「こどもの城」が2015年3月末で完全閉館したことや、子どもの貧困、児童虐待、中高生の居場所確保など新たな問題への対応が求められていることなどから、2017年11月、厚生労働省社会保障審議会に「今後の地域の児童館等のあり方検討ワーキンググループ」が設置され、児童館ガイドラインの見直しなどの検討が行われている。前述の通り、児童館・児童センターに設置されている放課後児童クラブは減少傾向にある。

改正児童館ガイドライン(仮称)素案(たたき台)<sup>14)</sup>では、子どもの権利条約の精神にのっとり、子どもの意見が尊重されるように努めることなどが新たに加えられ、運営協議会等の構成員に子どもや保護者が追加されている。

## (3) 放課後等デイサービス

放課後等デイサービスとは、学校通学中の障害児に対して、放課後や夏休み等の長期休暇中に、生活能力の向上のための訓練等を継続的に提供し、学校教育と相まって障害児の自立を促進するとともに、放課後等の居場所づくりを推進する事業である。対象は学校教育法に規定する学校(幼稚園、大学を除く)に就学している障害児で、事業所は学校と事業所間の送迎も行い、学校との連携・協働による支援を行うものである。

障害児の放課後に関しては、このほかに、保育所等訪問支援事業がある。これは、障害児が集団生活を営む施設を専門性を備えた職員が訪問して、集団生活への適応のための専門的な支援を、

<sup>12)</sup> 厚生労働省(2017)の「28放課後子供教室との連携状況」にある、放課後子供教室の活動プログラムに参加している放課後児童クラブのうち、同一小学校内で放課後子供教室を実施している数。

<sup>13)</sup> 文部科学省生涯学習政策局社会教育課・国立教育政策研究所「平成27年度地域学校協働活動の実施状況アンケート調査報告書」2017年1月、p.33。

<sup>14)</sup> 厚生労働省社会保障審議会「今後の地域の児童館等のあり方検討ワーキンググループ」2018年3月12日資料3-2。



2週に1回程度を目安に行うものである。対象施設は、保育所、幼稚園、認定こども園、小学校、特別支援学校のほか、「地方自治体が認めた放課後児童クラブなど」となっている。支援は障害児本人に対する集団生活適応のための訓練等と、訪問先施設のスタッフに対する支援方法の指導等からなる。

両事業は2012年児童福祉法改正により、従来の障害種別で分かれていた障害児施設・事業について、通所・入所の利用形態により一元化が図られたものである。2017年5月1日現在、障害児を受け入れている放課後児童クラブの割合は55.5%、障害児の登録児童数は36,493人で、2014年の54.1%、27,776人と比べていずれも増加している。放課後等デイサービスについては、その事業所数は2012年の約3千から2015年には約7千に増えている<sup>15)</sup>。営利法人の事業所の増加が目立ち、利潤を追求し支援の質が低い事業所が増えているとの指摘があったため、2017年度から人員配置基準が厳格化され、サービス内容の自己評価と改善の内容をおおむね1年に1回以上公表することが義務化された。

#### (4) そのほかの放課後関連施策

そのほか、放課後に関連する民間の取り組みとして、子ども食堂と冒険遊び場が増加傾向にある。

子ども食堂は、貧困家庭や孤食の子どもに無料もしくは安価で食事を提供する民間の取り組みで、2018年4月に公表された調査結果によれば、全国2,286カ所で実施されている<sup>16)</sup>。こうした活動は2012年ごろから広がり始め、自治体によっては補助を行っている<sup>17)</sup>。貧困家庭の子どもなどに利用を限定せず、親や地域の高齢者も利用できるようにして地域交流の場ともなっているところや、

放課後の居場所で夕食を提供するなど、さまざまな形態があり、運営もお寺や教会、NPO、個人など多様性がある。安全性の確保が課題となるなか、子ども食堂のネットワークづくりや、運営者向けの講座の開催<sup>18)</sup>、食中毒などに備えた保険加入のための寄付をインターネットで募るクラウドファンディングなどが行われている。2014年1月に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が施行され、自治体に子どもの貧困への対応が求められるようになったことも、子ども食堂の広がりにつながっている。

