

【 照会先 】

全国学童保育連絡協議会

担当：事務局次長 真田 祐（さなだ ゆたか）

電話 03-3813-0477 F A X 03-3813-0765

Eメール：zghrk@xui.biglobe.ne.jp

5年ぶりの学童保育の詳細な全国調査報告

課題が山積する学童保育の現状、急がれる量的・質的拡充

全国学童保育連絡協議会（団体紹介は資料末に掲載）は、毎年実施している「学童保育数調査」（学童保育数や実施場所、入所児童数などの全国調査）と、定期的（4～5年毎）に詳細な実態を調査する「学童保育実施状況調査」を実施しています。

このたび、5年ぶりに実施しました「学童保育実施状況調査」（2012年5月1日現在）の結果をまとめましたので報告いたします。

学童保育（注）は、共働き・一人親家庭等の小学生が、平日の放課後および土曜日や夏休み等の学校休業日は朝からの一日の生活を送り、「毎日の生活の場」として利用している施設です。年間平均283日、約1682時間という長い時間を、子どもたちが毎日の放課後を安全で安心して生活できることで、共働き・一人親家庭等の保護者が安心して働くことができる施設です。共働き家庭などの増加のなかで、ますます必要性は高まっています。

国では、2012年8月に成立した「子ども・子育て関連3法」によって、学童保育に関わって、「6年生まで利用できる対象を引き上げる」「学童保育の基準を国も市町村も省令、条例で定める」「事業計画に基づき計画的に整備を図る」「市町村に実施責任のある市町村事業とする」「指導員の待遇の改善、人材確保を図る」などが決められました。

現在、政府がこの新しい制度の施行の具体化を検討していますが、学童保育のよりよい制度がつくられることが期待されています。

これまで学童保育は、十分な国の制度がなく、量的にも質的にも整備が遅れていました。山積みする課題の解決が急がれます。課題の解決のためには、まず学童保育の現状がどうなっているのか、何が問題・課題なのかを明らかにしていくことが必要です。

全国学童保育連絡協議会では、これまでも学童保育の現状と課題を明らかにし、国や地方自治体に制度・施策の拡充を求めてまいりましたが、2012年に実施した詳細な実態調査の結果をもとに、学童保育の拡充の課題を明らかにし、よりよい制度・施策をつくることを国や地方自治体に求めていきたいと思っています。

（注）学童保育は、国の法律（児童福祉法）では「放課後児童健全育成事業」という名称であり、厚生労働省は「放課後児童クラブ」と称している施設・事業です。

調査結果の概要

- **学童保育の設置状況 まだまだ整備が遅れている（5ページ参照）**
 - ・学童保育のない区町村が133自治体ある
 - ・子どもが通える範囲に学童保育がない小学校区（未設置校区）が、3855校区ある
 - ・ひとつの学童保育に、複数校区から通っている子どもも多い
 - ・小学校数と学童保育数を比較した「設置率」が、100%未満がまだ4割ある

- **必要な家庭が安心して利用できるようにまだ十分整備されていない（6ページ参照）**
 - ・学童保育が必要な地域に、必要な数だけ整備されていない現状
 - ・待機児童の把握が十分ではなく、「潜在的な待機児童」が多くいることが推測される
 - ・学童保育の対象児童を「3年生まで」としている市町村が、まだ5割ある
 - ・保育料が高くなり、減免制度がないなかで経済的に厳しい家庭は利用が難しい
 - ・障害のある子どもの入所は増えているが、受け入れの条件整備が遅れている
 - ・働く保護者の就労状況に見合っただけで開設されているか

- **学童保育の施設と職員などの条件整備がとて遅れている（15ページ参照）**
 - ・学童保育の施設は「生活の場」としての整備が必要だが整っていない
 - ・施設が狭い、外遊びの場所がないところも少なくない
 - ・指導員の人数・体制は厳しく、勤務時間は短い
 - ・指導員の雇用環境、待遇は悪く、入れ替わりが激しい
 - ・指導員の資格要件は設けられていないところが多い
 - ・指導員の研修・経験加算が不十分
 - ・障害のある子どもを受け入れるための指導員加配は不十分

- **学童保育の内容の向上や質の確保に課題が多い（22ページ参照）**
 - ・依然として大規模な学童保育が多い、「定員」を増やすところもある
 - ・学童保育の本来の仕事としての「おやつ」を提供は8割にとどまる
 - ・指導員には資格が求められていない市町村が6割あり、研修も不十分

- **市町村の施策は未整備のところが多い（26ページ参照）**
 - ・学童保育の条例がある市町村は4割にとどまっている
 - ・学童保育の運営基準・ガイドラインは6割の市町村にはない
 - ・実施形態は公営・委託が9割、運営主体は多様化している
 - ・公費負担、助成金（委託料・補助金）は実態に見合わず少ない

- **「児童館内の学童保育」と「放課後子どもプラン」の策定の状況（32ページ参照）**
 - ・児童館内の学童保育のなかには「一体化」型もまだ残る
 - ・「放課後子どもプラン」を策定しているところは少ない

学童保育を拡充するための課題（34ページ参照）

全国学童保育連絡協議会の紹介（40ページ）

2012年 学童保育の実施状況調査 目的、調査対象、調査方法、回収結果

1 調査の目的

- (1) 学童保育の実態（施策・運営・施設・児童・指導員など）をできる限り詳しく把握する。
- (2) 現在の学童保育が持っている課題を把握し、今後の改善の課題を明らかにする。

2 調査の対象

(1) 自治体に対する調査(自治体調査)

すべての市区町村（2012年5月1日現在、1735市区町村、注）に2012年5月1日現在の学童保育数をアンケート調査で回答してもらい、その回答で学童保育が1か所以上あると答えたすべての市区町村（1600市区町村）の学童保育の担当課にアンケート用紙で記入を依頼した。

（注）福島県の役場機能も避難している9町村は調査していません。このうち2村には震災前には学童保育がありませんでした。

(2) 個別学童保育に対する調査(個別調査)

学童保育のある自治体を単位にして、無作為抽出法によって抽出した自治体（学童保育数が20か所を越える場合、10か所を単位として1自治体を複数単位として扱った）の担当課を通じて個別学童保育への調査を直接依頼した。同時に、調査を補完する意味で学童保育連絡協議会のある自治体に対してはその連絡協議会を通じて同じ調査を個別学童保育に依頼した。

3 調査方法

- (1) 調査の方法 …… 質問紙（調査用紙）の郵送による調査
- (2) 実施期間 … 1) 調査依頼日（発送日）
 - ・ 地方自治体に対する調査 2012年4月20日
 - ・ 個別学童保育に対する調査 2012年5月1日2) 回収期間 2012年4月26日～7月30日
- (3) 名称 …… 1) 自治体に対する調査
「学童保育（放課後児童クラブ）の実施状況調査」
2) 個別学童保育に対する調査
「学童保育（放課後児童クラブ）の実施状況調査（個別調査）」
- (4) 調査対象日 …… 2012年5月1日時点での実施状況
- (5) 調査者 …… 全国学童保育連絡協議会

4 回収結果

(1) 自治体に対する調査

1) 対象 …… 1600自治体 (2012年5月1現在で学童保育がある自治体)

※ なお、一つの自治体(所管)内に複数の施策(実施方法、実施形態)があるところもあるので、その場合は調査用紙をコピーして施策ごとに回答していただくようお願いした。

2) 回収結果 … 合計回収数 1390自治体(回収率86.9%) 1579件

※ 回収件数は、ひとつの自治体に複数の施策がある場合があるので、自治体数より多い。本文で「自治体数」と記述する場合はこの回収件数をさします。

(2) 個別学童保育に対する調査(「個別調査」)

1) 対象 … 387自治体3394か所(47都道府県)

2) 回収結果 … 合計回収数 281自治体(回収率72.6%) 2324か所(回収率68.5%)

今回の調査結果をお読みいただく場合、次の点についてご了承ください。

- 調査項目によって、実態をより正しく反映するよう次の3つのデータを使い分けています。
 - ①自治体に対する調査結果で、データは自治体の数で集計しているもの。
 - ②自治体に対する調査結果で、データは自治体ごとの学童保育の数を加重して集計しているもの。
 - ③個別調査の結果(データ数は学童保育の数)。
- 特にどの調査からと断り書きがない場合は①のデータを使用しており、数字は市区町村の数です。「(個別調査から)」と記してあるのは③のデータで、数字は学童保育数です。
- 自治体に対する調査結果で、(学童保育数)とある場合は②のデータを使用し、数字は学童保育数です。
- 個別調査は、調査した学童保育は、無作為抽出で選んでいるため、調査対象は、2003年調査、2007年調査と必ずしも同一ではありません。

*** 調査結果の一部(学童保育数・運営主体・開設場所・入所児童数など)は、2012年8月3日に記者発表しています。**

1 学童保育の設置状況 まだまだ整備が遅れている

(1) 学童保育が必要な地域に、必要な数だけ整備されていない現状

○ 学童保育数は、2万846か所（2012年5月1日現在） *前年比 444か所増

○ 入所児童数は、84万6967人 *前年比 2万569人増

○ この10年間で、施設は7046か所増(1.5倍)、利用児童は約30万人増(1.6倍)

(お断り) 2012年8月3日に発表した調査結果に、その後、新たにわかった2町村分を追加した集計となっています。

学童保育は増えているとはいえ、必要とされている小学校区にまだ設置しきれていません。保育所などとは違い、子ども自身が学校から真っ直ぐ帰ってくる施設である学童保育は、基本的には小学校区内に設置されなければ、子どもたちは通えません。

小学校数と比べて学童保育がどの程度設置されているのかを確かめたのが「設置率」で、小学校数と学童保育数を比較した割合です。

小学校数との比較(設置率)

小学校数 2万1166校 (2012年5月1日現在、文部科学省発表)

学童保育数 2万846か所 (2012年5月1日現在、全国学童保育連絡協議会調査)

設置率 98.5%

<必要とされる数と比べて学童保育はまだ足りません>

次のような数字を見ても、学童保育はまだ足りないことは明らかです。

- ① 学童保育のない町や村がまだ1割あります(133区町村)。また、設置率が100%未満の市町村が、36.4%あります。

小学校数よりも学童保育数が多い自治体が増えてきています。小学校数と学童保育数を比較したものを「設置率」と呼んでいますが、小学校数より学童保育数が多い自治体(設置率が101%以上)は575市区町村です。

*福島県の9町村は調査に含まれていません。このうち2村は学童保育がありませんでした。

学童保育の設置率ごとの自治体数

設置率	市町村数
200%以上	67 (3.9%)
150%~199%	154 (8.9%)
101%~149%	354 (20.4%)
100%	393 (22.7%)
75%~99%	179 (10.3%)
50%~74%	250 (14.4%)
25%~49%	148 (8.5%)
25%未満	55 (3.2%)
学童保育なし	133 (7.7%)
合計	1733 (100.0%)

- ② 小学校区内に学童保育がない学区が、3855校区あります(小学校区数の約2割)。また、複数の小学校から子どもが通ってくる学童保育が2割強あります。

通学学区(個別調査より) ()内は%

通ってくる学区数	2003年調査	2007年調査	2012年調査
1小学校区	775 (72.8)	1059 (73.8)	1773 (77.1)
2小学校区	157 (14.7)	182 (12.7)	272 (11.8)
3小学校区	78 (7.3)	93 (6.5)	134 (5.8)
4小学校区	28 (2.6)	47 (3.3)	47 (2.0)
5小学校区以上	28 (2.6)	54 (3.7)	75 (3.3)
合計	1066 (100.0)	1435 (100.0)	2301 (100.0)

