

放課後児童クラブの国の整備目標の妥当性

—2045年までの利用ニーズの試算をふまえて—

調査部 主任研究員 池本 美香

目 次

1. はじめに
2. 放課後児童クラブの現状
 - (1) 法制度
 - (2) 放課後児童クラブの整備の状況
 - (3) 放課後児童クラブの整備に関する国の計画
3. 国の整備計画の妥当性
 - (1) 国の整備目標の前提
 - (2) 2045年までの利用ニーズの試算
4. 放課後児童クラブの整備の在り方
 - (1) 既存施策の改善
 - (2) 利用希望割合の上昇を抑える取り組み
5. おわりに

要 約

1. 保育所の待機児童問題が注目されているが、共働き家庭や一人親家庭の小学生が利用する放課後児童クラブ（学童保育）にも2万人近い待機児童がいる。このため国は2019～2023年度の5年間を対象とする「新・放課後子ども総合プラン」において、受け皿を30万人増やし152万人にするという目標を掲げている。本稿では、こうした国の整備計画の妥当性を、2045年までの利用ニーズの試算をふまえて検証するとともに、問題を放課後の子どもの過ごし方として広義に捉えたうえで、放課後児童クラブの今後の整備の在り方について考察した。
2. 国の目標整備量30万人の根拠について詳細は公表されていないが、政府へのヒアリングによれば、女性の就業率の上昇に伴い学年別の放課後児童クラブ利用率が今後も上昇するという前提のもと、各学年の人口に乗じて算出されている。こうした推計に対し、以下3点が指摘できる。一つ目は、放課後児童クラブの供給が急速に拡大してきた2018年の数値を起点としていることである。子ども・子育て支援新制度がスタートした2015年には、放課後児童クラブの対象年齢が小学校3年生までから6年生までに拡大され、自治体がニーズ調査を行い、必要量を整備するという考え方になり、供給が需要を生み出すような状況がつけられている。二つ目は、放課後児童クラブの利用ニーズを左右する女性の就業率や小学生人口の変化は、地域によって大きく異なっているが、国は積み上げではなく全国の集計値で検討していることである。三つ目は、長期的に子どもの数が減っていくことが必至であるが、国の整備計画は2023年度までにとどまっていることである。
3. 本稿で改めて放課後児童クラブの利用ニーズを試算すると、国の整備計画2023年度152万人は過大との懸念が生じる。試算では、女性の就業率（25～44歳）は、過去10年と同様のペースで上昇を続けるという前提を置いた。その就業率と小学生人口の推計値から放課後児童クラブの利用要件を満たす小学生数を求めると、小学生人口の減少により、2018年から2025年まで、470万人程度でほぼ横ばいで推移し、2045年には402万人に減少する結果となった。このうち、親の就労時間に融通が利くなどの理由から、実際に利用を希望するのはその一部である。利用を希望する割合（利用希望割合）が2018年のまま今後も変化しないとすれば、利用ニーズは2018年から2025年まで125万人のまま横ばいで推移し、それ以降は減少に転じ2045年には105万人となる。国がターゲットとする2023年度末時点で比べても2割弱少ない。今後の放課後児童クラブの整備にあたっては、当面ニーズのある地域に対し供給増を図りつつ、そもそもの利用希望割合の上昇を抑えるという、需給両面に働きかける発想が不可欠である。
4. 当面の利用ニーズ増加への対応としては、既存施策における一層の踏み込みが求められる。第1に、学校の主体的役割の拡大である。現在は、学校そのものが放課後児童クラブの整備主体となることは敬遠されがちであるが、今後、学校の積極的な関与が期待される。第2に、放課後児童クラブの設置場所・設置形態の多様化である。具体的には、民間クラブや乳幼児施設の一段の活用や、企業主導型保育事業や家庭的保育事業の小学生への適用拡大が有力候補となる。第3に、支援員不足への対応である。そのためには、処遇改善が必要であり、利用家庭の所得に応じた利用料の徴収や、学校・児童

館との連携による支援員のフルタイム雇用化など、支援員の処遇改善に向けた取り組みが期待される。

5. 放課後児童クラブが対象としているのは、ほんの少しの手助けで自立できる小学生であり、時間帯も放課後の数時間に過ぎない。人手を要し、時間帯も朝から夕方までの乳幼児の保育と異なり、放課後児童クラブについては工夫次第で利用希望割合を抑えることが可能である。利用希望割合の上昇を抑える取り組みとしては、大きく二つある。一つは、小学生の親の働き方の見直しである。次世代育成支援あるいは女性活躍支援の企業の認定基準として、小学生の子を持つ親の働き方に対する配慮を組み込むなど、柔軟な働き方を一段と促進することで放課後児童クラブへのニーズも抑えられるものと考えられる。もう一つは、放課後児童クラブ以外の居場所づくりである。その筆頭に児童館が挙げられる。児童館については、子ども・子育て支援新制度の次期整備計画（2020～2024年）において、自治体に児童館の整備計画策定を求め、一小学校区一児童館を目指し、ランドセル来館など運用も柔軟にすることが期待される。そのほか、校庭等を活用した遊び場づくり、図書館、こどもカフェ・こども食堂、公園など、安全性対策を施すなどを徹底すれば多様な場が候補となる。
6. 国は、保育所と放課後児童クラブをいずれも同列に「親が働くために必要なもの」ととらえ、ニーズ調査を行い、必要量を整備する方針をとっているが、小学生は乳幼児とは異なり、親が働く時間の相当部分を小学校がカバーしている。公的財源の制約や人手不足もふまえれば、現在の働き方や、安全・安心な子どもの居場所がない現状を所与のものとして、放課後児童クラブの大量整備を進めるよりも、新たな発想による働き方改革、子どもの居場所・遊び場づくりなど、子どもの立場に立ち、幅広い検討をすべきであろう。

1. はじめに

女性の就業率上昇に伴い、保育所の待機児童問題が注目されているが、共働き家庭や一人親家庭の小学生が利用する放課後児童クラブ（通称、学童保育）にも2万人弱の待機児童が発生している。このため政府は、子どもが小学校入学後に仕事の継続が困難になる「小1の壁」の打破を掲げ、2018年9月、2019～2023年度の5年間を対象とする「新・放課後子ども総合プラン」において、放課後児童クラブの受け皿を約30万人分整備する目標を掲げた。もっとも、今後、子どもの数は急激に減少していくことが確実であり、かつ働き方改革が進み柔軟な働き方が可能になれば、地域的な差はあろうが、中長期的には放課後児童クラブの利用ニーズが減ることが予想される。政府の現在の整備計画には、そうした視点が欠けているように映る。

そこで本稿では、政府の約30万人分の整備計画の妥当性を独自の試算をふまえて検証し、併せてあるべき整備（増やすだけでなく縮小を含む）の在り方について考察する。

放課後児童クラブに関しては、親にとっての「小1の壁」解消の観点から待機児童を解消することと併せ、子どもにとって相応しい質を確保することも重要な課題である。質の確保については、拙稿（池本 [2016]、池本 [2018]）で、海外の動向もふまえて今後の課題について論じたところであり、本稿では、放課後児童クラブの量的整備の在り方に焦点を当てる。

続く2章では、まず放課後児童クラブの現状を確認する。法制度のほか、利用者数、利用時間、設置場所、運営主体などの整備状況について概観するとともに、国の整備計画の内容を整理する。3章では、国の整備計画の妥当性を、2045年までの利用ニーズの試算をふまえて検証する。4章では、女性就業率の上昇による利用ニーズ拡大への対応とあわせて、女性就業率以外の要因による利用ニーズの増加を抑える取り組みなど、放課後児童クラブの整備の在り方について考察する。

2. 放課後児童クラブの現状

(1) 法制度

放課後児童クラブとは、児童福祉法（第6条の3第2項）に定められている「放課後児童健全育成事業」を行う施設で、地域によって学童保育、学童クラブ、留守家庭児童会、子ども会、育成会などと呼ばれる。児童福祉法における放課後児童健全育成事業の定義は、「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）である。放課後児童クラブは、共働き家庭や一人親家庭の小学生のための施設であり、専業主婦（夫）家庭の子どもの利用は想定されていない。放課後児童クラブに申し込む際、多くの自治体では親の就労状況に関する証明書の提出が求められている。

子ども・子育て支援新制度がスタートした2015年4月からは、放課後児童クラブが「地域子ども・子育て支援事業」13事業の一つに位置付けられ、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、および放課後児童クラブの基準を条例で定めることが求められた。市町村が基準を定めるにあたっては、国から市町村が「従うべき基準」として、職員は原則二人以上配置し、うち一人以上は都道府県が実施する研修を受けた有資格者であることが示された（注

1)。加えて、1997年の児童福祉法改正で法定化された際には「おおむね10歳未満」とされていた対象年齢が、「小学校に就学している児童」に拡大された。

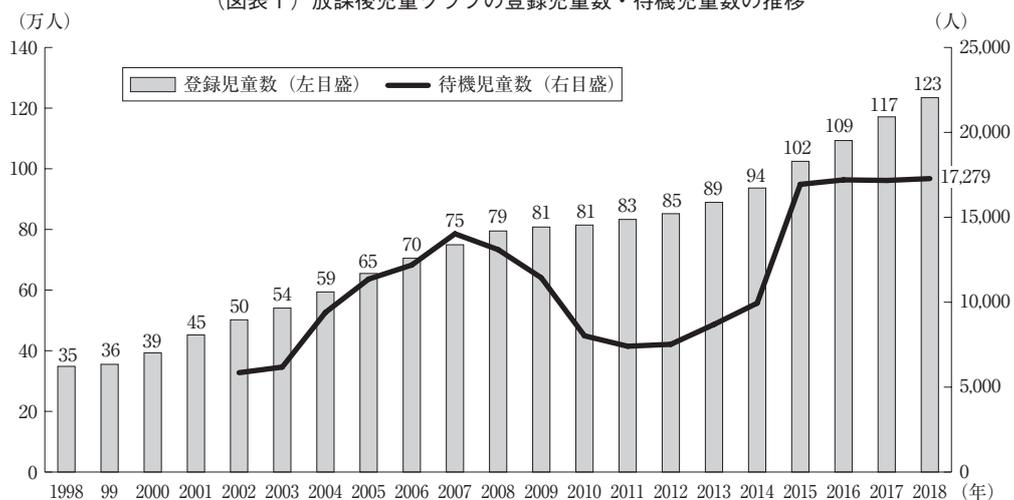
(2) 放課後児童クラブの整備の状況

次に放課後児童クラブの整備の状況について、保育所との違いに着目しながら見ていきたい。

A. 利用者数

放課後児童クラブの登録児童数は123万人（2018年5月1日現在、厚生労働省 [2018]、以下同様）と、10年前の79万人から1.6倍に急増している（図表1）。一方、保育所等を利用する児童の数は261万人（注2）で、放課後児童クラブ登録児童数の約2倍である。保育所と放課後児童クラブの利用対象年齢の幅は0～5歳、6歳～11歳と共に6年間なので、放課後児童クラブの利用率（登録児童数/小学生人口）は保育所利用率の半分程度である。放課後児童クラブの利用率が保育所と比べて低い背景としては、以下の三つが指摘できる。

