

# 子どもの放課後の未来 ～学童保育の現状と課題～

池本 美香 Ikemoto Mika 株式会社日本総合研究所調査部 主任研究員

専門は少子化にかかわる保育・教育政策、労働政策、社会保障など。文部科学省中央教育審議会生涯学習分科会「今後の放課後等の教育支援の在り方に関するワーキンググループ」専門委員、内閣府「少子化危機突破タスクフォース（第二期）政策推進チーム」委員ほか。主な著書に『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』（編著・勁草書房）など。



学童保育とは一般に、親が就労しているなどの理由で、小学生が放課後や学期間休業中に利用する施設のこと、行政においては「放課後児童クラブ」と呼ばれることもあります。全国学童保育連絡協議会ではその役割を「共働き家庭や母子・父子家庭の小学生の子どもたちの毎日の放課後（学校休業日は1日）の生活を守る場」かつ「親の働く権利と家族の生活を守る場」と定義しています。

2012年8月に成立した「子ども・子育て関連3法」\*<sup>1</sup>により、学童保育は今後大きく変わります。ここでは、学童保育の現状とこれまでの歴史を確認したうえで、学童保育が今後どう変わるのか、今回の法改正のポイントを紹介します。さらに、諸外国の学童保育の動向を踏まえ、日本の学童保育の将来の課題についても考えてみたいと思います。



## 学童保育の現状

学童保育の数は全国で2万1482カ所、利用児童数は88万9205人（2013年5月1日現在、厚生労働省調べ）\*<sup>2</sup>と、近年においては施設数・利用児童数ともに急増しています（2003～2013年の10年間では、施設数・利用児童数ともに約1.6倍に増加）。これは、共働き家庭や母子・父子家庭の増加などを背景に、学童保育のニーズが高まっていることの表れとも考えられます。

学童保育の施設数増加が強く望まれているなか、厚生労働省調べによると、学童保育の待機児童数は全国で8,689人とされています。しか

し、厚生労働省の統計における待機児童の定義は「利用申し込みをしながら何らかの理由で利用できなかった児童数」です。時間、質、料金などの面でニーズに合わず、利用申し込みをせず母親が仕事をやめてしまうケースはこれには含まれていません。全国学童保育連絡協議会によれば、2013年3月に保育所を卒園し小学校に入学した児童数約46万人という数字に対し、学童保育に入所した新1年生は約31万人と、保育所卒園児の67%程度しか学童保育を利用しておらず、その数字には隔たりがあります。同協議会では、低学年の「潜在的な待機児童」は40万人を超え、高学年を含めるとさらに多い、と指摘しています。

現在、日本の学童保育は、小学校に通っている子ども（おおむね10歳未満）が利用するもので、施設の場所も「学校の余裕教室（空き教室）」が28%、「学校敷地内専用施設」が24%と、過半数が小学校内にあります\*<sup>3</sup>。しかし、学童保育の制度を所管しているのは、文部科学省ではなく、厚生労働省です\*<sup>4</sup>。

運営主体については、全体の8割を占めている「公立」のなかでも民営化された施設が多く（「公立民営」\*<sup>5</sup>が43.7%と「公立公営」の39.4%を上回っています）、これに「民立民営」の16.9%を足すと、「民営」の学童保育が全体の6割を占めることとなります（2013年、厚生労働省調べ）。さらにこの「民営」の内訳をみると、「法人等」が学童保育全体の24.5%を占め、次いで、地域の役職者と父母会の代表などで構成する



「地域運営委員会」が18.6%、「社会福祉協議会」が10.1%、「父母会・保護者会」が6.4%、「その他」が1.6%となっています（全国学童保育連絡協議会調べ）<sup>\*6</sup>。しかし、日常の運営は父母会が行っているところが多く、「法人等」の中にも保護者等が作ったNPO法人が1,441カ所含まれています。このため、実態としては、保護者自らが運営しているところが学童保育の約3割を占めるとされています。

