

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	放課後児童健全育成事業の展開と課題
他言語論題 Title in other language	Development and Current Issues of After-School Child Sound Upbringing Services
著者 / 所属 Author(s)	福士 輝美 (Fukushi, Terumi) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 議会官庁資料調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	789
刊行日 Issue Date	2016-10-20
ページ Pages	1-27
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	学童保育、学童クラブ等の呼称でも知られている放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)の現在の制度に至る過程を概観し、現状と課題を整理する。

\*掲載論文等のうち、意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

# 放課後児童健全育成事業の展開と課題

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
専門調査員 議会官庁資料調査室主任 福士 輝美

## 目 次

はじめに

### I 放課後児童健全育成事業法制化への過程

- 1 萌芽期—1950年代まで—
- 2 発展期—1960～80年代—
- 3 放課後児童健全育成事業法制化の実現—1990年代—

### II 放課後児童健全育成事業の推進と放課後子どもプラン

- 1 少子化社会対策と放課後児童健全育成事業の推進
- 2 放課後子どもプラン

### III 子ども・子育て支援新制度と放課後子ども総合プラン

- 1 子ども・子育て支援新制度
- 2 放課後子ども総合プラン

### IV 放課後児童健全育成事業の現状と課題

- 1 全般的状況
- 2 主な課題

おわりに

別表 放課後児童健全育成事業に関連する主な施策等

## 要 旨

- ① 「放課後児童健全育成事業」とは、「小学校に就学している児童であつて、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」（児童福祉法第6条の3第2項）である。その事業が行われる場所が「放課後児童クラブ」であり、「学童保育」「学童クラブ」等の呼称でも知られている。
- ② 1950年代から、就労等のため子どもの放課後の保育を必要とした保護者による共同保育等やそれらの活動に対する地方自治体の補助事業等、国の施策によらない、地域の実情に応じた多様な運営形態で、放課後の保育事業が展開されるようになった。
- ③ 国の取組は、1960年代のいわゆる「かぎっ子」の非行化防止、交通安全対策への対応を端緒とするが、文部行政と厚生行政の狭間で所管が確立せず、厚生省が所管となることが確認されたのは、昭和49（1974）年であった。その後、現在の放課後児童健全育成事業につながる取組が行われるようになった。
- ④ 1990年代からの国の少子化社会対策が進められる中で、平成9（1997）年の児童福祉法改正により放課後児童健全育成事業が法制化され、その後も、国の子ども・子育て支援対策の様々な計画の中で、放課後児童健全育成事業の充実が図られた。
- ⑤ 総合的な放課後対策事業として、文部科学省が推進する放課後子ども教室と放課後児童健全育成事業が一体化、連携を図る放課後子どもプランが平成19（2007）年度から実施された。さらに取組の強化が図られた放課後子ども総合プランが策定され、平成27（2015）年度からの子ども・子育て支援新制度の施行に合わせて、実施されている。
- ⑥ 放課後児童健全育成事業は、放課後児童クラブの受入人数を増やす量の拡充のほか、開所時間の延長、障害児の受入れ、職員の処遇や研修等の質の向上が進められている。質の向上を図るための設備・運営に関する国の基準も公布された。しかし、保育所等に比べ、放課後児童健全育成事業の基準はまだ低いという指摘もある。今後も必要となる量の拡充に加え、更なる質の向上が図られていくことが期待されている。

## はじめに

「放課後児童健全育成事業」とは「小学校に就学している児童であつて、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」（「児童福祉法」（昭和 22 年法律第 164 号）第 6 条の 3 第 2 項）であり、その事業が行われる場所が「放課後児童クラブ」である<sup>(1)</sup>。地方自治体や実施主体等では、「学童保育」「学童クラブ」等の呼称も広く用いられている<sup>(2)</sup>。

放課後児童健全育成事業を振り返ってみると、就学前児童保育事業としての保育所が、児童福祉法制定当初から、児童福祉施設として規定され整備されてきたのに比し、放課後児童健全育成事業への国の取組の歴史は浅い。労働等により保護者が昼間家庭に不在の、いわゆる「留守家庭」の児童（以下「留守家庭児童」）の放課後対策に国が取り組み始めたのは 1960 年代に入ってからであり、放課後児童健全育成事業として法制化されたのはさらにその 30 年以上先のことであった。そのため、1950 年代以降、放課後の保育を必要とした保護者による共同保育所の設立等の自主的活動やそれらの活動に対する地方自治体の単独補助による事業など、地域の実情に応じた多様な運営形態による放課後の保育事業が、国の取組に先行して始められた。

国の取組は 1960 年代のいわゆる「かぎっ子」<sup>(3)</sup>の非行化防止、交通安全対策への対応を端緒とするが、文部行政と厚生行政の狭間で長く所管が確立せず、昭和 49（1974）年に、厚生省が所管することになってから、現在の放課後児童健全育成事業につながる施策が進められるようになった。

1990 年代に入ってから少子化社会が我が国の課題となり、国全体の少子化社会対策の中で留守家庭児童の放課後対策も取り上げられるようになった。これを背景に、法整備がなされないまま進められてきた留守家庭児童の放課後対策は、平成 9（1997）年の児童福祉法改正<sup>(4)</sup>によって放課後児童健全育成事業として法的に位置付けられ、国の少子化社会対策・子育て支援の計画の中で施設数・受入人数増といった量の確保を中心に整備が進められた。

平成 27（2015）年 4 月に子ども・子育て関連 3 法<sup>(5)</sup>に基づく子ども・子育て支援新制度が施

\* 本稿におけるインターネット情報は 2016 年 9 月 5 日現在、肩書、組織名は当時のものである。

(1) 「放課後児童クラブ運営指針」の策定について」（平成 27 年 3 月 31 日雇児発 0331 第 34 号）p.2. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000088862.pdf>> 「放課後児童健全育成事業」、「放課後児童クラブ」という語が法的に確立したのは、平成 9（1997）年の児童福祉法改正によってである。放課後児童健全育成事業に至るまでの事業名の変化は文末の別表を参照されたい。また、本稿では事業全体を表す場合には「放課後児童健全育成事業」を、その他、具体的な取組等の場合は「放課後児童クラブ」を用いる。

(2) 「学童保育」、「学童クラブ」のほか、「児童クラブ」、「子どもクラブ」、「留守家庭児童会」等、地域によって様々な呼び方がされている。これらの呼称には、「放課後児童健全育成事業」（放課後児童クラブ）として法制化される以前に地方自治体や実施主体等で使われていたものが引き継がれている場合も多い。

(3) 保護者が就労等により、昼間、家庭に不在のため、常に家の鍵を持っている子どものことをいう。

(4) 「児童福祉法等の一部を改正する法律」（平成 9 年法律第 74 号）

(5) 平成 24（2012）年 8 月に成立した「子ども・子育て支援法」（平成 24 年法律第 65 号）、「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」（平成 24 年法律第 66 号）、「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」（平成 24 年法律第 67 号）を指す。子ども・子育て関連 3 法の概要については、「子ども・子育て関連 3 法の主なポイント」『制度の概要』内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/index.html#gaiyo>> を参照。

行され、これを契機に、量の拡充とともに対象とする児童の学年の拡大や放課後児童クラブの設備・運営の基準の策定等の質の向上が図られ、また、文部科学省の事業との連携を深めた総合的な放課後対策事業である放課後総合プランが実施されるなど、更なる展開を目指している。

本稿では、様々な段階を踏みながら展開されてきた放課後児童健全育成事業の歴史的な経緯を概観し、現状と課題を整理する（放課後児童健全育成事業関連の主な施策は文末の別表参照）。

## I 放課後児童健全育成事業法制化への過程

### 1 萌芽期—1950年代まで—

放課後児童健全育成事業の萌芽は、20世紀初頭に遡るとされている。明治37（1904）年に日露戦争の出征軍人家族や遺族で働かざるを得ない母親のために、神戸市婦人奉公会により開設された「児童保管所」で、幼児を原則としながらも小学校就学後児童（以下「就学後児童」）も含めて預かった例<sup>(6)</sup>を始め、大正11（1922）年に東京・二葉保育園で貧困児童が放課後の時間を過ごすために始められた「午後の組」事業<sup>(7)</sup>、昭和3（1928）年に東京帝国大学セツルメントに設立された「お伽学校」<sup>(8)</sup>等の例が挙げられる。

第2次世界大戦後の本格的な活動の嚆矢は、昭和23（1948）年、保育所を開設していた大阪市の今川学園での卒園児を対象とした保育<sup>(9)</sup>とされる。その後、昭和24（1949）年に児童福祉法が改正され<sup>(10)</sup>、保育所が特に必要があるときは、乳児又は幼児（小学校就学の始期に達するまでの者）以外の「その他の児童」を保育することができることとなり、就学後児童を保育所で受け入れることが可能になった。しかし、乳幼児とともに小学生を保育することは、条件の整わない状況下では保育士への負担増加となり、また、当該児童にとってもなじみにくいものであったため<sup>(11)</sup>、この法改正による保育所での就学後児童の受入れは、厚生省の積極的な具体策もな

(6) 西元昭夫「学童保育の歩み2 「学童保育」以前を探る—戦前の巻—」『日本の学童保育』5号、1975.2、p.81；鷲谷善教「私たちの保育政策」（実践保育学講座 4）文化書房博文社、1967、p.38。

(7) 亀口まか「戦前における学齢期の保育の展開—二葉保育園の実践を中心に—」『日本社会教育学会紀要』46号、2010、pp.25-26。なお、西元昭夫氏が、「午後の組」事業に先立つ大正8（1919）年に二葉保育園に就学支援のための小学部が付設されたことを就学後児童を保育した例と指摘する（西元昭夫「学童保育の歩み1 学童を保育した例は明治時代までさかのぼれる—草創期の動きと年表—」『日本の学童保育』1号、1974.6、p.86。）等、二葉保育園の活動の評価については複数の見解が見られる（亀口 同、pp.28-29.）。

(8) 増山均『学童保育と子どもの放課後』新日本出版社、2015、p.13；東京帝国大学セツルメント編『東京帝国大学セツルメント十二年史』昭和12（1937）、pp.106-110。セツルメントは、貧困地帯等の問題地域に建物を建て、そこに住み込み、地域の問題解決に当たる運動。東京帝国大学セツルメントは、関東大震災時のボランティア活動を機に開設された。（今田忠編著『日本のNPO史—NPOの歴史を読む、現在・過去・未来—』ぎょうせい、2006、pp.62、64.）

(9) 当初は、園長室で預かり、小学生になった児童を遊ばせていたという。その後、専用の部屋を設け、保育士等が対応する形態が確立された。社会福祉法人今川学園のウェブサイトでは、昭和24（1949）年に改正された児童福祉法の規定によって事業を行うようになった昭和27（1952）年5月を今川学園における「学童保育」の開始としている（石原剛志「今川学園保育所における学童保育と園長三木達子の思想と行動」『学童保育』1号、2011.5、pp.66-73；「今川学園の沿革」『今川学園について』今川学園ウェブサイト <<http://imagawagakuen.net/info/info.html>>）。

(10) 「児童福祉法の一部を改正する法律」（昭和24年法律第211号）

(11) 放課後の対処の解決がつかなかった就学後児童を、以前通っていた保育所が放課後に受け入れることにしたが、児童自身が「小さな子どもといえるのはいやだ」「いる場所もない」と保育所に居つかず、立ち消えになったという例が挙げられている（西元昭夫「学童保育の誕生と発展」東京都学童保育指導員労働組合編『東京の学童保育運動—正規職員化をもとめて—』さ・さ・ら書房、1972、pp.21-22.）。

いまま大きく発展していくことはなかったと指摘されている<sup>(12)</sup>。

1950年代に入ると東京都で放課後の保育を必要とする父母たちによる就学後児童の共同保育の試みが始まる<sup>(13)</sup>など、放課後の保育事業が都市部を中心に、地域の実情に応じて多様な形で展開されるようになった<sup>(14)</sup>。「学童保育」という言葉が使われ始めたのもこの頃だといわれている<sup>(15)</sup>。

## 2 発展期—1960～80年代—

### (1) 1960年代の概況

高度成長期に入った1960年代から、都市部では共働き家庭が増えるとともに核家族化が進み、農村部でも農業の担い手が高齢者や女性に移行していく<sup>(16)</sup>中、留守家庭児童の放課後対策に地方自治体が取り組み始めた。都市部で行われていた共同保育等に地方自治体が補助金を出すようになり、さらに公立の施設も開設された<sup>(17)</sup>。昭和42(1967)年には全国学童保育連絡協議会<sup>(18)</sup>が設立され、国へ制度確立を求める運動が開始された。

### (2) 国の動き

厚生省は、昭和38(1963)年に刊行した『児童福祉白書』において留守家庭児童についての問題を指摘<sup>(19)</sup>し、同年、児童館への国庫補助制度を開始した。児童館は、「児童<sup>(20)</sup>に健全な遊び

(12) 鷺谷 前掲注(6), pp.88-89, 94-97. 保育所等における実施が全くなくなったわけではなく、実施場所別に見た放課後児童クラブ数の割合は、平成27(2015)年5月時点では、保育所が全体の4.2%、認定こども園が0.7%となっている(厚生労働省「平成27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(平成27年5月1日現在)(全体版)」『平成27年 放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)の実施状況調査結果の追加について(平成27年5月1日現在)』2016.2.23, p.6. <<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11906000-Koyoukin-toujidoukateikyoku-Ikuseikankyoka/0000113386.pdf>>).