（図表1）放課後児童クラブの登録児童数・待機児童数の推移



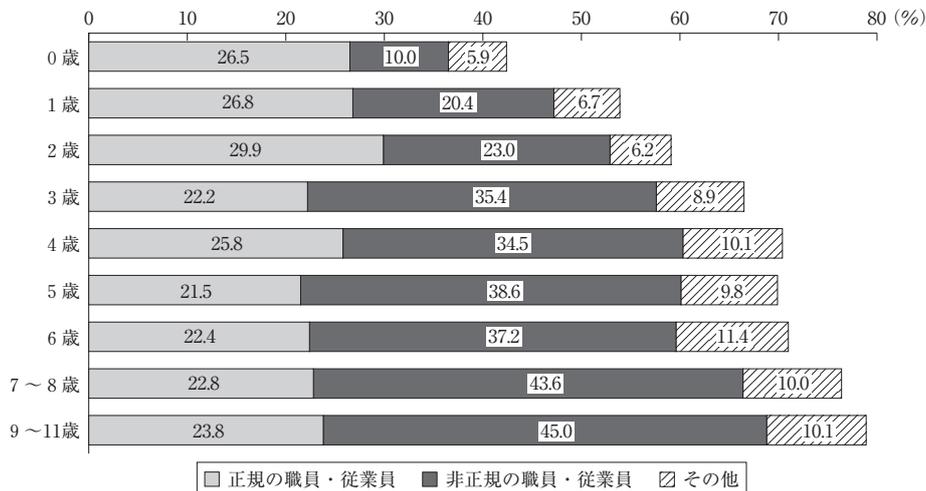
（資料）厚生労働省「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況（平成30年（2018年）5月1日現在）」

第1に、末子が小学生の母親は、末子が未就学児の母親と比べて、仕事をしている割合は高いものの、正規の職員・従業員として働いている割合はむしろ低く（図表2）、子どもの帰宅時間に合わせて非正規の職員・従業員として働く人が多いことがある。平成28年社会生活基本調査において、6～11歳の子どもの持つ就業している女性が帰宅する時間について、16%が14時までに、26%が15時までに帰宅するとの結果もある（注3）。

第2に、親がフルタイムで働く場合でも、小学生の場合は乳幼児と異なり、平日の日中は学校にいるため、放課後の数時間であれば、祖父母、親戚、兄姉などの見守り、あるいは友達と過ごすか、一人で留守番することが可能な子どもがいる。とくに、高学年になれば、一人で、あるいは友達同士で過ごすことができる子どもが増える。公園、児童館、図書館、校庭や友達の家遊びに行くなどの過ごし方も

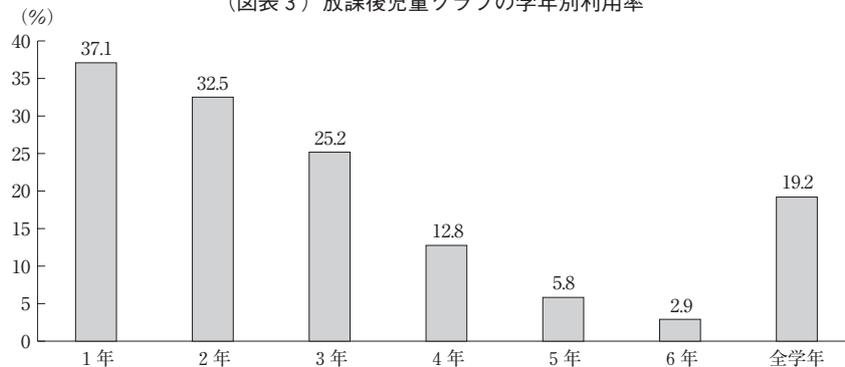
ある。よって、学年別の利用率を見ると、1年生では37.1%であるのに対して、6年生では2.9%と低くなっている（図表3）。放課後児童クラブ登録児童数のうち、小学校1年生から3年生までが約81%を占める。

（図表2）末子の年齢別に見た母親の仕事の状況



（資料）厚生労働省「平成29年国民生活基礎調査」

（図表3）放課後児童クラブの学年別利用率



（資料）文部科学省「平成30年度学校基本調査」、厚生労働省「平成30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」

第3に、子どもが通える範囲に放課後児童クラブがない、あるいは高学年は利用できないなど、利用したくてもできないケースも想定される。市町村の7.0%、小学校区の14.8%には放課後児童クラブがない。自治体に対して、放課後児童クラブに申し込み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、低学年に利用が限定される自治体もある（日本総合研究所 [2018] p.80）。

B. 待機児童数

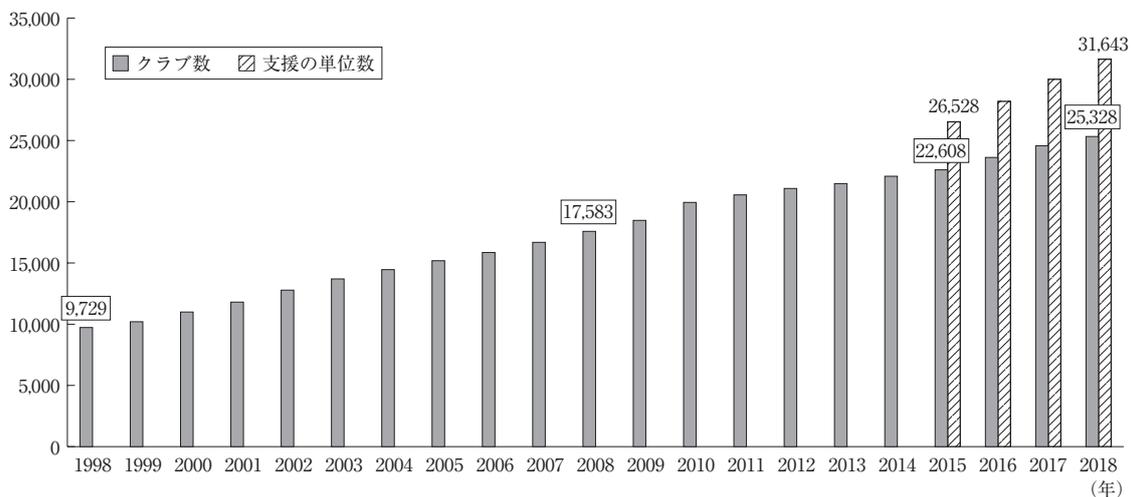
放課後児童クラブの待機児童数は17,279人（注4）と、保育所の待機児童数19,895人と同程度である。保育所については、待機児童が50人以上の市区町村のリストや、待機児童がいる市区町村数などが国が

ら公表されているが、放課後児童クラブの待機児童数は、都道府県別の公表にとどまっている。都道府県別に放課後児童クラブの待機児童数を見ると、東京都が3,651人と全体の約3分の1を占め、次いで埼玉県の1,033人、千葉県の763人、沖縄県の666人、愛知県の590人、神奈川県が556人となっている。

C. 施設数

放課後児童クラブの数は25,328カ所と、10年で1.4倍に急増しており（図表4）、認可保育所の数（23,524カ所、2018年4月1日現在）を上回っている。国は放課後児童クラブの集団の規模を40人以下にすることを求めており、幾つかの「支援の単位」に分割するクラブもあり、支援の単位数では31,643となっている。クラブの分割が進んでいるものの、支援の単位のうち46人以上が4分の1を占め、71人以上と大規模のところも4.3%となっている。

（図表4）放課後児童クラブのクラブ数と支援の単位数の推移



（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」

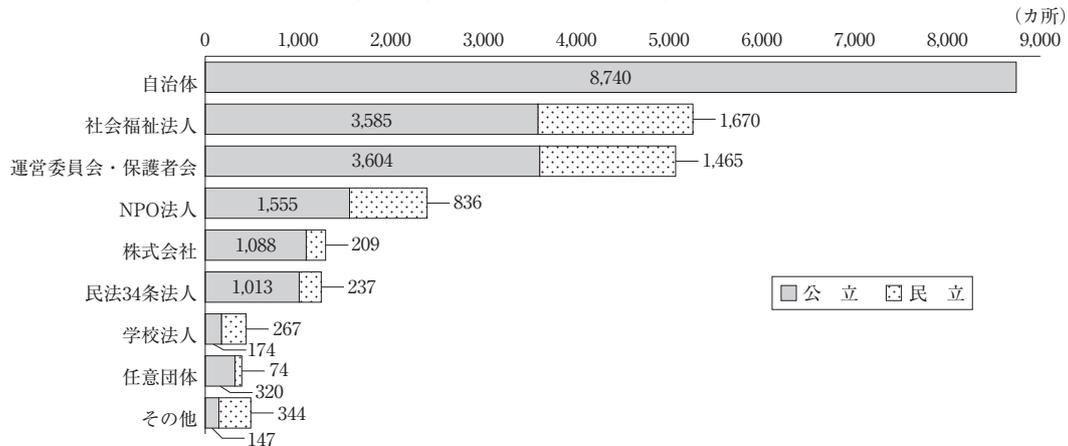
D. 設置場所

放課後児童クラブの設置場所は、学校の余裕教室が約29%、学校敷地内の専用施設が約25%と、小学校内が約54%を占める。これに児童館・児童センター約10%、乳幼児施設（保育所、幼稚園、認定こども園）約6%を合わせると全体の約70%を占め、残りは公的施設や公有地専用施設、民家・アパート、民有地専用施設、商店街空き店舗、団地集会室などに設置されている。認可保育所は大半が独立した専用施設として新たに設置されるが、放課後児童クラブは既存施設の一角に設けられることが多い。

E. 運営主体

放課後児童クラブの運営主体は、大きく公立公営、公立民営、私立民営の三つに分けられ、それぞれ34.5%、45.3%、20.1%である。運営主体で最も多いのは自治体で約8,700カ所、次いで社会福祉法人と運営委員会・保護者会がそれぞれ約5,000カ所、NPO法人が約2,400カ所、株式会社が約1,300カ所となっている（図表5）。

(図表5) 放課後児童クラブの運営主体



(資料) 厚生労働省「平成30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」

認可保育所の設置主体については、社会福祉法人が52.3%で最も多く、次いで市町村38.1%、会社が5.4%となっている(注5)。公立の割合が、認可保育所の4割に対し、放課後児童クラブは8割と高く、運営主体としては運営委員会・保護者会が放課後児童クラブで目立つ。これは、保育所が1947年に制度化されたのに対して、放課後児童クラブが児童福祉法で法定化されたのは1997年と50年も遅く、制度化以前に保護者や地域によって自主運営のクラブが各地で設置され、それらが徐々に公営化されていった経緯があるためである(注6)。

F. 利用時間

放課後児童クラブは、平日と長期休暇中で利用時間に違いがあり、平日は授業終了後の15時ごろから、長期休暇中は8時ごろから開所する。平日の終了時刻は、18:00までがクラブ数の22.6%、18:01～18:30が22.2%で、18:31以降が55.2%を占める。終了時刻が19:01以降のクラブも7.4%ある。

学校の登校時間は地域によって異なるものの、おおよそ8時ごろであり、18時半までクラブを利用した場合、平日は学校で約7時間、放課後児童クラブで約3時間半、あわせて10時間半となる。保育所については標準的な利用時間が11時間までとなっており、放課後児童クラブについても開所時間の延長が進む傾向にある。

G. 利用料

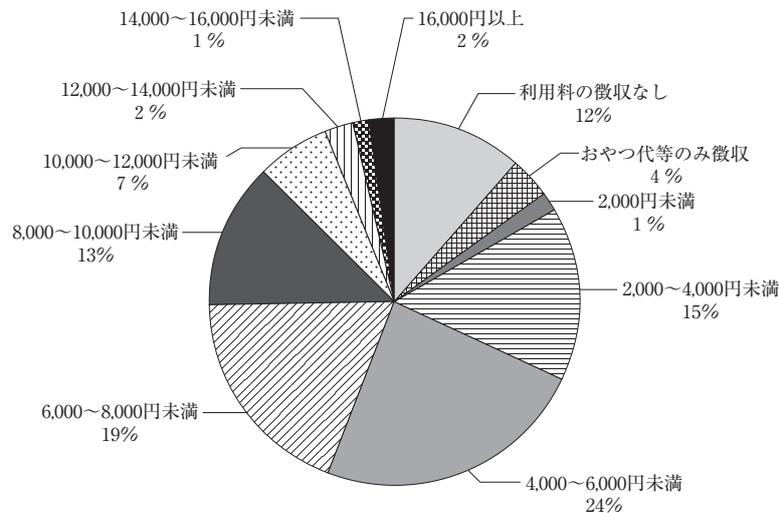
放課後児童クラブのうち、利用料の徴収を行っているクラブは88.5%である。クラブの1割強では親の所得等に関係なく全員の利用料が無料となっている。利用料の徴収を行っているクラブのうち、所得等によって利用料の減免を行っているクラブは82.0%で、2割近くは親の所得等に関係なく一律の利用料が設定されている。認可保育所では、親の所得に応じて保育料が設定されているため、低所得家庭の負担は軽減されており、高所得家庭の保育料が無料となることはない。