③ 保育所の卒園児童の6割弱しか、学童保育に入所できていないことが推測されます。

2012年度に保育所を卒園して小学校に入学した児童数約48万人に対して、学童保育に入所した新1年生は約29万人と、6割にとどまっています。

④ 母親が働いている小学校低学年の子ども(末子)のうち、学童保育に入所している子どもはまだ35%です。「潜在的な待機児童」が50万人以上いると推測されます。

2011年の「国民生活基礎調査」では、末子の年齢が6歳の児童の64.7%、7歳～8歳の児童の66.3%は母親が働いています。母親が働いている小学校低学年児童は約216万人となります。そのうち、1日6時間以上の勤務している母親が6割であることから、約130万人の子どもたちが学童保育を必要としていると考えられます。実際に利用している小学校低学年は約75万人ですから、その差の約55万人が学童保育を必要していても、入所できていないと考えられます。そのため、「潜在的な待機児童」は50万人以上と推測されます。

2012年5月現在の低学年の生徒数(文部科学省発表)

1年生 約106万人	合計 約328万人
2年生 約110万人	
3年生 約112万人	

政府が決めた「子ども・子育てビジョン」(2010年1月策定)では、2017年度末までに学童保育の利用児童を129万人(2012年5月時点の利用児童数から44万人増やす)にするという目標が立てられています。

(2) 必要な家庭の子どもたちが利用できているのか

- ・学童保育の対象児童を「3年生まで」としている市町村が、5割ある(「小4の壁」)
- ・保育料が高く、減免制度がないため経済的に厳しい家庭は利用が難しい
- ・障害のある子どもの入所は増えているが、受け入れの条件整備が遅れている
- ・待機児童の把握が十分ではなく、「潜在的な待機児童」が多くいることが推測される
- ・保育時間は延びているが、まだ5割は「6時まで」に終わる(6時ちょうどが4割)

＜入所児童数は確実に増えているが、増え方はゆるくなっている＞

入所児童数は、毎年、確実に増加しています。2012年現在で、約85万人となっています。2007年調査と比べると5年間で10万人以上増えています。

学童保育の1施設平均入所児童数と全体の入所児童数

	2003年調査	増減数	2007年調査	増減数	2012年調査
学童保育数(か所)	1万3797か所	+2871	1万6668か所	+4178	2万846か所
1施設の平均入所児童数	39.0人	+5.7人	44.7人	-4.1人	40.6人
入所児童数	53.8万人	+20.7万	74万4545人	+10.2万	84万6967人

※ 2003年調査の入所児童数は調査回答率が9割弱なので推計数です。2007年調査、2012年調査は回答率100%なので実数です。

学童保育数と入所児童数の推移

年	学童保育数	入所児童数	学童保育数と入所児童数の増え方
1993年	7,516	231,500人	
1998年	9,627	333,100人	1997年児童福祉法改正、1998年施行 1993年からの5年間で学童保育数は約2100か所増加し、入所児童数は約10万人増加(年平均約2万人増)
2003年	13,797	538,100人	1998年からの5年間で学童保育数は約4200か所増加し、入所児童数は約20万人増加(年平均約4万人増)
2006年	15,858	683,476人	2003年からの3年間で学童保育数は約2000か所増加し、入所児童数は約15万人増加(年平均約5万人増)
2007年	16,668	744,545人	入所児童数が1年間で約6万人増加
2008年	17,495	786,883人	法制化後10年で約7800か所増、利用児童は約45万人増
2009年	18,475	801,390人	自治体などの入所抑制で潜在的な待機児童が増加
2010年	19,744	804,309人	大規模施設の分割がすすみ、施設数は過去最高の約1200か所以上増加。
2011年	20,204	819,622人	入所児童数は約2万3000人増
2012年	20,846	846,967人	入所児童数は約2万人増。法制化後14年間で、施設数は2.2倍、入所児童数は2.5倍に増加。

注1) 全国学童保育連絡協議会調査。詳細な実態調査は5年ごとに実施。入所児童数の全数調査は、2006年から実施。それ以外は概数。

注2) 2011年調査には、岩手・宮城の沿岸部および福島原発30キロ圏内にある34市町村は調査に含まれていません。また、2012年調査には福島県内の9町村は調査に含まれていません。学童保育数・入所児童数の増加数については、25市町村分は2010年調査と比較した数字としました。

「潜在的な待機児童」が50万人以上と推測されるなど、潜在的な需要があるにもかかわらず、ここ数年間は、毎年、2万人程の増加にとどまっています。これは、必要とする地域での整備が遅れていること、終了時刻が早い、対象学年が限定されている、保育料の減免制度がないなど、利用しにくい制度・施策になっているという制度的な問題点が要因と考えられます。

<学年別の入所児童数>

学年別の入所児童数は、低学年が約9割を占めています。高学年の比率も高くなっています。

安全な放課後生活を求める保護者の強い要望がありますし、次の項の「入所できる学年」で明らかですが、高学年まで入所できる学童保育が増えていることも要因です。

(注)「その他」は、幼児が大半。幼児を受け入れている学童保育があるのは、沖縄県に多く、多くが就学前6歳児は公立幼稚園に入るため保育所が未整備であり、共働き・一人親家庭などの幼稚園児が入所している。

学年別の入所児童数と割合 単位:人

	2012年調査
1年生	288,315 (34.1)
2年生	258,496 (30.5)
3年生	198,016 (23.4)
4年生	59,704 (7.0)
5年生	24,938 (2.9)
6年生	13,993 (1.7)
その他	3,505 (0.4)
合計	846,967 (100.0)

()内は%

<市町村が決められている入所対象学年>

入所対象学年は、公立公営の学童保育では「3年生まで」のところが多いのですが、4年生以上も入所できる市町村が増えています。実際に入所している子どもの学年は、「6年生まで」が最も多くなっています。

児童福祉法では、これまで「小学校に就学しているおおむね10歳未満の児童」を対象としていましたが、2012年8月の児童福祉法改正によって、対象児童は「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」になりました。(2015年4月施行予定)。保護者からの強い願いが法改正につながったと言えます。

市町村施策として決められている対象学年

	2012年調査
1年生まで	0 (0.0)
2年生まで	2 (0.2)
3年生まで	633 (50.8)
4年生まで	121 (9.7)
5年生まで	2 (0.2)
6年生まで	227 (18.2)
決めていない	260 (20.9)
合計	1245 (100.0)

実際に入所している学年

	2007年調査	2012年調査
3年生まで	773 (46.8)	543 (34.8)
6年生まで	763 (46.2)	746 (47.8)
その他(4年生まで)	116 (7.0)	272 (17.4)
合計	1652 (100.0)	1561 (100.0)

(注) 調査では、学年別の入所児童数も調査している。

(注)「決めていない」ところは、6年生まで入所可能となっている。

<学童保育の定員>

「自治体が決めた定員」があるのは5割強です。自治体は決めていないが施設が独自に決めている場合もあります。

公立公営でも、自治体で決めた定員があるのは71.6%で、定員はないのが28.4%あります。

「定員を何で決めているか」では、「条例」が20%で、「規則」が34.9%、「要綱」が29.5%、「その他」(内規、要項、ガイドラインなど)が14.9%などとなっています。

「定員の決め方」は、「子ども一人当たりの面積で決めている」が398市町村、「その他」(施設の広さ、実施場所に応じて、指導員の人数に応じて、学校の規模、利用ニーズ数に応じて)が98市町村でした。

自治体が定めた定員があるか ()内は%

	自治体数	学童保育数
自治体が定めた定員がある	721 (52.6)	8349 (50.7)
同 ない	457 (33.4)	5979 (36.1)
自治体として決めていないが施設が定めた定員がある	192 (14.0)	2142 (13.0)
合計	1370 (100.0)	16470 (100.0)

＜待機児の把握の方法＞

「待機児童」とは、学童保育に入所申し込みをしているが入れない子どものことです。

学童保育は保育所と異なり、入所申し込みの方法等がさまざまであり、公営を除いては自治体の実態を正確に把握することに難しさがあります。

自治体が待機児童を把握しているかどうか、「把握している」と回答した市町村に、把握の方法はどのようになっているのかを調査しました。

待機児童がいるかを把握している自治体数

	2012年調査
把握している	724 (55.0)
把握していない	331 (25.2)
その他	260 (19.8)
合計	1315 (100.0)

()内は%

自治体の待機児童の把握の方法 ()内は%

	2012年調査
運営主体や各施設に問い合わせをしている	154 (23.2)
運営主体や各施設に申告するように依頼している	121 (18.3)
運営主体や各施設から報告があれば把握している	109 (16.5)
その他	278 (42.0)
合計	662 (100.0)

「運営主体や各施設に問い合わせをしている」場合は、具体的に把握できると思われませんが、「申告するように依頼している」「報告があれば把握している」では十分に把握できない場合もあります。保育所のように正確な把握ができないのが現状です。

調査で、「待機児童がいる」と回答のあった市町村の結果です。

待機児童のいる学童保育数と待機児童数 ()内は%

	2003年調査	2007年調査	2012年調査
待機児童がいる自治体数	594 (25.6)	585 (36.0)	298 (18.6)
待機児童がいる学童保育数	1730 (12.5)	2719 (16.3)	1295 (6.2)
待機児童数	5668人	12217人	5936人

(注) 調査の回収率は86.9%なので、実数ではありません。()内は、学童保育のある自治体数1600市区町村)、学童保育数(20846か所)と比べた割合です。

厚生労働省育成環境課(学童保育の担当課)は、2002年から「登録したのに入れなかった児童」数を調査しています。厚生労働省の調査では、2007年の14029人をピークに、毎年、減っていましたが、2012年調査では7521人となり、前年より増加しています。

＜障害のある子どもの受け入れ数＞

障害のある子どもの入所については、5年前の調査と比べて、受け入れていると回答した学童保育数は1.58倍、入所している障害のある子どもの数は1.73倍と大幅に増えています。

10年前の2003年調査と比べると、受け入れている学童保育数は2.5倍、障害のある子どもの数は3倍に増えています。

障害のある子どもの入所状況

	2003年調査	2007年調査	2012年調査
障害のある子どもが入所する学童保育がある市町村数	953市町村	990市町村	1022市町村
障害のある子どもが入所している学童保育数	3566か所	5639か所	8913か所
入所している障害のある子どもの人数	6358人	11335人	19639人

調査の集計結果は上の表の通りですが、2012年調査の回収率（86.9%）を考慮した推計値は次のようになります。（ ）内は全体数との比較（%）

- ① 障害のある子どもが入所している学童保育のある市町村の数 約 1170自治体（73.1%）
- ② 障害のある子どもが入所している学童保育の数 約 1万250か所（49.1%）
- ③ 入所している障害のある子どもの数 約 2万2600人

受け入れている場合、ひとつの学童保育に
何人の障害のある子どもが入所しているか（個別調査より）

ひとつの学童保育に入所している障害のある子どもの数も増えており、受け入れている学童保育では、平均2.36人という調査結果でした。

現在、国には障害のある子どもの受け入れのために指導員一人分の加配ができる補助がありますが、1人以上は何人受け入れても同額という問題があります。

	2012年調査
1人	570 (43.5)
2人	330 (25.2)
3人	181 (13.8)
4人	79 (6.0)
5人	55 (4.2)
6人以上	95 (7.3)
合 計	1310 (100.0)
1施設平均受入数	2.38人

（参考）厚生労働省の調査（2012年5月1日現在） 全数調査
障害児受入クラブ数 10460か所（全クラブ数比 49.6%）
障害児受入人数 23424人

●発達障害のある子どもの入所状況

2004年に「発達障害者支援法」が制定され、「市町村は、放課後児童健全育成事業について、発達障害児の利用の機会の確保を図るため、適切な配慮をするものとする」と、学童保育の利用の促進が盛り込まれました。

発達障害のある子どもの入所が増えているといわれている中で、今回の調査で初めて「発達障害のある子ども」の入所状況についても調査しました（個別調査）。

障害のある子どもが入所している学童保育（1310か所）のうち、「発達障害のある子ども」

が入所している学童保育は、963か所でした。

回答した学童保育の6割弱に障害のある子どもが入所していますが、そのうちの7割強の学童保育には発達障害のある子どもが入所しています。

<障害のある子どもを受け入れている場合の補助や加配指導員の状況>

障害のある子どもを受け入れている1022市町村に対する質問の回答 ()内は%
補助金の加算または加配指導員の有無 (回答数 994市町村)