(13) 増山 前掲注(8)

(14) 柏女霊峰「放課後児童クラブの過去・現在・未来」『児童心理』70巻13号, 2016.8, p.141. 例えば大阪市では昭和30年代の前半から児童館での「学童クラブ」発足や小学校教師の努力による小学校内での開設が見られる(全国学童保育連絡協議会編『学童保育ハンドブック 第2次改訂版』ぎょうせい, 2015, p.176.)。

(15) 西元 前掲注(6), p.81. 昭和10年代の後半から徐々に使われだしたようだとの指摘もある(西郷泰之「放課後児童対策のあり方—放課後児童健全育成事業の法制化をめぐる—」『季刊社会保障研究』34巻1号, 1998.6, p.35.)。

(16) 農業の主要な担い手であった男性が出稼ぎや勤めに出たために、他の家族が農業を担う農業経営形態が進行した。

(17) 例えば、東京都は昭和38(1963)年に補助を開始、公立として初めての施設である「渋谷学童館」、「糀谷子供の家」を設置した(西元 前掲注(11), pp.17, 23, 27.)。

(18) 「学童保育」の普及・発展を積極的に図り、学童保育の内容充実のための研究、国や自治体の施策の充実、制度化の運動を推進することを目的として、保護者と職員(指導員)が設立した民間の学童保育専門団体。基本的な会員は都道府県の学童保育連絡協議会であるが、都道府県の学童保育連絡協議会は市区町村の学童保育連絡協議会を会員とし、市区町村の連絡協議会は各学童保育、保護者会、指導員等で構成されている(「全国学童保育連絡協議会」文部科学省ウェブサイト <[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/068/gaiyou/attach/1328703.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/068/gaiyou/attach/1328703.htm)>; 全国学童保育連絡協議会「学童保育(放課後児童クラブ)の実施状況調査結果がまとまる「支援の単位」数は2万7638、入所児童数は107万6571人 把握できた「待機児童」は、1万5839人」(報道発表資料)2016.9.2, p.25. <<http://www.2s.biglobe.ne.jp/Gakudou/pressrelease20160902.pdf>>).

(19) 厚生省児童局編『児童福祉白書』(児童福祉法施行15周年記念)厚生問題研究会, 1963, pp.36-37.

(20) 制度開始当初、対象とする児童は、おおむね3才以上の幼児又は小学1～3年の児童で、家庭環境及び交友関係等に問題があり、指導を必要とする者であるが、必要に応じてそれ以外の児童であっても対象に加えることができるとされた(「国庫補助による児童館の運営について(昭和38年7月24日発見第756号)」児童健全育成推進財団編『児童館—理論と実践 encyclopedia—』2007, p.246.)。

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する」と児童福祉法第40条で定められた児童厚生施設である。厚生省は全児童を対象とする児童館を増設し、そこに留守家庭児童を受け入れることで、問題の対応を図った<sup>(21)</sup>。

国会の場でも都市部、農山村等におけるいわゆる「かぎっ子」の非行化防止、交通事故被害増加対策を論点として、議論が行われた<sup>(22)</sup>。こうした中、中村梅吉文部大臣が昭和40(1965)年8月、両院での文教委員会における就任挨拶で「家庭教育の重要性にかんがみかぎっ子の問題についても大きな関心」があると発言し<sup>(23)</sup>、昭和41(1966)年2月、安井謙総理府総務長官が「いわゆるかぎっ子といったようなもの」についての具体的な対策は、文部省の所管である<sup>(24)</sup>と発言した。この動きを背景に昭和41(1966)年度から、文部省は、かぎっ子対策の一環として「留守家庭児童会」の設立を推奨し、補助金を交付する「留守家庭児童会育成事業」を開始した<sup>(25)</sup>。また、子どもの遊び場の確保や子どもを交通事故の被害から守るという観点から行われていた校庭開放に対して、昭和43(1968)年度から国庫補助金を交付する「校庭開放事業」を開始したが、昭和46(1971)年度になって、留守家庭児童会育成事業と校庭開放事業は主として校庭という共通の場所における事業であるとして、校庭開放事業への統合・拡充を行った<sup>(26)</sup>。これにより、実質的に留守家庭児童会への補助金が打ち切られた。

この後の留守家庭児童の放課後対策については、厚生省が従来行ってきた児童館の設置・普及支援事業等の中で進められていたが、昭和49(1974)年の国会の場で、この問題が取り上げられた。同年5月の第72回国会参議院社会労働委員会で、「学童保育」についてどこが責任を持っているかという点が明確でない<sup>(27)</sup>とし、「学童保育という施策は行政に乗る場合には厚生省が中心になって」進めるのかとの質問に対し、齋藤邦吉厚生大臣が、「制度として軌道に乗せたい…文部省とも相談し…来年度から実現できるよう」努力すると発言<sup>(28)</sup>し、この後は、厚生省が中心となり新しい施策が策定されることとなった。

(21) 田中美奈子・須之内玲子「学童保育の現状と課題 1」『社会福祉』30号、1989、p.74。

(22) 第43回国会衆議院文教委員会議録第16号 昭和38年5月22日 pp.24-25; 第48回国会衆議院文教委員会議録第9号 昭和40年3月17日 p.5等。

(23) 第49回国会参議院文教委員会議録第2号 昭和40年8月5日 p.7; 第49回国会衆議院文教委員会議録第1号 昭和40年8月6日 p.2。

(24) 第51回国会衆議院予算委員会第1分科会議録第2号 昭和41年2月25日 p.11。

(25) 「下校後保護者が家庭にいない小学校児童を対象に」、児童の生活指導を行い、少年教育の振興に資することを目的とし、参加人数(40人以上)、実施時間(下校時から18時頃まで)、実施回数(年間3か月以上にわたり、週3日以上実施)、指導者の人数(1留守家庭児童会について原則2人以上)等の要件を満たす留守家庭児童会に補助金を交付した(「留守家庭児童会育成事業費補助交付要領」文部省社会教育局監修『社会教育必携 昭和42年版』第一法規出版、1966、pp.263-264.)。

(26) 第72回国会衆議院文教委員会議録第24号 昭和49年4月26日 pp.17-18。校庭開放事業は、その後、「学校体育施設開放事業」に再編成される(「学校体育施設開放事業の推進について」(昭和51年6月26日文体体第146号)文部科学省ウェブサイト <[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/nc/t19760626001/t19760626001.html](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/t19760626001/t19760626001.html)>)。

(27) 昭和49(1974)年3月に総理府の有識者会議である「婦人に関する諸問題調査会議」が取りまとめた報告書でも「学童保育の制度化と充実」が提言されるとともに、行政上の位置付けが不統一であるのは行政上の区分を超えた性格(福祉と教育、学校教育と社会教育の諸側面)を持っているためであると指摘している。この報告書は、衆参婦人議員懇談会から総合的な調査を実施すること等についての要請などもあり、総理府が婦人に関する総合的な調査を実施することとし、昭和47(1972)年5月に民間有識者から成る「婦人に関する諸問題調査会議」を設置し、2年の調査活動、研究討議の結果を取りまとめたものである。(婦人に関する諸問題調査会議編『現代日本女性の意識と行動—婦人に関する諸問題の総合調査報告書—』大蔵省印刷局、1974、pp.249、292-293.)

(28) 第72回国会参議院社会労働委員会議録第9号 昭和49年5月7日 pp.30-32。

新たな留守家庭児童の放課後対策として、厚生省は昭和 51 (1976) 年度から、都市における児童の福祉の増進を図ることを目的とする「都市児童健全育成事業」を開始した<sup>(29)</sup>。これにより、児童館以外の場における「学童保育」にも「児童育成クラブ設置・育成事業」<sup>(30)</sup>として国庫補助が行われるようになった。児童育成クラブ設置・育成事業は児童館等整備までの経過的措置と位置付けられながらも、平成 3 (1991) 年度に「放課後児童対策事業」(後述)が開始されるまで継続された。

なお、昭和 60 (1985) 年 6 月には「学童保育の制度化に関する請願」が衆参両院で採択された<sup>(31)</sup>が、法制化の実現には 10 年余りを待たねばならなかった。

### 3 放課後児童健全育成事業法制化の実現—1990 年代—

#### (1) 1990 年代の概況

平成 2 (1990) 年の「1.57 ショック」<sup>(32)</sup>を契機に、政府は少子化対策の 1 つとして、仕事と子育ての両立支援等のための取組を開始した。平成 2 (1990) 年 8 月、内閣官房に關係 14 省庁から成る「健やかに子どもを生み育てる環境づくりに関する關係省庁連絡会議」を設置<sup>(33)</sup>、検討が行われ、その結果を踏まえて、「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」(エンゼルプラン)(平成 6 (1994) 年)等の計画が継続的に策定された。平成 3 (1991) 年度に開始された放課後児童対策事業についても、これらの計画と関係しながら整備が進められ、平成 9 (1997) 年に、放課後児童健全育成事業として法制化された。

#### (2) 放課後児童対策事業

平成 3 (1991) 年 4 月、都市部に限られていた児童育成クラブ設置・育成事業を全国的な事業として発展的に解消し、対象の拡大等により充実を図った放課後児童対策事業(児童クラブ事業)<sup>(34)</sup>が開始された。この事業は、児童館を中心として展開するとしていたこれまでの施策を「遊びを主とする健全育成活動を行う地域組織として児童クラブを設置」するという児童館の

(29) 都市における人口集中、児童の遊び場の不足、生活環境の悪化、核家族化の進行及び既婚婦人の職場進出の増加等による留守家庭児童(いわゆるかぎっ子)の多発等の都市特有の諸問題に対応するためとされ、事業開始当初は人口 5 万人以上の市を対象に、①家庭児童対策民間指導者育成事業、②社会福祉施設園庭開放事業、③児童育成クラブ設置・育成事業から成る 3 事業が必要に応じてメニュー方式により実施された(厚生省編『厚生白書 昭和 52 年版』大蔵省印刷局, 1977, p.395.)。

(30) 児童の健全育成については児童館等の整備を基本として行うこととしているが、現実には整備が遅れているため、整備されるまでの暫定的な施策として、地域に児童育成クラブ(表 1 参照)を設置して育成するというものである(日本子どもを守る会編『子ども白書 1976 年版』草土文化, 1976, p.407.)。

(31) 第 102 回国会参議院会議録第 22 号 昭和 60 年 6 月 24 日 pp.863-864; 第 102 回国会衆議院会議録第 39 号 (一) 昭和 60 年 6 月 25 日 pp.1256, 1264-1265.

(32) 前年(平成元(1989)年)の合計特殊出生率が 1.57 と、「ひのえうま」という特殊要因により過去最低であった昭和 41 (1966) 年の合計特殊出生率 1.58 を下回ったことが判明したときの衝撃を指す(内閣府編『少子化社会白書 平成 21 年版』佐伯印刷, 2009, p.28.)。我が国の合計特殊出生率はその後も下がり続け、平成 17 (2005) 年に最低の 1.26 を記録、その後、おおむね微増に転じ、平成 27 (2015) 年(概数値)は 1.46 である(厚生労働省「平成 27 年 人口動態統計月報年計(概数)の概況」p.6. <<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/geppo/nengai15/dl/gaikyou27.pdf>>.)。

(33) 厚生省編『厚生白書 平成 7 年版』ぎょうせい, 1995, p.209. その後、4 省庁を加え、18 省庁で検討を行った。

(34) 「資料④ 放課後児童対策事業実施要綱(平成 3 年 4 月 11 日児発第 356-5 号)」『子ども家庭福祉情報』7 号, 1993.10, pp.127-128; 全国学童保育連絡協議会事務局「放課後児童対策事業」と私たちの課題『日本の学童はいく』191 号, 1991.7, pp.64-65.



場にとどまらない事業に変更したものであり、「児童館のほか、保育所や学校の空室、団地の集会室など身近な社会資源を活用する」としている（表1参照）。

表1 児童クラブと児童育成クラブの比較

	児童クラブ（平成3（1991）年度）	児童育成クラブ（平成2（1990）年度時点）
目的	「子どもたちが健やかに育つ環境の整備」として放課後児童の育成指導に資する	健全育成上の問題の発生に対処するため、留守家庭児童の保護・育成に資する
児童館との関連	健全育成の中での独自のニーズに応えるもので、児童館の中（児童クラブ室の設置が望ましい）でも実施可能	児童館が整備されるまでの過渡的事业
実施主体	全市町村	人口2万人以上の市と町
児童数	1クラブおおむね20人	1クラブおおむね30人
指導者	1クラブ指導職員1人、ボランティア等の協力	1クラブ育成指導者*おおむね10人
保護活動内容	家庭との連携を図りつつ、保護及び遊びをおしての育成指導	・遊びを主とする健全育成活動 ・安全の確保及び情緒の安定

\*民間指導者、地域の児童の保護者等

（出典）山本保「児童の健全育成事業関連通知等を読む」『子ども家庭福祉情報』7号，1993.10，p.38；「資料④ 放課後児童対策事業実施要綱（平成3年4月11日児発第356-5号）」『子ども家庭福祉情報』7号，1993.10，pp.127-128等を基に筆者作成。

### （3）エンゼルプラン

1.57 ショック以降、政府が取り組んだ少子化社会対策の最初の本格的な計画が平成6（1994）年12月16日、文部・厚生・労働・建設の4大臣合意により策定された「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」（エンゼルプラン）であり、策定後10年間に取り組むべき基本的方向と重点施策が定められた。この中に「放課後児童対策の充実」の項が設けられ、「児童館、児童センターや実情に応じ学校の余裕教室などにおいて…身近に利用できるようにする」とされている<sup>(35)</sup>。また、エンゼルプランの具体化の一環として、同年12月18日に、大蔵・厚生・自治3大臣の合意による「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方」（緊急保育対策等5か年事業）が策定され、同年度に4,520か所であった児童クラブを平成11（1999）年度に9,000か所とするとの目標が掲げられた<sup>(36)</sup>。

計画の初年度に当たる平成7（1995）年6月に厚生省は児童家庭局長通知として「児童育成計画策定指針」<sup>(37)</sup>を発出し、各地方自治体が地域の実情に応じた自主的な事業の推進を進めるための「地方版エンゼルプラン」の策定を推奨するとともに、事業を実施する地方自治体に対し助成を行う児童育成基盤整備等推進事業<sup>(38)</sup>を創設した<sup>(39)</sup>。

<sup>(35)</sup> 文部省・厚生省・労働省・建設省「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」1994.12.16. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/angelplan.html>>

<sup>(36)</sup> 福井和夫「これからの保育所の課題と展望」『エデュ・ケア21』3巻3号，1997.3，p.16；「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方」（大蔵・厚生・自治3大臣合意）1994.12.18. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/hoiku-taisaku.html>>; 厚生省「緊急保育対策等5か年事業」の概要（社会福祉関係施策資料集 13）『月刊福祉』78巻7号，1995.5，p.171.