放課後児童クラブの利用料は自治体によって(注7)、また同じ自治体でも施設によって大きく異なるケースがある。認可保育所の場合は、同じ自治体であれば、公立、私立にかかわらず負担する保育料

は同じだが、放課後児童クラブに対する補助は自治体の裁量となっており、民間のクラブに対する補助を行っていない自治体も多く、利用料の負担が重くなるケースがある。

ただし、認可保育所の保育料と比べれば、放課後児童クラブの利用料は総じて安い。認可保育所の月額保育料の全国平均が、3歳未満で4.2万円、3～5歳で3.7万円であるのに対し、放課後児童クラブについては、4分の3のクラブでは月額8,000円未満であり、月額16,000円以上徴収するクラブは2%にとどまっている（図表6）。

（図表6）放課後児童クラブの月額利用料



（資料）厚生労働省「平成30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」
（注）全クラブ数に対する割合。

H. 支援員

放課後児童クラブの職員は支援員と呼ばれる。その数は90,769人で、認可保育所の保育士数351,790人（注8）や、小学校の教員数420,659人（注9）と比べて少ない。

保育士不足同様、支援員の確保も困難になっており、地方からは二人以上の配置義務付けの緩和が提案され、条例で一人に変更することを可能とする児童福祉法改正を含む地方分権一括法案が国会に提出される予定となっている。国が定める大人一人に対する子どもの数の上限は、保育所では0歳児が3人、1、2歳児が6人、3歳児が20人、4、5歳児が30人（注10）となっており、小学校については、一学級の児童数は40人以下（注11）とされている。集団の規模を40人までとし、支援員を二人以上配置するという放課後児童クラブの基準は、保育所の4、5歳児や小学校より手厚い配置といえるが、この背景には、保育所や学校はクラスが複数あり、園長・校長が配置されているのに対し、放課後児童クラブは一クラス単体で運営されることが多いことがある。

支援員の資格については、保育士資格のような放課後児童クラブに特化した資格はない。支援の単位ごとに二人以上、うち一人は保育士や教員の資格保有者など一定の条件を満たし、かつ都道府県知事が行う研修を終了した者を配置することが求められている。支援員のうち、認定資格研修を受講した者の割合は58.5%となっている。

(3) 放課後児童クラブの整備に関する国の計画

政府は2014年5月に公表された「放課後子ども総合プラン」において、放課後児童クラブについて、2019年度末までに約30万人分を新たに整備すること、および新規開設分の約80%を小学校内で実施することを目標として掲げた。プランが策定された趣旨・目的は、共働き家庭等の「小1の壁」の打破、および、次代を担う人材育成の観点から、すべての児童が放課後等を安全・安心に過ごし、多様な体験・活動を行うことができるようにすることである。放課後児童クラブについて、2013年5月時点の約90万人を2019年度末までに約120万人に増やすという整備目標に対して、2018年5月時点の登録児童数が120万人を超え、1年前倒しで目標が達成されたことから、同年9月には2019～2023年度の5年間を対象とする「新・放課後子ども総合プラン」（以下、新プラン）が策定された。新プランの主な内容は以下の四つである。

第1に、2021年度末までに約25万人分を整備し、待機児童解消を目指すこと、さらに2023年度末までに約5万人分、5年間で計約30万人分の受け皿を整備するという目標が設定された。これにより、2018年度末の122万人から、2023年度末には152万人の受け皿確保が計画されている。一クラブの人数を40人とすれば、今後5年間で新たに7,500カ所となる。

第2に、そうした計画のもと、旧プラン同様学校施設を徹底的に活用する方針が継続され、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ことを目指している。旧プランの期間に新設された放課後児童クラブのうち、小学校内での実施は約65%（厚生労働省調べ）にとどまっていた。

第3に、すべての小学校区で、放課後児童クラブと放課後子供教室を一体的にまたは連携して実施すること、うち小学校内での「一体型」を1万カ所以上で実施するという目標が設定されている。この目標は、旧プランでも掲げられていたが、2017年度時点で4,500カ所と目標に到達していない。

「放課後子供教室」とは、放課後等にすべての児童を対象として、地域住民等の協力を得て学習や体験・交流活動などを行う、文部科学省所管の事業である。その数は17,615カ所（2017年9月現在）と放課後児童クラブの約25,000カ所と比べて少なく、また毎日実施する教室がある一方で、週に1、2回など開催頻度が低い教室も多い。「一体型」とは、放課後児童クラブを利用する共働き家庭の子どもも、クラブを利用していない専業主婦（夫）家庭の子どもも、すべての児童が放課後子ども教室に参加できるものである。

第4に、旧プラン同様、サービスの水準・種類に対する多様なニーズに対し、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も有効という考え方が示されている。保育所同様、民間事業者を積極的に活用することが期待されている。

(注1) 「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）。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、開所時間については、学校休業日は1日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ている。

(注2) 厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ（平成30年4月1日）」。認可保育所に加え、認定こども園、地域型保育事業を含む。

(注3) 「新・放課後子ども総合プラン」に基づく放課後児童健全育成事業に係る「量の見込み」の算出等の考え方について（内閣府子ども・子育て本部参事官〔子ども・子育て支援担当〕・厚生労働省子ども家庭局子育て支援課平成30年12月27日事務連絡）。

(注4) ただし、低学年に利用が限られている、あるいはクラブがそもそもないため、申し込み自体ができないケースは、待機児童

として把握されていないと考えられる。

(注5) 厚生労働省「保育所の設置主体別認可状況等について（平成28年10月1日現在）」

(注6) 例えば福岡市では、もともと地域の運営委員会の自主運営に市が協力する形（民営）で、事業が始まっており、小学校敷地内への施設整備や補助金の交付、職員の派遣などを行ってきたが、開設時間の延長や土曜日開設などの運営が自主運営では困難な運営委員会もあったことから、2006年に市が運営主体になり運営委員会が委託化された（直営化）という経緯がある。

(注7) 沖縄県の調査（沖縄県子ども生活福祉部「平成28年度沖縄県放課後児童クラブ実施内容等調査結果報告書（ダイジェスト版）」p.7）では、利用料が8,000円以上の放課後児童クラブの割合が、全国では22.3%であるのに対し、沖縄県は60.0%と利用料が高い一方、利用料の減免を行っている市町村割合は、全国平均81.6%に対して、沖縄県では56.0%と低くなっており、低所得世帯にとって放課後児童クラブが利用しにくいものになっているとの指摘がある。

(注8) 厚生労働省「社会福祉施設等調査」。2017年10月1日現在、常勤換算従事者数。

(注9) 文部科学省「学校基本調査」。2018年5月1日現在、本務者。

(注10) 児童福祉施設の設備及び運営に関する基準。

(注11) 小学校設置基準。

3. 国の整備計画の妥当性

では、子どもの数が一段と減少していくもとにおいて、2023年度末までに152万人という国の整備目標は果たして妥当なのだろうか。

(1) 国の整備目標の前提

152万人の根拠は明示されておらず、厚生労働省へのヒアリングによれば、次の通りである。全国の各学年の放課後児童クラブ利用率が、女性の就業率上昇に伴い上がっていくと想定したうえで、各学年の人口に利用率を乗じて、それを6学年分合計する。各学年の利用率の想定等については非公表であるため、各学年の利用率（（登録児童数+待機児童数）/対応する年の出生数）の2017年から2018年への上昇幅（例えば1年生の場合35.2%から37.1%へ1.9%の上昇幅）が今後も一定であると仮定して放課後児童クラブの利用ニーズを計算すると、確かに2023年に152万人になる（図表7）。

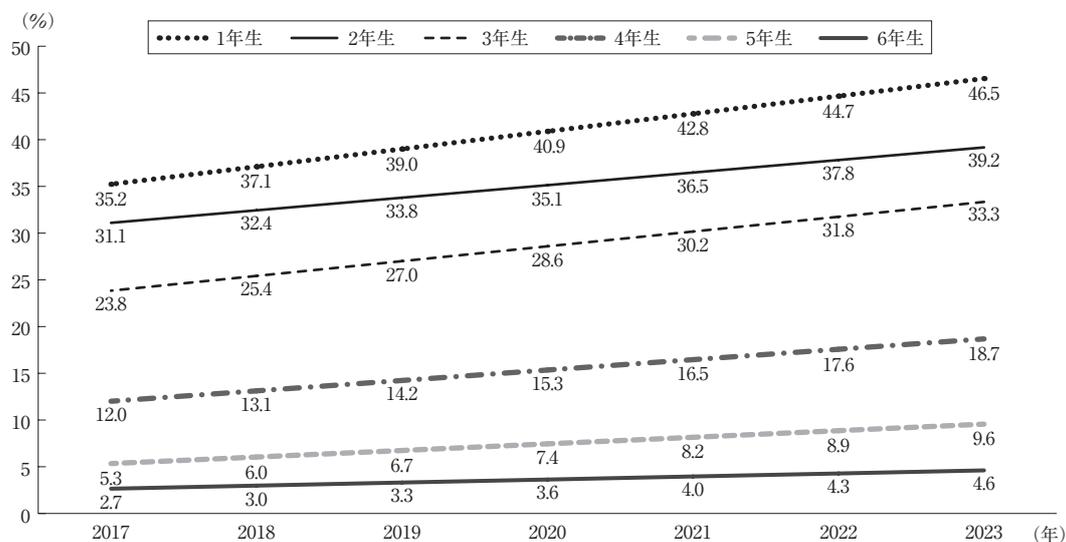
このような前提を置く目標値に対し、以下の3点が指摘できる。

一つは、放課後児童クラブの供給が急速に拡大してきた足許の数値を起点にしていることである。改めて図表1を見ると、2018年までの5年間の整備量は、2013年までの5年間で大きく上回っている。背景には、2015年スタートの子ども・子育て支援新制度がある。同制度において、放課後児童クラブの対象年齢が3年生までから6年生までに拡大され、自治体の責任でニーズに見合う量を整備するという考え方が打ち出され、それを機に自治体がクラブの整備に乗り出した。その結果、次のケースのような供給が需要を生み出すような状況がつけられている。

例えば、従来は親が帰宅するまで、友達と遊んだり、一人で家や児童館などで過ごしていた高学年の子どもが、新たに利用を希望したり、親が自治体の整備を前提に、労働時間を延長して利用を申し込んでいる可能性である。このように見ると、2013年から2018年の5年間で登録児童数約30万人増は、女性就業率の上昇とは別の要因で増えた利用希望者に対応した部分があり、すでに供給過剰という見方もできる。国の計画は、そうした現状を起点に、さらに30万人分を整備するものとなっている。

二つ目は、地域差が勘案されていないことである。国の推計に用いられている各学年の人口と学年別の利用率は、それぞれ全国の集計値と平均値であり、都道府県別の数値ではない。放課後児童クラブの利用率を左右する女性の就業率や小学生人口の変化は、地域によって大きく異なっており、本来、それ