	2003年調査	2007年調査	2012年調査
どちらかがある	58.6%	667 (67.4)	730 (73.4)
どちらもない	41.4%	323 (32.6)	264 (26.6)

障害のある子どもの受け入れについてのプログラムの有無(自治体数)
(障害のある子どもを受け入れている学童保育のある自治体の回答)

	2003年調査	2007年調査	2012年調査
指導員向けの研修プログラムがある	14.4%	15.8%	38.6%
巡回指導がある	5.7%	12.6%	20.5%
療育相談活動がある	8.0%	12.0%	15.4%

<保護者負担>

ほとんどの市町村では、保護者負担があります。全体の平均額は、月7371円でしたが、運営形態によって保育料は大きく差があります。

公営では平均月5500円ですが、父母会運営では平均月1万円と2倍となります。

保護者負担の内容 ()内は%

	2012年調査	
保育料とおやつ代がある	966 (63.3)	
おやつ代のみ	98 (6.4)	
おやつ代を含まない負担	おやつはない	102 (6.7)
	おやつは保護者が用意する	103 (6.7)
その他	258 (16.9)	
合計	1527 (100.0)	

保護者負担額 ()内は%

保育料(月額)	2012年調査	
	自治体数	学童保育数
無料	147 (10.0)	1298 (7.7)
5000円未満	546 (37.3)	5809 (34.5)
5000円 - 10000円未満	628 (42.8)	8074 (48.0)
10000円 - 15000円未満	126 (1.3)	1298 (7.7)
15000円 - 20000円未満	19 (1.3)	338 (2.0)
20000円以上		
合計	1466 (100.0)	16817 (100.0)

運営主体別でみた保育料の平均月額(個別調査より)

運営形態	2007年調査	2012年調査
公立公営	4523円	5535円
公社・社協	6050円	6144円
運営委員会	9859円	7980円
父母会	9681円	10872円
法人・個人	6910円	7580円
平均値	6682円	7371円

保育料の決め方(個別調査より)

決め方	2012年調査
一律	1555 (76.5)
学年別	370 (18.2)
所得別	61 (3.0)
その他	47 (2.3)
合計	2033 (100.0)

<保育料の減免>

経済的に厳しい家庭にとって必要不可欠な「保育料の減免」は、現在の国の制度にはありません(保育所の保育料は所得に応じた金額となっていて、経済的に厳しい家庭は減免措置がある)。

市町村が独自で減免制度を設けているところが6割あります(都道府県でも、長崎県・高知県・山形県など、独自に補助しているところが増えています)。しかし、4割の市町村には減免措置がありません。

減免の対象は、「生活保護世帯」が多く、次いで「非課税世帯」となっています。

自治体として保育料の減免があるか ()内は%

	2007年調査	2012年調査
減免がある	752 (50.7)	825 (57.4)
減免はない	712 (48.0)	608 (42.3)
その他	20 (1.3)	4 (0.3)
合計	1484 (100.0)	1437 (100.0)

どのような減免措置があるか

	2012年調査
生活保護世帯	660 (80.0)
非課税世帯	394 (47.8)
弟妹入所家庭	310 (37.6)
高学年	6 (0.7)
母子家庭	235 (28.5)
父子家庭	198 (24.0)
その他	309 (37.5)

*複数回答あり ()内は%

(3) 働く保護者の就労状況に見合って開設されているか

- ・開設日は増え、土曜日もほとんどが開設するようになった
- ・開設時間は延びているが、まだ保護者の就労に見合っていないところもある
- ・保護者の「お迎え」が増加するなかで、さらに開設時間の改善は必要
- ・土曜日・学校休業日の朝からの開設時刻は「8時」が半数

<開設日>

児童保育は、働く保護者の就労に見合って開設されなければならない施設です。学校が休業日でも保護者の仕事は休みではありませんから、土曜・長期休業日も含め年間を通して開設される必要があります。

各学童保育の年間開設日数の平均は283日でした。5年前の2007年調査よりも5日延びています。

年間開設日数 ()内は%

開設日数	2003年調査		2007年調査		2012年調査	
	自治体数	学童保育数	自治体数	学童保育数	自治体数	学童保育数
199日以下	20 (1.0)	24 (0.2)	7 (0.5)	20 (0.1)	7 (0.5)	16 (0.1)
200日～249日	546 (27.6)	2851 (25.0)	359 (23.3)	3057 (19.4)	100 (7.2)	611 (3.7)
250日～269日	136 (6.9)	642 (5.7)	123 (8.0)	1032 (6.6)	277 (20.0)	2545 (14.6)
270日～289日	347 (17.6)	1620 (14.2)	275 (17.9)	3127 (19.9)	208 (15.0)	2434 (20.6)
290日以上	928 (46.9)	6255 (54.9)	776 (50.4)	8504 (54.0)	792 (57.2)	11040 (66.3)
合計	1977 (100)	11392 (100)	1540 (100)	15740 (100)	1384 (100)	16646 (100)
平均開設日数	270日	276日	274日	278日	278日	283日

学校休業日となっている土曜日は、学童保育は朝からの1日開設が必要です。

調査では、すべての土曜日に開設している学童保育は7割弱、すべての土曜日に開設していないところが1割弱、「月に何回か開設している」「希望があれば開ける」「拠点を決めてその施設は開ける」などの回答は1割でした。

●土曜日も大半の市町村では開設されています

土曜日に、まったく開設していない市町村が8.1%ありました(学童保育数でみると3.5%)。2007年調査では22.8%でしたから、大幅に減少していると言えます。

長期休業日(春休み・夏休み・冬休み)は、ほとんどの学童保育が開設されています。

<学童保育の開設時間>

平日の終了時刻(子どもの帰宅時刻)の分布 ()内は%

学童保育は、開設日と同様に保護者の労働実態に見合っ開設時間が設定される必要があります。月曜から金曜までの毎日の放課後、土曜日や学校休業日(夏休み等)は朝からの1日の開設が必要です。

終了時刻 (午後)	2007年調査 自治体数	2012年調査		前回比
		自治体数	学童保育数	
5時以前	7 (0.4)	3 (0.2)	8 (0.1)	-0.2
5時	115 (7.3)	54 (3.6)	1100 (6.2)	-3.7
5:01～5:59	147 (9.4)	95 (6.5)	521 (2.9)	-2.9
6時	764 (48.5)	656 (44.4)	7141 (40.1)	-4.1
6:01～6:29	13 (0.8)	16 (1.1)	151 (0.8)	+0.3
6:30～6:59	309 (19.6)	330 (22.4)	4094 (23.0)	+2.8
7時以降	220 (14.0)	322 (21.8)	4793 (26.9)	+7.8
合計	1575 (100.0)	1476 (100)	17808 (100)	

*7時以降のうち、「7時」が293自治体(全体の19.9%)

2012年調査では、「6時」が最も多いのですが(4割)、6時30以降まで開設している学童保育は合計で49.9%(学童保育数)と半数となりました。開設時間は延びています。

<保護者のお迎え>

多くのところで保護者にお迎えをお願いしています。そのことから、学童保育の終了時刻もさらに延びる傾向にあります。お迎えをお願いするためには、保護者の勤務時間や通勤時間も

考慮して終了時刻が設定される必要があります。

自治体として保護者にお迎えを義務づけたりお願いしているか(自治体数) ()内は%

	2007年調査	2012年調査
している	1017 (65.2)	872 (65.6)
時期や学年を限定してしている	74 (4.7)	81 (6.1)
特にしていない	469 (30.1)	377 (28.3)
合計	1560 (100.0)	1330 (100.0)

運営主体の判断で保護者にお迎えを義務づけたりお願いしているか(自治体数)()内は%

	2007年調査)	2012年調査
している	912 (74.5)	912 (77.9)
時期や学年を限定してしている	61 (5.0)	55 (4.7)
特にしていない	251 (20.5)	204 (17.4)
合計	1224 (100.0)	1171 (100.0)

●土曜日・長期休業日の開設時間（朝からの開設時刻）

土曜日や長期休業日の朝からの開設時間は、「8時」が半数となっています。「8時以前」も含めると、約7割が8時以前から開設しています。

しかし一方、「9時以降」からしか受け入れない市町村も少なくない割合です。

土曜日・長期休業日の受入時刻 (%)

朝の開設時刻	土曜日	長期休業日
8時以前	20.0%	21.2%
8時	45.9%	47.7%
8:01～8:29	1.3%	1.6%
8時30分	24.3%	23.9%
8:31～8:59	0.5%	0.3%
9時以降	8.0%	5.3%
合計	100.0%	100.0%

2 学童保育の施設や職員などの条件整備は不十分

(1) 学童保育の施設は十分に整備されていません

- ・学童保育の施設は「生活の場」としての整備が必要だが整っていない
- ・施設が狭い、外遊びの場所がないところも少なくない

実施場所としては、全体の8割以上が公的施設を利用しています。児童館内、民家・アパートの割合は減少してきており、学校施設の活用が増えているのがこの間の特徴です。

10年前の調査（2003年調査）と比較すると、その傾向が顕著に現れています。

学童保育の開設場所の推移（％）

	開設場所	2003年調査	2007年調査	2012年調査	2003年比
公的 施設 (81.9%)	学校施設内	44.5	47.5	51.8	+7.3
	児童館内	17.7	15.8	13.0	-4.7
	その他の公的施設内	18.0	18.3	17.1	-0.9
民間 施設 (18.1%)	法人施設内	6.4	6.8	6.4	0
	民家・アパート	8.6	7.2	6.6	-2.0
	その他	4.8	4.4	5.1	+0.3

学童保育の開設場所(学童保育数)

()内は%

	開設場所	か所数	小計か所数
学校 施設	余裕教室	5345 (25.6)	10798 (51.8)
	学校敷地内	4532 (21.7)	
	校舎内の学童保育専用施設	384 (1.9)	
	余裕教室以外の学校施設を利用	537 (2.6)	
児童館	児童館・児童センター内	2700 (13.0)	2700 (13.0)
公的 施設	学校敷地外の公設学童保育専用施設	1622 (7.8)	3568 (17.1)
	公民館内	496 (2.4)	
	公立保育園内	173 (0.8)	
	公立幼稚園内	192 (0.9)	
	その他の自治体所有の施設内	1085 (5.2)	
法人 施設	社会福祉協議会や公社等の設置施設内	90 (0.4)	1332 (6.4)
	私立保育園内	943 (4.5)	
	その他社会福祉法人が設置した施設内	299 (1.4)	
民間 施設	父母が建てた専用施設	119 (0.6)	1381 (6.6)
	アパート・マンション	387 (1.9)	
	民家を借用	875 (4.2)	
その他	町内会・自治会・団地の集会所	225 (1.1)	1067 (5.1)
	神社・寺院を利用	22 (0.1)	
	その他	820 (3.9)	
	合 計	20846 (100.0)	

<施設を建てる時の基準>

施設を建てる時の基準を、この調査に回答した自治体の7割は定めていません。基準を定めている2割の自治体のなかで、「県のガイドラインに準じて」などの回答が少なくありません。最低基準というより「目安」に近いものと考えられます。(未回答の自治体は除いて集計)

施設を建てる際の自治体の基準の有無 ()内は%

	2007年調査	2012年調査
基準がある	297 (19.3%)	395 (30.0%)
基準はない	1242 (80.7%)	923 (70.0%)
合計	1539 (100.0)	1318 (100.0)

施設を建てるときにどのような基準があるか

	2012年調査
児童一人当たりの広さとして決めている	285 (81.0)
定員や規模に応じて決めている	19 (5.4)
その他	48 (13.6)
合計	352 (100.0)