<sup>(37)</sup> 「児童育成計画策定指針について」（平成7年6月27日児発第634号）厚生労働省法令等データベースサービスウェブサイト <<http://www.hourei.mhlw.go.jp/hourei/>>

<sup>(38)</sup> 「児童育成基盤整備等推進事業の実施について」（平成7年6月27日児環第32号）厚生労働省法令等データベースサービスウェブサイト <<http://www.hourei.mhlw.go.jp/hourei/>>

<sup>(39)</sup> 厚生省編 前掲注<sup>(33)</sup>，p.213.

## (4) 放課後児童健全育成事業の法制化の実現

この動きと並行して、放課後児童健全育成事業法制化に向けた検討も進められ、厚生省児童家庭局長の私的研究会「たくましい子供・明るい家庭・活力とやさしさに満ちた地域社会をめざす 21 プラン研究会」<sup>(40)</sup>により平成 5（1993）年 7 月に公表された報告書では「事業内容についても充実を図るとともに、事業の弾力性を損なわない範囲で、健全育成対策としての法的位置づけを明確にし、全国的な普及を図っていく必要がある」と提言<sup>(41)</sup>された。また、児童福祉法を中心とした児童家庭福祉制度について、新しい時代にふさわしい制度として再構築を図ることを目的<sup>(42)</sup>に平成 8（1996）年 3 月に中央児童福祉審議会に基本問題部会が設けられた。同年 12 月の中間報告で、「放課後児童クラブをシステムとして児童福祉法の体系の中に位置付けることを積極的に検討する必要がある」とされた<sup>(43)</sup>。この後、平成 9（1997）年 3 月に「児童福祉法等の一部を改正する法律案」（第 140 回国会閣法第 71 号）が国会に提出され、同年 6 月に成立、翌平成 10（1998）年 4 月から施行となった<sup>(44)</sup>。これにより、これまで法的に規定されていないまま、児童育成クラブ設置・育成事業、放課後児童対策事業として進められてきた事業が、「放課後児童健全育成事業」として、新たに法体系の中に組み入れられたのである。法改正に当たって、放課後児童クラブは、これまでの遊びを主とする活動の場とされていたことに加え、家庭の代替機能としての「生活の場」<sup>(45)</sup>であることが新たな基本機能として明記され、遊びと生活の場と位置付けられた<sup>(46)</sup>。放課後児童健全育成事業関連の主な改正点は表 2 のとおりである。

表 2 平成 9（1997）年の児童福祉法等改正のうち放課後児童健全育成事業に関連する主な内容

法律名・条項	内容
児童福祉法（昭和 22 年法律第 164 号）	
第 6 条の 2 第 6 項	放課後児童健全育成事業を新たに規定 ・対象は小学校に就学しているおおむね 10 歳未満の児童であって、その保護者が労働等により昼間家庭にいないもの ・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
第 21 条の 11	市町村が、放課後児童健全育成事業の利用の促進に努めること等を新たに規定
第 34 条の 7	放課後児童健全育成事業を行うことができる者（市町村、社会福祉法人その他）を新たに規定
第 56 条の 6 第 2 項	放課後児童健全育成事業等を行う者が児童及びその家庭からの相談に応じること等に努めることを新たに規定
社会福祉事業法*（昭和 26 年法律第 45 号） 第 2 条第 3 項第 2 号	第 2 種社会福祉事業**に放課後児童健全育成事業を追加

\*現「社会福祉法」。

\*\*比較的用户への影響が小さいため、公的規制の必要性が低い事業。経営主体に制限はなく、すべての主体が届出をすることにより事業経営が可能となる（「生活保護と福祉一般：第 1 種社会福祉事業と第 2 種社会福祉事業」厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/shakai-fukushi-jigyou2.html>>）。なお、常時保護を受ける者が 20 人未満である事業は、社会福祉事業には含まれないなど、一定の条件がある（社会福祉法第 2 条第 4 項）。

（出典）「資料③—⑥」『子ども家庭福祉情報』13 号，1997.12，pp.75-106 等を基に筆者作成。

(40) 同上，p.209.

(41) 「「たくましい子供・明るい家庭・活力とやさしさに満ちた地域社会をめざす 21 プラン研究会（子供の未来 21 プラン研究会）」報告書」（社会福祉関係施策資料集 12）『月刊福祉』77 巻 6 号，1994.3，p.174.

(42) 児童家庭福祉体系のうち、①児童保育施策体系、②要保護児童施策体系、③母子家庭施策体系について見直しを行った（「資料②-1）中央児童福祉審議会基本問題部会中間報告「少子社会にふさわしい保育システムについて」（平成 8 年 12 月 3 日）『子ども家庭福祉情報』13 号，1997.12，p.60.）。

## II 放課後児童健全育成事業の推進と放課後子どもプラン

2000年代を迎える頃から、「新エンゼルプラン」(平成11(1999)年)、「子ども・子育て応援プラン」(平成16(2004)年)、「子ども・子育てビジョン」(平成22(2010)年)等の国の計画が策定・実施され、放課後児童健全育成事業もそれらの計画の中で量の拡充を中心に進められたほか、厚生労働省は「放課後児童クラブガイドライン」(平成19(2007)年)を策定し、放課後児童クラブの質の向上を図った。

また、文部科学省が完全学校週5日制の実施に伴った放課後等の対策として進めてきた事業と放課後児童健全育成事業が連携を図り、総合的な放課後対策プランとして、「放課後子どもプラン」(平成19(2007)年)が創設された。

### 1 少子化社会対策と放課後児童健全育成事業の推進

#### (1) 新エンゼルプラン

エンゼルプラン(前述I-3(3))策定から5年目の平成11(1999)年12月17日、少子化対策推進関係閣僚会議において、「少子化対策推進基本方針」<sup>(47)</sup>が決定、同年12月19日にこの方針に基づく重点施策の具体的実施計画として、大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治の6大臣合意による「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」(新エンゼルプラン)が策定された。新エンゼルプランは、平成12(2000)年度を初年度とする5か年計画で、エンゼルプラン及び緊急保育対策等5か年事業を見直したものである。放課後児童クラブについては設置数を平成11(1999)年度の9,000か所から平成16(2004)年度に11,500か所にすることが目標とされた。<sup>(48)</sup>

#### (2) 少子化社会対策大綱と子ども・子育て応援プラン

平成16(2004)年6月、「少子化社会対策基本法」(平成15年法律第133号)に基づき定めることとされていた「少子化社会対策大綱」が閣議決定された<sup>(49)</sup>。この大綱に基づいて、新エンゼルプランに代わる新たなプランとして同年12月に「少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的実施計画について」(子ども・子育て応援プラン)<sup>(50)</sup>が少子化社会対策会議<sup>(51)</sup>で決定された。

この計画は、平成17(2005)年度から平成21(2009)年度までの5年間に講ずる具体的な施策

(43) 同上, p.64.

(44) 「「児童福祉法等の一部を改正する法律」の改正経緯」『子ども家庭福祉情報』13号, 1997.12, p.59.

(45) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課少子化総合対策室「都道府県認定資格研修の意義、役割、位置付け」(健全育成指導者養成研修(都道府県認定研修講師養成研修)東京会場)2016.5.28, p.35. <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000093842.pdf>>

(46) 西郷泰之「放課後の子どもたちと健全育成—放課後児童クラブ(学童保育)の法制化—」『子ども家庭福祉情報』13号, 1997.12, p.38.

(47) 「少子化対策推進基本方針について」厚生労働省ウェブサイト <[http://www1.mhlw.go.jp/topics/syousika/tp0816-2\\_18.html](http://www1.mhlw.go.jp/topics/syousika/tp0816-2_18.html)>

(48) 「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」(大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治6大臣合意)1999.12.19. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www2.mhlw.go.jp/topics/topics/syousika/angel03.htm>>; 「新エンゼルプランについて」1999.12.19. 同 <[http://www1.mhlw.go.jp/topics/syousika/tp0816-3\\_18.html](http://www1.mhlw.go.jp/topics/syousika/tp0816-3_18.html)>

(49) 「少子化社会対策大綱」(平成16年6月4日閣議決定)厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/shousika-daimou.pdf>>

内容と目標を掲げたものである。放課後児童健全育成事業充実の数値目標として、平成 16 (2004) 年度 15,133 か所の放課後児童クラブの設置数を平成 21 (2009) 年度に 17,500 か所 (全国の小学校区<sup>(52)</sup>の約 4 分の 3 で実施) に増加させることが掲げられた。

### (3) 新たな少子化社会対策大綱—子ども・子育てビジョン—

平成 21 (2009) 年内を目途に新しい少子化社会対策大綱を策定するとして「新しい少子化社会対策大綱の案の作成方針について」<sup>(53)</sup>が平成 20 (2008) 年 12 月に少子化社会対策会議で決定された。この後、平成 21 (2009) 年 9 月の民主党への政権交代を経て、平成 22 (2010) 年 1 月に、新たな少子化社会対策大綱である「子ども・子育てビジョン～子どもの笑顔があふれる社会のために～」<sup>(54)</sup> (以下「子ども・子育てビジョン」) が閣議決定された。子ども・子育てビジョンは社会全体で子育てを支えることが基本的な考え方の 1 つであり、これまでの少子化対策から子ども・子育て支援へと視点の変更された<sup>(55)</sup>。併せて、平成 22 (2010) 年度から平成 26 (2015) 年度までの数値目標が掲げられ、放課後児童クラブについては受入児童数を 81 万人 (平成 21 (2009) 年 5 月時点) から 111 万人に拡大することが目標とされた<sup>(56)</sup>。

### (4) 放課後児童健全育成事業の推進

平成 13 (2001) 年 5 月、小泉純一郎首相は所信表明演説で仕事と子育ての両立支援の一環として、放課後児童の受入体制の整備についても表明し<sup>(57)</sup>、前述の国の計画における取組も含めて、放課後児童健全育成事業の一層の取組が進められた。同年 7 月の「仕事と子育ての両立支援策の方針について」(平成 13 年 7 月 6 日閣議決定) では、新エンゼルプランにおける受入体制に上乘せがされた<sup>(58)</sup>。さらに、平成 14 (2002) 年 9 月に、従来の取組に加え、もう一段の少子化対策を講じる必要があるとして、「少子化対策プラスワン—少子化対策の一層の充実に関する提案—」を厚生労働省が策定、放課後児童クラブについて、増設、サービスの充実、障害児の

50) 「少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的実施計画について」(平成 16 年 12 月 24 日少子化社会対策会議決定) 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2004/12/h1224-4c.html>>

51) 少子化社会対策基本法に基づき、少子化社会対策を総合的に推進するために設置された。内閣総理大臣を会長とし、全閣僚が委員に任命されている(「少子化社会対策会議について」内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/meeting/measures/>>)。

52) 学校区とは通学区域をいう。

53) 「新しい少子化社会対策大綱の案の作成方針について」(平成 20 年 12 月 24 日少子化社会対策会議決定) 内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/meeting/measures/hosin8.html>>

54) 「子ども・子育てビジョン～子どもの笑顔があふれる社会のために～」(平成 22 年 1 月 29 日閣議決定) 内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/family/vision/index.html>>

55) 子どもと子育てを応援する社会に向けて、①子どもが主人公(チルドレン・ファースト)、②「少子化対策」から「子ども・子育て支援」へ、③生活と仕事と子育ての調和の 3 項目を挙げている(同上, pp.1-3. 内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/family/vision/pdf/honbun.pdf>>)。

56) 算定根拠は平成 29 (2017) 年度に 40% (小学 1~3 年の全体数に対するサービス提供割合) に達する潜在ニーズに対し、平成 26 (2014) 年度までに 32% のサービス提供割合を目指すというものである(「施策に関する数値目標」(別添 2) 同上, p.1. 内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/family/vision/pdf/b2.pdf>>)。

57) 第 151 回国会衆議院会議録第 27 号 平成 13 年 5 月 7 日 p.2. この後の所信表明、施政方針演説でも、小泉首相は放課後児童の受入体制の整備、放課後児童クラブの拡充を述べている。