(図表7) 国の整備計画が前提とする学年別の放課後児童クラブ利用率



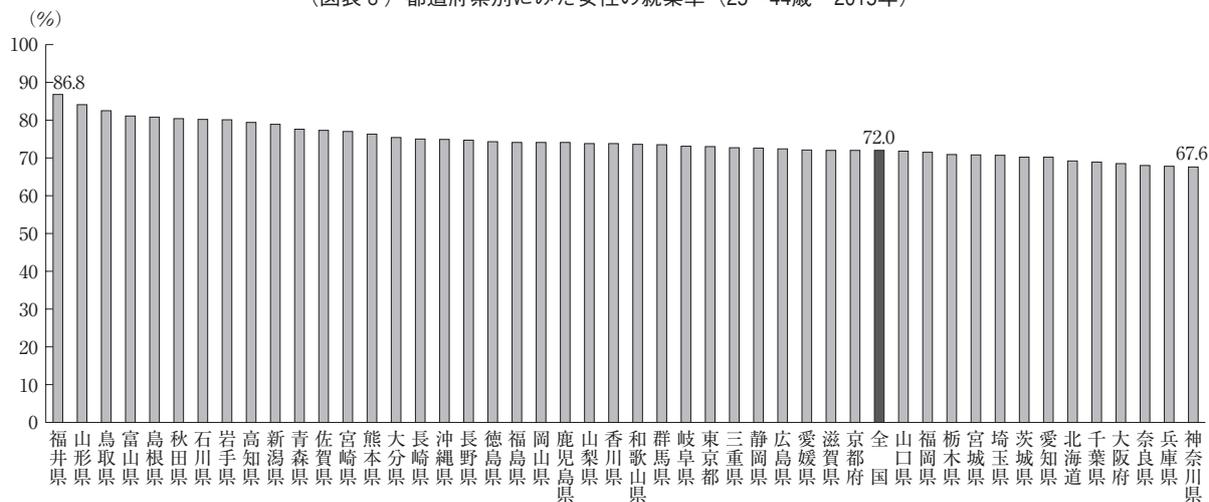
(資料) 各種資料をもとに日本総合研究所作成

(注) 対応する年の出生数に対する放課後児童クラブ利用希望者数(登録児童数+待機児童数)の割合。2017~2018年の変化幅で上昇した場合。

を考慮することが不可欠である。2015年の女性の就業率(25~44歳)を都道府県別にみると、最も高い福井県では86.8%であるのに対し、最も低い神奈川県は67.6%と20ポイント近い差がある(図表8)。福井県の86.8%は海外と比較しても相当高い水準であり、今後女性就業率が上昇する余地は小さいといえる。小学生人口(注12)については、全国では減少局面にあるが、東京都と沖縄県では2015年から2020年にかけて増加する見通しである(図表9)。しかし、中長期的には、こうした都県も減少する。

三つ目は、2023年度までの推計にとどまっていることである。しかし、地域別にペースやタイミングの違いはあれ、趨勢的に子どもの数が減っていくことは必至である。それを見越した整備計画である必要がある。

(図表8) 都道府県別にみた女性の就業率(25~44歳・2015年)



(資料) 内閣府「平成29年版男女共同参画白書」I-特-4図

(図表9) 都道府県別の小学生人口(6~11歳)の将来推計

	小学生人口(6~11歳)(単位:千人)								増加率(%)
	2015年	(2018年)	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年	2045年	2015~2045年
北海道	250	239	231	213	191	174	161	149	▲40.6
青森県	62	57	54	48	42	36	32	28	▲54.3
岩手県	63	59	56	51	46	42	38	34	▲45.9
宮城県	118	113	110	103	94	85	78	71	▲39.7
秋田県	45	41	38	33	29	25	22	19	▲58.6
山形県	56	53	51	46	42	38	34	31	▲45.6
福島県	95	88	84	76	68	61	56	50	▲47.3
茨城県	152	143	137	126	114	105	98	91	▲39.9
栃木県	104	99	95	89	82	76	72	67	▲35.3
群馬県	105	98	94	86	78	72	69	65	▲38.1
埼玉県	374	363	355	338	316	302	294	285	▲23.8
千葉県	316	303	294	278	259	246	239	232	▲26.6
東京都	599	608	613	609	583	572	571	563	▲6.0
神奈川県	464	451	441	420	392	376	368	360	▲22.5
新潟県	114	108	105	97	88	81	76	70	▲38.2
富山県	54	50	48	44	40	37	35	33	▲38.2
石川県	61	59	57	53	49	46	45	43	▲30.2
福井県	43	41	39	37	34	31	30	28	▲34.3
山梨県	43	40	38	34	30	28	26	24	▲43.4
長野県	112	105	101	92	83	77	73	69	▲38.9
岐阜県	111	105	101	94	85	79	74	70	▲36.7
静岡県	197	188	181	168	154	144	137	130	▲34.1
愛知県	415	404	397	381	357	343	337	328	▲21.1
三重県	97	92	89	83	76	70	67	64	▲34.1
滋賀県	83	81	80	77	72	69	67	64	▲22.6
京都府	129	124	120	113	104	97	93	88	▲32.0
大阪府	447	428	416	390	357	336	324	311	▲30.4
兵庫県	291	279	271	252	229	213	204	194	▲33.4
奈良県	70	67	65	59	53	49	46	43	▲38.6
和歌山県	48	46	44	41	37	34	32	30	▲37.0
鳥取県	30	29	28	27	25	23	22	21	▲29.9
島根県	35	34	33	32	29	27	26	24	▲31.0
岡山県	102	98	96	92	86	82	79	76	▲25.0
広島県	153	150	148	142	132	126	123	118	▲22.6
山口県	70	67	65	60	55	50	48	45	▲36.0
徳島県	36	34	33	30	27	25	23	21	▲40.2
香川県	51	48	47	44	41	38	36	35	▲31.9
愛媛県	70	67	64	59	53	48	45	42	▲40.5
高知県	35	33	31	29	26	23	21	20	▲42.8
福岡県	274	273	272	263	247	236	228	220	▲19.7
佐賀県	48	46	45	43	40	38	36	34	▲28.6
長崎県	73	70	68	63	57	52	48	45	▲38.7
熊本県	98	96	95	91	85	81	78	74	▲24.4
大分県	60	58	57	53	49	46	43	41	▲32.6
宮崎県	61	60	59	55	50	46	43	40	▲34.3
鹿児島県	90	88	86	81	74	68	63	58	▲36.0
沖縄県	99	100	101	99	95	92	91	88	▲11.0
全 国	6,503	6,281	6,133	5,799	5,354	5,044	4,851	4,636	▲28.7

(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成30(2018)年推計)」

(注) 小学生人口は5歳階級別人口を5等分して求めた6~11歳人口。2018年は2015~2020年の各年の上昇幅が同じと仮定して求めた。

(2) 2045年までの利用ニーズの試算

そこで、本稿では、都道府県ごとの差異を考慮し、2045年までの利用ニーズの簡単な推計を行った。まず、小学生数に母親の就業率（注13）を乗じることで、放課後児童クラブの利用要件を満たす小学生数を求める。

$$\text{小学生数} \times \text{母親の就業率} = \text{放課後児童クラブの利用要件を満たす小学生数}$$

次いで、この利用要件を満たす小学生数のうち、実際に放課後児童クラブの利用を希望する小学生数の割合を「利用希望割合」とする。

$$\frac{\text{実際に利用を希望する小学生数}}{\text{放課後児童クラブの利用要件を満たす小学生数}} = \text{利用希望割合}$$

すると、利用ニーズは、小学生数×母親の就業率×利用希望割合で算出できる。

$$\text{利用ニーズ} = \text{小学生数} \times \text{母親の就業率} \times \text{利用希望割合}$$

小学生数は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）」の都道府県別の6～11歳人口（注14）を使用する。母親の就業率は、都道府県別に把握可能な25～44歳の女性就業率を使用する。そして、この女性就業率（25～44歳）が過去10年（2005～2015年）と同様のペースで上昇し、2015年時点で最も高い福井県の86.8%に達したあとは、86.8%のまま変化しないという前提を置く（図表10）。福井県では2015年以降頭打ちになるが、神奈川県では2035年まで上昇する。実際に利用を希望する小学生数は、放課後児童クラブの登録児童数と待機児童数の合計とする。

利用希望割合は、2018年の都道府県別の利用希望割合が、今後とも変化しないという前提を置く。47都道府県平均で26.6%、最も高い県は茨城の40.3%、最も低い県は神奈川の17.9%である。これは、今後、利用希望割合を押し上げる要因と、引き下げる要因とが同規模で生じると仮定したためである。利用希望割合を押し上げる要因としては、自営業やパートタイムの減少、フルタイム雇用の増加、祖父母や姉妹、親戚、知人等の協力の減少などである。他方、引き下げる要因は、働き方改革の進展、放課後児童クラブ以外の子どもの居場所・遊び場や塾等のサービスの増加、子どもの安全・安心のためのICTの活用（注15）などである。

試算結果として、まず、小学生人口と女性就業率をもとに、放課後児童クラブの利用要件を満たす小学生数を都道府県別に推計し、それを合計した全国の数字を見ると、2018年の471万人から2020年472万人、2025年472万人とほぼ横ばいで推移し、その後減少し、2045年には402万人となる（図表11）。次に、都道府県別に、利用要件を満たす小学生数に、現在の利用希望割合を乗じ、それを合計し全国ベースの利用ニーズを求めると、2018年の125万人のまま2025年まで推移し、それ以降減少に転じ2045年には105万人となる（図表12・13）。国の2023年度末152万人は、こうした数値を大きく上回り、やはり過剰であ

(図表10) 試算の前提とした都道府県別の女性就業率 (25~44歳)