そのようななか、最近では、民間企業による学童保育の機能を持ったサービスや新規ビジネスが増える傾向にあります（2007年には70カ所ほどでしたが、2013年には409カ所と、全体の1.9%を占めています）。こうした民間企業の参入が増えている背景には、学童保育の平日の閉所時間が一般的に保育所よりも早いという問題（これが、子どもの小学校入学を機に母親の就業率が低下する現象——いわゆる「小1の壁」の一因となっています）により、「遅くまで子どもを預かってほしい」という保護者の希望や就業事情に民間企業が対応しているということがあります（表1）。例えば、核家族をターゲットに沿線の価値を高めたい鉄道会社が駅前に施設を作ったり、少子化でマーケット獲得競争が激化するなか子どもに関する専門知識を生かしたサービスを売りにした教育関連会社などが、「子どもの放課後」に対してより強いニーズを感じている保護者を意識した活発なビジネス展開をみせています。

さらに、もう1つの最近の動きとしては、自治体レベルで、放課後の遊び場・居場所づくりとして実施している全児童対策事業<sup>\*7</sup>に学童保育を含める動きがみられます（全国学童保育連絡

協議会調べ）。例えば、神奈川県川崎市では2003年度から、留守家庭児童事業として全校区で実施していた公立公営および委託事業の学童保育を廃止し、すべての児童を対象とした「わくわくプラザ」に学童保育を包括して実施するという方法を取っています。また、東京都品川区でも、2006年度から全児童放課後対策事業「すまいるスクール」に学童保育が含まれ、東京都渋谷区でも、2008年度から学童保育が「放課後子どもクラブ」という全児童対策事業になっています。この全児童対策事業については、親の就労の有無で子どもの居場所を分けないという考え方から広がりを見せていますが、大規模集団となることが多く、小規模の学童保育と比べて子どもが落ち着かないという問題や、指導員のきめ細かな対応が期待できないという問題があり、学童保育と全児童対策事業との一体化には根強い批判も存在しています。

そのほか、私立小学校が学童保育を併設したり<sup>\*8</sup>、企業が従業員の仕事と育児の両立支援の一環として学童保育を設置したりするケース<sup>\*9</sup>などもみられます。



## 学童保育の歴史

ここで学童保育の歴史を簡単に振り返ると、乳幼児の保育については、1947年の児童福祉法で既に制度化されていましたが、学童保育の制度化はその50年後と時間がかかりました。国の対応としては、文部省（当時）が1966～71年に「留守家庭児童会補助事業」として補助を行っており、その後1976年からは厚生省（当時）が「都市児童健全育成事業」として補助を始めましたが、これも児童館<sup>\*10</sup>が整備されるまでの過渡的・一時的措置としての位置づけで、1986年には廃止され、制度化には至りませんでした。そのような経緯もあり、学童保育は、都市部においては「保護者自身の手による共同保育」として始まりました。

そのようななか、全国的な運動団体（全国学

表1 学童保育と認可保育所の閉所時間（平日）比較表

	18:01～19:00に閉所	19:01以降に閉所
学童保育	56.9%	5.5%
認可保育所	64.3%	19.3%

※厚生労働省「社会福祉施設等調査」（2010年10月1日現在）、「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況」（2013年5月1日現在）より



童保育連絡協議会)が1967年に結成され、1975年にはその呼びかけによる制度化要求50万人署名、1985年には国の制度化を求める国会請願(108万人署名)などが行われました。それを受けて、1985年第102回国会でこの請願が採択されたのち、1997年によろやく児童福祉法が改正され、1998年4月に学童保育は「放課後児童健全育成事業」として児童福祉法の適用範囲とされました\*11。