58) 大都市周辺部を中心に放課後児童の受入体制を平成 16 (2004) 年度までに全国で 15,000 か所とすることを目標とした(「仕事と子育ての両立支援策の方針について」(平成 13 年 7 月 6 日閣議決定) 内閣府男女共同参画局ウェブサイト <[http://www.gender.go.jp/kaigi/danjo\\_kaigi/kosodate/130706.html](http://www.gender.go.jp/kaigi/danjo_kaigi/kosodate/130706.html)>)。

受入れ等の推進を掲げた<sup>(59)</sup>。

平成 15 (2003) 年 7 月には第 156 回国会において放課後児童健全育成事業の拡充も含めた仕事と子育ての両立支援のための法整備がなされた (表 3 参照)。また、放課後児童健全育成事業が法制化されたものの、施設や職員等に関する国としての「最低基準」が定められていないという課題があったことに対応し、平成 19 (2007) 年 10 月に、「放課後児童クラブガイドライン」<sup>(60)</sup> が策定された。このガイドラインは法的な拘束力のある最低基準というものではないが、放課後児童クラブを運営するに当たって必要な基本的事項を示すことで、質の向上を図ったものである<sup>(61)</sup>。平成 20 (2008) 年 2 月には「新待機児童ゼロ作戦」<sup>(62)</sup> も策定され、量の拡充、質の向上が図られた。

表 3 仕事と子育て両立支援関連の法整備 (平成 15 (2003) 年 7 月)

公布月日	法律名	放課後児童健全育成事業に関連する事項
7月16日	次世代育成支援対策推進法 (平成15年法律第120号)	次世代育成支援対策について、国による行動計画策定指針並びに地方公共団体及び一定規模以上の事業主による行動計画の策定等 公布日から段階施行、平成27 (2015) 3月31日までの時限立法であったが、平成37 (2025) 年3月31日まで延長
7月16日	児童福祉法の一部を改正する法律 (平成15年法律第121号)	市町村の努力義務として放課後児童健全育成事業の着実な実施 平成17 (2005) 年4月施行
7月30日	少子化社会対策基本法 (平成15年法律第133号)	・放課後児童健全育成事業の拡充 ・少子化に対処するための施策の大綱の策定と少子化社会対策会議の設置 平成15 (2003) 年9月施行

(出典) 筆者作成。

## 2 放課後子どもプラン

平成 14 (2002) 年度からの完全学校週 5 日制の実施に伴い、文部科学省は、継続的に子どもたちの体験活動機会の充実などに資する施策を推進するための「新子どもプラン」<sup>(63)</sup> を策定し、平成 16 (2004) 年度からは 3 か年計画で「地域子ども教室推進事業」<sup>(64)</sup> を実施した。これは、地域の大人たちの協力を得て、放課後や週末を活用し、全国の学校・公民館・児童館などで、スポーツや文化活動などの様々な体験活動や地域住民との交流活動を支援する事業であり、全児

(59) 厚生労働省「少子化対策プラスワン—少子化対策の一層の充実に関する提案—」2002.9.20, p.5. <<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/09/dl/h0920-1b.pdf>>

(60) 「放課後児童クラブガイドラインについて」(平成 19 年 10 月 19 日雇児発第 1019001 号) 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/kosodate13/dl/kosodate-g.pdf>> 規模、開所日・開所時間、施設・設備、職員体制等についてのガイドラインが示された。

(61) 竹中大剛「『放課後児童クラブ運営指針』策定の考え方」『児童心理』70 巻 13 号, 2016.8, p.34.

(62) 平成 20 (2008) 年度から 3 年間で集中重点期間とし、放課後児童クラブについては、全小学校区での設置、放課後児童クラブガイドラインを踏まえた質の高い事業の推進のほか、10 年後に小学 1~3 年までの放課後児童クラブを利用する児童の割合を平成 19 (2007) 年の小学 1~3 年の全児童数の 19% から 60% に引き上げ、登録児童数を 145 万人増とする量の拡充が掲げられた (厚生労働省「『新待機児童ゼロ作戦』について~希望するすべての人が安心して子どもを預けて働くことができる社会を目指して~」2008.2.27, pp.1-3. <<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/02/dl/h0227-1b.pdf>>)。

(63) 文部科学省は、完全学校週 5 日制の実施に向けて、平成 11 (1999) 年度に地域で子どもを育てる環境を整備し、親子の活動を振興する「全国子どもプラン (緊急 3ヶ年戦略)」を策定していたが、その実績を踏まえて、新たに策定された計画である (文部科学省編『文部科学白書 平成 14 年度』財務省印刷局, 2003, pp.110-111.)。

童を対象とするものであった。

地域子ども教室推進事業については、平成 17 (2005) 年 10 月に行われた第 163 回国会衆議院青少年問題に関する特別委員会での放課後児童健全育成事業に関する集中審議において、放課後児童健全育成事業との連携が取り上げられ、厚生労働省は、留守家庭児童を対象とする放課後児童健全育成事業と全児童対象の地域子ども教室推進事業の役割の違いを示しつつも必要な連携は行う意向を示した。<sup>(65)</sup>

平成 18 (2006) 年 5 月、少子化担当、文部科学、厚生労働の 3 大臣が、放課後等の子どもたちにとっての安心で健やかな居場所づくりを推進することを目的とする総合的な放課後対策事業として文部科学省と厚生労働省の事業から成る放課後子どもプランを創設することに合意し、平成 19 (2007) 年度から実施された<sup>(66)</sup> (事業の概要は表 4)。

表 4 放課後子どもプラン推進事業 (平成 19 (2007) 年度) の概要

	放課後子ども教室推進事業 (文部科学省)	放課後児童健全育成事業 (厚生労働省)
趣旨	全ての子どもを対象として、安全・安心な子どもの居場所を設け、学習、スポーツ・文化芸術活動、地域住民との交流活動等の機会を提供する取組を推進する	共働き家庭など留守家庭のおおむね10歳未満の児童に対して、放課後に適切な遊びや生活の場を与えて、その健全な育成を図る
費用負担	国、都道府県、市町村がそれぞれ1/3 (保険料等の利用者実費負担が必要な場合もある)	総事業費の1/2程度を保護者負担とし、残りを、国、都道府県、市町村がそれぞれ1/3 (全体の1/6程度ずつの補助)
実施か所数	10,000か所	20,000か所 (5,900か所増)
	原則として全ての小学校区での実施を目指す (一体的を含む連携実施の推進)	
実施場所	小学校、公民館、児童館等	小学校 (余裕教室、専用施設)、児童館等
活動内容	スポーツ、文化活動、学習支援等	自主的学習 (宿題等)、おやつ、遊び、休息等
指導者	地域の協力者等	放課後児童指導員 (専任)
連携方策	運営委員会の設置 (全市町村及び都道府県)、コーディネーターの配置 (全小学校区)、指導者 (員) の合同研修	

(出典) 文部科学省生涯学習政策局生涯学習推進課、厚生労働省雇用均等・児童家庭局育成環境課「放課後子どもプラン全国地方自治体担当者会議資料」2007.2.7. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/02/dl/s0207-4a.pdf>>; 的場康子「動き出した「放課後子どもプラン」」『Life Design REPORT』179号, 2007.5・6, p.40. 第一生命経済研究所ウェブサイト <<http://group.dai-ichi-life.co.jp/dlri/ldi/watching/wt0705b.pdf>> を基に筆者作成。

文部科学省の事業である「放課後子ども教室推進事業」<sup>(67)</sup>はこれまで実施してきた地域子ども教室推進事業の活動内容に学習支援等を加えたものである。厚生労働省が引き続き実施する「放課後児童健全育成事業」は放課後児童クラブが多くニーズに対応するため大規模化してきた実態を改め、規模の適正化を行い、放課後児童クラブの設置数も増やすといった量・質の

(64) 放課後や休日に、地域の大人の協力を得て「子どもの安全・安心な活動拠点」を確保し、スポーツや文化活動等、多彩な活動が展開されるよう、家庭、地域、学校が一体となって取り組む「子どもの居場所づくり新プラン」の一環でもある (文部科学省編『文部科学白書 平成 16 年度』国立印刷局, 2005, pp.24-26.)。

(65) 第 163 回国会衆議院青少年問題に関する特別委員会議録第 2 号 平成 17 年 10 月 20 日 pp.9, 13.

(66) 内閣府編『少子化社会白書 平成 18 年版』ぎょうせい, 2006, p.56; 「放課後子どもプラン」の推進について (平成 19 年 3 月 14 日 18 文科生第 531 号・雇児発 0314003 号) 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/kosodate13/dl/kosodate-a.pdf>>

(67) 「放課後子ども教室」の表記は平成 25 (2013) 年度から「放課後子供教室」となった。

充実を図ることとした<sup>(68)</sup>。両事業は、原則として全ての小学校区での実施を目指し、一体的あるいは連携して実施することとした<sup>(69)</sup>。

### Ⅲ 子ども・子育て支援新制度と放課後子ども総合プラン

子ども・子育てビジョンの策定後、平成 24 (2012) 年に子ども・子育て関連 3 法が成立し、平成 27 (2015) 年度から子ども・子育て支援新制度が施行された。放課後児童健全育成事業については、量の拡充、質の向上が強化され、対象児童の拡大 (小学生全学年)、設備・運営に関する国の基準の策定等が行われた。また、文部科学省との連携事業である放課後子どもプランの充実を更に図った放課後子ども総合プランが開始された。

#### 1 子ども・子育て支援新制度

子ども・子育てビジョンの策定に合わせて、少子化社会対策会議の下に「子ども・子育て新システム検討会議」が設けられ、新たな子育て支援制度について検討が進められ、平成 24 (2012) 年 3 月に「子ども・子育て新システムに関する基本制度」及びこれに基づく「子ども・子育て新システム法案骨子」が少子化社会対策会議において決定された<sup>(70)</sup>。放課後児童健全育成事業については小学 4 年以上の児童も放課後児童クラブの対象となることを明記し、小学 4 年以上の児童のニーズも踏まえた基盤整備や、質を確保する観点から職員の資格、員数、施設等について国が法令上の基準を設け、その基準を踏まえて市町村が基準を条例で定めること等が盛り込まれた<sup>(71)</sup>。また、この決定を踏まえた子ども・子育て関連 3 法が平成 24 (2012) 年の第 180 回国会に提出され、国会での修正を経て、同年 8 月に成立、同 3 法に基づく子ども・子育て支援新制度が平成 27 (2015) 年 4 月から本格施行されることとなった。放課後児童健全育成事業は、子ども・子育て支援法第 59 条に規定する「地域子ども・子育て支援事業」の 1 つとして位置付けられ、市町村子ども・子育て支援事業計画に従って実施されることとなった。子ども・子育て支援新制度の開始に伴う放課後児童健全育成事業関連の主な改正事項は表 5 のとおりである。

表 5 子ども・子育て支援新制度の開始に伴う放課後児童健全育成事業関連の主な改正事項

項目*	新制度施行後 (平成27 (2015) 年度～)	新制度施行前
対象児童 (児童福祉法第6条の3第2項)	留守家庭の小学生**	おおむね10歳未満の留守家庭の小学生
設備及び運営の基準 (児童福祉法第34条の8の2)	国が省令で基準を定め、市町村で条例を制定 ・従うべき基準：職員 (資格、員数等) ・参酌すべき基準：施設、開所日数、時間等	特段の定めなし
事業の実施の促進 (児童福祉法第56条の7第2項)	市町村の公有財産 (学校の余裕教室等) の貸付け等による事業の促進	特段の定めなし
放課後児童健全育成事業に関連する計画策定等 (子ども・子育て支援法第61条)	・「市町村子ども・子育て支援事業計画」の策定 ・市町村に総合的かつ計画的に事業を実施する責務	・次世代育成支援対策についての「市町村行動計画」の策定 ・国・地方自治体に総合的かつ効果的に次世代育成支援対策を推進する努力義務

\* ( ) 内は、新制度に関連する法律の条項。

\*\*保護者の就労だけでなく、疾病・介護なども該当することを関係者に周知 (衆参附帯決議)。

(出典) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課少子化総合対策室「都道府県認定資格研修の意義、役割、位置付け」(健全育成指導者養成研修 (都道府県認定研修講師養成研修) 東京会場) 2016.5.28, p.7. <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000093842.pdf>> を基に筆者作成。

平成 24 (2012) 年 12 月の自民党・公明党連立政権への交代後、子ども・子育て支援新制度の実施に向けての取組が進められた。平成 25 (2013) 年 5 月に、新たに国が定めることとなった放課後児童クラブの設備及び運営に関する基準等についての検討を行うため、社会保障審議会児童部会に放課後児童クラブの基準に関する専門委員会が設置された。同年 12 月に報告書が取りまとめられ、初めての国の基準となる「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)(以下「国の設備・運営基準」)が平成 26 (2014) 年 4 月に公布された(国の設備・運営基準の主な内容は表 6 を参照)。さらに平成 27 (2015) 年 4 月からの新制度での実施を前にした同年 3 月に、厚生労働省は放課後児童クラブガイドラインを見直した「放課後児童クラブ運営指針」を策定、各地方自治体に通知した<sup>(72)</sup>。

また、新制度への円滑な移行を図るための先行的支援として、平成 26 (2014) 年度に消費税引上げ(5%→8%)による税収増を活用した<sup>(73)</sup>「保育緊急確保事業」<sup>(74)</sup>が実施され、放課後児童健全育成事業については、開所時間延長を行うために必要な職員の賃金の補助等が対象となった。

## 2 放課後子ども総合プラン

### (1) 経緯

政府は平成 25 (2013) 年 6 月に閣議決定した「日本再興戦略」において、少子高齢化が進む中、我が国最大の潜在力である女性を活用するために、保育の受皿の整備等により安心して子どもを育てる環境を整備するとし、保育所の待機児童解消に向けた取組を進めてきた<sup>(75)</sup>。しかし、保育所を利用していただ家庭では、児童が就学した後も安全・安心な放課後等の居場所の確保が必要となる。平成 26 (2014) 年 1 月 24 日の施政方針演説で安倍晋三首相は「小 1 の壁」<sup>(76)</sup>を突き破るべく、放課後子どもプランを着実に実施する<sup>(77)</sup>と述べた。また、同年 3 月 19 日の第 1 回経済財政諮問会議・産業競争力会議合同会議において、文部科学・厚生労働両大臣それ

(68) 的場康子「動き出した「放課後子どもプラン」」『Life Design REPORT』179 号, 2007.5・6, p.40. 第一生命経済研究所ウェブサイト <<http://group.dai-ichi-life.co.jp/dlri/ldi/watching/wt0705b.pdf>>

(69) 厚生労働省編『厚生労働白書 平成 19 年版』ぎょうせい, 2007, p.196.