冒険遊び場は、固定遊具でルールを守って遊ぶ公園とは異なり、火おこし、木登り、廃材工作、ダムづくりなど、子どもたちが自分で遊びをつくる遊び場で、プレーパークなどとも呼ばれる。国際的には1943年にデンマークのコペンハーゲンで始まり、現在ではイギリス100カ所、ドイツ400カ所のほか、スイス、オランダ、デンマーク、オーストラリア、アメリカ、カナダで実践例がある<sup>19)</sup>。

日本では常設が約20カ所、既存の公園などを使った定期開催の団体が400を超える（2017年現在）。2003年に冒険遊び場づくりを支援する全国組織として、日本冒険遊び場づくり協会（<http://bouken-asobiba.org/>）が設立された。近年、自治体の次世代育成支援行動計画などの中期計画に、冒険遊び場が盛り込まれ、行政として事業化に取り組んでいるところも増えているが、子どもの自由な遊びを保障するため、運営は行政直営ではなく、市民やNPOが運営することが多い。例えば東京都世田谷区では、区と住民との協働による事業として実施されており、区が4つのプレーパークの運営をNPOに委託している。そのほか神奈川県横浜市でも、一日だけ実施するための用品の貸し出しや、倉庫、掲示板など活動に必要な施設の設置支援を行っている。

<sup>15)</sup> 厚生労働省「社会福祉施設等調査」。

<sup>16)</sup> 朝日新聞2018年4月4日「広がる『子ども食堂』、全国2286カ所2年で7倍超」による。

<sup>17)</sup> 例えば東京都では2018年度から、市町村が設置する連絡会への加入を条件に、活動1回につき上限1万円（年間上限24万円）の補助を行う。

<sup>18)</sup> 神奈川県では、2018年度に、子ども食堂などの地域活動を実施する団体に対する研修会の開催を予定している。

<sup>19)</sup> 海外および国内の冒険遊び場の動向については、厚生労働省社会保障審議会放課後児童対策に関する専門委員会第4回（2018年1月29日）資料9-2嶋村仁志氏（一般財団法人TOKYO PLAY代表理事）提出資料に基づく。

### Ⅲ 海外の放課後施策の動向

以上、新制度移行から3年を経た放課後児童クラブおよび関連する施策の現状について見てきた。小学生の放課後に関しては、親の就労の増加に伴って放課後児童クラブの量的整備が進められる一方で、質的な側面については必ずしも十分な検討が行われていない状況がある。加えて、親が家にいる子ども、貧困家庭の子ども、障害児など、より幅広い対象に向けた放課後支援も課題になりつつある現状がうかがえる。そこで、海外では同様の課題に対して、どのような制度的な対応が行われているのか、特徴的な取り組みについて見ていきたい。

#### (1) 国連の子どもの権利条約を重要視

第一に、海外では国レベルで、子どもオンブズマン、子どもコミッショナーなどと呼ばれる子どもの権利擁護の独立機関が置かれていることが多く、放課後施策についても、1989年に国連で採択された子どもの権利条約に照らして見直しが図られている。例えば、オーストラリアで2011年に策定された放課後児童クラブの指針のタイトルは「私の時間、私たちの場所 (My Time, Our Place)」となっており、放課後児童クラブは、親の就労支援のための施設ではなく、子どもたちのための施設であることが謳われている。前文において、この指針が子どもの権利条約の考え方を土台として記されており、放課後児童クラブの目標として、子どもたちにアイデンティティ、社会とのつながり、幸福感、学びに対する自信、コミュニケーションスキル、を与えることを掲げている。