()内は%

児童一人あたりの基準面積

一人あたりの基準面積	2012年調査
1.65㎡未満	8 (2.8)
1.65㎡	250 (87.7)
1.66㎡～3.2㎡	22 (7.7)
3.3㎡	5 (1.8)
合計	285 (100.0)

()内は%

基準として最も多い「児童一人当たりの広さとして決めている」という市町村では、「1.65㎡」が最も多い回答でした。これは、2007年に厚生労働省が策定した「放課後児童クラブガイドライン」で、「子どもが生活するスペースについては児童一人あたりおおむね1.65㎡以上の面積を確保することが望ましい」とされたことが大きく影響していると考えられます。

<施設の広さ（個別調査より）>

個別調査では、施設のべ床面積を調べています。回答のあった学童保育の1施設の平均のべ床面積は121.1㎡となっています。個別調査の質問は、「学童保育室の占有（利用）部分の広さ（屋外の遊び場は含まれないのべ床面積）」を尋ねており、「生活するスペース」に限定していません。

調査結果の「子ども一人あたり平均2.62㎡」という数値は、単独施設の場合、トイレや台所、なかには事務室なども含めた数値であり、小学校低学年の子どもたちが安心して「毎日の生活をおくる施設」としては適切とはどうも言いえない広さです。

1施設の平均のべ床面積と一人当たりの広さ（個別調査より）

	2007年調査	2012年調査
平均のべ床面積	115.8㎡	121.1㎡
一人当たりのべ床面積	2.59㎡	2.62㎡

余裕教室の活用は増え、今後も増えることが予想されます。しかし、施設別のべ床面積では、余裕教室を利用した場合がもっとも狭いのが実態です。また、児童一人当たりの広さも余裕教室がもっとも狭い結果となっています。

余裕教室を利用する場合は、1教室のみの利用では70㎡前後の広さのところに40名前後の子どもたちが生活することになり、たいへん無理があります。せめて2教室や廊下部分も確保した広さが求められます。

開設場所別の平均のべ床面積(該当件数100件以上のみ掲載)(個別調査より)

開設場所	2012年調査	児童一人当たり面積
学校敷地内の学童保育専用施設	128.5㎡	2.30㎡
余裕教室(空き教室)を利用	91.6㎡	2.28㎡
児童館・児童センター内	139.4㎡	2.92㎡
学校敷地外の公設で学童保育専用施設	160.1㎡	3.21㎡
その他の自治体の所有の施設内	168.9㎡	4.34㎡
民家を借用	92.2㎡	2.38㎡

(注) 児童一人当たりの広さ(広さを回答した学童保育の平均児童数で割った数値)

<設備の基準、設備の有無>

学童保育に備える設備の基準も調査に回答した9割近くの自治体は決めていません。

設備についての自治体の基準の有無 ()内は%

	2007年調査	2012年調査
基準がある	199 (13.2)	221 (15.8)
基準はない	1304 (86.8)	1180 (84.2)
合計	1503 (100.0)	1401 (100.0)

設備の整備要件の有無と「設備がない」状況 ()内は%

施設・設備	整備要件あり (自治体調査)	個別調査より	
		設備がない	専用設備がある
1 生活室	190 (88.8)	3.5%	86.6%
2 遊戯室・プレイルーム	179 (83.6)	42.8%	27.6%
3 トイレ	167 (78.0)	0%	57.3%
4 ロッカー	164 (76.6)	1.7%	95.3%
5 台所設備	163 (76.2)	17.0%	64.3%
6 事務室・事務スペース	160 (74.8)	18.2%	62.6%
7 静養室	149 (69.6)	33.9%	48.5%
8 手洗い場	147 (68.7)	1.6%	66.8%
9 冷暖房器具	137 (64.0)	8.7%	82.0%
10 電話	130 (60.7)	3.3%	83.5%
11 冷蔵庫	130 (60.7)	2.0%	87.4%

(注) 学校内や児童館内などの複合施設内では専用のものがなくても共用が可能なものもあり、個別調査では、「設備がない」「専用設備がある」以外に「他の施設と共用だがある」という選択肢もある。

<遊び場、設備(個別調査より)>

●身体を動かして遊べる室内スペース、室外での遊び場は、他の施設との共用も含めても「ない」と回答した学童保育が2割強もありました。

●設備は、トイレ、子ども個人用のロッカー（かばん置き場）、手洗い場、電話、冷蔵庫などはほぼ整備されていますが、生活の場として欠かせない専用の台所、静養コーナーがないところも多くあります。また余裕教室を利用しているところを中心にトイレが専用でない場合が4割以上あります。

(2) 指導員に関わる諸条件の整備は遅れており、厳しさが増えています

- ・指導員の人数・体制は厳しく、勤務時間は短い
- ・指導員の雇用環境、待遇は悪く、入れ替わりが激しい
- ・指導員の資格要件は設けられていないところが多い
- ・指導員の研修・経験加算が不十分
- ・障害のある子どもを受け入れるための指導員加配は不十分

<指導員の人数、雇用、勤務体制>

指導員は、2007年調査と比べて約2万8000人増えて、約9万2500人と推定されます（調査の回答での集計数6万9778人に回答率75.4%をかけて推定値とした）。

1施設当たりの指導員数も増えています。これは、「大規模化」「障害のある子の受け入れ加配」「長時間開設」などによる増加に加えて、運営経費の厳しさから正規職員を配置せずに、多数のパート等の非正規職員を配置しているという要因が考えられます（指導員の雇用別内訳、年収等も参照）。

運営形態と雇用別の内訳をみると、公営および民営（注）ともに、非正規職員が大幅に増えています。

（注）民営は、公営以外の学童保育すべてを含む。「社会福祉協議会」「地域運営委員会」「父母会」「法人等」の運営主体で雇用されている。

指導員数と1施設当たりの平均指導員数

	1998年調査	2003年調査	2007年調査	2012年調査
指導員総数	約25300人	約47800人	約64300人	約92500人
1施設平均指導員数	約2.63人	約3.47人	約3.86人	約4.44人

指導員の運営形態・雇用別の内訳

運営	雇用形態	2007年調査	2012年調査	増加数	増減率
公営(直営)	正規職員	2600人(4.0)	2700人(2.9)	100人増	-1.1
	非正規職員	28400人(44.2)	41600人(45.0)	13200人増	+0.8
民営	正規職員	14500人(22.6)	17200人(18.6)	2700人増	-4.0
	非正規職員	18800人(29.2)	31000人(33.5)	12200人増	+4.3
		64300人(100.0)	92500人(100.0)	28200人増	

学童保育で継続して生活する子どもたちと信頼関係を築きながら毎日の生活をつくっていく指導員には、同じ職員が毎日継続して勤務する体制が必要です。

ところが、大規模化や障害のある子どものための加配、長時間開設のためのローテーション勤務などで1か所当たりの指導員数が増えているものの、毎日同じ指導員が勤務する体制は少

なくなっています。

最も問題と思われる「毎日、全員が交代勤務」という学童保育が3割近いことは、学童保育が「家庭に代わる毎日の生活の場を保障し、子どもたちが帰属感・安心感を感じられる生活をつくり出す場である」という認識・理解がうすく、「その日その日をケガのないように遊ばせておく」ことで十分であり、「指導員は子どもをただケガのないように見守っているのが仕事だ」という理解があるのではないかと懸念されます。

午前中から指導員が勤務していない学童保育が増えている（約7割近い）ことも、こうした指導員の仕事に対する理解・認識の問題が大きく影響していると考えられます。

指導員の勤務体制 (割合%)

勤務体制	2003年調査		2007年調査		2012年調査	
	学童保育数	自治体数	学童保育数	自治体数	学童保育数	自治体数
午後からの勤務で、全員交代勤務	19.1	22.8	21.8	25.7	26.4	31.6
午後からの勤務で、1人の毎日勤務の専任指導員と毎日勤務ではない複数の指導員の合わせ	12.6	12.9	14.6	16.4	14.5	14.5
午後からの勤務で、複数の指導員全員が専任で毎日勤務	31.1	27.3	31.3	29.0	27.9	25.5
午後から勤務の1人体制	3.7	10.1	1.2	2.7	0.8	2.7
午前中から勤務の1人体制	1.2	2.9	0.4	1.2	0.1	0.3
午前中は1人勤務だが子どものいる時間は複数の専任指導員を配置	4.4	7.0	7.1	8.0	7.9	9.2
午前中から毎日勤務の専任の指導員が複数配置	18.0	10.1	14.0	10.5	10.6	9.3
その他	9.9	6.9	9.6	6.5	11.8	6.9
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

※ 土曜・長期休業中、年休などの休暇をとった場合などは除く。12時は午後としている。

自治体として決めた配置基準があるか ()内は%

	2003年調査	2007年調査	2012年調査
配置基準がある	544 (25.8)	549 (34.7)	586 (39.8)
配置基準はない	1566 (74.2)	1035 (65.3)	888 (60.2)
合計	2110 (100.0)	1584 (100.0)	1474 (100.0)

平日の指導員の出勤時刻の割合 (%)

	2003年調査	2007年調査	2012年調査	前回調査からの増減
12時以前	18.7	19.6	18.6	-0.1
12時から13時以前	25.5	14.8	13.3	-1.5
13時以降	55.8	65.6	68.1	+2.5

今回の調査では調べていませんが、平日の勤務時間が短いために、勤務時間内では仕事が終わらず、主にお便りの作成や日誌の記帳、研修などは勤務時間外の扱いとなり、仕事として保障されていない指導員も多くいることが推測されます。

<指導員の経験年数（個別調査より）>

指導員の経験年数（個別調査より）

	2012年調査
1年目	1900 (17.2)
2年目	1592 (14.4)
3年目	1452 (13.2)
4年目	1047 (9.5)
5年目	1033 (9.4)
6-10年目	2502 (22.7)
11-15年目	909 (8.2)
16年目以上	599 (5.4)
人数計	11034 (100.0)
平均経験年数	5.5年
3年目以下	44.8%
6年目以上	36.3%

指導員の半数近くが1～3年目であるという事態はたいへん深刻な問題です。

雇用が不安定であったり、労働条件が厳しい運営の学童保育には、経験年数が短い指導員が多くいるということからみても、指導員が安定して働き続け、仕事に専念できる条件がまだまだ貧しいことが浮き彫りになっています。

() 内は%

<指導員の待遇、労働条件>

個別調査で、指導員の待遇、労働条件を調べています。（無作為抽出の調査なので、回答のあった学童保育の状況によって多少は左右される調査結果である）

調査結果は、以下のように指導員の待遇や労働条件はたいへん厳しい結果となっています。特に、年収が150万円未満の指導員が、回答のあった7割近くに及んでいることは深刻です。

2007年の調査とは単純には比較できないものの、前述したように指導員の勤務体制として毎日勤務する指導員の割合が少なくなっていること、正規職員の割合が少なくなっていることと関連している結果となっています。

指導員の賃金の昇給の有無（個別調査より） () 内は%

	2012年調査
勤続年数によって賃金は異なる	1066 (48.1)
異なる（経験加算がない）	1151 (51.9)
合計	2217 (100.0)

指導員の年収（個別調査より） (%)

	2012年調査
100万未満	42.2
100万円～ 150万円未満	26.0
150万円～ 200万円未満	10.6
200万円～ 250万円未満	11.2
250万円～ 300万円未満	4.2
300万円～ 400万円未満	3.5
400万円～ 500万円未満	0.8
500万円以上	1.5
	100.0

2012年調査	
150万未満	68.2%
150万～300万未満	25.9%
300万以上	5.8%

（参考）2007年調査	
150万未満	52.7%
150万～300万未満	38.3%
300万以上	9.0%

（注）「個別調査」は、無作為抽出調査なので、

2007年調査と回答している学童保育が異なるので単純には比較できない。

退職金の有無（個別調査より）（ ）内は%

	全体	公営のみ	民営のみ
退職金がある	859 (38.4)	191 (24.0)	668 (45.9)
退職金がない	1380 (61.6)	606 (76.0)	788 (54.1)
合計	2239 (100.0)	797 (100.0)	1456 (100.0)