こうして学童保育は「法的根拠」を付与されましたが、保育所のような設置・運営基準についての定めはありませんでした。2007年10月には「放課後児童クラブガイドライン」が策定されましたが、これも市区町村が学童保育の運営に当たって必要な指導・助言を行うための拠り所として定められたもので「法的効力」はなく、既に法律で規定されていた保育所の最低基準のように、罰則規定などありませんでした。そのため、このガイドラインの基準に満たないような環境の学童保育施設も少なくなかったのが実態でした。

また2007年度には、厚生労働省が所管する学童保育と、文部科学省が所管する「放課後子ども教室推進事業」とが一体的あるいは連携して、原則としてすべての小学校区で実施することをめざした「放課後子どもプラン」も打ち出

されました。文部科学省の「放課後子ども教室推進事業」は小学校の余裕教室等を活用し、地域の人の参画を得て、子どもたちとともに学ぶ学習やスポーツ・文化活動等の取り組みに対して国が補助するというものです。しかしながら、放課後子ども教室の実施箇所数は1万376教室(2013年度)と、学童保育2万1482カ所の半分以上であり、小学校数に対する割合も49%にとどまっています\*12。



## 法改正のポイント ——学童保育はどう変わる

そのような流れのなか、2015年4月からは前述のとおり「子ども・子育て関連3法」によって学童保育は制度的に大きく変わる予定です。主な変化は3つあります。

### ①児童福祉法が改正され、学童保育の対象年齢が、現在の「おおむね10歳未満」から「小学生」に拡大される

ただし、この対象年齢とは、「事業の対象範囲を示すもの」とされ、放課後を過ごす場所には児童館など多様な場所があることから、学童保育において6年生までの受け入れを「義務化」したものではないとされています。しかし、義務化ではないゆえに、学童保育が不足気味の地域では、高学年の利用希望者への対応が後回し

## column

1

国内の「現場の声」から

### 子どものために「生活の場」にふさわしい空間づくりと連携を

「学童保育と学校との日常的な連携、関係づくりなどにおいては、いまだ解決すべき課題は多い」と語るのは、全国学童保育連絡協議会事務局次長・真田祐さん。例えば、学童保育の施設として学校施設を利用する際、「生活の場」として必要な設備等を備えたかたちで借りられない場合があり、学童保育の専用トイレが確保できずプールのトイレを使わざるを得ない例や、余裕教室を使っているために台所設備を備えることができない例、校庭の利用が大きく制限されてしまう例などがあるとのこと。「学校が終わった後の、家庭に代わる生活の場としての施設環境の整備のため、そして連続した生活の保障

や見守り体制という視点からも、学童保育と学校との連携や関係づくりは重要です」(真田さん)。

	専用の設備がある	何も設備がない
トイレ	57.3	0
台所設備	64.3	17.0
手洗い場	66.8	1.6
静養室(体調不良の際に休養できるスペース)	48.5	33.9
緊急時の通報装置	41.6	32.6

(参考)「学童保育内の設備の設置状況」(抜粋・%)  
全国学童保育連絡協議会2012年実態調査より



表2 国民生活センターの学童保育に関する提言(2010年度分)

1. 市区町村との連携を強化し、社会的基盤としての環境を整備する
2. 必要とする子どもが利用できるように学童保育サービスの空白自治体を解消する
3. 第2種社会福祉事業の届出を徹底し、研修を通じて質を拡充する
4. 消費者へ情報提供を行い、利用に際して契約書等を交付する
5. ケガ・事故情報を広く収集・活用する
6. 学童保育にも災害共済給付制度を適用する

になる可能性も否定できません。また、高学年の子どもにふさわしい学童保育のあり方についても、今後議論が必要と思われます。というのも、現状の学童保育は低学年向けに運営されているため、6年生までの利用が認められても、高学年の子どもにとってつまらない場所であれば、しかたなく家で留守番をするということにもなりかねないからです。