	女性就業率の前提 (25~44歳) (単位: %)									
	2005年 (実績)	2010年 (実績)	2015年 (実績)	2018年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年	2045年
北海道	59.9	65.8	69.2	72.0	73.9	78.5	83.2	86.8	86.8	86.8
青森県	67.3	71.1	77.6	80.7	82.8	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8
岩手県	70.9	73.4	80.1	82.9	84.7	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8
宮城県	62.8	67.4	70.8	73.2	74.8	78.8	82.8	86.8	86.8	86.8
秋田県	71.8	74.9	80.4	83.0	84.7	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8
山形県	76.2	77.8	84.1	86.5	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8
福島県	67.7	70.6	74.1	76.0	77.3	80.5	83.7	86.8	86.8	86.8
茨城県	62.1	66.7	70.2	72.6	74.3	78.3	82.4	86.4	86.8	86.8
栃木県	64.0	67.9	70.9	73.0	74.4	77.8	81.3	84.7	86.8	86.8
群馬県	65.3	69.2	73.5	76.0	77.6	81.7	85.8	86.8	86.8	86.8
埼玉県	59.7	64.8	70.7	74.0	76.2	81.7	86.8	86.8	86.8	86.8
千葉県	59.1	64.4	68.9	71.8	73.8	78.7	83.6	86.8	86.8	86.8
東京都	56.8	68.9	73.0	77.9	81.1	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8
神奈川県	57.9	63.1	67.6	70.5	72.5	77.3	82.2	86.8	86.8	86.8
新潟県	73.6	76.2	78.9	80.5	81.6	84.2	86.8	86.8	86.8	86.8
富山県	74.6	77.4	81.1	83.1	84.4	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8
石川県	72.5	76.6	80.2	82.5	84.1	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8
福井県	74.0	77.3	86.8	90.6	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8
山梨県	66.0	70.3	73.8	76.1	77.7	81.6	85.5	86.8	86.8	86.8
長野県	68.2	70.8	74.7	76.7	78.0	81.2	84.5	86.8	86.8	86.8
岐阜県	67.0	69.4	73.1	74.9	76.2	79.2	82.3	85.3	86.8	86.8
静岡県	66.5	68.6	72.6	74.4	75.7	78.7	81.8	84.8	86.8	86.8
愛知県	62.3	65.9	70.2	72.6	74.2	78.1	82.1	86.0	86.8	86.8
三重県	65.7	69.3	72.7	74.8	76.2	79.7	83.2	86.7	86.8	86.8
滋賀県	62.7	66.4	72.0	74.8	76.7	81.3	86.0	86.8	86.8	86.8
京都府	61.0	67.2	72.0	75.3	77.5	83.0	86.8	86.8	86.8	86.8
大阪府	56.2	63.3	68.5	72.2	74.7	80.8	86.8	86.8	86.8	86.8
兵庫県	58.5	63.7	67.8	70.6	72.5	77.1	81.8	86.4	86.8	86.8
奈良県	56.8	61.4	68.0	71.4	73.6	79.2	84.8	86.8	86.8	86.8
和歌山県	61.9	65.9	73.6	77.1	79.5	85.3	86.8	86.8	86.8	86.8
鳥取県	73.0	76.8	82.5	85.4	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8
島根県	74.5	78.7	80.8	82.7	84.0	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8
岡山県	65.2	68.3	74.1	76.8	78.6	83.0	86.8	86.8	86.8	86.8
広島県	64.3	68.0	72.4	74.8	76.5	80.5	84.6	86.8	86.8	86.8
山口県	65.3	68.2	71.8	73.8	75.1	78.3	81.6	84.8	86.8	86.8
徳島県	65.3	70.4	74.3	77.0	78.8	83.3	86.8	86.8	86.8	86.8
香川県	65.8	70.2	73.8	76.2	77.8	81.8	85.8	86.8	86.8	86.8
愛媛県	62.3	67.2	72.1	75.0	77.0	81.9	86.8	86.8	86.8	86.8
高知県	69.5	75.4	79.4	82.4	84.4	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8
福岡県	61.9	67.0	71.5	74.4	76.3	81.1	85.9	86.8	86.8	86.8
佐賀県	70.4	73.0	77.3	79.4	80.8	84.2	86.8	86.8	86.8	86.8
長崎県	67.1	70.6	75.0	77.4	79.0	82.9	86.8	86.8	86.8	86.8
熊本県	70.2	72.8	76.3	78.1	79.4	82.4	85.5	86.8	86.8	86.8
大分県	65.8	68.9	75.4	78.3	80.2	85.0	86.8	86.8	86.8	86.8
宮崎県	69.3	73.0	77.0	79.3	80.9	84.7	86.8	86.8	86.8	86.8
鹿児島県	64.9	69.4	74.1	76.9	78.7	83.3	86.8	86.8	86.8	86.8
沖縄県	59.4	68.0	74.9	79.6	82.7	86.8	86.8	86.8	86.8	86.8
全 国	62.1	67.5	72.0	75.0	77.0	81.9	86.8	86.8	86.8	86.8

(資料) 内閣府「男女共同参画白書平成29年版」I - 特 - 3 図

(注) 2005年から2015年の変化幅と同様のペースで上昇し、86.8% (2015年で最も高い福井県の水準) に達した後は、86.8%のまま変化しないと仮定した。

(図表11) 放課後児童クラブの利用要件を満たす小学生数

	放課後児童クラブの利用要件を満たす小学生数 (単位:千人)							
	2015年	2018年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年	2045年
北海道	173	172	171	167	159	151	140	129
青森県	48	46	44	41	36	32	28	24
岩手県	50	49	48	45	40	36	33	29
宮城県	84	83	82	81	77	74	68	62
秋田県	36	34	32	29	25	22	19	16
山形県	47	46	44	40	36	33	30	27
福島県	70	67	65	62	57	53	48	43
茨城県	107	104	101	99	94	91	85	79
栃木県	74	72	71	69	66	64	62	59
群馬県	77	74	73	70	67	63	60	56
埼玉県	265	268	270	276	274	262	255	248
千葉県	217	218	217	219	216	214	208	201
東京都	437	473	497	528	506	497	495	489
神奈川県	314	318	320	325	322	326	320	312
新潟県	90	87	85	82	77	70	66	61
富山県	44	42	40	38	35	32	30	29
石川県	49	48	48	46	43	40	39	37
福井県	37	37	34	32	29	27	26	25
山梨県	32	30	29	28	26	24	23	21
長野県	84	81	78	75	70	67	63	60
岐阜県	81	79	77	74	70	67	65	61
静岡県	143	140	137	133	126	122	119	113
愛知県	291	293	294	297	293	295	292	284
三重県	70	69	68	66	63	61	58	55
滋賀県	60	61	61	62	62	60	58	56
京都府	93	93	93	94	90	84	80	76
大阪府	306	309	311	315	310	292	282	270
兵庫県	198	197	196	195	188	184	177	168
奈良県	48	48	47	47	45	42	40	37
和歌山県	35	35	35	35	32	30	28	26
鳥取県	25	25	25	23	22	20	19	18
島根県	29	28	28	27	25	24	22	21
岡山県	76	76	75	76	74	71	69	66
広島県	111	112	113	114	112	109	106	103
山口県	50	49	48	47	44	43	41	39
徳島県	27	26	26	25	24	22	20	19
香川県	37	37	36	36	35	33	31	30
愛媛県	50	50	50	49	46	42	39	36
高知県	28	27	26	25	22	20	19	17
福岡県	196	203	207	213	212	204	198	191
佐賀県	37	37	37	36	35	33	31	30
長崎県	54	54	54	52	49	45	42	39
熊本県	75	75	76	75	73	70	68	64
大分県	45	46	46	45	43	40	37	35
宮崎県	47	47	47	47	44	40	38	35
鹿児島県	67	68	68	67	64	59	54	50
沖縄県	74	80	83	86	82	80	79	77
全 国	4,688	4,711	4,717	4,718	4,541	4,368	4,211	4,024

(資料) 各種統計をもとに日本総合研究所試算

(注) 小学生人口×女性就業率(25~44歳)。全国は都道府県の推計結果の合計。

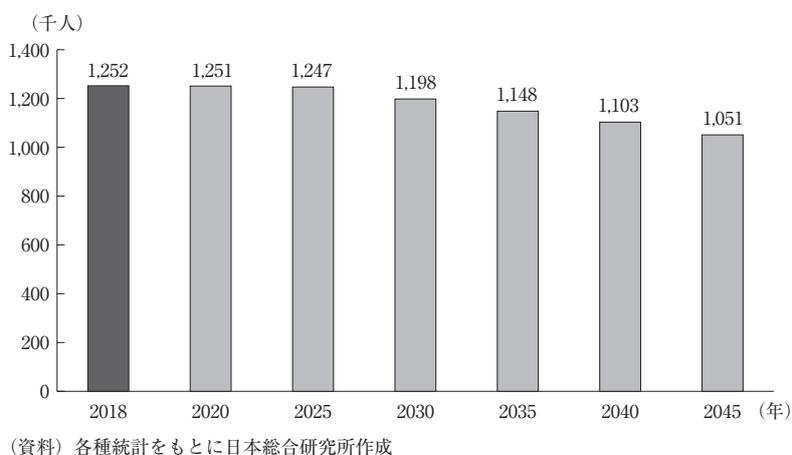
(図表12) 都道府県別にみた放課後児童クラブの利用ニーズ

	放課後児童クラブの利用ニーズ (単位：千人)							利用ニーズの増加率 (%)						
	2018年 (実績)	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年	2045年	2018～ 2020年	2020～ 2025年	2025～ 2030年	2030～ 2035年	2035～ 2040年	2040～ 2045年	2018～ 2045年
北海道	53	53	52	49	47	43	40	▲0.7	▲1.9	▲5.0	▲5.1	▲7.4	▲7.8	▲25.0
青森県	14	14	13	11	10	9	8	▲3.2	▲6.5	▲13.0	▲12.4	▲11.6	▲12.4	▲46.7
岩手県	15	14	13	12	11	10	9	▲2.2	▲6.4	▲10.2	▲9.8	▲9.3	▲10.2	▲39.6
宮城県	27	27	27	25	24	22	20	▲0.8	▲1.6	▲4.4	▲4.3	▲8.1	▲9.1	▲25.4
秋田県	11	11	10	8	7	6	5	▲4.4	▲10.5	▲13.5	▲13.9	▲13.4	▲13.9	▲52.5
山形県	15	14	13	12	10	9	8	▲4.0	▲8.5	▲9.9	▲9.6	▲9.2	▲10.4	▲41.8
福島県	19	18	17	16	15	13	12	▲3.4	▲5.1	▲7.2	▲6.8	▲9.1	▲10.1	▲35.3
茨城県	42	41	40	38	37	34	32	▲2.1	▲2.9	▲4.6	▲3.6	▲6.1	▲7.1	▲23.7
栃木県	24	24	23	22	22	21	20	▲1.8	▲2.2	▲4.0	▲3.1	▲3.1	▲6.2	▲18.9
群馬県	24	23	22	21	20	19	18	▲2.5	▲3.1	▲4.4	▲6.5	▲5.3	▲5.6	▲24.5
埼玉県	70	70	72	71	68	66	64	0.8	2.2	▲0.8	▲4.5	▲2.4	▲3.1	▲7.8
千葉県	58	58	58	58	57	55	54	▲0.2	0.8	▲1.2	▲1.3	▲2.7	▲3.2	▲7.6
東京都	110	115	122	117	115	115	113	5.1	6.3	▲4.2	▲1.9	▲0.3	▲1.3	3.3
神奈川県	57	57	58	58	58	57	56	0.6	1.6	▲0.8	1.2	▲1.9	▲2.4	▲1.7
新潟県	25	25	24	22	20	19	18	▲2.0	▲4.2	▲6.3	▲8.2	▲6.6	▲7.3	▲30.1
富山県	14	14	13	12	11	10	10	▲3.1	▲4.9	▲9.6	▲8.1	▲5.0	▲5.2	▲31.0
石川県	15	14	14	13	12	12	11	▲1.3	▲2.7	▲7.9	▲6.2	▲3.6	▲4.0	▲23.2
福井県	11	10	9	8	8	7	7	▲7.5	▲7.0	▲8.2	▲6.7	▲4.8	▲5.5	▲33.8
山梨県	11	11	10	10	9	9	8	▲3.0	▲5.5	▲6.4	▲7.2	▲6.4	▲7.0	▲30.6
長野県	28	27	26	24	23	22	20	▲2.8	▲4.5	▲5.9	▲5.5	▲5.4	▲5.6	▲26.2
岐阜県	17	16	16	15	14	14	13	▲2.0	▲3.6	▲5.9	▲4.3	▲3.6	▲5.7	▲22.7
静岡県	32	31	30	29	28	27	26	▲1.7	▲3.4	▲5.1	▲3.2	▲2.3	▲5.2	▲19.3
愛知県	59	59	59	59	59	58	57	0.3	1.1	▲1.4	0.7	▲0.9	▲2.7	▲3.0
三重県	16	15	15	14	14	13	13	▲1.7	▲2.6	▲4.5	▲2.8	▲4.4	▲5.2	▲19.5
滋賀県	17	17	18	17	17	16	16	0.7	2.1	▲0.8	▲3.8	▲2.7	▲3.4	▲7.8
京都府	28	28	28	27	25	24	23	0.0	0.5	▲4.1	▲6.6	▲4.3	▲4.9	▲18.2
大阪府	67	67	68	67	63	61	58	0.4	1.5	▲1.6	▲6.0	▲3.4	▲4.1	▲12.7
兵庫県	51	51	51	49	48	46	44	▲0.4	▲0.8	▲3.6	▲1.7	▲4.0	▲4.9	▲14.5
奈良県	15	15	15	14	14	13	12	▲0.4	▲1.4	▲4.0	▲5.8	▲5.6	▲6.2	▲21.4
和歌山県	9	9	9	9	8	8	7	▲0.2	▲0.6	▲8.6	▲7.5	▲5.4	▲6.3	▲25.7
鳥取県	8	8	7	7	6	6	6	▲0.7	▲4.9	▲7.5	▲6.4	▲4.9	▲5.2	▲26.3
島根県	9	9	8	8	7	7	6	▲0.9	▲1.9	▲8.0	▲6.8	▲5.0	▲5.4	▲25.0
岡山県	21	21	21	21	20	19	18	▲0.2	1.2	▲2.4	▲4.8	▲2.8	▲3.6	▲12.1
広島県	30	30	31	30	29	29	28	0.9	0.8	▲2.4	▲2.2	▲2.5	▲3.4	▲8.5
山口県	16	16	15	15	14	14	13	▲1.5	▲2.9	▲5.6	▲4.0	▲3.4	▲5.8	▲21.0
徳島県	8	8	8	7	7	6	6	▲1.5	▲1.9	▲6.3	▲8.8	▲6.9	▲7.4	▲28.8
香川県	11	11	11	11	10	10	9	▲1.2	▲0.6	▲3.5	▲5.8	▲4.4	▲4.6	▲18.6
愛媛県	14	14	14	13	12	11	10	▲0.8	▲1.9	▲5.0	▲9.0	▲7.1	▲7.5	▲27.7
高知県	7	7	7	6	5	5	5	▲1.8	▲5.7	▲10.9	▲9.6	▲7.5	▲7.4	▲36.0
福岡県	62	63	65	64	62	60	58	2.2	2.9	▲0.7	▲3.5	▲3.1	▲3.6	▲5.9
佐賀県	11	11	11	11	10	10	9	▲0.4	▲0.9	▲4.0	▲5.7	▲4.8	▲5.3	▲19.5
長崎県	17	17	17	16	14	13	12	▲0.5	▲2.7	▲6.0	▲8.3	▲7.2	▲7.9	▲28.7
熊本県	18	18	18	17	17	16	15	0.4	▲0.6	▲3.0	▲3.5	▲4.0	▲4.8	▲14.6
大分県	14	14	14	13	12	12	11	0.1	▲0.6	▲6.2	▲7.0	▲5.5	▲5.7	▲22.7
宮崎県	12	12	11	11	10	9	9	0.1	▲1.7	▲6.4	▲7.7	▲6.7	▲7.0	▲26.2
鹿児島県	21	22	21	20	19	17	16	0.7	▲0.9	▲5.1	▲8.0	▲7.6	▲8.0	▲26.0
沖縄県	20	21	22	21	20	20	19	4.5	3.4	▲4.7	▲2.7	▲1.5	▲2.5	▲3.8
全 国	1,252	1,251	1,247	1,198	1,148	1,103	1,051	▲0.1	▲0.3	▲4.0	▲4.2	▲3.9	▲4.7	▲16.0