指導員の保険の加入(個別調査より) ()内は%

	加入の有無	2012年調査
労働保険	加入している	2072 (91.4)
	加入していない	196 (8.6)
	合計	2268 (100.0)
社会保険	加入している	1436 (63.5)
	加入していない	827 (36.5)
	合計	2263 (100.0)

(参考) 国の学童保育への補助単価が、非常勤職員の「賃金」で計算されています

国の学童保育に対する補助金は、運営にかかる費用の実態と乖離しています。その理由は、指導員の人件費が一人年間150万円ほどで計算されて、補助単価が決められているためです。このことが、指導員の待遇や労働条件にも大きく影響していると考えられます。

2012年度の補助単価の積算内訳のなかで計算されている指導員の人件費分
(厚生労働省説明より全国学童保育連絡協議会試算)

- 1 賃金 (一人分) ……………1,513,296円
 @837円×220日×6h = 1,104,840円
 @837円×61日×8h = 408,456円

(注) 国の学童保育への補助金は、「運営費への補助」としてまとめて出されており、明確に「指導員の人件費」などと区分けられて出されている訳ではありません。

3 学童保育の内容の向上や質の確保に課題が多い

(1) 依然として大規模な学童保育が多い、「定員」を増やすところもある

<学童保育の規模>

入所児童数の規模を見ると、2007年調査と比べると71人以上の学童保育が減少しているものの、依然として40人を超える規模の学童保育は、半数近くあります。

児童数	2007年調査	2012年調査	小計
1人 - 9人	593 (3.6)	725 (3.5)	40人未満 10792 (51.8) +3.0
10人-19人	1900 (11.4)	2298 (11.0)	
20人-35人	4165 (25.0)	5848 (28.1)	
36人-39人	1471 (8.8)	1921 (9.2)	
40人-49人	2619 (15.7)	3991 (19.1)	70人以下 8702(41.7) +4.6
50人-59人	2005 (12.0)	2712 (13.0)	
60人-70人	1561 (9.4)	1999 (9.6)	
71人-79人	824 (4.9)	602 (2.9)	71人以上 1352 (6.5) -7.6
80人-89人	597 (3.6)	306 (1.5)	
90人-99人	388 (2.3)	167 (0.8)	
100人以上	545 (3.3)	277 (1.3)	
合計	16668 (100.0)	20846 (100.0)	

全国学童保育連絡協議会は、学童保育の子どもたちが一つの集団で生活する規模について、2003年の提言では「40人までが限度。超えれば2施設に」とし、2012年9月の提言では「基本的な生活単位となる学童保育の集団の規模の上限は30人とする」としています。子どもたちの現状や「毎日の安全で安心できる生活を保障する」という学童保育の役割を果たすためには、40人よりも少ない規模が必要だと考えています。

しかし、現状を見ると、40人をはるかに超えた71人以上の学童保育も少なくありません。厚生労働省はガイドラインで「おおむね40人程度までが望ましい」として、「36人～45人」規模の補助単価を手厚くしていますが、それより規模の大きい学童保育が35%もあります。40人未満の学童保育で生活している子どもたちは3割しかいません。50人以上の学童保育で生活している子どもたちが半数に及びます。

大規模な学童保育では、「事故やケガが増えた」「騒々しく落ち着かなくなる」「とげとげしくなる」「ささいなことでケンカになる」「自己主張のできない子に目を向ける余裕がない」「指導員の目が行き届かない」「遊びや活動が制限される」などといった現状があり、「行きたくない」「退所したい」という子どももいます。

学童保育は、安全で一人ひとりの子どもに安定した安心感のある生活を保障する施設です。そのためには、指導員は一人ひとりの子どもを理解し、信頼関係を築きながら、必要な関わり、援助や働きかけを行うことが必要です。大規模化のなかで指導員を増やしたとしても、一人の指導員は全員の子どもたちを見なければならぬので、解決にはなりません。

＜学童保育の定員も増やすことができる＞（8ページ参照）

＜学童保育の定員＞で紹介したように、「自治体が決めた定員がある」「施設が独自に決めている定員がある」の合計は6割強です。

「定員の決め方」は、「子ども一人当たりの面積で決めている」「その他」（施設の広さ、実施場所に応じて、指導員の人数に応じて、学校の規模、利用ニーズ数に応じて）などになっており、利用児童が多くなければ、定員も増やすところも少なくありません。

定員があることが大規模化の歯止めには、必ずしもなっていないのが現状です。

自治体で決めている定員数

一律に決めている	259自治体	決めている定員数(回答数の多い順から)「40人」(56)「30人」(46)「70人」(34)「50人」(21)「35人」(12)「60人」(12)「80人」(8)「100人」(8)「90人」(8) 平均すると44.8人
学童保育によって幅がある	474自治体	少ない定員(回答数の多い順から)「40人」(144)「30人」(133)「20人」(83)「50人」(71)「60人」(26)など 多い定員(回答数多い順から)「80人」(130)「70人」(100)「60」(68)「50」(52)「100」(46)など

(2) 学童保育の本来の仕事としての「おやつ」を提供は8割にとどまる

＜おやつの提供＞

学童期の子どもたちの毎日の「生活の場」である学童保育では、健康や身体的な発達なども考えて、補食としてのおやつは欠かせません。

調査結果をみると、96.3%の学童保育でおやつがあります。ほとんどの学童保育で、おやつは提供されています。おやつを出していない学童保育の多くは、児童館のなかの学童保育にみられます。

ほとんどの学童保育でおやつはあるものの、おやつは誰が提供しているのかをみると、学童保育事業の本来の役割・仕事として提供されているのは8割弱です。保護者が用意するところがあるところも2割弱もあります。

おやつの有無(学童保育数) ()内は%

		2012年調査	
おやつがある	指導員が仕事として提供	13683	(76.9)
	保護者が用意し、指導員が提供	2560	(14.4)
	各保護者が学童保育に届ける	887	(5.0)
ない		653	(3.7)
合計		17783	(100.0)

(3) 指導員には資格が求められていない市町村が6割あり、研修も不十分

<採用時の資格要件>

指導員を採用するときの資格要件があるという自治体は4割です。

国の実施要綱・通知のなかで「放課後児童指導員の選任に当たって、児童福祉施設の設備及び運営に関する基準第38条に規定する児童の遊びを指導する者（注一児童館で働く「児童厚生員」のこと）の資格を有する者が望ましい」とされており、自治体でもこの資格を要件としているところがあります。

採用時の資格要件 ()内は%

	2012年調査
資格要件がある	556 (40.9)
ない	803 (59.1)
合計	1359 (100.0)

採用時に求められる主な資格 ()内は%

	2012年調査
幼稚園教諭	472 (85.2)
小学校教諭	445 (80.3)
保育士	489 (88.3)
中学・高校の教員	358 (64.6)
児童厚生員	209 (37.7)
回答自治体数	554 (100.0)

* 複数回答あり

なお、2005年に全国学童保育連絡協議会が行った「学童保育指導員の実態調査」(注)の結果では、「資格をもっていない」と回答した指導員は3割で、約7割の指導員が、保育士や教諭などの資格を持っていました。

現在勤務している指導員が持っている資格

持っている資格	割合
幼稚園教諭	35.5%
保育士	32.9%
中学・高校教諭	21.3%
小学校教諭	14.4%
その他(社会教育主事・社会福祉士など)	4.6%
なし	29.6%
未回答	0.2%

(複数回答あり)

(注) 全国学童保育連絡協議会が2005年12月に行った「指導員の实態調査」から。

無作為抽出で2800か所の学童保育を選び、そこに勤務する指導員約9400名を対象に調査。回答数は2917名(回収率31.0%)。

<自治体主催の研修>

自治体主催の新人研修はまだ1割強といった状況です。指導員は、3年間で半数が入れ替わっているという実態もあり、また、学童保育指導員の国の資格も定められておらず、養成機関もないなかでは、就業してから行われる研修がとても重要です。しかし、まだほとんどの自治体では実施されていないことの課題は大きいと言えます。

指導員に対する自治体の研修が行われているところは4割です。過去の調査と比べると増えていますが、まだ6割の自治体では研修が行われていません。

国は、1998年度から都道府県および政令市・中核市に対して指導員を対象とした研修に対す

る補助金を出しており、研修を行う都道府県等は増えていますが、すべての都道府県や政令市・中核市で実施されていなかったり、学童保育と指導員の増加、学童保育のある自治体の増加により、研修の開催が追いつかない実態があるようです。

指導員の仕事には、不断の研修・学習が必要だという理解がまだ十分ではない現状が反映されていると考えられます。

自治体主催の新人研修はあるか ()内は%

	2003年調査	2007年調査	2012年調査
新人研修がある	512(24.8)	146 (9.7)	190 (13.0)
新人研修はない	1554(75.2)	1352 (90.3)	1270 (87.0)
合計	2066(100.0)	1498 (100.0)	1460 (100.0)

指導員の研修に対して補助や援助をする自治体がようやく半数を超えました。都道府県が主催する研修会や全国学童保育連絡協議会や地域の学童保育連絡協議会等が主催する研修会等が増えていることも影響しています。

研修について ()内は%

		2003年調査	2007年調査	2012年調査
自治体主催の研修	ある	574 (27.8)	448 (29.6)	596 (40.7)
	ない	1492 (72.2)	1066 (70.4)	868 (59.3)
	計	2066 (100.0)	1514 (100.0)	1464 (100.0)
自治体から研修に対する補助	ある	898 (44.1)	700 (46.8)	800 (54.7)
	ない	1139 (55.9)	796 (53.2)	663 (45.3)
	計	2037 (100.0)	1496 (100.0)	1463 (100.0)

「自治体からの研修機会の保障や援助」については、「県主催の研修会への派遣」「全国指導員学校への参加費補助」「旅費の支給」などが多くありました。

4 市町村の施策はいまだ未整備のところが多い

(1) 学童保育の条例がある市町村は4割にとどまっている

<学童保育の所管>

国に制度がないなかで広がってきた学童保育は、1966年に文部省がはじめて国庫補助を行ったという経緯があります。また、学校施設を学童保育の実施場所として活用していることもあり、教育委員会所管の事業として実施されている市町村も2割あります。

学童保育事業をどこが所管しているか ()内は%

	2003年調査	2007年調査	2012年調査
首長部局	1660 (81.5)	1316 (81.0)	1289 (80.6)
教育委員会部局	368 (18.0)	306 (18.9)	311 (19.4)
その他(両方の所管)	10 (0.5)	2 (0.1)	0

<学童保育に関する条例の有無>

政府が、2012年8月に改定された児童福祉法では、学童保育の基準を条例で定めることになりましたが、半数以上の自治体では、学童保育に関する条例を初めて制定することになります。

学童保育事業に関する自治体の条例や要綱の有無 ()内は%

	2012年調査
条例がある	698 (47.1)
条例はないが要綱がある	552 (37.3)
条例も要綱もなく、予算だけ	41 (2.8)
その他(交付要綱、規則等だけ)	189 (12.8)
合計	1480 (100.0)

(2) 学童保育の運営基準・ガイドラインは6割の市町村にはない

<市町村がつくる運営基準やガイドライン>

学童保育に関する運営基準やガイドラインなどを策定している市町村は、回答した4割に満たないのが現状です。

また、「策定している」と回答した市町村のなかには、「国のガイドラインに準ずる」「県のガイドラインに準ずる」という市町村も少なくありませんでした。独自で策定しているところも、さらに少なくなっています。

学童保育についての基準やガイドラインの策定の有無

基準等の策定の有無	2012年調査
自治体として「最低基準」「運営基準」「ガイドライン」などを策定している	509 (37.2)
特にない	861 (62.8)
合計	1370 (100.0)