## ②学童保育が、市区町村が行う「地域子ども・子育て支援事業」の1つとして位置づけられ、その一環として、市区町村が学童保育の整備計画を策定することが義務づけられる

市区町村では、2013年度中に事業計画の策定のためのニーズ調査を行い、2014年度に事業計画を定め、2015年度から実施する予定です。行政としての整備義務が今後は発生しますので、学童保育の施設数については今後、調査結果をもとに検討がなされていくことと期待されます。

## ③国が学童保育の基準を2013年度中に省令で定め、それに基づき、市区町村が条例で独自

## の基準を2014年度に策定

現状では、学童保育における児童の集団規模が45人を超える施設が36.4%を占め、70人を超える施設も6.8%あります（厚生労働省調べ）。そこで新しい国の基準については、社会保障審議会児童部会のもとに設置された「放課後児童クラブの基準に関する専門委員会」で検討され、「従うべき基準」として、職員は原則として2人以上配置し、うち1人以上は研修を受けた有資格者であること、さらに「参酌すべき基準」として児童の集団の規模は40人までとすること、児童1人当たり1.65㎡以上の面積を確保すること、開所日数は250日以上、開所時間は平日が1日3時間以上、休日が1日8時間以上、などが示されました。これらの内容においては、全国学童保育連絡協議会や国民生活センターなどから国に対して過去に提出された提言内容（特に事故対策、子どもの安全を守る生活空間、指導員の配置、研修制度、専門職化など）も、条例化に向けての基準策定に影響を与えたものと思われる（表2）。



## 学童保育の未来

このように、学童保育のニーズの高まりに対して、長らく制度化についての検討が十分になされてこなかったことを思えば、今回の法改正により最低基準ができ、自治体によるニーズ調

## column ②

### 海外の動向

## 子どものための「放課後のあり方」

### イギリス

学童保育も学校担当省庁が所管し、学校内に学童保育を設置。2005年に打ち出された「拡大学校(Extended School)」のコンセプトのもと、すべての学校で8～18時までの学童保育のほか、学習支援、スポーツ・音楽などのクラブ活動、親へのサポート、地域住民への施設開放など幅広いサービスを提供することで、子どもへの教育効果を高めている。また、各学校が国の監査機関(Ofsted)による評価を受ける際には、学童保育も含めて評価されている。

### フランス

日本の学童保育に近いものとして、平日の放課後など通常期間を対象とした「余暇センター」と、同センターを拠点に、学期間休業中、短時間ないし終日、森などで集団の余暇活動を行う「長期休暇センター」の2つのシステムがある。他にも、青少年の健全育成を目的にした、自然環境での長期滞在型余暇活動「コロニー・ド・バカンス」(管轄省庁は上記2つと異なる)や、社会的包摂や学力向上の観点から、授業の前後に学校で実施される「課外教育活動」(補習など)もある。



査が行われることは、大きな進展といえます。しかし、子どもからみた学童保育のニーズについては、いまだ十分な検討が行われていません。そこで最後に、学童保育の今後について、諸外国の動向\*<sup>13</sup>も踏まえて、検討すべき論点を3つ挙げておきたいと思います。

### ●学童保育の位置づけ

世界的にみても母親の就業率が低い日本にとって、学童保育の待機児童問題は解消すべき課題です。ただ、諸外国では「親の就労支援」は学童保育の機能の1つに過ぎません。諸外国においては、親の就労の有無にかかわらず、子どもの成長にとってプラスになるという理由から学童保育が利用される傾向にあります。日本でも、親の就労を条件とする学童保育の議論に限定せず、すべての子どもの放課後のあり方についての議論が待たれます。

例えば、乳幼児期においては、親の就労を条件とせず子どもが同じ施設を利用する「認定こども園制度」が2006年にできました。学童保育についても同様の取り組みが考えられます。「小学校の認定こども園化」として学校施設を最大限活用し、子どもの放課後活動の充実に加え、親の支援にも積極的に取り組むことで、子どもや親の生活が安定すれば、学校教育の効果も高まると期待されます。