(70) 「子ども・子育て新システムの基本制度について」(平成 24 年 3 月 2 日少子化社会対策会議決定) 内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/review/pdf/kihonseido/s1.pdf>>

(71) 「子ども・子育て新システムに関する基本制度」同上(別添 1) pp.39-40. 内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/review/pdf/kihonseido/s1-b1.pdf>>

(72) 「「放課後児童クラブ運営指針」の策定について」前掲注(1) この指針も放課後児童クラブガイドライン同様、「最低基準」という位置付けはされていない。放課後児童クラブの運営実態の多様性を踏まえ、望ましい方向に導いていくための「全国的な標準仕様」としての性格を持つとしている。

(73) 内閣府編『少子化社会対策白書 平成 28 年版』日経印刷, 2016, p.33.

(74) 「子ども・子育て支援法附則第 10 条第 1 項に規定する保育緊急確保事業を定める内閣府令」(平成 26 年 4 月 1 日内閣府令第 34 号) 電子政府の総合窓口ウェブサイト <<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H26/H26F10001000034.html>>;「保育緊急確保事業について」(子ども・子育て支援新制度説明会資料 9) 2014.6.4, p.8. 内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/administer/setsumeikai/h260604/pdf/s9.pdf>>

(75) 「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」(平成 25 年 6 月 14 日閣議決定) pp.4-5, 33-34. 首相官邸ウェブサイト <[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou\\_jpn.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf)> 具体的には、2 年後の子ども・子育て支援新制度の施行を待たずに、地方自治体に対し、できる限りの支援策を講ずるとして、平成 25~26 (2013~14) 年度を緊急集中取組期間とし、保育所を対象とした「待機児童解消加速化プラン」を展開した。

(76) 保育所と比べると放課後児童クラブの開所時間が短いため、子どもの小学校入学時に仕事を継続することが難しくなり、退職せざるを得なくなる状況を指す(内閣府編 前掲注(73), p.63.)。

(77) 第 186 回国会衆議院会議録第 1 号(一) 平成 26 年 1 月 24 日 p.3.



表6 「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(2014)年度)の主な内容

項目	内容	区分*	実施状況**
支援の目的 (第5条)	留守家庭児童につき、家庭、地域等との連携の下、発達段階に応じた主体的な遊びや生活が可能となるよう、児童の自主性、社会性及び創造性の向上、基本的な生活習慣の確立等を図り、もって当該児童の健全な育成を図る	参	
児童の集団の規模 (第10条)	一の支援の単位を構成する児童の数はおおむね40人以下	参	実施規模別支援の単位*** 35人以下：44.1% 36～45人：26.7% 46人以上：29.3%
職員の配置 (第10条)	放課後児童支援員を支援の単位ごとに2人以上(うち1人を除き、補助員の代替可)	従	一の支援の単位当たりの放課後児童支援員等の数 2人：21.4% 2人未満：0.0%
職員の資格 (第10条)	保育士、社会福祉士等であって、都道府県知事が行う研修を修了した者 ※平成32(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(附則第2条)	従	
職員の研修 (第8条)	職員は、児童の健全な育成を図るために必要な知識及び技能の修得等に努め、放課後児童健全育成事業者は、職員に対し、その資質向上のための研修の機会を確保しなければならない	参	資質向上のための研修：97.3% 職場内でのOJT：76.1% 障害児受入れのための研修：86.3%
設備 (第9条)	・専用区画(遊び・生活の場としての機能、静養するための機能を備えた部屋又はスペース)等を設置 ・専用区画の面積は、児童1人につきおおむね1.65㎡以上	参	専用区画あり：98.4% 1.65㎡以上：74.6%
開所日数 (第18条)	原則1年につき250日以上	参	250～279日：18.1% 280日以上：77.0%
開所時間 (第18条)	土、日、長期休暇期間等(小学校の授業の休業日)：原則1日につき8時間以上 平日(小学校授業の休業日以外の日)：原則1日につき3時間以上	参	
その他	非常災害対策、児童を平等に取り扱う原則、虐待等の禁止、衛生管理、運営規程、帳簿の整備、保護者との連絡、関係機関との連携、事故発生時の対応 等	参	

\*従：従うべき基準 参：参酌すべき基準

\*\*平成27(2015)年5月時点。職員の配置、児童の集団の規模を除き、全放課後児童クラブ数(22,608か所)に対する割合を示す。職員の配置、児童の集団の規模は、支援の単位の総数(26,528支援の単位)に対する割合である。

\*\*\*小数点以下第2位四捨五入のため、合計は100%にならない。

(出典)「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年厚生省令第63号);「放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)について」(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4)2014.8.11, p.2. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000054560.pdf>>; 厚生労働省「平成27年 放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)の実施状況調査結果の追加について(平成27年5月1日現在)」2016.2.23. <<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11906000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Ikuseikankyoku/0000113386.pdf>> を基に筆者作成。

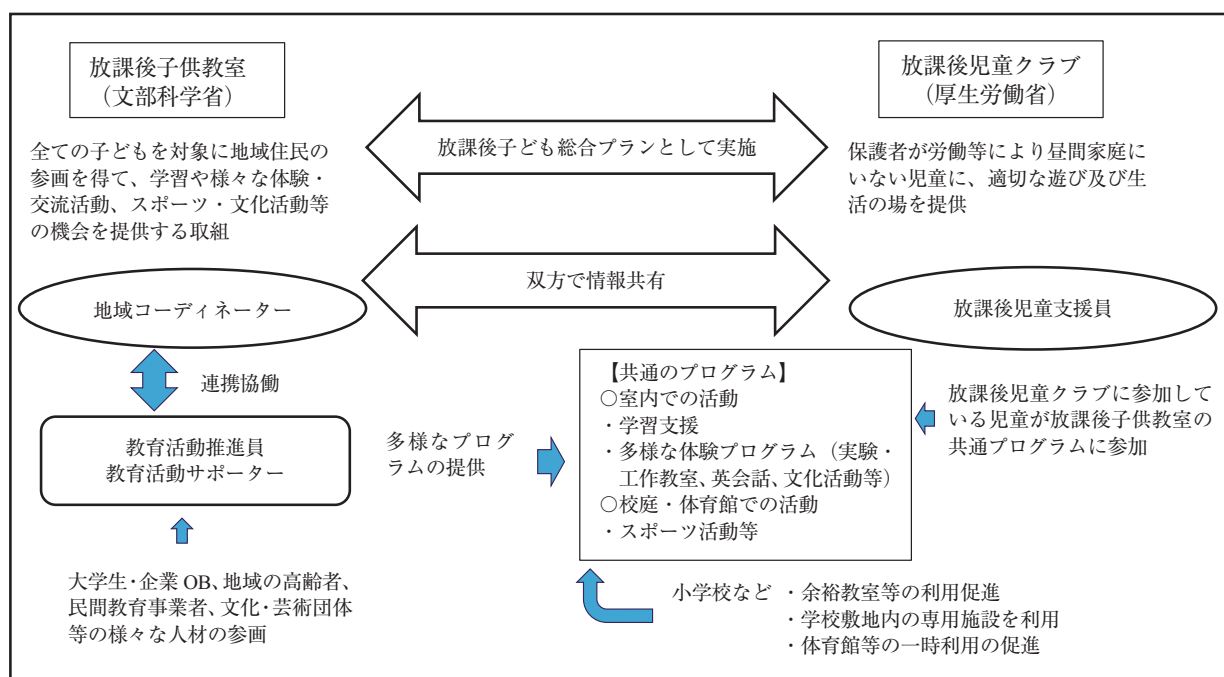
それからこれまでの放課後子どもプランの推進が十分でなく、更なる充実を進める<sup>(78)</sup>という報告を受け、両大臣が協力して、「両省の関連施策の一体運用、学校の校舎の徹底活用などを検討し、学童保育等を拡大するためのプラン」を策定することを指示<sup>(79)</sup>した。両大臣は、同年5月28日の第4回産業競争力会議課題別会合において、「放課後子ども総合プラン」の策定方針を提示<sup>(80)</sup>、同年6月に閣議決定された「『日本再興戦略』改訂2014」に、両省が年次に放課後

子ども総合プランを策定する<sup>(81)</sup>ことが盛り込まれた。文部科学・厚生労働両省は、同年7月31日に放課後子ども総合プランを策定し、各地方自治体・教育委員会に通知した<sup>(82)</sup>。

## (2) 放課後子ども総合プランの概要

これまで進められてきた放課後子どもプランが、連携等において十分に進んでいるとはいえないとの認識を踏まえ、全ての児童の安全・安心な居場所を確保するため、放課後児童クラブ及び放課後子供教室の一体型<sup>(83)</sup>を中心とした計画的な整備等を進めることとした(図1)。

図1 放課後子ども総合プランの概要



(出典) 文部科学省生涯学習政策局社会教育課地域・学校支援推進室「学校を核とした地域力強化プラン」平成28年度予算(案)について(平成28年度「学校を核とした地域力強化プラン」の予算(案)に係るブロック説明会資料1-②)2016.2, p.21. 学校と地域で作る学びの未来ウェブサイト <<http://manabi-mirai.mext.go.jp/assets/files/28yosansiryou1-2.pdf>> を基に筆者作成。

(78) 「『女性が輝く日本』の実現に向けて」(平成26年第3回経済財政諮問会議 第1回経済財政諮問会議・産業競争力会議合同会議資料6 田村厚生労働大臣提出資料(1))2014.3.19, p.1. 内閣府ウェブサイト <[http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2014/0319/shiry0\\_06\\_1.pdf](http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2014/0319/shiry0_06_1.pdf)>;「放課後子どもプランの更なる充実について」(同資料7 下村文部科学大臣提出資料)2014.3.19, p.1. 同 <[http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2014/0319/shiry0\\_07.pdf](http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2014/0319/shiry0_07.pdf)>

(79) 「議事要旨」(平成26年第3回経済財政諮問会議 第1回経済財政諮問会議・産業競争力会議合同会議)2014.3.19, p.13. 内閣府ウェブサイト <<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2014/0319/gijiyoushi.pdf>>

(80) 「放課後対策の総合的な推進について」(第4回産業競争力会議課題別会合資料2 下村文部科学大臣・田村厚生労働大臣提出資料)2014.5.28. 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/kadaibetu/dai4/siry02.pdf>>

(81) 「『日本再興戦略』改訂2014—未来への挑戦—」(平成26年6月24日閣議決定) p.42. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbun2JP.pdf>>

(82) 「『放課後子ども総合プラン』について」(平成26年7月31日26文科生第277号・雇児発0731第4号)学校と地域で作る学びの未来ウェブサイト <[http://manabi-mirai.mext.go.jp/assets/files/H26\\_houkago\\_plan/houkago\\_plan\\_tuti.pdf](http://manabi-mirai.mext.go.jp/assets/files/H26_houkago_plan/houkago_plan_tuti.pdf)>

国の目標として、放課後児童クラブについては、①平成 31 (2019) 年度末までに 30 万人分を新たに整備し、受入児童数を 120 万人に拡大、新規開設分の約 80% を小学校内で実施する、②全小学校区で放課後子供教室と一体的又は連携して実施し、うち、1 万か所以上を一体型での実施(約 600 か所から 1 万か所以上に拡大)とすることを掲げた。実施に当たっては、余裕教室等、学校施設の徹底活用を図ることとし、実施主体は学校ではなく、市町村の教育委員会、福祉部局等が責任を持って運営に当たることとされた<sup>(84)</sup>。

また、各地方自治体は「次世代育成支援対策推進法」(平成 15 年法律第 120 号)に定める国の行動計画策定指針(表 3 参照)に即し、市町村行動計画に放課後子ども総合プランに係る目標事業量や放課後子供教室と放課後児童クラブの連携・実施に関する具体的方策等、都道府県行動計画には地域の実情に応じた研修計画や教育委員会と福祉部局の具体的な連携方策等を盛り込むこととしている<sup>(85)</sup>。そのほかに、学校・家庭と放課後子供教室、放課後児童クラブとの密接な連携、放課後児童クラブの民間サービス等を活用した多様なニーズへの対応<sup>(86)</sup>等が挙げられている。