子どもの権利条約に定められている子どもの権利とは、①生きる権利 (すべての子どもの命が守られること)、②育つ権利 (もって生まれた能力を

十分に伸ばして成長できるよう、医療や教育、生活への支援などを受け、友達と遊んだりすること)、③守られる権利 (暴力や搾取、有害な労働などから守られること)、④参加する権利 (自由に意見を表したり、団体を作ったりできること) の大きく4つがある<sup>20)</sup>。海外では、こうしたさまざまな子どもの権利を放課後においても保障するため、以下に紹介するさまざまな制度的な配慮がなされている。

#### (2) 職員の安全性の確保

まず、子どもの立場から見て、放課後を安全・安心なものとするために、海外では職員の犯罪歴等のチェックを義務化する国が多い。例えばオーストラリアでは、子どもに関わる仕事に就く場合には、州の司法省や警察による犯罪歴等の調査をふまえて発行される許可証 (Working with Children Check) が求められている [白田 (2016), p.155]。韓国でも、2005年より、児童関連施設において性犯罪者の就業が制限されている [池本・韓 (2014), p.51]。

#### (3) 利用時間の適正化

イギリスでは、労働者が労働時間や労働場所の柔軟化を希望する際、そのことについて使用者と協議する権利が認められている。このため、学期中のみ働くことを認められている親が一定数存在する<sup>21)</sup>。オーストラリアでは、放課後児童クラブの認可要件に、18時に閉所することが含まれている [白田 (2016), p.137]。18時以降に利用できないことに対して、不便を感じる親もいるが、時間延長を求めるのではなく、親族に頼ったり、職場に子どもを連れて行くなど、個別に対応しているという。

海外では、終了時刻に制限をかける一方で、学校の授業が始まる前の時間帯に放課後児童クラブが対応している国もある。前述の通り、イギリス

<sup>20)</sup> 日本ユニセフ協会のホームページ ([https://www.unicef.or.jp/about\\_unicef/about\\_rig.html](https://www.unicef.or.jp/about_unicef/about_rig.html) 2018年5月29日最終確認) による。

<sup>21)</sup> 国の調査 (Department for Education, Childcare and early years survey of parents 2012-2013) によれば、学校に通う子どもがいる家庭のうち、学期中のみ働くことを認められている家庭が1割強を占めた。

の放課後児童クラブは8時から18時であり、オーストラリアでは7時から9時ごろに預かるピフォー・スクール・ケアで、朝食を提供する施設もある〔池本（2009），p.126〕。

#### （4）放課後の居場所の多様性

海外においても、放課後児童クラブの設置場所は学校に集中する傾向が見られる。イギリスでは、全校に8時から18時まで対応する放課後児童クラブを整備することを目指しており、スウェーデンやノルウェーでも原則学校内に設置されている。しかし、子どもによっては、学校という空間や大人数で過ごすことにストレスを感じることもあるため、学校外に多様な放課後の居場所を設けるという考え方も大切にされている。

イギリスでは、乳幼児の保育施設や家庭的保育を小学生が利用するケースも多い<sup>22)</sup>。フィンランドでは公園の一角に職員が常駐する小屋を設け、おやつなどを提供することで放課後児童クラブとしての機能を果たしている取り組みがある〔池本（2009），p.85〕。

放課後児童クラブ以外に、子どもの放課後の居場所を広げる取り組みも見られる。イギリスでは、放課後だけ道路を封鎖して遊び場として活用する遊び場道路（play street）の取り組みが広がっており、フィンランドでは放課後の居場所として図書館を子どもたちが利用しやすくしている〔池本（2009），p.85〕。ドイツでは子どもが動植物と触れ合うことができるように、青少年農場が確保されている地域もある〔池本（2009），p.51〕。海外では、子どもを放課後児童クラブに閉じ込めるのではなく、子どもが自由に町を歩き、地域住民とも交流できること、まち全体を放課後の居場所にすることも期待されており、「子どもにやさしいまち（Child Friendly Cities）」を認定する取り組みもある<sup>23)</sup>。放課後児童クラブの活動としても、地域のスポーツ施設に出かけたり、公園でテント

