

学童保育の条例や基準の現状

*この資料は、今回の5月全国合宿研究会用にまとめたもので、今後、修正等を行い、完成版は5月末に『学童保育の実態と課題～2012年版 実態調査のまとめ～』として出します。

<学童保育に関する条例や要綱の有無>

行政内部の規則である要綱によって実施しているところが多いのですが、議会で定めた条例をもとに実施されている割合は、2007年調査と比べて増えています。

学童保育事業に関する自治体の条例や要綱の有無(自治体数) 複数回答あり ()内は%

	2003年調査	2007年調査	2012年調査
実施(設置)条例がある	553 (27.1)	623 (37.6)	674 (43.5)
施設管理条例がある	175 (8.6)	131 (7.9)	102 (6.6)
実施(設置)要綱がある	1090 (53.5)	801 (48.3)	734 (47.4)
補助金交付要綱がある	190 (9.3)	220 (13.3)	282 (18.2)
要項・要領・しおりがある	355 (17.4)	366 (22.0)	396 (25.5)
予算のみ	107 (5.3)	42 (2.5)	41 (2.6)
その他	126 (6.2)	53 (3.2)	119 (7.7)
回答自治体数	2037	1657	1550

次の表のように、条例を持つ自治体はあまり変わっておらず、依然として半数以下の現状です。

政府が、2012年8月に改正した児童福祉法では、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(自治体数) ()内は%

	2003年調査	2007年調査	2012年調査
条例がある	728 (34.3)	754 (45.5)	698 (45.1)
条例はないが要綱がある	1172 (55.2)	737 (44.5)	552 (35.9)
条例も要綱もなく、予算だけ	103 (4.9)	42 (2.5)	41 (2.6)
その他(交付要綱、規則等だけ)	120 (5.6)	124 (7.5)	189 (12.2)
合 計	2123 (100.0)	1657 (100.0)	1550 (100.0)

<学童保育の運営基準・ガイドライン>

全国学童保育連絡協議会は、国や自治体に学童保育の設置・運営基準の策定をこれまでも求めてきました。

2004年に厚生労働省は、国会議員の質問に答えるために、すべての都道府県と学童保育がある市町村に「明文化した施設整備の基準があるかどうか」を調べました。その結果、埼玉県と東京都を含むわずか45自治体のみが部分的な施設基準を定めているに過ぎないことが明らかになりました。

2004年に「埼玉県放課後児童クラブ運営基準」(ガイドライン)を策定した埼玉県をはじめ

として、2005年度には石川県と岐阜県、2006年度には東京都と千葉県、栃木県、2007年度には徳島県、長崎県、沖縄県、2008年度には青森県、群馬県、熊本県、2009年度には静岡県、長野県、2010年度には神奈川県、富山県、高知県、2011年度には佐賀県ができました。

市町村では、さいたま市が学童保育の実施要綱の中に「運営基準」を盛り込み、学童保育の適正規模化をすすめています。このほか北海道函館市、埼玉県上尾市、茨城県笠間市、千葉県八千代市、神奈川県逗子市、滋賀県野洲市、神戸市、岡山県津山市、徳島県小松島市などでも運営基準などがつくられています。

2007年の実態調査では、「最低基準を定めている」(123自治体)、「運営基準を定めている」(406自治体)、「ガイドラインを策定している」(40自治体)で、「何もない」と回答したのは794自治体(学童保育がある自治体の6割)でした。

2007年調査 運営基準やガイドラインの策定の有無 ()は%

質問選択肢	2007年調査
自治体として「最低基準」を定めている	123 (9.0)
自治体として「運営基準」を策定している	406 (29.8)
自治体として「ガイドライン」を策定している	40 (2.9)
特になし	794 (58.3)
合計	1363 (100.0)

2012年調査では、「最低基準」「運営基準」「ガイドライン」などの呼び方と意味が、自治体によって異なっていることがあり、質問を仕方を変更して次のように行いました。

学童保育についての基準やガイドラインの策定の有無 ()は%

質問選択肢	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)
特になし	861 (62.8)
合計	1370 (100.0)

策定している自治体は、2007年調査よりも減少しています。

また、策定している場合には、その基準やガイドラインは拘束力があるものか、目安や参考として策定しているのかを質問しました。

策定している基準やガイドラインの拘束力の有無 ()は%

質問選択肢	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)

基準やガイドラインは何で定めているのか ()は%

定めているもの	2012年調査
条例	120 (26.8)
規則	52 (11.6)
要綱	175 (39.1)
その他	99 (22.1)
合計	447 (100.0)