なお、平成 16 (2004) 年、平成 22 (2010) 年に続き、3 回目となる少子化社会対策大綱が平成 27 (2015) 年 3 月 20 日に閣議決定された。大綱では「放課後子ども総合プラン」に基づく一体型を中心とした放課後児童クラブ及び放課後子供教室の計画的な整備等を着実に推進し、「小 1 の壁」を打破するとともに、次代を担う人材育成に取り組む<sup>(87)</sup>とし、放課後児童クラブへの児童受入れは平成 31 (2019) 年度末までに 122 万人分(平成 26 (2014) 年 5 月時点 94 万人)を整備し、待機児童の解消を目指す<sup>(88)</sup>とされた。

## IV 放課後児童健全育成事業の現状と課題

### 1 全般的状況

放課後児童クラブは、平成 27 (2015) 年度(5 月時点での調査。以下同様。)、1,603 市町村(全 1,741 市町村の約 92%)の 22,608 か所(実施小学校区数では 16,496 小学校区(全 20,113 小学校区の約 82%))に設置され、登録児童数は 1,024,635 人と初めて 100 万人を突破した。しかし、量の拡充

<sup>(83)</sup> 放課後児童クラブと放課後子供教室が、原則として、同一の小学校内等の活動場所(各活動場所が隣接する場合も含む)において、放課後子供教室が実施する共通のプログラムに放課後児童クラブの児童が参加することと定義されている(「放課後子ども総合プラン」等に係る Q&A)(平成 26 年 12 月 26 日現在) p.1. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000070562.pdf>>。

<sup>(84)</sup> 「放課後子ども総合プランについて」(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 1) 2014.8.11, p.1. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000054557.pdf>>

<sup>(85)</sup> 同上, p.2. 都道府県や市町村の子ども・子育て支援事業計画と一体のものとして策定することも可。

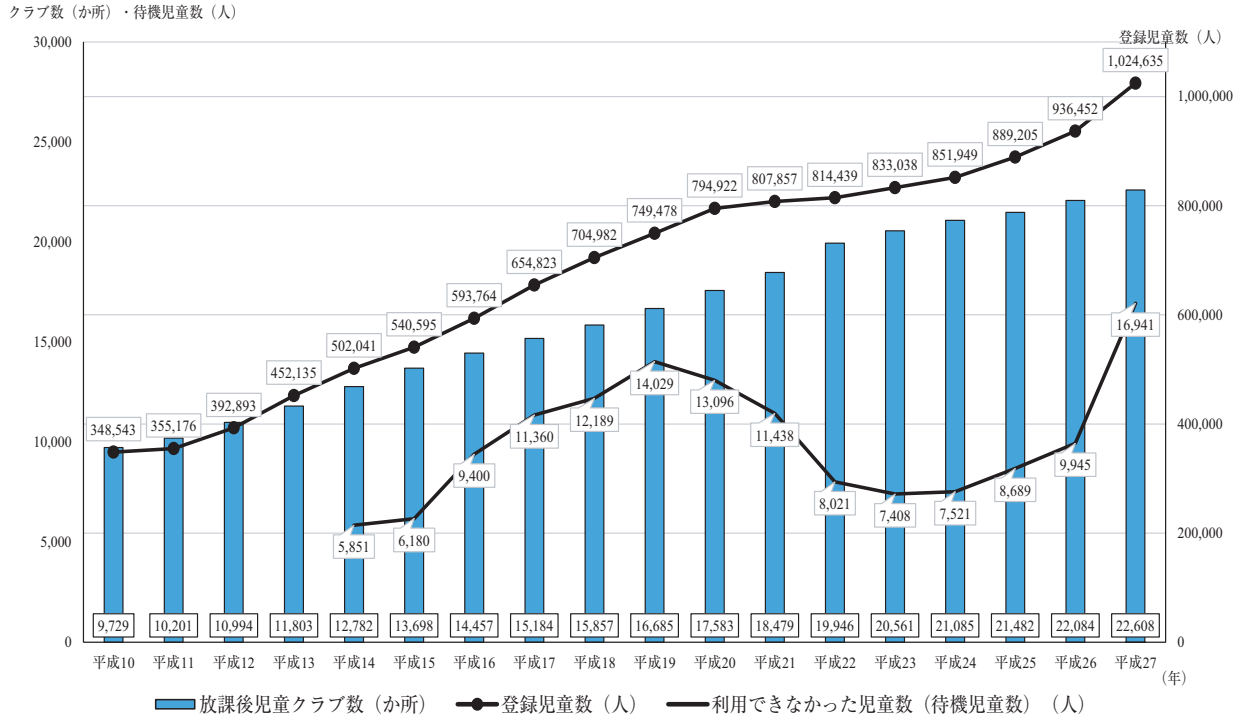
<sup>(86)</sup> 特に自立度が高まるおおむね小学 5 年以上の児童については、塾や習い事等も重要な役割を担っていることに留意する必要があるとし、地域のニーズに応じて、本来事業に加えて高付加価値型のサービスを提供することも考えられるとしている。なお、高付加価値型のサービスについては、利用児童全員を対象とするものではなく、特定児童を対象とした固有のニーズであることから、当該経費については国庫補助の対象とならず、実費徴収が適当であるとしている。(「放課後子ども総合プラン」について) 前掲注<sup>(82)</sup>, p.9; 「放課後子ども総合プラン」等に係る Q&A 前掲注<sup>(83)</sup>, p.5.)

<sup>(87)</sup> 「少子化社会対策大綱～結婚、妊娠、子供・子育てに温かい社会の実現をめざして～」(平成 27 年 3 月 20 日閣議決定) p.5. 内閣府ウェブサイト <[http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/law/pdf/shoushika\\_taikou2.pdf](http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/law/pdf/shoushika_taikou2.pdf)>

<sup>(88)</sup> 「施策に関する数値目標」同上(別添 2) p.1. 内閣府ウェブサイト <[http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/law/pdf/shoushika\\_taikou2\\_b2.pdf](http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/law/pdf/shoushika_taikou2_b2.pdf)> 122 万人は市町村子ども・子育て支援事業計画の対象期間(平成 27～31 (2015～19) 年度)における潜在ニーズも含めた利用ニーズの全国集計値である。

を進めているにもかかわらず、待機児童数は平成 27 (2015) 年度に大幅な上昇へと転じ、前年度比 6,996 人増の 16,941 人<sup>(89)</sup>となっている (これまでの推移については図 2 を参照)<sup>(90)</sup>。

図 2 放課後児童クラブ数・登録児童数・待機児童数の推移



(注) 各年 5 月 1 日現在。

(出典) 厚生労働省「平成 27 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)」2015.12.18, p.3. <<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11906000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Ikuseikankyoku/0000107411.pdf>> を基に筆者作成。

設置・運営主体別では、公立公営と公立民営の放課後児童クラブが全放課後児童クラブ数の約 82% を占め、実施場所別では、学校内余裕教室約 29%、学校敷地内専用施設約 24%、児童館約 12% と小学校・児童館で約 65% を占める。

規模の状況では、おおむね 40 人を支援の単位 (児童の集団の規模)<sup>(91)</sup> とすることを国の設備・運営基準で定めているところ、平成 27 (2015) 年度では、45 人までの支援の単位が全支援の単

(89) 全国学童保育連絡協議会は、フルタイム勤務に近い母親を持つ児童数を小学 1~3 年に限っても 133 万人と推計し、潜在的な待機児童は 40 万人以上と推測している (全国学童保育連絡協議会「学童保育 (放課後児童クラブ) の実施状況調査結果がまとまる」(報道発表資料) 2015.8.7, p.2. <<http://www2s.biglobe.ne.jp/Gakudou/2015kasyosuu.pdf>>)。

(90) 厚生労働省 前掲注(12), p.5. 待機児童の大幅な増加の要因については、子ども・子育て支援新制度の施行に伴い、潜在ニーズが顕在化し利用申込が増えたこと、対象児童の拡大により、小学 4 年以上の児童の利用申込みが増えたが、その分の確保が追いついていないこと等が推測されている (「少子化総合対策室関係」厚生労働省雇用均等・児童家庭局『全国児童福祉主管課長会議説明資料』2016.2.23, p.138. <<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000113638.pdf>>)。全国学童保育連絡協議会による平成 28 (2016) 年 5 月 1 日現在の調査では、支援の単位数 (後述)、受入児童数とも平成 27 (2015) 年度の調査と比較して増加しているが、待機児童数も依然として多い (全国学童保育連絡協議会 前掲注(18), p.2.)。

(91) 大規模人数の放課後児童クラブについては、1つの放課後児童クラブの中で複数の「支援の単位」に分けて対応することも可としており、平成 27 (2015) 年度では、全放課後児童クラブ数よりも全支援の単位数の方が多くなっている (「放課後児童健全育成事業 (放課後児童クラブ) について」(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 4) 2014.8.11, p.4. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000054560.pdf>>)。

位数(26,528 支援の単位)の約 71%、56 人以上となる規模の大きい放課後児童クラブが約 15%(うち、71 人以上が約 5%) 存在する。学年別に見ると小学 1 年から 3 年までが全体の人数の約 85% を占めている。終了時刻については 18 時 30 分を超えて開所している放課後児童クラブが全放課後児童クラブ数の約 48%(平成 26(2014)年度は約 41%) であり、開所時間延長への対応が進められている。<sup>(92)</sup>

放課後児童クラブ関係の予算については平成 28(2016)年度は、582.7 億円(平成 27(2015)年度補正予算額を含む)であり、前年度比 191.3 億円の増額となった平成 27(2015)年度予算(575.0 億円)と比べて小幅な増額にとどまる。量の拡充のための支援策を平成 28(2016)年度も引き続き強化するが、特に待機児童が多く存在する市町村の子ども・子育て支援事業計画の前倒しを含め、受入児童数を約 3.3 万人増の 1,138,801 人とすることとしているほか、量の拡充に必要な設備整備や学校敷地外施設の賃借料の補助等が計上された。質の向上については、放課後児童支援員等の処遇改善、障害児受入強化推進、放課後児童支援員等の研修のための補助等が計上されている。<sup>(93)</sup>

## 2 主な課題

### (1) 受入児童数

放課後児童クラブへ児童を受け入れるための受皿整備については、これまでも多くの計画が策定され(表 7 参照)、拡充が進められてきた。待機児童は、多くが都市部に集中しており、平成 27(2015)年度では、関東 1 都 6 県が全国の待機児童数の 44.4%(うち、東京都が 18.5%) を占めている。また、新制度施行によるためと考えられるが、小学 4 年から 6 年の待機児童が平成 26(2014)年度に比べ 4,180 人増と、小学 1 年から 3 年の 2,886 人増に比較し、かなり増加している。特に小学 4 年が増加傾向にある<sup>(94)</sup>。

平成 27(2015)年 8 月に「女性の職業生活における活躍の推進に関する法律」(平成 27 年法律第 64 号。いわゆる「女性活躍推進法」)が成立した。また、ワーク・ライフ・バランスを実現できる職場とするための「働き方改革」<sup>(95)</sup>も推進されている。こうした女性を取り巻く環境の変化がさらに放課後児童クラブのニーズを高めていくと考えられることに加え、保育所の待機児童対策の強化<sup>(96)</sup>による利用者増が、数年後に放課後児童クラブの入所希望者の増加へとつながることも考えられる。平成 28(2016)年 6 月に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」では、平成 31(2019)年度末に 122 万人を目標としている放課後児童クラブの受皿整備を平成 30(2018)年度末に前倒しして実現するための方策を検討する<sup>(97)</sup>としており、今後の動向を注視

<sup>(92)</sup> 厚生労働省 前掲注(12), pp.2-4.

<sup>(93)</sup> 厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課少子化総合対策室 前掲注(45), pp.55-61.

<sup>(94)</sup> 厚生労働省 前掲注(12), p.4.