を張って過ごすなどの取り組みなどもある〔小林（2014）〕。

#### （5）すべての子どもの放課後の充実

海外では、親の就労の有無にかかわらず、すべての子どもに放課後児童クラブを利用する権利が認められている国が多い。スウェーデンでは、以前は日本同様、親の就労が利用要件となっていたが、1996年に放課後児童クラブは「親の就労のための施設」から「子どものための施設」に位置づけが変わり、所管も社会省から教育省に移された。フランスの放課後児童クラブは、子どもの集団的余暇を支援する仕組みであり、親の就労の有無にかかわらずすべての子どもに利用の権利がある。

親の所得にかかわらず放課後児童クラブが利用できるように、フランスやドイツなど、利用料が親の収入によって軽減されている国もある。家庭の経済状況によって放課後の過ごし方に大きな格差があり、塾に行けないことで学力が低くなったり、放課後に犯罪に巻き込まれたりすることから、韓国やアメリカではそうしたリスクの高い子どもを主な対象として放課後の在り方が検討されている。イギリスでは、1対1のケアが必要な子どもも利用できる、障害のある子ども専用の遊び場を設置する地域もあり、児童養護施設の子どもの放課後に関して、家庭教師や観劇等のための予算が確保されたり、全寮制の公立学校が役立つのではないかとといった議論も見られた〔池本（2009），p.104〕。

#### （6）学校教育との関係

子どもの権利を実現するためには、学校と放課後児童クラブの関係や役割分担についての検討も必要となる。イギリスやスウェーデンでは、放課後児童クラブの所管を福祉担当省庁から学校教育担当省庁に移し、両者が一元的に所管されてい

<sup>22)</sup> 2012年度の調査では、5～7歳では16%が乳幼児施設、7%が家庭的保育を利用している〔池本（2014）〕。

<sup>23)</sup> ユニセフの子どもにやさしいまちの定義としては、子どもがまちの決定に影響を与えることができる、まちを安全に歩くことができる、友達と会い、遊ぶことができる、植物や動物のための緑地がある、文化的社会的行事に参加する、などとなっている（<https://www.unicef.or.jp/cfc/about/about03.html> 2018年6月21日最終確認）。

る。ノルウェーでも、放課後児童クラブは教育省の所管であり、学校長が放課後児童クラブの責任者を兼ねている。

スウェーデンでは、学校教育の国の指針に沿って、放課後児童クラブも運営されており、学校の教員と放課後児童クラブの職員の養成課程も共通化が図られている。学校と放課後児童クラブが同じ理事会で運営されるケースがほとんどで、放課後児童クラブの職員が、学校で音楽、スポーツ、創作活動の科目を受け持つことも多くなっている〔池本（2009），p.67〕。

イギリスでは、教員が授業に専念できるようにするためには、授業以外の教員の負担を軽減する必要があると考えられ、民間団体と連携して放課後の子どもの活動の充実を図るとともに、保護者や地域住民の生活の安定に向けた支援も行われている。「拡大学校」(Extended School, Extended Servicesと表記されることもある)というコンセプトで、学習支援や放課後児童クラブ、スポーツや音楽などのクラブ、親へのサポート、専門家のサービスへの取次、地域住民への施設開放や成人教育などが行われている〔池本（2009），p.99〕。

オーストラリアでは、学校と放課後児童クラブの望ましい連携の在り方についてまとめた文書が、小学校長会代表と放課後児童クラブの全国代表の連名で公表されている<sup>24)</sup>。背景には、学校が成果を上げるためには、子どもや親に包括的なサービスの提供が必要との考えがある。放課後児童クラブの職員と学校教員のインフォーマルな形式も含めた交流や情報の共有、お互いの技術の活用が望ましいとしている。

#### (7) 子どもの意向反映

前述の通り、子どもの権利の一つとして「参加する権利」がある。子どもの権利条約では、子どもは自分に関係のある事柄について自由に意見を表すことができ、おとなはその意見を子どもの発