(資料) 2018年は実績 (登録児童数+待機児童数)、2020年以降は日本総合研究所が試算

(注) 実績は厚生労働省「放課後児童健全育成事業 (放課後児童クラブ) の実施状況」の登録児童数と待機児童数の合計。

(図表13) 全国の放課後児童クラブの利用ニーズ

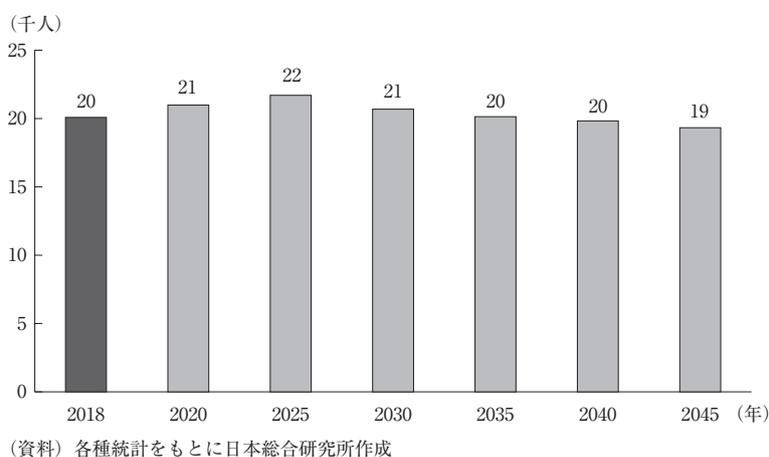


る可能性が示唆される。

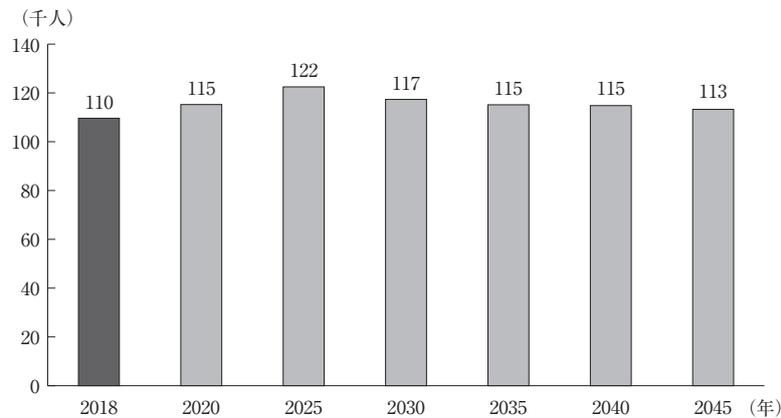
もちろん、本稿の推計も仮定を置いた試算ではあるが、国の整備計画ではあまりにも放課後児童クラブと保育との相違に対する認識が希薄であり、それが考慮されていないように映る。放課後児童クラブが対象としているのは、ほんの少しの手助けで自立できる小学生であり、時間帯も放課後の数時間である。人手を要し、時間帯も朝から夕方までの乳幼児の保育と異なり、工夫次第で利用希望割合を抑えることが可能である。いかに親が働き方を工夫しようとも0～5歳児の保育は欠かせないが、放課後児童クラブは、親の働き方次第では、なくても困らない家庭も多々ある。すなわち、工夫次第で「利用希望割合」を抑えることが出来る。必要なのはそうした視点であろう。

試算結果を都道府県別に見ると、大半の県では早晚利用ニーズが頭打ちになるが、沖縄県、東京都を始め、一部の県では、利用希望割合がこれ以上上昇しないという前提を置いて、少なくとも2025年にかけて放課後児童クラブの利用ニーズは増えることが確実である(図表14・15)。他方、すでに足許で最も利用ニーズの減少幅が大きい秋田県では、2045年の利用ニーズは2015年の半分以下となる(図表16)。

(図表14) 沖縄県の放課後児童クラブの利用ニーズ

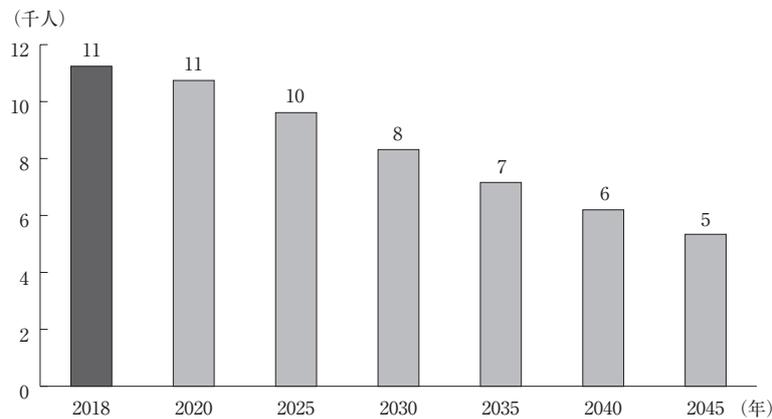


(図表15) 東京都の放課後児童クラブの利用ニーズ



(資料) 各種統計をもとに日本総合研究所作成

(図表16) 秋田県の放課後児童クラブの利用ニーズ



(資料) 各種統計をもとに日本総合研究所作成

(注12) 国立社会保障・人口問題研究所「地域別推計人口」をもとに算出した6～11歳人口。

(注13) 厳密には、母親の就業以外に、父子家庭、親が介護や就学のため昼間家にいない場合、親が入院・疾病・障害等で子どもの世話が困難な場合などにも、放課後児童クラブの利用が認められる。

(注14) 5歳区分の推計となっているため、 $(5\sim 9\text{歳人口} \times 4/5) + (10\sim 14\text{歳人口}) \times 2/5$ で算出した。

(注15) 通学路や公園などへの見守りカメラの設置、子どもが通報機を携帯し、体調が悪くなった、自転車事故などで動けなくなった、身の危険を感じたときなどに通報すると、スタッフが位置情報をもとに駆けつけるサービスなど。

4. 放課後児童クラブの整備の在り方

放課後児童クラブの整備、より広義に子どもの放課後の過ごし方に対する環境整備はどのようにあるべきだろうか。以下、既存施策の改善策と、一歩踏み込んで、放課後児童クラブの利用希望割合の上昇を抑える方策について考えてみたい。

(1) 既存施策の改善

A. 学校の主体的役割拡大

新プランでは、学校施設の活用促進がうたわれ、そのための方策として、活用の妨げになっている学

校や関係者の不安払拭に向け、事故が起きた場合の対応等、あらかじめ教育委員会と福祉部局で協定を締結することや、市町村教育委員会が余裕教室等の使用計画や活用状況等について公表することなどが示されている。もっとも、放課後という時間帯における学校と放課後児童クラブの責任の所在明確化に関し、それでもなお踏み込み不足であり、期待されるのは次のような施策である。

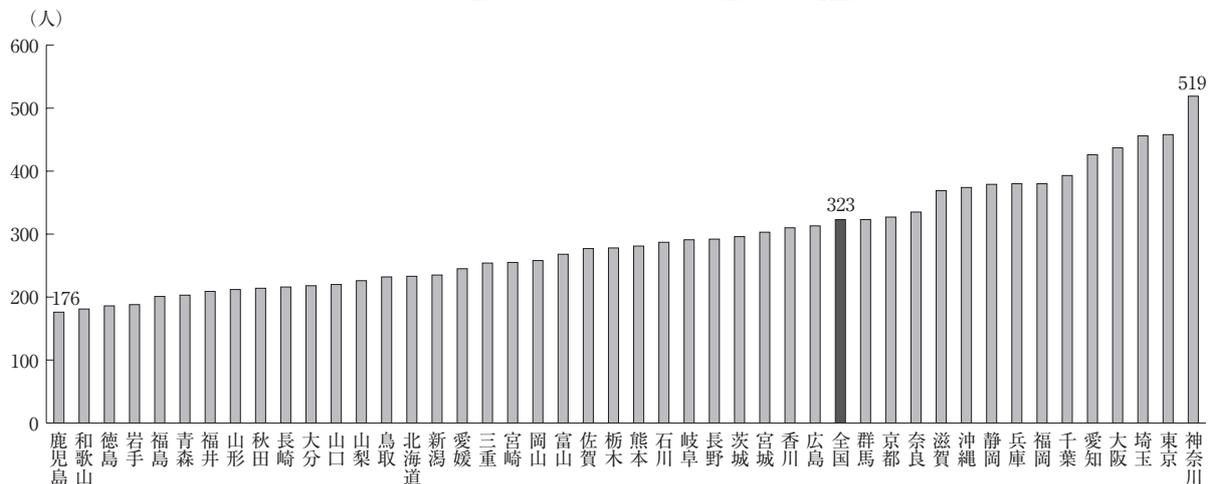
まず、児童の放課後の居場所確保の重要性について「小学校施設整備指針」に明記し、学校の責任とその範囲を明確にすることである。これは、筆者も専門委員として参加している規制改革推進会議保育・雇用ワーキンググループからも提案されている。