<sup>(95)</sup> 松浦民恵「働き方改革はどこに向かうのか—時間制約のあるフルタイム勤務への「移行」と「多元化」—」(基礎研レポート) 2016.7.15. ニッセイ基礎研究所ウェブサイト <[http://www.nli-research.co.jp/files/topics/53412\\_ext\\_18\\_0.pdf?site=nli](http://www.nli-research.co.jp/files/topics/53412_ext_18_0.pdf?site=nli)> 「日本再興戦略 2016—第 4 次産業革命に向けて—」(平成 28 年 6 月 2 日閣議決定) や「ニッポン一億総活躍プラン」(平成 28 年 6 月 2 日閣議決定) 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichikokusokatsuyaku/pdf/plan1.pdf>> でも働き方改革が取り上げられた。「ニッポン一億総活躍プラン」は、少子高齢化に挑み、一億総活躍社会に向けたプランの策定等の検討を行う「一億総活躍国民会議」が取りまとめたものである。さらに平成 28(2016)年 8 月 3 日に発足した第 3 次安倍第 2 次改造内閣では働き方改革担当大臣が設けられた(「平成 28 年 8 月 3 日安倍内閣総理大臣記者会見」首相官邸ウェブサイト <[http://www.kantei.go.jp/jp/97\\_abe/statement/2016/0803kaiken.html](http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2016/0803kaiken.html)> )。

していく必要がある。

表7 放課後児童クラブ整備に係る主な計画の受入数値目標（設置数・受入児童数）

（年度）	平成6	平成11	平成13	平成16	平成21	平成26	平成31
エンゼルプラン・緊急保育対策5 か年事業（平成7～11）	4,520 か所	9,000 か所					
新エンゼルプラン （平成12～16）		9,000 か所		11,500 か所			
仕事と子育ての両立支援策の方 針について（平成13～16）			11,803 か所	15,000 か所			
子ども・子育て応援プラン （平成17～21）				15,133 か所	17,500 か所		
子ども・子育てビジョン （平成22～26）					81万人	111万人	
少子化社会対策大綱* （平成27～）						94万人	122万人

\*平成16年、平成22年（「子ども・子育てビジョン」として策定）に続く3回目の少子化社会対策大綱。  
（出典）各種資料を基に筆者作成

## （2）開所時間

「小1の壁」の要因である開所時間については、18時30分以降も開所している放課後児童クラブが増加してはいる<sup>(98)</sup>が、保育所と比較するとまだ少なく、特に19時以降の開所率が低い（表8参照）<sup>(99)</sup>。18時30分を超えて開所する放課後児童クラブへの職員配置のための必要経費の補助も行われているところであり、一層の充実が期待されている。

表8 放課後児童クラブ・保育所の終了時刻（平日）の分布率

	17:00まで	17:01~18:00	18:01~18:30	18:31~19:00	19:01以降
放課後児童クラブ	1.1%	27.9%	23.4%	40.9%	6.7%
保育所	0.8%	11.3%	11.7%	53.2%	23.0%

（注1）放課後児童クラブは平成27（2015）年5月1日現在、保育所は平成26（2014）年10月1日現在。  
（注2）放課後児童クラブは平日に開所している22,600か所に対する割合、保育所は回答のあった活動中の施設22,992か所に対する割合を示す。  
（出典）厚生労働省「平成27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（平成27年5月1日現在）（全体版）」『平成27年 放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況調査結果の追加について（平成27年5月1日現在）』2016.2.23, p.8. <<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11906000-Koyoukintoujidoukateikyoku-ikuseikankyoku/0000113386.pdf>>; 厚生労働省「保育所・へき地保育所数、都道府県－指定都市－中核市、経営主体の公営－私営・開所－閉所時刻（30分間隔）別」『平成26年社会福祉施設等調査』2015.11.19. 政府統計の総合窓口ウェブサイト <[http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?\\_csvDownload\\_&fileId=000007503448&releaseCount=1](http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?_csvDownload_&fileId=000007503448&releaseCount=1)> を基に筆者作成。

<sup>(96)</sup> 平成25（2013）年4月に策定された待機児童解消加速化プランで、平成29（2017）年度末までに40万人分の保育の受皿を確保するとし、平成26（2014）年11月に40万人から50万人に目標を上積みしたが、厚生労働省はさらに待機児童解消までの緊急的な取組として「待機児童解消に向けて緊急に対応する施策について」を平成28（2016）年3月に公表した（一億総活躍国民会議「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策－成長と分配の好循環の形成に向けて－」2015.11.26, p.8. 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/topics/2015/ichiokusoukatsuyaku/kinkyujisshitaisaku.pdf>>; 厚生労働省「待機児童解消に向けて緊急に対応する施策について」2016.3.28. <<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000118006.pdf>>）。

<sup>(97)</sup> 「ニッポン一億総活躍プラン」前掲注<sup>(95)</sup>, pp.11, 34.

## (3) 障害児の受入れ

放課後児童クラブへの障害児の受入れについては、平成 13 (2001) 年度に、障害児受入促進試行事業が創設されてから、受入推進のための補助が拡大されてきた<sup>(100)</sup>。平成 27 (2015) 年度からは障害児受入強化推進事業として、従来行ってきた、障害児受入れにつき 1 人の職員の加配に加え、5 人以上の受入れを行う場合はさらに 1 人を配置するために必要な経費の補助を行うこととした<sup>(101)</sup>。平成 27 (2015) 年度では、障害児を受け入れている放課後児童クラブの割合は全放課後児童クラブ数の 53.8%、受け入れている放課後児童クラブ中の受入人数は 1 人が最も多く受け入れている放課後児童クラブ全体の 41.2%、次いで 2 人が 24.5%、5 人以上は 12.8% である<sup>(102)</sup>。

また、障害児の放課後対策については、平成 24 (2012) 年度に放課後等デイサービス事業も創設されている<sup>(103)</sup>。これは、放課後児童クラブ等の一般的な子育て支援施策をバックアップするものと位置付けられている<sup>(104)</sup>が、利用条件は親の就労の有無は問わず、制度の創設以来、利用が伸びてきている<sup>(105)</sup>。

放課後等デイサービスは障害児を対象とする事業であるが、放課後児童クラブは、多様な児童を受け入れている。放課後児童クラブに障害児を受け入れることにより、多様な児童がお互いを認め合い、仲間としての関係を育てつつ、インクルーシブな (共生する) 集団を形成していく場になり得るとも指摘されている<sup>(106)</sup>。お互いの事業のよりよい関係と役割分担が可能となる実践が期待されている<sup>(107)</sup>。

(98) 5 年前の平成 22 (2010) 年 5 月時点では、約半数 (48.1%) が 18 時までには終了していた。(厚生労働省「平成 22 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)」2010.10.22. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000000ukvz.html>>)

(99) 厚生労働省 前掲注(12), p.8.

(100) 障害児の受入推進補助事業の沿革については次を参照。社会保障審議会児童部会放課後児童クラブの基準に関する専門委員会「放課後児童クラブ関連資料」(第 5 回参考資料) 2013.10.23, p.11. 厚生労働省ウェブサイト <[http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu\\_Shakaihoshoutantou/0000027128.pdf](http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000027128.pdf)>

(101) 「障害児受入強化推進事業」(「放課後児童健全育成事業実施要綱 (別添 7)」)『放課後児童健全育成事業』の実施について』(平成 27 年 5 月 21 日雇児発 0521 第 8 号) 内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/law/kodomo3houan/pdf/h270717/t5.pdf>>

(102) 厚生労働省 前掲注(12), p.9.

(103) 学校通学中 (主に 6~18 歳を対象) の障害児に対して、放課後や夏休み等の長期休暇中に、生活能力向上のための訓練等を継続的に提供することにより、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もので、訓練施設に通所する (厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課「児童福祉法の一部改正の概要について」2012.1.13, pp.2, 18. <[http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/jiritsushien/dl/setdumeikai\\_0113\\_04.pdf](http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/jiritsushien/dl/setdumeikai_0113_04.pdf)>).

(104) 「放課後等デイサービスガイドライン」pp.2-3. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyokushougaihokenfukushibu-Kikakuka/0000082829.pdf>>

(105) 1 か月当たりの利用実人員は 58,350 人 (平成 25 (2013) 年 9 月) から 86,524 人 (平成 26 (2014) 年 9 月) に、事業所数も 3,909 事業所 (平成 25 (2013) 年 10 月) から 5,267 事業所 (平成 26 (2014) 年 10 月) に増加している (厚生労働省「平成 25 年社会福祉施設等調査の概況」2015.2.5, p.12. <<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/fukushi/13/dl/gaikyo.pdf>>; 同「平成 26 年社会福祉施設等調査の概況」2015.11.19, pp.6, 12. <<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/fukushi/14/dl/gaikyo.pdf>>).

(106) 西本絹子「発達障害など特別な支援を必要とする子ども」『児童心理』70 巻 13 号, 2016.8, pp.118-119.

(107) 柏女 前掲注(14), p.144.

## (4) 職員体制

子ども・子育て新制度の施行に伴い、放課後児童指導員<sup>(108)</sup>を配置することとされていたことを改め、国の設備・運営基準が定める資格<sup>(109)</sup>を持ち、都道府県知事が行う研修（以下「資格研修」）を修了した「放課後児童支援員」を放課後児童クラブに置くこととされた。

放課後児童支援員の資格研修を修了した者には修了証が交付される。これは全国共通のものと位置付けられ、認定者名簿管理システムに搭載・管理される<sup>(110)</sup>。

また、放課後児童支援員の補助者としての資格が認定される資格制度も創設された。これは、子ども・子育て新制度に基づき設けられた子育て支援員研修<sup>(111)</sup>のコースの1つとして設置された放課後児童コースの研修を修了することにより、放課後児童支援員の補助者として認定される制度である。

この資格制度が創設されたことにより、放課後児童支援員には専門的知識や技術が必要であるとされたことは評価されているものの、研修内容や研修時間数の不足への懸念や研修受講後の専門性を磨く学習の機会等の確保の具体策が示されていないとの指摘もされている<sup>(112)</sup>。平成27(2015)年の調査結果では、資質向上のための研修を実施している（全放課後児童クラブ数の97.3%）、職場内での教育訓練（OJT）を実施している（同76.1%）と一定の研修機会は確保されていると考えられるが、資質向上研修を実施している放課後児童クラブの割合は平成26(2014)年度と比較すると若干低下しており<sup>(113)</sup>、一層の充実が求められる。

全国の放課後児童支援員等の処遇については、総数113,315人のうち、常勤職員数は30,405人（26.8%）<sup>(114)</sup>であり、常勤的な待遇となっていない職員が多い。また、職員のうち、勤続5年未満が46.2%、平均年収127.4万円（150万円未満が全体の56.3%）という調査結果もある<sup>(115)</sup>。処遇改善等については補助金の交付が実施されているところではあるが、受入児童数の拡大に伴い必要となる、専門性を持った人材の維持・確保のためにも、処遇改善に引き続き配慮していく必要がある。

(108) 平成19(2007)年度に策定された放課後児童クラブガイドラインでは、「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」(昭和23年12月29日厚生省令第63号)第38条に規定する児童の遊びを指導する者の資格を有する者が望ましいとされていた。

(109) ①保育士、②高等学校卒業者等であって2年以上児童福祉事業に従事、③幼稚園、小・中・高等・中等教育学校の教諭等、9項目のいずれかに該当することとしている（国の設備・運営基準第10条第3項）。

(110) 「放課後児童支援員等研修事業実施要綱（別添7）」『職員の資質向上・人材確保等研修事業の実施について』（平成27年5月21日雇児発0521第19号）厚生労働省ウェブサイト <[http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/situkoujyoujinzaikkuho20150521\\_1.pdf](http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/situkoujyoujinzaikkuho20150521_1.pdf)>; 厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課少子化総合対策室 前掲注(45), p.30.

(111) 子ども・子育て支援新制度において実施される事業について、地域の実情やニーズに応じて支援の担い手になる人材を確保することが必要との趣旨に立ち、全国共通の研修制度を創設し、地域の子育て支援の担い手となる「子育て支援員」の養成を図るものである。放課後児童コースのほか、地域子育て支援コース、地域保育コース、社会的養護コースがある。（厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課少子化総合対策室 同上, pp.64-66; 「子育て支援員」研修について（子ども・子育て支援新制度説明会資料6-1）pp.1-2. 内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/administer/setsumeikai/h270123/pdf/s6-1.pdf>>

(112) 二宮衆一 「「放課後児童支援員」資格と専門職としての学童保育指導員の仕事」『学童保育研究』16号, 2015.11, pp.83, 89.

(113) 厚生労働省 前掲注(12), p.18.

(114) 同上, p.27.

(115) 全国学童保育連絡協議会編『学童保育指導員の実態調査報告2015—2014年度調査から見える学童保育指導員の実態と課題—』2015, pp.5-6, 12-13. 勤務年数の短さは処遇のほか、施設数の増加にも要因があると指摘している。



### (5) 高付加価値型民間サービス

近年、都市部を中心に高付加価値型サービスを提供する民間サービスの動きが進んでいる。

厚生労働省も高付加価値型のサービスを提供する民間サービスを放課後児童健全育成事業に活用し、地域のニーズに応じて多様なニーズに応えることが考えられるとしている。

民間サービスの高付加価値型サービスといわれるものには、①遅い終了時刻への対応（19～20時までが多く、22時まで対応する場合もある）、②送迎付き、③食事の提供、④多様なプログラム（塾、英会話、ピアノ、ダンス、スイミング等）等のサービスがある。実施主体も学習塾・教育関連企業や沿線で子育て支援事業を展開している私鉄各社<sup>(116)</sup>等、各主体が特色を出しながら、参入している。

これらのサービスは、従来行われてきた放課後児童クラブよりも長時間、また、柔軟な預かり対応が可能で、児童の興味に合わせたプログラム受講により、教育的効果も高められるなどのメリットはある。しかし、利用料金は公立公営の放課後児童クラブが月額数千円である<sup>(117)</sup>のに対し、国庫補助を受けている放課後児童クラブでも付加価値部分については実費徴収とされ、さらに国庫補助を受けない、いわゆる放課後児童健全育成事業としては行わない類似事業としての民間サービスのクラブでは月額数万円と、かなりの高額負担となる。高付加価値型民間サービスについては、保護者の働き方や価値観に応じる役割を有してはいるが、経済的に厳しい状況に置かれたひとり親家庭や多子世帯が増加傾向にある<sup>(118)</sup>中、一定程度の経済力がある家庭でなければ利用できない状況は、待機児童の解消にはつながらない<sup>(119)</sup>、子どもの教育格差拡大が進む<sup>(120)</sup>という指摘もされている。

### (6) 放課後子ども総合プラン

平成 27（2015）年度の実施状況は表 9 のとおりである。同年に行われたアンケート調査・ヒアリング調査では、「一体型」や「連携型」<sup>(121)</sup>での実施は、放課後児童クラブのみでは体験できない活動等ができる、放課後児童クラブに入っていない友達と遊べる、地域との交流ができるなどの点で評価されている。しかし、余裕教室の不足や体育館や校庭等の使用制限等による活動場所の確保・調整の難しさ、障害児に配慮した対応の在り方等の課題も挙げられている。ま

<sup>(116)</sup> 沿線価値の向上や沿線地域の若年層人口の維持・向上を目指したとされている（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—戦略ストーリーの一貫性、エリア撰定、人材が事業の成否を分ける—」『レジャー産業資料』47巻6号、2014.6、p.44.）。

<sup>(117)</sup> 全国学童保育連絡協議会の平成 24（2012）年調査での平均月額は 5,535 円である（全国学童保育連絡協議会 前掲注<sup>(18)</sup>、p.14.）。実施主体別ではないが、平成 26（2014）年の地域児童福祉事業等調査では、利用料がある放課後児童クラブにおける平均月額利用料金（おやつ代等の実費徴収を除く）は、4,000～6,000 円未満が 32.2% で最も多く、2,000～4,000 円未満が 22.1% 等、6,000 円未満がほぼ 6 割であった（「平成 26 年 地域児童福祉事業等調査結果の概況」厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jidou/14/dl/gaikyou.pdf>>）。

<sup>(118)</sup> 内閣府『子供・若者白書 平成 28 年版』日経印刷、2016、p.8.