策定していても、その基準やガイドラインに拘束力があるのは半数にとどまり、目安や参考として策定しているところも回答のあった市町村の半数でした。

改定された児童福祉法では、学童保育の基準を条例で定めることとされましたが、条例で基準を定めている市町村は「基準やガイドラインを定めている」と回答した自治体の3割弱しかなく、基準の有無について回答した1370自治体では1割にも満たないというのが実態です。

策定している基準などの拘束力の有無

拘束力の有無	2012年調査
拘束力はある	251 (50.7)
拘束力はなく、目安や参考	244 (49.3)
合計	495 (100.0)

基準などは何で定めているか ()内は%

定めているもの	2012年調査
条例	120 (26.9)
規則	52 (11.7)
要綱	175 (39.2)
その他	99 (22.2)
合計	446 (100.0)

(参考) 条例で基準を定めているところは少ない

現在、学童保育に関する条例がある市町村の多くは、条例で次の事項が定められています。

①設置(目的)、②名称・位置、③対象児童・入所要件、④保育時間、⑤休所日、⑥保育料・減免措置、⑦入退所手続き。

さらに、わずかですが、いくつかの市町村では次の事項を定めています。

⑧職員(多くは「配置する」程度)、⑨資格、⑩運営・事業内容、⑪定員

条例に基づく施行規則についても、多くは対象児童・入所要件を詳しく、入退所の規定を詳しく、保育料と減免を詳しく書いているというのが大半です。

施設・設備に触れた条例・施行規則はほとんどないのが実態です。

(3) 実施形態は公営・委託が9割、運営主体は多様化している

<学童保育の事業形態、運営主体>

学童保育は、公立公営が40.1%、市町村の委託事業として実施が35.0%、市町村の代行業業(指定管理者制度を導入)として実施が10.3%であり、9割弱が市町村に責任ある事業として実施されています。

民間企業が運営しているところは少しずつ増えていますが(2010年176か所、2011年265か所、2012年323か所)、大半は市町村からの委託事業や指定管理者制度で受託(代行)しているところです。公的資金が入っていない民間企業運営はわずかです(約30か所)。

学童保育の運営主体

運営主体	か所数	割合	2007年比	備 考
公立公営	8,369	40.2%	-4.0%	市町村が直営している
社会福祉協議会	2,203	10.6%	-0.7%	半数は行政からの委託(1208か所)
地域運営委員会	3,864	18.5%	+1.7%	多くが行政からの委託(2428か所)
父母会・保護者会	1,404	6.7%	-2.2%	行政からの委託が多い(850か所)
法人等	4,666	22.4%	+6.0%	私立保育園(1144か所)、私立幼稚園(274か所)、保育園を除く社会福祉法人(964か所)、保護者等がつくるNPO法人(1254か所)、民間企業(323か所)、その他(707か所)
その他	340	1.6%	-0.8%	
合計	20,846	100.0%		

(注) 地域運営委員会とは……地域の役職者(学校長、自治会長、民生委員など)の方々や父母会の代表などが運営委員会を構成し、行政からの補助金や委託料の受け皿となって学童保育を運営している組織・団体です。日常の運営は父母会が行っているところが大半です。

市町村の事業形態 ()内は%

事業形態	学童保育数
公立公営(市町村の直営)	8369 (40.1)
市町村の委託事業	7306 (35.0)
同 補助事業	2477 (11.9)
代行事業	2138 (10.3)
市町村からの補助なし	216 (1.1)
その他	340 (1.6)
合計	20846 (100.0)

法人等の種類 ()内は%

法人等の種類	2007年調査	2012年調査
私立保育園	953 (37.8)	1144 (24.5)
私立幼稚園等の学校法人	147 (5.8)	274 (5.9)
その他の社会福祉法人	471 (18.7)	962 (20.6)
NPO法人	457 (18.1)	1254 (26.9)
民間企業	69 (2.7)	323 (6.9)
その他・不明	425 (16.9)	709 (15.2)
合 計	2522 (100.0)	4666 (100.0)

<指定管理者制度による代行>

「公の施設」の管理を、民間企業も参入させて「効率的」にすることをねらいとした制度として総務省が導入を進めたのが「指定管理者制度」です。

これは、本来は「施設の管理業務」のための仕組みですが、学童保育のように施設管理業務

ではない分野にまで導入がすすんでいます。

数年ごとに委託先の変更が求められる制度で、安定性・継続性が求められる子どものための施設にはなじみません。また、児童福祉施設ではなく「児童福祉事業」として位置づけられている学童保育には、そもそも導入することも間違いと考えられます。

2010年12月に総務省から、「指定管理になじまない施設」にまで導入することのないよう適切な対処を求める通知が自治体に出されたこともあり、指定管理者制度を導入するところは、ここ数年あまり変化は見られません。

指定管理者制導入数の推移 ()内は%

	2007年調査	2010年調査	2011年調査	2012年調査
社会福祉協議会に代行	645	901	1003	966
地域運営委員会に代行	166	202	198	212
父母会・保護者に代行	110	117	84	98
法人等に代行	498	718	886	862
合計数(全体数との比率)	1419(8.5%)	1938 (9.8%)	2171(10.7%)	2138(10.3%)

<運営主体の多様化>

ひとつの自治体のなかでも、複数の施策、複数の異なる運営主体で実施する学童保育がある市町村が増えています。

運営主体別の自治体分布状況 (割合:2012年調査 学童保育のある1600市町村との比)

	2007年調査	2012年調査	増減
公立公営の学童保育がある市町村数	910 (56.0%)	954 (59.6%)	+ 3.0
社会福祉協議会運営の学童保育がある市町村数	158 (9.7%)	227 (14.2%)	+ 4.5
地域運営委員会運営の学童保育がある市町村数	233 (14.3%)	285 (17.8%)	+ 3.5
父母会運営の学童保育がある市町村数	197 (12.1%)	265 (16.6%)	+ 4.5
法人運営の学童保育がある市町村数	309 (19.0%)	646 (40.4%)	+21.4
その他の運営の学童保育がある市町村数	49 (3.0%)	88 (5.5%)	+ 2.5

()内は%

(4) 公費負担、助成金(委託料・補助金)は実態に見合わず少ない

<公営の運営経費>

公立公営の場合に自治体がどの程度の費用をかけているのかを調べています。質問に回答のあった市町村は732自治体でした(該当する自治体数の76.3%の回答率)。

平均的なところでは、これに保護者からの保育料を足して、約100万円程度が運営経費だと見込まれます。

しかし、回答では300万円未満から2000万円以上と大きな開きがありました。指導員の待遇や配置人数によって運営経費が大きく左右されています。

公営の1施設あたりの年間支出経費額 ()内は%

年間支出金額	2007年調査	2012年調査
300万円未満	207 (22.9)	127 (17.4)
300万円以上 ~ 500万円未満	299 (33.0)	224 (30.6)
500万円以上 ~ 700万円未満	158 (17.4)	169 (23.1)
700万円以上 ~ 1000万円未満	116 (12.8)	120 (16.4)
1000万円以上 ~ 1500万円未満	74 (8.2)	61 (8.3)
1500万円以上 ~ 2000万円未満	29 (3.2)	17 (2.3)
2000万円以上	23 (2.5)	14 (1.9)
合計	906 (100.0)	732 (100.0)
平均額	589万円	608万円

<助成金(委託料・補助金)の金額>

公営以外で自治体からいくらの助成金(委託料・補助金など)が出ているかとの質問に回答のあったのは684市町村です。該当する市町村の77.0%の回答率でした。

自治体からの補助金額 ()内は%

補助額(円)	2007年調査	2012年調査
100万未満	56 (6.3)	21 (3.1)
100万~200万未満	167 (18.7)	55 (8.0)
200万~300万未満	191 (21.4)	117 (17.1)
300万~400万未満	151 (16.9)	127 (18.6)
400万~500万未満	103 (11.6)	133 (19.4)
500万~700万未満	91 (10.2)	127 (18.6)
700万~1000万未満	54 (6.1)	55 (8.1)
1000万~1500万未満	46 (5.2)	35 (5.1)
1500万~2000万未満	21 (2.4)	9 (1.3)
2000万以上	11 (1.2)	5 (0.7)
合計	891 (100.0)	684 (100.0)
平均額	430万円	485万円

しかし、年間の運営費を捻出するために指導員の待遇面で大きなしわ寄せをせざるを得ない父母会運営の学童保育でも、年間1000万円前後の運営費がかかります(支出経費の多くは人件費)。

(5) 市町村が今後の計画としていること

<学童保育について市町村が今後の計画としていること>

自治体としての今後の計画 [複数回答あり] ()内は%

今後、計画しているもの	回答数
運営方法(運営主体や開設時間、対象児童等)の見直しなどのあり方を検討する	480 (45.4)
指導員の資質向上のための研修の実施	457 (43.2)
学童保育の整備目標・整備計画を立てる	289 (27.3)
安全対策指針や安全対策マニュアルをつくる	263 (24.9)
保護者等にニーズ調査をする	226 (21.4)
学童保育の運営基準やガイドラインをつくる	174 (16.4)
保護者の参画や協力・連携をすすめていく	174 (16.4)
学童保育のサービス内容などの情報公開を進めていく	74 (7.0)
苦情処理システムを構築していく	42 (4.0)
その他	72 (6.8)

* 回答した自治体数は1058

5 「児童館内の学童保育」と「放課後子どもプラン」の策定状況

(1) 児童館内の学童保育のなかには「一体化」型もまだ残る

<児童館内の学童保育>

2012年5月現在、児童館内で実施している学童保育は、全体の13.0%にあたる2700か所です。児童館は現在、全国に約4300館（2011年10月現在、厚生労働省調べ）ありますから、6割以上の児童館のなかで学童保育が実施されています。

児童館内で学童保育を実施する場合は、それぞれ別の施策として位置づけ、自由来館児童と区別して、毎日生活する施設として必要な「専用室」「専任指導員」「登録制・出席確認」「おやつ」「固有のプログラム」が保障される必要があります。

大半のところで、学童保育として実施されていますが、なかには「一体的」に運営されている児童館もあります。それぞれの役割が果たせるよう整備していくことが必要です。

	2012年調査
登録制になっている	406 (93.8)
登録制になっていない	27 (6.2)
合計	433 (100.0)

	2012年調査
出席確認はある	381(100.0)
出席確認はない	0
合計	381(100.0)

留守家庭児童のための専用室の有無

	2012年調査
専用室がある	354 (82.3)
専用室がない	76 (17.7)
合計	430 (100.0)

()内は%

専用室がない場合、毎日学校から帰ってくる生活の場としては最低限、子どもたちが自分のカバンや私物を入れる各自のロッカーが不可欠です。4%の児童館ではまだ専用室もカバン置き場もない現状は早急に改善が必要です。

8割強の自治体では、児童館内の学童保育には専任の指導員が配置されています。しかし、2割弱は「特に専任や担当を決めていない」実態はあります。この点は改善が必要です。

留守家庭児童のためだけの専任指導員の配置

専任指導員の配置	2012年調査
毎日同じ職員が専任としている	219 (50.0)
ローテーションだが専任がいる	137 (31.2)
特に専任や担当を決めていない	66 (15.0)
その他	17 (3.8)
合計	439 (100.0)

*「その他」は、「児童館職員が兼任」等が多い。

()内は%

留守家庭児童のためのおやつの有無

おやつ提供	2012年調査
学童保育として提供	262 (60.1)
父母会が提供	60 (13.8)
各家庭が用意	24 (5.5)
ない	90 (20.6)
合計	436 (100.0)

()内は%

学童保育について独自の施策の有無

学童保育の施策	2012年調査
児童館のなかに規定がある	56 (12.9)
児童館施策とは別に施策がある	252 (58.1)
特にない	121 (27.9)
その他	5 (1.1)
計	434 (100.0)

()内は%

学童保育の独自のプログラムの有無

独自のプログラム	2012年調査
プログラムがある	316 (71.8)
特にない	121 (27.5)
その他	3 (0.7)
合計	440 (100.0)