さらに、学校そのものが放課後児童クラブの整備主体となる選択肢を追求していくことである。実際、海外ではそうした事例も見られる。イギリスでは、「拡大学校（Extended School）」という取り組みの一環で、すべての学校に8～18時に対応する放課後児童クラブの設置（注16）が求められており、ノルウェーでは学校長が責任者となって、各学校に放課後児童クラブが設置されている。

B. 放課後児童クラブの設置場所・設置形態の多様化

A. で述べた学校の主体的役割拡大は、施設整備費の負担が少なく、子どもの移動負担がないなどのメリットはあるものの、限界も指摘されている。小学生人口が増えている県では小学校の児童数も多いことがうかがえ（図表17）、学校内に十分なスペースを確保することも容易ではない（注17）。そこで、学校外での放課後児童クラブの設置を積極的に進めることも求められる。具体的には、次の四つが考えられる。

（図表17）都道府県別にみた小学校1校当たりの児童数



（資料）文部科学省「平成30年学校基本調査」

一つは、民間クラブの一段の活用である。国は新プランにおいて、地域における民間サービスの活用も有効としているが、民間クラブが補助対象となるかどうかは、自治体の裁量に委ねられ、必ずしも進んでいない。一方、民間クラブに積極的に補助することで量的拡大を図っている自治体がある。

広島市は、小学校敷地内に児童館を設置し（注18）、そこに公設公営のクラブを整備しているが、そ

れだけでは収容しきれない場合、放課後児童クラブ事業を行う民間事業者を公募し、公設公営のクラブと同等の運営ができるよう補助を行っている（注19）。富山市では、各校区運営協議会が市から委託されて小学校内で運営している放課後児童クラブがあるほか、利用ニーズが多い地域では別途民間の放課後児童クラブに整備費や運営費の補助を行っている（注20）。

二つ目は、保育所・幼稚園などの乳幼児施設の一段の活用である。とくに今後、共働きの増加と子ども人口の減少で園児数の減少が見込まれる幼稚園や認定こども園への放課後児童クラブ設置は有力な選択肢である。すでに東京都町田市では、乳幼児施設における放課後児童クラブ設置に補助を行っている（注21）。

三つ目は、企業主導型保育事業の小学生への適用拡大である。企業主導型保育事業は、保育所の待機児童解消の目的で2016年に新たに設けられた。企業が従業員のために保育所を設置する場合、あるいは保育事業者が保育所を設置して利用者の勤務先企業と契約する場合、認可保育所並みの補助が国から出る。「企業主導型放課後児童クラブ事業」を新たに設け、企業による従業員のための放課後児童クラブの設置、あるいは保育事業者による待機児童の多い地域における設置を促すことも考えられる。

四つ目は、乳幼児を対象としている家庭的保育事業の小学生への適用拡大である。家庭などで小学生を預かる国の仕組みとしては、ファミリー・サポート・センター事業があるが、これは支援を受けたい人と支援を行いたい人が会員となり、助け合う仕組みで、一対一の契約となるため、複数の小学生を1度に預かることができない。これに対して富山県は独自に、地域住民や高齢者などが世話人となって公民館や民家で行われる五人以上のミニクラブに補助を行っている。国としても、家庭などで少人数の小学生を預かるいわば「家庭的放課後児童クラブ事業」を設けることも検討すべきである。

国は放課後児童クラブについて、待機児童の多い市町村リストを公表するとともに、その市町村における学校施設の活用状況、民間クラブへの補助の有無、乳幼児施設の活用状況、企業による放課後児童クラブの状況、家庭的放課後児童クラブの実施状況などについても、情報を公表することが期待される。

C. 支援員不足への対応

量的拡大にあたっては、施設の確保と支援員の確保を両輪で進める必要があり、支援員不足も大きな課題となっている。解決策としては次の二つが挙げられる。

一つは、処遇改善である。国も処遇改善のための補助の充実を図っているが、現在、財源確保の制約が大きい。財源確保のためには、放課後児童クラブの利用料を保育所と同じように応能負担とすることも検討すべきである。2019年10月に予定されている幼児教育の無償化により、高所得の共働き世帯の保育料負担が大きく軽減されることをふまえれば、放課後児童クラブについては所得に応じて利用料を徴収することが考えられてよい。

二つ目は、放課後児童クラブを単体で運営するのではなく、学校長もしくは児童館長を放課後児童クラブの責任者とし、学校・児童館との連携で支援員が働きやすい環境をつくることである。平日は夕方だけ、長期休暇中は終日という放課後児童クラブの労働時間は、働く側からは敬遠されがちである。放課後児童クラブの支援員が、午前中、学校で働いたり、児童館に所属して午前中は乳幼児家庭の支援を行うなど、フルタイムの雇用とすることも検討すべきである。

そうした学校と児童館との連携は、緊急時に支援が受けられるという安心感が得られることに加え、学校や児童館が持つPTA、地域住民、地元企業、卒業生などのネットワークを活用して、活動の充実を図ることができるというメリットもある。

(2) 利用希望割合の上昇を抑える取り組み

財源と人材に限りがあることを考えれば、国の整備計画のように放課後児童クラブの供給に偏重するのではなく、そもそもの利用希望割合の上昇を抑える発想が肝要である。在宅勤務の普及など親の働き方を変えることで、利用ニーズを引き下げられれば、親子で過ごす時間の確保など、親と子の双方に好ましい効果も期待できる。以下、①短時間勤務や在宅勤務など親の働き方の見直しと、②校庭開放、児童館、図書館などの放課後児童クラブ以外の居場所づくりに分けて考えてみたい。

A. 小学生の親の働き方の見直し

国の整備計画からは、働き方を調整するというよりも、現行の働き方にあわせて放課後児童クラブを整備するという考え方がうかがえるが、働き方の方を変えることが何よりも重要である。イギリスでは、小学生を持つ親が、働く場所や時間について雇用主に交渉する権利が2011年から認められており（注22）、子どもの学期に合わせて働き、放課後児童クラブは平日のみ利用し、長期休暇中は利用しない人もいる（学期勤務）。あるいは、夕方は自宅で仕事をするのが認められ、子どもの帰宅時には親が家にいるため、放課後児童クラブは長期休暇中のみ利用する人もいる。オーストラリアでは、保育所・放課後児童クラブは18時までに終了することが認可要件となっており、残業等の場合はいったん子どもを迎えに行き、子連れでオフィスに戻って仕事をする例などもある。放課後児童クラブの供給一辺倒ではなく、働き方の方に工夫を求めるという考え方は、この2カ国に限ったことではない。

わが国でも次世代育成支援の観点から、企業の取り組みを認定しているが（くるみん認定）、その認定基準は育児休業取得率や小学校就学前の子どもがいる親への配慮が中心で、小学生の子どもを持つ親の働き方については、子どもの学校行事への参加のための休暇制度設置程度で、学期勤務や子連れ出勤などは想定されていない。次世代育成支援あるいは女性活躍推進の企業の認定基準として、小学生の子を持つ母親および父親の働き方に対する配慮を組み込むなどして、小学生の親の働き方改革を促すことが求められる。

小学生の親の働き方改革が進まない背景には、放課後児童クラブの利用料が安いということも関係しているように思われる。利用料が無料の自治体も一定数あり、親にとって経済的恩恵とはなるものの、労働時間短縮のインセンティブが働きにくい。適正な利用料を徴収することで、労働時間短縮のインセンティブが働くとともに、クラブの中身についての関心が高まり、質の改善にもつながる可能性がある。

B. 放課後児童クラブ以外の居場所づくり

親の働き方の見直しについて、放課後児童クラブ以外の居場所を増やしていくことが期待される。有力な候補として、児童館、校庭等を活用した遊び場づくり、図書館、公園、こども食堂・カフェ、スポーツ・習い事などがある。以下、自治体等の取り組み事例もふまえながら見ていきたい。

a. 児童館

全国に約4,500カ所ある児童館を活かさない手はない。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。自治体に児童館を設置する義務は課されておらず、子ども・子育て支援新制度における市町村事業ともされなかったことから、児童館のない自治体も多くある一方（注23）、前述の広島市のように一小学校一児童館を目標に整備を進める自治体もある。

児童館は、国が進める「放課後児童クラブと放課後子供教室の一体型」と似通っていることからこの「一体型」に置き換えられていくのではないかという見方もあるものの、貧困、虐待など増大する子どもの福祉面の課題に対応できるなど独自のメリットがある。加えて、放課後子供教室がボランティアによる運営で開催日数が少なく、放課後児童クラブの代替となりにくいのにに対し、児童館には職員が配置され、開館時間が長いため、自治体によっては認められていないランドセル来館、ランチタイム来館（注24）が一般化すれば、放課後児童クラブに近い機能を果たしうる可能性を持っている。

児童館の設置方法としては、広島市のように、学校の校庭に児童館を専用施設で設ける以外に、学校の余裕教室を使って児童館を設置するといったユニークな事例も出てきている。余裕教室を使った児童館は、面積基準などで児童福祉法上の児童厚生施設ではなく、自治体独自の児童館類似施設として整備されているが、呼び名は「じどうかん」（福井市）、「マイスクール児童館」（仙台市）など、児童館同様の機能を持つことが示されている。

したがって、国には次の①から③が期待される。①子ども・子育て支援新制度の次期整備計画期間（2020年～2024年）において、自治体に放課後児童クラブの整備計画に加え、児童館の整備計画の策定も求め、一小学校区一児童館を目指し（注25）、一体型（注26）を児童館に切り替えていくこと（注27）、②学校現場の負担が増している貧困、虐待等の福祉面の課題について、児童館による対応を強化すること、③児童館の運用も柔軟にして、原則として、ランドセル来館やランチタイム来館を認めるという方針や、余裕教室による児童館設置も可能であることを明確に打ち出すこと。

b. 校庭等を活用した遊び場づくり

学校内での放課後児童クラブの設置は増えつつあるが、専業主婦（夫）家庭の子どもの遊び場、居場所として、校庭や学校施設の活用は必ずしも進んでいない。自治体へのヒアリングによれば、使えるかどうかは校長次第で、事故があれば学校の責任を問われることから、日常的な校庭開放や学校施設開放には消極的な学校も多い。しかし、校庭・学校施設の開放が進めば、放課後児童クラブの利用希望割合の上昇が抑えられる可能性がある。

そこで、放課後子供教室推進事業を活用して、子どもの遊び場、居場所づくりを進めることが期待される。放課後子供教室は、その名称から、特別なプログラムを準備しなければいけないと思われがちだが、この制度の枠組みで遊び場を作ることが可能である。例えば福岡市では、放課後子供教室推進事業として見守りを担う大人を配置し、平日週3回程度、授業終了後から17時（冬季は16時半）まで、ランドセルを学校においたまま校庭、体育館などで自由に遊べる「わいわい広場」を実施している。

福井市では、自治会が児童遊園を設ける場合には市独自に補助しているが、こうしたボランティアに

よる遊び場づくり、個人や企業のスペースを活用した遊び場づくり、イギリスの遊び場道路（play streets、注28）に倣った道路での遊び場づくり、そのほか、自宅を不定期に地域の児童館として開放することや、森や空き地を開放し、子どもが自然と触れ合う機会を増やすことなども、放課後子供教室として展開できる可能性がある。

c. 図書館

子どもの居場所として、本のある空間を活用することにも注目すべきである。学校の図書室を放課後や土日、長期休暇中に子どもや地域住民が利用できるようにする取り組み（注29）や、子どもの利用に特化した「こども図書館」を整備する動きも見られる（注30）。フィンランドでは、放課後の子どもの居場所として、パソコンも自由に利用できる図書館の人气が高い。

d. こどもカフェ・こども食堂

最近では、こどもカフェやこども食堂など、食事の提供を核とした子どもの居場所づくり広がっており、これらを放課後の居場所として国が推進していくことも期待される。

長野県では、食事の提供に加え、学習支援や悩み相談等、家庭機能を補完する「一場所多役」の子どもの居場所づくりを「信州こどもカフェ」として展開している（注31）。幼児教育・保育施設のなかには、カフェや駄菓子屋スペースを設け、そこが小学生の放課後の居場所にもなっている例（注32）が見られる。