達に応じて十分に考慮することを求めている。このため、海外では放課後児童クラブの運営に関しても、子どもの意向を反映することが重要視されている。

例えば、イギリス（スコットランド）の指針<sup>25)</sup>では、「子どもたちには自分の意見を言う機会、選択する機会、可能な範囲でプログラムに影響を与える機会があること」が求められている。イギリス（イングランド）ですぐれた施設であると国の評価機関の認定を受けた放課後児童クラブでは、子どもたちの選挙で選ばれた子ども委員たちが、定期的に子ども委員会を開いて議論し、そこでの決定が議事録として残され、運営にも影響力を持っていたり、子どもたちが活動について批評を書き込むノート（Activity review book）や意見箱の設置、アンケートの実施などにより、おやつメニューが子どもたちの要望をふまえて変更されるなどの取り組みが見られた〔池本（2014），p.8〕。

#### (8) 第三者評価の受審義務化と結果の公表

海外では、放課後児童クラブが子どもにふさわしいものとなっているか、国の評価機関が全国の施設を定期的に評価し、その結果を公表する国もある。子どもの権利が侵害されていないかどうか、外部の専門家のチェックがすべての施設に入り、その結果が公表されることで、事業者の運営の改善を促すねらいがある。

例えば、イギリス（スコットランド）では、国の評価機関（Care Inspectorate）がすべての放課後児童クラブの質を評価し、その結果をホームページで、4分野それぞれについて6段階評価で、クラブごとに公表している。国の評価機関は、事前にクラブを通じて親にアンケートを実施したうえで、通告せずに施設を訪問し、書類、施設の現状、職員の対応などを見る。あわせて子どもと話したり、親との話し合いの場を設けたりしている〔池本（2016），p.36〕。

<sup>24)</sup> Australian Government Department of Education, Employment and Workplace (2012) Promoting Collaborative Partnerships between School Age Care Services and Schools.

<sup>25)</sup> The Scottish Government, National Care Standards: early education and childcare up to the age of 16 (revised September 2009) Standard 5.4.



オーストラリアでも、すべての放課後児童クラブが、国の評価機関による評価を受け、その結果は7分野それぞれについて3段階評価で、クラブごとに評価機関のホームページで公表されている。また、評価を通じて集まった全国のクラブの質に関する情報を分析し、優れた取り組みを行っている施設を抽出して別途紹介したり、州別の質の現状について紹介するなど、現場の支援や政策改善にも役立っている〔池本（2016）、p.38〕。

#### Ⅳ 放課後施策の課題

子ども・子育て支援新制度への移行に伴って、日本の放課後児童クラブは事業の一つとして明確な位置づけを得て、量的な整備が進み、質的な面でも基準の条例化や資格を持つ職員の配置など、さまざまな前進があった。しかし、海外においては、国連の子どもの権利条約に沿って、子どもの権利を実現するために何をすべきか、実に幅広い検討が行われ、制度的にもさまざまな工夫がなされていることがわかる。

日本においても、新制度がスタートした翌年、2016年5月に成立した改正児童福祉法において、その第一条が1947年に制定されて以来初めて改正され、「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する。」（下線は筆者）となった。児童福祉法が子どもの権利条約の精神をその理念に掲げる法律となったことで、同じく児童福祉法の第6条の3第2項で定められている放課後児童健全育成事業も、子どもの権利条約の精神をふまえた見直しが求められることとなった。

2017年11月に、厚生労働省社会保障審議会児童部会に放課後児童対策に関する専門委員会が設置され、筆者もその委員として参加しているが、ここでは児童福祉法第一条の改正をふまえた見直しの必要性が議論の出発点となっている。放課後児童健全育成事業については、新制度において、親

の就労にあわせた量的拡充に重点が置かれてきたが、児童福祉法第一条の改正をふまえ、子どもの権利条約に基礎をおいた抜本的な見直しが必要である。

具体的には、放課後児童クラブについて、国の機関が質を評価して結果を公表すること、子どもの意向をふまえた運営を保障することなどが期待され、さらには小学生の親の労働時間・労働場所の柔軟化、放課後児童クラブと学校・放課後子供教室の連携・役割分担のあり方や、放課後支援員の資格や処遇のあり方について議論が求められる。放課後児童クラブに限定せず、児童館、プレーパーク、子ども食堂、乳幼児施設、家庭の学童保育、図書館など、子どもに多様な居場所を保障すること、「子育てにやさしい」ではなく「子どもにやさしい」まちづくりについても、検討が期待される。