()内は%

(2) 「放課後子どもプラン」を策定している市町村は少ない

<「放課後子どもプラン」の策定>

2007年度から文部科学省と厚生労働省が連携して総合的な放課後対策である「放課後子どもプラン」を推進することとなりました。国は各市町村ごとに計画を策定するよう求めていました。しかし、「放課後子どもプラン」を策定している市町村は2割弱で、しかも、多くは2012年度までか、もしくはそれ以前までで終了しており、2013年度以降のプランを策定していると回答している市町村はわずかでした。

2012年「放課後子どもプラン」の策定について ()内は%

		回答市町村数	何年度まで策定しているか
策定している	234 (17.8)	→	2012年度以前まで 17
策定していない	1038 (78.9)		2012年度まで 15
その他	43 (3.3)		2013-2014年度まで 32
合計	1315 (100.0)		有効回答数 64自治体

「放課後子どもプラン」は、当初は、文部科学省が補助金を出す「放課後子ども教室」と厚生労働省所管の学童保育の二つの事業を、すべての小学校区で「一体的あるいは連携」して推進するものでした。

全国学童保育連絡協議会は、二つの事業はそれぞれの役割・目的が異なるために、「一体化」すれば学童保育の役割が果たせなくなるとの立場から、「一体化ではなく連携」を求めてきました。

「放課後子ども教室」は、2009年度の文部科学省予算から「学校・家庭・地域の連携協力推進事業」のメニューの一つとして、市町村の実情に応じて選択して実施できる事業と位置づけがかわりました。また、2012年度の文部科学省予算では、「学校・家庭・地域の連携協力推進事業」のメニューの一つである「学校・家庭・地域の連携による教育支援活動促進事業」のひとつの事業として地域の実情に応じて実施していくものとなっています。

政府の新しい子育て支援策の検討のなかでは、学童保育の拡充を推進する方針となりました。

学童保育を拡充するための課題

1 学童保育の制度の拡充が必要です

<働きながら子育てする保護者の切実な願いで生まれた学童保育>

学童保育は、戦後、働きながら子育てする保護者の切実な願いで生まれ、全国各地に広がってきました。戦後制定された児童福祉法には、保育所については「保育に欠ける児童がいれば市町村は保育しなければならない」と保育の実施義務が定められましたが、学童保育の位置づけはなされませんでした。しかし、保育所を卒園したわが子のために保護者は保育所と同じように安心して預けられる施設として学童保育を求めました。

しかし政府は長い間、学童保育の必要性を認めてきませんでした。学童保育に対する国の制度化を求める全国学童保育連絡協議会の国会請願（国会で三度採択されている）に対する回答は、「留守家庭児童対策は児童館や校庭開放などで対応できるので、学童保育の制度化は必要ない」というものでした。

遊び場としての児童館や校庭開放では、留守家庭児童の放課後等の「安全で安心して過ごせる生活」を保障できるわけもなく、学童保育を求める切実な保護者の願いと働きかけによって、全国各地に学童保育が開設され、自治体も整備するようになりました。

<1998年に法制化されたが、課題もあった>

国は、少子化対策、仕事と子育ての両立支援を政策の重要課題と位置づけるようになり、学童保育についての方針を転換して、学童保育の必要性を認め、1997年の児童福祉法改正によって学童保育は法制化されました（1998年4月施行）。また、第2種社会福祉事業にも位置づけられて、福祉事業としての拡充を図ることとされました。

法制化は、①公的責任があいまい、②最低基準が定められていない、③財政措置が不十分、という問題点のあるものでしたが、国と地方自治体にも一定の責任のある「公の事業」として学童保育が認められたことは、画期的な意義を持っています。

以後、国の少子化対策の柱の一つとしても位置づけられ、毎年のように補助金額が引き上げられ、施策が改善されてきました（小規模、障害児受け入れ、指導員研修、長時間開設、施設整備などの補助金を創設・増額など）。

また、地方自治体でも学童保育を設置する動きが広がり、学童保育と入所児童は急速に増えてきました。

<学童保育の必要性が高まるなかで、量的な拡大と質的な拡充が大きな課題に>

学童保育の必要性が高まり、入所児童数が激増するなかで、2007年に総合的な放課後対策「放課後子どもプラン」の推進と質の確保を図るために「放課後児童クラブガイドライン」が策定され、政府の「新待機児童ゼロ作戦」「子ども・子育てビジョン」などで、量的な拡大が目標化されるようになり、2008年から始まった社会保障審議会少子化対策特別部会、そして2010年から始まった「子ども・子育て新システム検討会議」で、学童保育の制度の見直しが検討されるようになりました。

そして、2012年8月10日に国会で三党合意による「子ども・子育て関連3法」が可決成立しました。

学童保育の制度の抜本的な拡充によって、学童保育の量的な拡大、質的な拡充が求められて

います。

2 量的な拡大、質的な拡充が急務の課題

(1) まだまだ不足している学童保育

学童保育は2012年5月1日現在、1598市区町村に2万846か所あり、利用児童数は84万6967人となりました（全国学童保育連絡協議会調査）。1998年に児童福祉法に位置づけられて（法制化）以後の14年間で、施設数は2.1倍、入所児童数は2.5倍に増えています。

新1年生の入所児童数は約29万人で、同学年の子どもの25%が学童保育に入所するようになりました。しかし、母親が働いている低学年児童は6割以上であり、年々増え続けていることから比べると、学童保育が必要なのに入所できない子どもたちがたくさんおり、必要なのに利用できない「潜在的な待機児童」は50万人以上と推測されます。

入所児童数は、2004年から2008年までは毎年、5万人前後増加していました。しかし、2008年以降は年々増加が緩やかになってきました。この4年間で入所児童数は4万5529人増にとどまっています。

入所児童数がそれほど増えていなかったのは、学童保育は保育所と異なり、国に最低基準（望ましい規模で整備することなどの定め）がないこと、保育料の減免制度がなく、また、自治体にもないところが少なくないこと、国から市区町村に対する補助金が少なく、市区町村が学童保育の整備に消極的なこと、市区町村の責任として「利用の促進の努力義務」しかないことなど、国の制度が不十分であり、私たちが求める制度として確立されていないことなど、学童保育の施設や運営の整備の立ち後れが大きな要因となっています。実施責任を明確にし、最低基準を示すなど、学童保育の制度の拡充と、それを保障する財政的な予算措置が必要です。

(2) 学童保育の公的責任が不明確

国は2007年に「放課後児童クラブガイドライン」を策定したものの、法的拘束力のある基準は策定しておらず、財政措置も少なく、公的責任もあいまいなままです。

学童保育は、事業目的・対象児童・規模・職員配置基準・施設基準・開設時間・事業内容・安全対策等についての「設置・運営基準」が定められる必要があります。しかし現状では、国も多く自治体でも「設置・運営基準」のないことは大きな問題です。そして、このことは、大きな地域格差を生む要因にもなっています。

小学校数と比べた設置率にも、市区町村によって大きな差が生まれています。大規模な学童保育の分割が進んだことにより、1小学校区に1か所以上学童保育がある市区町村は全体の半数となり、1小学校区に複数設置している市区町村も3割弱に増えました。しかし、学童保育がない町村も含めて設置率が50%未満の市区町村はまだ全体の4分の1もあります。

(3) 施設・設備などの条件整備は遅れている

① 大規模な学童保育が少なくない

大規模な学童保育が少なくありません。学童保育を必要とする家庭が増えているにもかかわらず整備が遅れていたこと、国や自治体においても規模の上限や定員が定められていなかったことが原因です。71人以上の大規模学童保育への補助金の打ち切り方針や減額、各市町村・学童保育での分割促進の取り組みなどで、71人以上の学童保育の分割が一定すすみました。しかし、まだ1300か所以上あること、40人以下は全体の半数にとどまっているなどの現状があります。

② 貧困な施設・設備

生活の場として施設・整備が整っている学童保育はまだまだ少ないのが現状です。「耐震強度がない古い民家を利用」「民家で、40人を超える子どもにトイレがひとつしかない」「外遊び場がない」「足洗い場がない」等の実態があります。また、設置場所として最も多い小学校の余裕教室利用施設でも、財産処分をすることなく、間借りの借りにしているところが多いことから、「台所設備がない」「1教室分なので静養スペースがあってもついたてやカーテンで区切るだけ」「靴箱や傘立てがない」「床が堅いまま」等であり、他の施設と共通して「1人1.65㎡もない狭い施設」「専用トイレがない」などの実態があります。

③ 指導員に関する諸条件

指導員に関わる諸条件の整備は全般的にたいへん遅れています。指導員の仕事内容が明確にされておらず、配置人数・勤務時間・専任体制・常勤体制・研修・賃金などの労働条件が、子どもたちの毎日の生活に責任を持って勤務できるように整備されていない地域も少なくありません。ローテーション勤務、非正規雇用、打ち合わせや準備時間、引き継ぎもない短時間勤務、公的な継続した研修の保障がないなどの課題も山積しています。

年収150万円未満の指導員が6割以上いること、非正規職員で午後からの勤務の指導員が7割に及んでいること、社会保険加入が6割、勤続年数に応じた昇給がないが5割など、大変厳しい雇用や待遇で働く指導員が多くいます。

子どもたちが安心して生活できる学童保育をつくるためには、指導員に関わる次の5点の課題が解決されることが必要です。

- ・ 指導員の仕事の確立。
- ・ 「専任・常勤・常時複数」配置という配置基準の確立と、その財政的保障。
- ・ 指導員が安心して働き続けられるような労働条件の向上。
- ・ 指導員の専門性を向上させていくための研修の充実、研修体系の確立。
- ・ 学童保育の役割を果たせる指導員が安定的に確保されるための公的な資格制度、養成機関の整備。

これらのことについて、国や自治体が公的な責任で整備を行い、指導員の社会的地位の向上を図ることが必要です。

④ 開設日・開設時間

開設日・時間は延びているものの、まだ不十分です。ほとんどの学童保育が平日や長期休業中も開設していますが、土曜日に開設していない市区町村がまだ1割弱あります。学童保育から自宅への下校時の安全確保のために保護者のお迎えが増え、終了時刻が延びています。しかし、まだ全体の5割が午後6時には閉所しています。保護者の勤務形態の多様化に伴って、「もっと遅くまで開設してほしい」という声が多くなっています。開設時間の延長により、指導員の就業時間との関係や子どもの生活時間との関係が課題となっています。

⑤ 対象学年

6年生まで利用できる学童保育は増えています。しかし、「3年生まで」という学童保育もまだ5割弱ありますし、大規模化を解消することを理由として、高学年の子どもの「入所を制限する」自治体もあります。2012年の児童福祉法改定により、今後、高学年の受け入れが進むことが期待されます。

⑥ 障害のある子どもの入所

障害のある子の入所の要望は強まっています。受け入れ施設数（約1万250か所）、入所児童数（約2万2600人）ともに、5年前と比べて1.8倍に増加しています。しかし、条件整備があまり進んでいません（補助金加算や指導員加配があるのは7割強の市区町村）。現場に大きな負担がかかっています。国の補助金の補助単価はまだまだ低く、また、受け入れ人数に応じた

増額もないことが問題となっています。

⑦保護者負担

父母会・保護者会が運営している学童保育では、少ない補助金・委託料（2012年調査によると、1施設平均485万円）のなかで、指導員が働き続けられるよう、待遇改善の努力を重ねています。しかし、運営費を捻出するために保育料が高額になったり、バザー等の財政活動に年中追われているところもあるなど、保護者に多大な負担がかかっています。