2012年の児童福祉法改正で、市町村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。

<基準やガイドラインを満たすための努力>

学童保育の質の確保、向上をめざすために策定された基準やガイドラインですが、質の確保・向上のために市町村として行っていることは、「実態把握と指導」が多く、「特別な対応は行っていない」も4割弱ありました。

自治体として基準を満たすために努力していること	複数回答あり
	2012年調査
単独補助をつけている	46 (10.0)
定期的実施状況を行って実態を把握するとともに指導をしている	215 (46.8)
特別な対応は行っていない	169 (36.8)
その他	42 (9.2)

() 内は有効回答自治体数(459)との割合

「その他」には、「公営だから」(8)「事業報告で把握している」(8)「委託要件としている」(5)などがありました。

<市町村が決めている入所対象学年>

入所対象学年は、特に公立公営で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自治体が増えています。

「自治体として何年生まで施策(入所基準・補助基準)の対象としていますか」という問いに対する回答では、下記のように「3年生まで」が50.8%となっており、2007年調査よりも減っています。しかし、「3年生まで」と回答している自治体でも、学年別の在籍児童数の回答では、実際には4年生以上の児童も入所しているところがあり、それを加えると4年生以上が入所しているところは過半数を超えています。6年生までが対象となる学童保育も、5割近くになっています(次ページ「実態に即した補正後の対象学年」参照)。

これは、「3年生まで」と決めていても運用(「定員に余裕があれば受け入れる」等)で4年生以上も入れているところがあることがひとつの理由です。

また、運営委員会や父母会が運営し自治体から補助を受けているところでは、「自治体として決めている対象学年」は、「補助金を受けるための人数要件として決めている対象学年」(つまり補助基準となっている。例えば、「児童数20人以上いる学童保育に補助金を出す」といった要件を決めている自治体の場合に、「3年生までで20人いないといけない」ということがある)となっている場合が多く、何年生まで入所できるかはその運営主体である運営委員会や父母会が決めていることがあるためです。

実際に、父母会運営の場合は、7割以上は4年生以上も入所しています。

<学童保育の定員>

約6割の自治体が「定員を決めている」と回答しています。しかし、二つの点から、保育園などとは違って「定員」管理は厳しく行っていないのが実態です。

ひとつは、公営の場合は一定のしほりがありますが、民間の場合は、前述の対象学年と同じ

ように、条例や要綱などで書いてあっても実際は運営主体に任せているところが大半だということですが。

もうひとつは、公営の場合もそうですが、国基準などもなく、各自治体での判断で決めている場合が多く、「広い施設にしたので定員を増やした」「希望者が多かったので定員を広げた」などという実態が少なくありません。

「定員」の意味がかなりあいまいで、定員がないのと同じような実態があるので、このことを念頭に置いて調査結果を見る必要があります。

公営では7割の自治体が「定員がある」と答えています。また、表には示していませんが、公社・社協が運営しているところでも6割は「定員がある」と答えています。

一方、父母会が運営しているところでは2割強しか定員があると答えていません。こうした民間の場合も、上記のようなあいまいな定義で「定員」という言葉を使っているのが実態です。

自治体が定めた定員があるか ()内は%

	2003年調査	2007年調査	2012年調査
ある	1063 (49.0)	878 (54.6)	721 (52.6)
ない	1108 (51.0)	731 (45.4)	457 (33.4)
自治体として決めていないが施設が決めた定員がある			192 (14.0)
合計	2171 (100.0)	1609 (100.0)	1370 (100.0)

公営の場合、自治体として定めた定員があるか ()内は%

	2003年調査	2007年調査	2012年調査
ある	743 (63.3)	562 (70.9)	477 (71.6)
ない	430 (36.7)	231 (29.1)	189 (28.4)
合計	1173 (100.0)	793 (100.0)	660 (100.0)

定員は何で定めているのか ()内は%

条例	146 (20.7)
規則	246 (34.9)
要綱	208 (29.5)
その他	105 (14.9)
合計	705 (100.0)

*「その他」は、「運営基準」「実施要領」「要項」「ガイドライン」「委託仕様書」「協定書」「内規」「マニュアル」など。

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

<自治体が定員を決める場合の算出基準>

- 子ども一人当たりの面積で決めている 398自治体
- その他 98自治体 (主な内容と回答数)