すべての子どもの権利を実現するという視点に立てば、海外のように、就労要件にかかわらずすべての子どもに放課後児童クラブを利用する権利を与えることや、学校始業前の朝の時間帯の支援を行うことも視野に入れるべきであり、「保護者が労働等により昼間家庭にいないものに、授業の終了後に（中略）適切な遊び及び生活の場を与えて、その健全な育成を図る事業」（下線は筆者）という放課後児童健全育成事業の定義そのものについても見直しが求められる。貧困家庭の子ども、障害児などが排除されない放課後支援、小学校高学年や中高生の放課後支援も課題となろう。海外の取り組みにならって、子どもの権利条約の精神をふまえた新たな放課後ビジョンを、大胆に描く作業が求められている。

#### 参考文献：

- 池本美香編著（2009）『子どもの放課後を考える－諸外国との比較でみる学童保育問題』、勁草書房。  
池本美香（2014）「イギリスにおける子どもの放課後支援」日本学童保育学会紀要『学童保育』第4巻、pp.3-12。  
——（2016）「放課後児童クラブの整備の在り方－子どもの成長に相応しい環境の実現に向けて」、日本総研『JRIレビュー』、2016 Vol.5, No.35。  
池本美香・韓松花（2014）「日韓比較からみる女性活躍

- 支援の方向性」日本総研『JRIレビュー』2014 Vol.4, No.14。
- 石橋裕子・糸山智栄・中山芳一(2013)『しあわせな放課後の時間—デンマークとフィンランドの学童保育に学ぶ』高文研。
- 白田明子(2016)『オーストラリアの学校外保育と親のケア—保育園・学童保育・中高生の放課後施設』明石書店。
- 厚生労働省(2017)「放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)の実施状況」。
- 小林純子(2014)「フランスの地方自治体による子どもの受入れ施策とその実態—パリの事例から—」南山大学『ヨーロッパ研究センター報』第20号, pp.17-34。
- 新BOPあり方検討会(2017)「子どもの放課後の居場所としての新BOPのあり方にかかる調査研究」せたがや自治政策研究所『せたがや自治政策』Vol.9, pp.125-172。
- 全国学童保育連絡協議会(2017)「学童保育情報2017-2018」。
- 日本総合研究所(2018)『総合的な放課後児童対策のあり方に関する調査研究報告書』,(平成29年度子ども・子育て支援推進調査研究事業)。

(いけもと・みか)

# **The Situation and Problems of After-School Children's Clubs after the Transition to the Comprehensive Support System for Children and Child-Rearing: A Study Based on Overseas Trends**

Mika IKEMOTO\*

## Abstract

This paper explains the situation of After-school Children's Clubs and other after-school policies (After-school Classes for Children, Children's Centers, etc.) after the transition to the Comprehensive Support System for Children and Child-rearing. Now the upper elementary school children are also the target of After-school Children's Clubs and the local government is required to formulate a maintenance plan based on the needs survey. The number of registered children is steadily increasing. With the expansion of quantitative needs, we can see an increase in the integrated type with After-school Classes for Children in elementary school, large facilities, expansion of opening hours, shortage of support staff and increase of private after-school clubs. In accordance with the Convention on the Rights of the Child (CRC), overseas after-school measures are being reviewed from various angles, such as ensuring the safety of staff members, optimizing opening hours, reflecting the intentions of children, and mandating the external evaluations. In Japan, too, we should examine after-school measures based on the spirit of CRC along the revised Child Welfare Act article 1.

Keywords : Comprehensive Support System for Children and Child-rearing, After-school Children's Clubs, After-school Classes for Children, Children's Centers, Convention on the Rights of the Child

---

\* Senior Researcher, The Japan Research Institute, Limited