公営でも保育料を値上げや有料化する地域もあり、保護者の負担が大きくなっています。有料化によって学童保育を退所せざるを得ない家庭も生まれています。

3 国の制度を拡充して、市町村が学童保育の整備を行えるように

(1) 学童保育の量的・質的な拡充の方向

国は、2005年頃から学童保育の量的な拡大、質的な拡充に取り組んでいます。

- 2007年から「放課後子どもプラン」で「すべての小学校区に学童保育を整備」
- 学童保育の量的拡大、大規模施設の分割、障害児受入促進、施設整備費の創設を含む国の補助金の増額、「生活の場」としての質の向上をめざした「放課後児童クラブガイドライン」（2007年）の策定。「ガイドライン」で、初めて指導員の仕事・役割を示した。
- 「新待機児童ゼロ作戦」（2008年）で「10年間で学童保育の利用児童を3倍に増やす」
- 「子ども・子育てビジョン」（2010年）で、学童保育の入所児童数を2017年度末に129万人とする。「放課後児童クラブガイドライン」を踏まえて「質的な向上」をめざす。

しかし、国の制度の抜本的な拡充がなされなければ、目標の達成は難しいものがあります。

量的な拡大でも、国の目標は2010年度から2015年度までの5年間で30万人増やすというものでしたが、2007年からの5年間で増えた入所児童数は10万人にとどまっています。また、前述したように条件整備は遅れたままです。

(2) 「子ども・子育て支援法」と「児童福祉法改定」では、学童保育の拡充の方向で具体化が図られることが求められている

そういう流れの中で、2008年から国は、学童保育の制度の見直しの検討も始めました。

- 2008年から2009年に社会保障審議会少子化対策特別部会で初めて制度の見直しを検討。
- 2010年から2012年に「子ども・子育て新システム検討会議」で制度見直しを検討。

そして、「子ども・子育て関連3法」が、2012年8月10日に国会で可決・成立（三党合意）され、いま政府は、2015年（平成27年）4月1日からの施行をめざして、そのための準備をすすめています。

「子ども・子育て支援法」と「児童福祉法」の改定によって次のように学童保育も大きく変わる可能性があります。

<「子ども・子育て支援法」で学童保育に関する事項>

- ① 学童保育を市町村が行う「地域子ども・子育て支援事業」（市町村事業）として位置づけた。
- ② 学童保育の整備計画を含む「地域子ども・子育て支援事業計画」の策定を市町村に義務づけた。
- ③ 学童保育への補助金は、市町村の「地域子ども・子育て支援事業計画」に基づいて支出される交付金として出される。

- ④ 財源となる交付金は、国から市町村への直接補助となり、都道府県は予算の範囲内で補助する仕組みとなる。
- ⑤ 国に「子ども・子育て会議」を設置し、子育て支援に関わる重要事項を検討する。あわせて都道府県と市町村にも同じような「地方版子ども・子育て会議」を設置し（努力義務）、子育て支援を推進する。
- ⑥ 法律の附則に「指導員の処遇の改善、人材確保の方策を検討」が盛り込まれた。
「質の高い教育・保育その他の子ども・子育て支援の提供を推進するため、幼稚園教諭、保育士及び放課後児童健全育成事業に従事する者等の処遇の改善に資するための施策の在り方」「人材確保のための方策について検討を加え」「所要の措置を講ずる」

＜児童福祉法の改定による学童保育に関わる事項＞

- ① 対象児童を6年生までの「小学生」に引き上げる。
- ② 国や都道府県・市町村以外が学童保育を実施する場合には市町村の届け出を必要となる。
- ③ 国としての学童保育の基準を省令で定め、市町村は国の定める基準に従い、条例で基準を定める。「指導員の資格」と「配置基準」は国が決めた基準に従って市町村の基準を定める（最低基準とする）。それ以外の基準（開設日・開設時間・施設の基準など）は、国の基準を参酌（参考にする）して基準を定める。ただし、「基準は、児童の身体的、精神的及び社会的な発達のために必要な水準を確保するものでなければならない」。
- ④ 市町村長は、条例で決めた基準の維持のために実施者に報告を求め、検査などを行う。
- ⑤ 市町村は、余裕教室等の公有財産の貸し付け等を積極的に行い、実施の促進を図る。

(3) 学童保育の量的拡大、質的な拡充が図られるような具体的な制度の構築を

学童保育に関わる国の制度の変更によって、今後、市町村が、学童保育の量的・質的な拡充を図る事業計画を立て、学童保育の質的拡充が図られる基準を定め、十分な財政措置を行っていくことが必要です。

そのための国の制度・仕組みをしっかりと整備していくことが求められています。

4 学童保育の課題と私たちの要望

全国学童保育連絡協議会では、学童保育の制度の拡充と財政措置を求めて、2012年12月に厚生労働大臣宛に次の要望を出しました。

こうした私たちの要望が、一日も早く実現されることを強く願っています。

公的責任において学童保育を抜本的に拡充することおよび予算の大幅増額を求める要望

- 1 学童保育(放課後児童クラブ)に対する市町村の実施責任を明確にし、運営の安定性・継続性を保障する制度になるよう要望します。
 - (1) 学童保育の「公的責任」「最低基準」「財政措置」を明確にし、学童保育を児童福祉施設として位置づけた国の制度としてください。
 - (2) 市町村の実施責任を明確にした制度としてください。
 - (3) 国の財政措置が強化される制度としてください。
 - (4) 施設や指導員など、学童保育に必要な不可欠な内容の最低基準を法的に整備してください。
 - ① 学童保育施設の最低基準を決めて「生活の場」にふさわしく整備してください。
 - ② 指導員の配置基準を決めて、常勤配置ができる制度を要望します。

- ③ 指導員の公的資格制度を創設し、養成機関を整備してください。
- ④ 「最低基準」を定める際は、現在ある学童保育の切り捨てや切り下げがないよう、全体の底上げを図るものとして定めてください。

2 法律の施行までに具体化する細部の内容について、学童保育が拡充される内容となるよう、次の点を要望します。

- (1) 学童保育の実施責任については、市町村の役割・責任をより明確にし、強化してください。また、都道府県の責任を強化してください。
- (2) 「地域子ども・子育て支援事業計画」の基本指針の策定にあたっては、量的な拡大だけでなく、規模・指導員配置・施設設備・開設時間・障害のある子どもの受け入れ・保育料の減免措置など、質の拡充が図られるようにしてください。
- (3) 国が定める学童保育の基準については、常勤指導員の常時複数配置などを求めて提言している全国学童保育連絡協議会の「私たちが求める学童保育の設置・運営基準」の内容が取り入れられるよう要望します。
また、国が学童保育の基準を検討する際には、全国学童保育連絡協議会も含めた検討組織で検討することを要望します。
- (4) 国が設置する「子ども・子育て会議」に、学童保育関係者の代表（保護者・指導員・運営者の代表）として全国学童保育連絡協議会を参画させてください。

3 学童保育の運営に必要な補助金の大幅な増額と新たな補助金の創設を要望します。

- (1) 来年度予算の概算要求額を引き下げず、さらに大幅に増額してください。
- (2) 現在、運営費の補助単価の大半を占めているのは指導員の人件費ですが、指導員が「常勤配置」できるように大幅に引き上げてください。
- (3) 次の項目に関する補助金を、新設・増額してください。
 - ① 施設整備費（単独整備費、放課後児童クラブ環境整備費）の補助単価と総額を、実際にかかる費用に合わせて増額してください。また、土地取得にかかる費用も補助してください。
 - ② 障害のある子どもの受け入れ促進のために、常勤配置ができる人件費の補助とするとともに、障害のある子どもの人数に応じて指導員の加配ができる補助金にしてください。
 - ③ 経済的に厳しい家庭の保育料負担が軽減されるよう減免措置を新たにつくってください。
 - ④ 児童数が10名未満の学童保育への補助を新たにつくってください。また、20人未満の学童保育の補助単価を大幅に引き上げてください。
- (4) 地方自治体の負担軽減のために国の負担率を大幅に引き上げることや特別な財政措置を図ってください。当面、国の負担率を2分の1に引き上げてください。

4 東日本大震災および原発事故で被災した地域の学童保育の復旧・復興と、学童保育の利用家庭の支援のために特別な財政措置を図ってください。（詳細項目は省略）

- (1) 東日本大震災で被災した地域の学童保育が一日も早く平常の状態でも再開し、復旧できるように、国として万全の措置を講じてください。
- (2) 被災した地域の子どもたちが安心して学童保育に通えるように、学童保育の安定的な運営ができるよう特別な財政措置を図ってください。
- (3) 原発事故による放射線被害から学童保育の子どもと家庭を守るため、特別な措置を講じてください。
- (4) 学童保育の防災・安全対策について国としての指針を定めてください。

ぜんこくがくどうほいくれんらくきょうぎかい
全国学童保育連絡協議会の紹介

全国学童保育連絡協議会は、学童保育の普及・発展を積極的にはかり、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1967年に結成した民間の学童保育専門団体です。

全国学童保育研究集会や全国学童保育指導員学校の開催、学童保育に関する調査研究、『学童保育ハンドブック』などの刊行物の発行、月刊『日本の学童ほいく』の発行、『テキスト・学童保育指導員の仕事』の発行などを通じて指導員の研修活動にも積極的に取り組んでいます。

基本的な会員は都道府県にある学童保育連絡協議会です。現在、40都道府県にあります。都道府県の連絡協議会は、市区町村の連絡協議会を会員とし、また、市区町村の連絡協議会は、公営や民営を問わず各学童保育や父母会・保護者会、指導員などから構成されています。各県単位でも指導員研修会や研究集会などに取り組んでいます。会の主な運営資金は、会費と月刊誌の収入です。

【連絡先】〒113-0033 東京都文京区本郷2-26-13 TEL03(3813)0477 FAX03(3813)0765
 Eメール zghrk@xui.biglobe.ne.jp HP <http://www2s.biglobe.ne.jp/~Gakudou>

＜主な活動＞

◆全国学童保育指導員学校の開催（2012年開催）

会 場	日 程	会 場	受講者数
北海道会場	6月17日（日）	札幌市・かでの2.7	378人
東北会場	11月3日（祝）	仙台市・宮城学院女子大学	525人
北関東会場（茨城県）	6月17日（日）	水戸市・茨城大学	814人
南関東会場（三多摩）	6月3日（日）	国分寺市・東京経済大学	822人
西日本会場（京都会場）	6月17日（日）	京都市・京都教育大学	1016人
西日本会場（岡山会場）	6月3日（日）	岡山県津山市・美作大学	403人
四国会場	6月24日（日）	高松市・高松テルサ	355人
九州会場	9月30日（日）	福岡県春日市・クローバープラザ	849人
			計 5162人

◆第47回全国学童保育研究集会の開催（埼玉県）（5798人参加）

2012年10月6日（土）～7日（日） さいたまスーパーアリーナ・獨協大学

◆月刊『日本の学童ほいく』の編集・発行（1974年創刊、年間定期購読者4万2000人）

◆実態調査活動 ①学童保育数調査（毎年実施）②学童保育の詳細な実態調査（最新は2012年）
 ③指導員の実態調査（最新調査は2005年実施）④都道府県の単独事業の実施状況調査ほか

◆単行本・資料の発行 ＜最近の刊行物＞

2007年『よくわかる放課後子どもプラン』（㈱ぎょうせい）『2007年 実態調査のまとめ』『連絡協議会ハンドブック』『学童保育情報2007-2008』

2008年『指定管理者制度は学童保育になじまない』『学童保育情報2008-2009』『学童保育の拡充を求める1万2000人の声』『学童保育の新設・分割の手引き』

2009年『学童保育情報2009-2010』『改定版 テキスト 学童保育指導員の仕事』

2010年『入門ガイド 発達障害児と学童保育』（全国学童保育連絡協議会編集協力）
 『指導員の公的資格制度を求めて』『学童保育情報 2010-2011』

2011年『学童保育情報 2011-2012』

2012年『学童保育情報 2012-2013』

◆政府や国会、関係団体への陳情など

◆その他 学童保育の情報の収集・発信、相談活動、各種研修会の開催、研究活動

提言「私たちが求める学童保育の設置・運営基準」「学童保育の保育指針（案）」「指導員の研修課目（試案）」などをまとめ、発表しています。