こども食堂は、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、お寺や教会、NPO、個人など多様な運営主体により、2012年ごろから広がり始め、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（注33）。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り、自治体によってはこども食堂に補助を行っている（注34）。こども食堂を、貧困家庭の子どもに利用を限定せず、放課後の居場所として夕食を提供する例もある（注35）。

こども食堂の設置場所として児童館は有力な候補のはずだが、児童館が飲食禁止であるため、児童館内でこども食堂やこどもカフェの実施が難しいという声がある。しかし、児童館内において食事の提供を可能にすれば、子どもだけでなく地域の大人も集う場となりやすいなどの派生効果も大きい。公共施設で一律に飲食を禁止するのではなく、一定のルールや配慮のもとでこどもカフェやこども食堂を広げていくことが期待される。

e. 公園

子どもの放課後の居場所としては公園があるが、安全面での不安やボール遊びが禁止されていることなどから、利用しにくいところも多い。

安全面の不安に対しては、見守りカメラを設置してまち全体の安全確保に取り組む自治体も出てきている（注36）。フィンランドでは、公園に屋内施設を設け、「公園おばさん」と呼ばれるスタッフを常駐させ、午前中は乳幼児、午後は小学生が遊びに来て、必要な子どもにはおやつが提供されている。雨で

も屋内で遊べ、緊急時等にはスタッフが対応でき、安全・安心な居場所となっている。京都市では、児童館が整備される以前に、公園に市電の廃車を活用したボランティアが見守る電車児童館があった。公園の活用にあたっては、屋内施設を設けることや、スタッフを配置すること、見守りカメラを設置することなどの検討が期待される。

遊びの制限に対しては、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冒険遊び場（プレーパーク）が増えている（注37）。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（注38）。公園の整備計画づくりに子どもを参加させるなど、子どものやりたいことができる、行きたくなる、居心地のよい公園を増やすことができれば、放課後児童クラブの利用希望割合の上昇を抑えることが期待できよう。

f. スポーツ・習い事

放課後の過ごし方としてスポーツや音楽などの地域のクラブ、習い事もあるが、厳しすぎる指導が行われていて子どもが通えないケースや、クラブの運営に親の協力が必須とされ、親が仕事で手伝えない子どもが実質的に参加できないケースなども見られる。子どものスポーツクラブ等の指導の安全性を評価する仕組みや、親の協力の有無で参加が制限されない児童館におけるクラブ活動を増やすことなども期待される。

g. その他

放課後児童クラブ以外に子どもの居場所を増やすそのほかの方法としては、以下の三つがある。

一つは、小学生をボランティアとして受け入れることである。長期休暇中に放課後児童クラブが利用できない高学年の子どもが、保育施設にお弁当を持って行き、手伝いをしている例（注39）や、研修を受けた小学生が、児童館の乳幼児の活動を手伝う例（注40）もある。

二つ目は、公民館、コミュニティセンター、高齢者施設、商店街、商業施設の一角など、大人のいる場所に子どもの居場所をつくることで、交流や見守りを図る取り組みもある（注41）。

三つ目は、地域の大人と子どもをつなぐ工夫である。広島市では青少年支援メンター制度により、地域の大人と子どもが1対1で週に1、2回、1回2時間程度、定期的・継続的に交流することを後押ししている。交流の内容は決まったものではなく、宿題、料理、スポーツ観戦など子どもの要望等で組み立てる。

このように、放課後児童クラブ以外に、放課後の子どもの居場所を広げる取り組みが自治体や民間レベルで起こっていることをふまえ、国は情報提供や補助などを通じて、こうした取り組みを推進していくことを検討すべきである。

(注16) 学校内に設置するほか、複数校で共同で設置することや、民間事業者と契約する方法なども認められている。

(注17) ある自治体では、国の基準に沿って40人規模のクラブを専用施設で学校敷地内に建築したところ、第2クラブ、第3クラブと建物が増えていき、スペースの確保が難しくなっている。別の自治体では学校内のスペースを活用して待機児童を出さないよう全員受け入れてきたが、国が参酌すべき基準としている40人規模で分割していないため、100人を超えるクラブが増え、

子どもにとっての環境が悪化している。

- (注18) 「一小学校区に一館」の児童館整備を目標に掲げ、3分の2の児童館は小学校の敷地内に設置されている。
- (注19) 広島市では、公設公営のクラブも民間事業者によるクラブも、共に利用料を徴収していない。
- (注20) そのほか名古屋では、事業者の公募は行わないものの、利用ニーズが高い地域で要件を満たした場合に補助を行う仕組みがあり、さいたま市でも、学区ごとの待機児童数や定員超過の状況等を勘案し、整備が必要であると判断した場合に、新規クラブに委託料として運営費を支払っている。
- (注21) 学童一時預かり事業。待機児童解消を図るとともに、小学生の朝の預かりや、長期休暇中の給食提供が可能になっている。小学生にとっては慣れ親しんだ場所であることに加え、異年齢交流が小学生・園児双方にプラスになる。
- (注22) 2003年のフレキシブル・ワーキング法施行で、6歳未満の幼児または18歳未満の障害児を養育する雇用者に対して権利が付与され、その後2011年に17歳未満の子どもまたは18歳未満の障害のある子どもを持つ親と介護者に対象が拡大、さらに2015年にはすべての被用者（ただし、26週間以上、同一企業での就業を継続している者に限る）に拡大された（長岡久美子『英国の労働政策と人材ビジネス2014』）。
- (注23) 1,741市区町村を対象に行った調査（回収率68.3%）によれば、児童館を設置していないと回答した市区町村が37.6%で、人口5万人未満では49.7%、50万人以上でも13.3%で設置されていない（一般財団法人児童健全育成推進財団 [2018]）。
- (注24) 児童館では原則として、学校からいったん家に帰り、ランドセルを置いてから来館することや、飲食禁止というルールが見られる。これに対して、事前に登録することで、学校から直接児童館に遊びに行くことができるようにしたのが「ランドセル来館（直接来館）」で、夏休みなどのお昼に持参したお弁当等を食べることができるようにしたのが「ランチタイム来館」である。こうした運用上の変更によって、放課後児童クラブの利用希望割合の上昇を抑えようとする自治体が出てきている。
- (注25) 現状、小学校数19,892（平成30年学校基本調査）に対して、児童館（小型児童館、児童センター、大型児童館およびその他児童館を含む）数は4,541（平成29年社会福祉施設等調査）である。
- (注26) 2017年度時点で4,500カ所、国の目標は1万カ所以上である。
- (注27) 放課後子供教室から児童館に切り替えることのもう一つのメリットは、児童館には子どもの意向を反映するという考え方がベースにあり、子どもたちがやりたい活動をクラブ活動として多様に展開できる可能性がある。放課後子供教室では講座をやりたい大人の側の意向でプログラムが決まり、開催しても子どもが集まらないといった課題も指摘されている。2018年10月にできた新しい「児童館ガイドライン」では、2016年の児童福祉法改正をふまえ、子どもの権利条約の精神に則った運営を標榜しており、すべての小学校区に児童館が置かれることは、子どもの権利実現の観点からも望ましい。
- (注28) 放課後の一定時間、道路を封鎖して子どもの遊び場として活用する取り組み。
- (注29) 例えば、東京都世田谷区では、2019年度までに全区立小・中学校の学校図書館を、委託の学校図書館司書を配置する運営体制に移行し、放課後や土曜日、長期休業中にも利用できるようにする計画がある。
- (注30) 例えば、富山市のこども図書館は、駅に近い商業施設の一角にあり、本を読むだけでなく、体を動かすゲームができるスペースも設けられている。
- (注31) 千葉市でもこどもカフェのモデル事業が行われている。
- (注32) さくら認定こども園（栃木県宇都宮市）など。
- (注33) 朝日新聞2018年4月4日「広がる『子ども食堂』、全国2,286カ所2年で7倍超」による。
- (注34) 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。
- (注35) 安全性の確保が課題となるなか、こ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、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も行われるようになってきている。
- (注36) 例えば兵庫県伊丹市では、安全・安心見守りネットワーク事業として、子どもが被害者となる事件・事故の抑止等を目的として、市内に見守りカメラ1,000台を設置している。
- (注37) 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）提出資料によれば、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という。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が設立され、広がってきた。
- (注38) 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、区が四つのプレーパークの運営をNPOに委託している。
- (注39) 新宿せいが子ども園（東京都新宿区）。
- (注40) 氷川児童センター（埼玉県草加市）。
- (注41) ビッグルーフ滝沢（岩手県滝沢市）など。

5. おわりに

国は、保育所と放課後児童クラブを、いずれも同列に親が働くために必要なものととらえ、ニーズ調査を行い、必要量を整備する方針である。しかし、小学生は乳幼児とは異なり、親が働く時間の相当部分を小学校がカバーしており、放課後の短い時間であれば、児童館、校庭開放、友達の家、家で留守番など、放課後児童クラブ以外に工夫の余地が大きい。国は、今の働き方や、放課後児童クラブ以外に安全・安心な子どもの居場所がない状況を所与のものとして、放課後児童クラブの大量整備を進めるが、公的財源の制約や人手不足もふまえれば、放課後児童クラブの整備一辺倒ではなく、親の働き方改革、子どもの居場所・遊び場づくりなど、幅広い検討をすべきである。

放課後児童クラブは、教員や看護師などのフルタイムの専門職や経済的な理由で長時間働く必要がある親にとっての必要性から制度化されてきた側面があり、これまで「生活の場」としての役割が強調されてきた。しかし、親の働き方の多様化に伴って、週に1、2日、数時間の利用で十分な子どもから、夜間の利用が必要な子どもまで、かなりばらつきが生じている。長時間や夜間の利用が必要な子どもには、これまで通り「生活の場」としての放課後児童クラブが求められるが、そこまでの支援が必要のない子どもも増えていることを考えれば、放課後児童クラブ以外の選択肢の充実も検討されるべきである。

2016年の児童福祉法改正では第一条に「児童の権利条約の精神にのっとり」と明記され、国には女性の活躍推進とともに、子どもへの影響を考慮して施策を検討することが求められている。この精神に立ち返るなら、ひたすら放課後児童クラブを増やし、そこで長時間過ごすことを、子どもたち自身は望んでいないように思われる。各学校で地域にどのような放課後の居場所の選択肢があるのか、子どもや親に情報を提供し、あわせて子どもの側にどのような放課後に関する要望があるか、学校がニーズを調査し、それをふまえてPTA、地域団体、地域住民、企業等で協力できないか検討し、マッチングさせることなども期待される。

すでにある自治体や民間レベル、あるいは海外の取り組みを参照しつつ、子どもの放課後の在り方について真に総合的なプランが期待される。

(2019. 4. 2)

参考文献

- [1] 池本美香 [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
- [2] 池本美香 [2018]. 「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」国立社会保障・人口問題研究所『社会保障研究』第3巻第2号
- [3] 厚生労働省 [2018]. 「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況」
- [4] 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）
- [5] 一般財団法人児童健全育成推進財団 [2018]. 『児童館における子育て支援等の実践状況に関する』

調査研究』平成27年度子ども・子育て支援推進調査研究事業報告書（主任研究者 野中賢治）
[6] 文部科学省・厚生労働省 [2018].「新・放課後子ども総合プラン」