また「放課後対策の充実」が「学校運営にもプラスとなる」という考え方も必要ではないでしょうか。文部科学省・中央教育審議会生涯学習分科会「今後の放課後等の教育支援のあり方に関するワーキンググループ」でも、2013年11月から、子どもの放課後のあり方が議論されています。学校と、学童保育を含む放課後対策の連携強化が期待されます。

### ●子どもが「創る」放課後

諸外国では、子どもの権利の保護・促進の観点から行政の施策をチェックする「子どもオンブズマン」が置かれていることもあり、放課後対策についても「子どもの権利」の観点から議

論される傾向にあります。子どもは大人の側から一方的に指導・支援される存在ではないとし、子どもが自らの意見を持ち放課後の生活を自分たちで創っていくことが奨励されています。放課後のそうした経験は、成熟した市民社会を担う大人を育てることにつながるとされ、また、子どもの意見を聞いて放課後プログラムを作ったほうが子どもの満足度が高く、財政面でも効果的であるといった政策上の狙いもあります。

子どもをサービスの消費者、指導の対象とみなすのではなく、子どもは自らの放課後を創る主体者であるという視点から、放課後を子どもにとっての「自由な時間」として設計している点は、学ぶところも多いのではないのでしょうか。

### ●子どもの放課後のための“まち”づくり

子どもはどのような放課後を過ごしたいのか、過ごすべきなのか、という観点から検討すれば、放課後の過ごし方はより多様で開かれたものとなるべきではないでしょうか。狭い空間に長時間子どもたちを閉じ込めるのではなく、親や地域住民の力も生かし、街全体で学童保育の機能を果たしていくという方向についても、今後の検討が期待されます。職場での学童保育、乳幼児施設との一体化、家庭的学童保育などにもそれぞれメリットがあります。学校施設だけでなく、公園・図書館・道路も活用するなど、放課

## column ③

### 海外の動向

### 「放課後の格差撤廃」に対する考え

フランス、ドイツなどでは、学童保育の利用料に「両親の所得」が考慮され、低所得家庭の子どもでも学童保育が利用しやすい環境となっている。またアメリカでは、放課後の時間帯に子どもが犯罪・非行に巻き込まれる可能性が高いとされており、この時間帯に安全かつ有益な活動ができることで「放課後は子どもにとってリスクではなく機会になる」と認識されている。アメリカ教育省は、貧困層の多い地域での放課後活動に補助金を投入し、芸術やスポーツのほか、学校の授業に関連した補習、移民への語学教育などを行っている。



後の選択肢を増やすことは、子どもの経験を豊かにするという効果も期待されます。

例えばフィンランドでは、公園内の室内遊びができる建物に専門スタッフが常駐することで、安全な遊び場や学童保育としての機能を果たしていて、地域の図書館でパソコンなどを利用して放課後を過ごすことが子どもたちに人気だといえます。また、放課後だけ車の通行を制限し、自宅近くの道路で地域に見守られながら子どもたちが遊べるようにしているイギリスの例や、日常的な動物とのふれあいを子どもに提供するために地域住民が青少年のための農場を管理・整備しているというドイツの例などもあります。

日本では今、少子化、都市化、公的財源の制約などの影響で、地域において子どもの遊び場が減る傾向にあります。児童館の数は2007年より減少に転じていますし、今は、子どもたちの声がうるさいという苦情が役所に寄せられるような時代です。子どもの自然体験も減っており、「チョウやトンボ、バッタなどの昆虫を捕まえたことはほとんどない」と答えた小・中学生の割合は、1998年の18.7%から2009年には41.0%に増加しています<sup>\*14</sup>。

小学生の数は、1983年の1174万人から2013年には668万人と、30年間で4割以上減少しています。一方、不登校児童の割合は1991年度には児童1,000人当たり1.4人でしたが、1998年度以降は3.0人超が続いています<sup>\*15</sup>。将来の社会の支え手が減るなか、子どもたちが楽しい生活の中で能力を十分に伸ばすことのできる環境づくりが、以前にも増して求められています。