- ・施設の広さ、実施場所に応じてなど(32)
- ・児童数、利用ニーズ数、学校の規模など(16)
- ・指導員の人数、指導員一人当たりの人数など(14)
- ・国や県のガイドラインを参考にして(8)
- ・特にない(7)

(注) 以下の個別調査の回答数は学童保育数です。()内は%

定員の有無(個別調査より)

	2007年調査	2012年調査
定員がある	899 (61.0)	1498 (66.1)
定員はない	574 (39.0)	769 (33.9)
合計	1473 (100.0)	2267 (100.0)

定員は誰が決めていますか(個別調査より)

	2007年調査	2012年調査
自治体	719 (70.6)	1008 (68.8)
運営主体	274 (26.9)	417 (28.4)
その他	25 (2.5)	41 (2.8)
合計	1018 (100.0)	1460 (100.0)

定員を超えた場合に入所の可否を決める基準がありますか(個別調査より)

	2007年調査	2012年調査
自治体が決めた基準がある	305 (36.3)	656(44.8)
運営主体で決めた基準がある	139 (16.5)	291(19.9)
基準はない	322 (38.3)	417(28.5)
その他	75 (8.9)	101(6.9)
合計	841 (100.0)	1465(100.0)

<受け入れ基準>

障害のある子どもの受け入れにあたって自治体として定めて「受け入れ基準」があるかを質問しました。障害のある子どもを受け入れる場合に「人数制限がある」と答えた自治体は1割弱ありました。人数制限のある場合の多くは、「2人」か「3人」でした。

障害のある子どもの受け入れ「人数制限」があるか(自治体数) ()内は%

	2003年調査	2007年調	2012年調査
ある	86 (9.2)	64 (5.0)	79 (5.7)
ない	848 (90.8)	1210 (95.0)	1316 (94.3)
合計	934 (100.0)	1274 (100.0)	1395(100.0)

障害のある子どもの受け入れ制限がある場合の人数(自治体数)

(1施設に何人まで入所できるか) ()内は%

	2003年調査	2007年調査	2012年調査
1人	6 (7.9)	4 (6.9)	7 (10.1)
2人	39 (51.3)	28 (48.3)	27 (39.1)
3人	17 (22.4)	12 (20.7)	17 (24.6)
4人	9 (11.8)	8 (13.8)	11 (15.9)
5人以上	5 (6.6)	6 (10.3)	7 (10.1)
合計	76 (100.0)	58 (100.0)	69 (100.0)

障害の内容に関する受け入れ基準があるか(自治体数) ()内は%

	2003年調査	2007年調査	2012年調査
ある	416 (23.0)	346 (27.5)	412 (30.0)
ない	1391 (77.0)	914 (72.5)	960 (70.0)
合計	1807 (100.0)	1260 (100.0)	1372 (100.0)

「ある」場合の基準の内容(複数回答あり)(自治体数)

	2007年調査	2012年調査
健全児とともに保護育成(混合保育)が適切と認められる児童	140 (40.7)	174 (42.3)
身辺自立や集団生活が営める児童	136 (93.5)	199 (48.4)
個別ケース別に相談して決める	226 (65.7)	250 (60.8)
その他	36 (10.5)	60 (14.6)
有効回答数	344	411

*「その他」には、「特別支援学校(教室)に通う児童」(11)「医療的行為が必要かどうか」(15)「手帳所持」(7)「自ら通える子」などがある。

「個別ケース別に相談して決める」が多いのは、客観的な基準はないが、なんらかの入所制限を設けていることが考えられます。

今回の調査では、「受け入れ基準はどこが決められているのか」「受け入れ判断はどこがしているか」を個別調査で質問しています。

障害のある子どもの受け入れ基準はどこが決められているか(個別調査)

	2012年調査	(受け入れ基準がある場合)
市区町村	543 (65.9)	
運営主体	250 (30.3)	
指導員	28 (3.4)	
その他	8 (0.1)	
合計	824 (100.0)	

障害のある子どもの受け入れ判断はどこが決められているか(個別調査)

	2012年調査
市区町村	946 (45.8)
運営主体	839 (40.6)
判断する公的機関・部署がある	57 (2.8)
指導員	23 (1.1)
その他	200 (9.7)
合計	2065 (100.0)

*「その他」は、「市町村、運営主体で協議」「運営主体と指導員で協議」「市町村・運営主体・指導員で協議」がほとんど。

<施設を建てるときの基準>

施設を建てるときの基準を、7割の自治体は定めていません(2007年調査では8割)。定めている2割の自治体でも、「県基準に準じて」などの回答からわかるように、最低基準というより「目安」に近いものと考えられます。また実際には、その基準を厳密に守っているところ