<sup>(119)</sup> 「放課後の居場所 民間がつくる 託児サービスに英会話や美術教室 公設の学童保育は不足（学ぶ）」『日本経済新聞』2016.5.6、夕刊。

<sup>(120)</sup> 増山 前掲注<sup>(8)</sup>、p.55; 「どうする放課後 学童保育の今（下）「よりよい環境」求め民間へ」『毎日新聞』2016.9.2. 厚生労働省は平成 28（2016）年度からひとり親家庭の子どもに対し、放課後児童クラブ等の終了後に基本的な生活習慣の習得支援、学習支援、食事の提供等を行い、ひとり親家庭の子どもの生活向上を図る自治体の取組を支援する子どもの生活・学習支援事業（居場所づくり）を実施している（厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課「ひとり親家庭等の支援について」2016.4、pp.15、20. <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000100019.pdf>>）。

た、放課後児童クラブは遊びと生活の場であり、放課後子供教室は教育支援活動であるという事業目的の相違が児童への関わり方の違いとなる<sup>(122)</sup>こともある。どちらかが他方の代替を担えばよいということにはならないが、市町村アンケートでは、そのような基本的なことが十分理解されていない部分も見受けられたと指摘されている。<sup>(123)</sup>

表9 放課後子ども総合プランの実施状況（平成27（2015）年度）

項目	放課後子供教室*	放課後児童クラブ*
実施か所数	14,392か所	22,608か所**
実施場所	小学校74.0%、公民館11.8%、児童館4.0%、その他10.2%	小学校53.1%、児童館11.8%、その他35.1%
年間開設日数	地域の実情に応じて実施 週1回（年間35日）～毎日（年間250日） 実績値（平均）：111日	原則1年につき250日以上 実績値：250日以上95.1%

\*放課後子供教室は年間開設日数を除き、平成27（2015）年8月時点、放課後児童クラブは同年5月時点の統計である。

\*\*小学校内で実施する放課後児童クラブ（12,011か所）のうち、同一小学校内で放課後子供教室を実施しており、活動プログラムに参加している数は3,609か所である。  
（出典）厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課少子化総合対策室「都道府県認定資格研修の意義、役割、位置付け」（健全育成指導者養成研修（都道府県認定研修講師養成研修）東京会場）2016.5.28, p.49. <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000093842.pdf>>等を基に筆者作成。

また、厚生労働省は、一体型での実施では両事業の機能を維持しながら取り組むことが必要であるとし、放課後子供教室等の全児童対策事業の実施の中で放課後児童クラブを必要とする児童に居場所を提供するいわゆる「一体化」の取組に対しては、放課後児童クラブの利用対象となる児童に本来放課後児童クラブが提供すべき環境が確保されないおそれがあることに十分留意することを地方自治体の関係部局長・課長との会議で促している<sup>(124)</sup>。

放課後子ども総合プランは始まってから日が浅く、地域によって、取組も多様である。放課後子ども総合プランにおける両事業のそれぞれの目的を踏まえた適切な連携により、児童にとって望ましい放課後の過ごし方が進められていくことが期待される。

(121) 「放課後児童クラブと放課後子供教室の活動場所の少なくとも一方が小学校内等以外の場所にあつて、放課後子供教室が実施する共通のプログラムに、放課後児童クラブの児童が参加することをいう」とされている（文部科学省生涯学習政策局社会教育課地域・学校支援推進室「[学校を核とした地域力強化プラン]平成28年度予算（案）について」（平成28年度「学校を核とした地域力強化プラン」の予算（案）に係るブロック説明会資料1-②）2016.2, pp.27, 29. 学校と地域で作る学びの未来ウェブサイト <<http://manabi-mirai.mext.go.jp/assets/files/28yosansiryou1-2.pdf>>）。

(122) 放課後子供教室の担当者は、基本は、安全のための見守りが主たる任務であり、子どもと直接関わって遊んだりする責任はないが、放課後児童支援員は、生活面を含め、子どもとの関わりが強い、放課後子供教室は原則的として無料で利用できるが、放課後児童クラブでは提供されることの多いおやつがないなどの点も指摘されている（青木紀久代「子どもに必要な心理的空間を探る—安心感のある放課後の居場所づくりのために—」『児童心理』70巻13号, 2016.8, p.20.）。

(123) 白梅学園大学「総合的な放課後児童対策の効果的な実践に関する調査研究」（平成27年度子ども・子育て支援推進調査研究事業報告書）2016.3, pp.23-28, 64-70. <<http://daigaku.shiraume.ac.jp/info/docs/kodomokosodatehoukoku.pdf>>

(124) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局「全国厚生労働関係部局長会議（厚生分科会）詳細版資料」2016.1.19, pp.15-16. <<http://www.mhlw.go.jp/topics/2016/01/dl/tp0115-1-05-00d.pdf>>; 「少子化総合対策室関係」前掲注(90), p.139.

## おわりに

我が国の留守家庭児童の放課後対策は、長く法整備がされず、また、国の統一的な基準が定められないまま地域の実情に合わせて、保護者等の自主運営、児童館での実施、学校内設置による実施等、多様な実施主体による多様な運営形態で展開されてきた。前述(Ⅲ-1)の放課後児童クラブの基準に関する専門委員会で委員長を務めた柏女霊峰淑徳大学総合福祉学部教授は、国の設備・運営基準策定に当たって、「子どもの最善の利益を保障するための質の確保、向上」と「地域の実情に応じた多様性に対する配慮」の両立が必要であったと述べている<sup>(125)</sup>。高すぎる基準を設定すれば、切り捨てられる放課後児童クラブが多くなり、低すぎる基準では基準の意味がなくなり、質の向上にはつながらない<sup>(126)</sup>という見解からは、放課後児童クラブの多様性に基づく質の幅がいかに広いものであったかが推測される。

また、これまでの放課後児童健全育成事業は、放課後児童クラブの利用を希望しても利用できない実態の解決を目指して、量の拡充への対応が優先されてきた。今後は、女性の活躍推進や働き方改革の推進等による更なる利用増への対応とともに、多様な働き方への対応も含めた質の向上がこれまで以上に求められてくるであろう。放課後児童クラブを利用する児童の立場に目を転じれば、子どもの視点に立った放課後の在り方の検討<sup>(127)</sup>も課題として指摘されている。量の拡充のみならず、義務教育や就学前教育・保育施設に比べ、放課後児童クラブの設備・運営等の基準は子どもたちが放課後児童クラブで過ごす時間の長さ<sup>(128)</sup>から見てまだ低いという指摘も踏まえ、放課後児童健全育成事業に関わる国、地方自治体、実施主体等全ての関係者が、多様化してきた放課後児童クラブの事業内容をそれぞれに向上させる努力をすることにより、放課後児童健全育成事業全体の質の向上が図られていくことが期待されている<sup>(129)</sup>。

(ふくし てるみ)

<sup>(125)</sup> 柏女 前掲注(14), p.144.

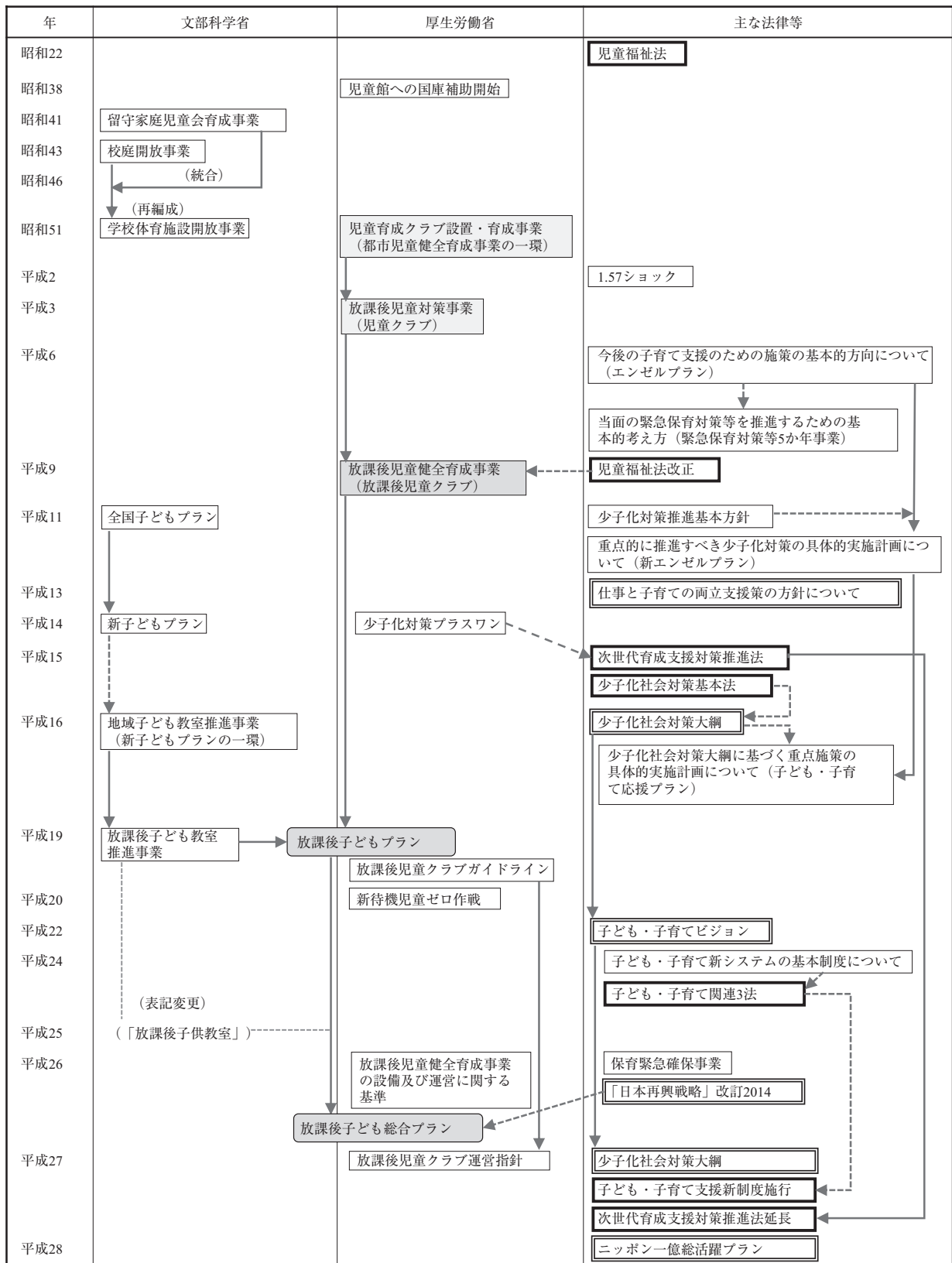
<sup>(126)</sup> 同上

<sup>(127)</sup> 池本美香日本総合研究所主任研究員は、我が国の放課後児童クラブは、女性の就労促進のための量的な整備に重点が置かれているが、真の利用者である子どもにとってどうあるべきかという検討が不十分であり、「子どもにとって相応しい放課後の保障」を軸に「見直しが必要」と指摘している。(池本美香「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—」『JRI レビュー』vol.5 no.35, 2016.5.17, p.43. 日本総研ウェブサイト <<https://www.jri.co.jp/file/report/jrireview/pdf/8814.pdf>>)

<sup>(128)</sup> 全国学童保育連絡協議会は、小学1～3年の平均で小学校にいる時間が年間約1,218時間、放課後児童クラブにいる時間(平成24(2012)年調査の平均的な開設時間に基づく)が年間約1,633時間と試算している(全国学童保育連絡協議会 前掲注(18), p.10.)。

<sup>(129)</sup> 柏女 前掲注(14), p.145.

別表 放課後児童健全育成事業に関連する主な施策等



(注1) □：法律 □：閣議決定 □：それ以外の決定、事項等 実線矢印：後継計画・施策 点線矢印：影響関係等

(注2) 文部科学省、厚生労働省はそれぞれ、文部省、厚生省の時期も含める。

(出典) 内閣府編『少子化社会対策白書 平成28年版』日経印刷, 2016, p.39等を基に筆者作成。