これまでの学童保育の延長というだけでなく、1人1人の子どもの力をどう伸ばすかという観点からも、21世紀型の学童保育の構想が待たれているように思います。親が安心して働けるだけでなく、子どもが自分たちで放課後の生活を創り、それに挑戦していくなど、子どもの体験を広げていくことと、そして何より「子ども自身が安心でき、楽しいと思えること」をめざし

て、子どもたちの意見も十分に踏まえた学童保育づくりが期待されます。

- \* 1 「子ども・子育て支援法」[「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律」]「子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」を指す。
- \* 2 以下、厚生労働省調べについては「平成25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(5月1日現在)」による。  
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000025032.html>
- \* 3 そのほか、児童館・児童センター 13%、公的施設利用 8%、公有地専用施設 7%、民家・アパート 6%、民有地専用施設 5%、保育所 5%、幼稚園 2%となっている(厚生労働省調べ)。
- \* 4 ただし、自治体レベルでは、学童保育のある1,600市区町村のうち、教育委員会部局が所管する市区町村が2割程度である(全国学童保育連絡協議会「学童保育の実態と課題—2012年版実態調査のまとめ」)。
- \* 5 運営業務委託方式と指定管理者方式がある。
- \* 6 以下、全国学童保育連絡協議会のデータについては「2013年5月1日現在の学童保育の実施状況調査結果(報道発表資料)」による。
- \* 7 親の就労の有無に関係なく、すべての子どもを対象に放課後に実施される事業で、事業の内容は自治体により異なるが、学校を放課後に遊び場として利用することが多い。
- \* 8 私立小学校の学童保育には40年の歴史のある和光小学校(東京都世田谷区)のほか、山梨学院大学附属小学校(山梨県甲府市)、新渡戸文化小学校(東京都中野区)、自由学園初等部(東京都東久留米市)、椋山女学園大学附属小学校(愛知県名古屋)などがある。
- \* 9 例えば岡山大学では、キャンパス内に学期間休業期間限定で学童保育を設置。指導員を雇わずに社員が子どもたちのケアをするという方法で職場内に学童保育を設置している企業もある。
- \* 10 18歳未満のすべての児童を対象に、健全な遊び場を提供する施設。
- \* 11 日本学童保育学会(編)『現代日本の学童保育』(旬報社) 61-93ページより。
- \* 12 文部科学省・厚生労働省放課後子どもプラン連携推進室資料「平成25年度放課後子供教室実施状況」  
[http://manabi-mirai.mext.go.jp/assets/files/pdf\\_jissijoukyou/H25\\_jissijoukyo\\_houkago.pdf](http://manabi-mirai.mext.go.jp/assets/files/pdf_jissijoukyou/H25_jissijoukyo_houkago.pdf)
- \* 13 フランス、ドイツ、スウェーデン、フィンランド、イギリス、アメリカ、オーストラリア、韓国について、2008年10月～2009年3月にかけて調査を行った結果。詳細は『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』参照。なお、コラム②、③についても同書参照。フランスについては放送大学教授・松村祥子氏へ取材。
- \* 14 内閣府「平成25年版子ども・若者白書」第1-3-32図参照。
- \* 15 文部科学省「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」参照。

## column ④ 国際ネットワーク

### 子どもにやさしい“まち” (Child Friendly Cities)

1996年、第2回人間居住会議(HABITAT II)で提唱され発足。事務局はユニセフにあり、ヨーロッパを中心に約900の自治体が参加。まちづくりにおいて、子どもだけで安全に歩けることや草木や動物のための緑の空間があることなど「子どもの権利」の観点から積極的に取り組もうというもの。「大人のための子育てに優しいまちづくり」ではなく、「子どもの権利」がその議論の中心となっている。

<http://childfriendlycities.org/>