は少ないようです。

(回答数が回収自治体数1657に満たないものは未記入のため)

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)

「基準がある」と回答した自治体に、「どのような基準があるか」を質問しました。
2007年調査でも2012年調査でも、多くは「児童一人当たりの広さ」として決めています。

施設を建てるときにどのように基準があるか ()内は%

	2007年調査	2012年調査
児童一人当たりの広さとして決めている	215 (81.4)	285 (81.0)
定員や規模に応じて決めている	28 (10.6)	19 (5.4)
その他	20 (7.6)	48 (13.6)
合計	264 (100.0)	352(100.0)

それぞれの基準の決め方について、具体的には次のような基準の決め方をしています。

① 児童一人あたりの広さを決めている 285自治体

回答した自治体の児童一人あたりの広さ 平均 1.71㎡ (2007年調査では、1.76㎡)

児童一人あたりの基準面積

一人あたりの基準面積	2007年調査	2012年調査
1.65㎡未満	22 (10.7)	8 (2.8)
1.65㎡	151 (73.3)	250 (87.7)
1.66㎡～3.2㎡	23 (11.1)	22 (7.7)
3.3㎡	10 (4.9)	5 (1.8)
合計	206 (100.0)	285 (100.0)

9割近く自治体が、「1.65㎡」を目安にしており、2007年調査よりも大幅に増えています。
これは、2007年以前には、厚生労働省が2001年頃に示した「全児童を対象とする事業に対する放課後児童健全育成事業の国庫補助の取扱いの基本的な考え方」(現在は廃棄)で「おおむね1.65㎡」=畳1畳分(児童が横になれるスペースの確保)とされていたこと、保育所の最低基準である「乳児室の面積」の「1.65㎡」や、「ほふく室の面積」の「3.3㎡」などを目安にしていたことがありました。

さらにそれに加えて、2007年10月に厚生労働省が「放課後児童クラブガイドライン」を策定し、「子どもの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」としたことが大きく影響しています。

② 定員や規模に応じて決めている 19自治体

回答した自治体の平均的な定員と規模 定員46.3人に89.7㎡ (一人あたり1.94㎡)

③ その他 48自治体

回答の多くは「国のガイドラインに準じている」「県基準に準じている」などでした。
国のガイドラインは、「児童一人あたり1.65㎡以上が望ましい」としていますから、

①の「1.65㎡」を目安として考えている自治体が多いと見られます。

<遊び場、設備>

設備の基準があるか

自治体調査で、自治体が施設を建てる時に設備整備の基準の有無を聞きました。9割近くの自治体が基準を決めていません。2007年調査と大きく変わっていません。

設備整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)

「基準がある」と回答した221の自治体に、どのような設備を備えることになっているのかを聞きました。備えることにしている割合を高い順(有効回答数214)に、また、その設備が実際にはどの程度確保されているのか、個別調査の結果を紹介します。

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	設備がない(個別調査より)	
1 生活室	190 (88.8)	3.5%	*「専用あり」86.6%
2 遊戯室・プレイルーム	179 (83.6)	42.8%	*「専用あり」27.6%
3 トイレ	167 (78.0)	0%	*「専用あり」57.3%
4 ロッカー	164 (76.6)	1.7%	*「専用あり」95.3%
5 台所設備	163 (76.2)	17.0%	*「専用あり」64.3%
6 事務室・事務スペース	160 (74.8)	18.2%	*「専用あり」62.6%
7 静養室	149 (69.2)	33.9%	*「専用あり」48.5%
7 手洗い場	147 (68.7)	1.6%	*「専用あり」66.8%
8 冷暖房器具	137 (64.0)	8.7%	*「専用あり」82.0%
9 電話	130 (60.7)	3.3%	*「専用あり」83.5%
10 冷蔵庫	130 (60.7)	2.0%	*「専用あり」87.4%
11 消化設備	124 (57.9)	6.7%	*「専用あり」62.3%
12 本棚・図書	119 (55.6)	—	
13 足洗い場	111 (51.9)	32.0%	*「専用あり」37.2%
14 避難口	93 (43.5)	—	
16 物置	71 (33.2)	—	
17 緊急時の通報装置等	69 (32.2)	32.6%	*「専用あり」41.6%
18 障害者用トイレ	64 (29.9)	56.8%	*「専用あり」16.7%
19 屋外の遊び場	54 (25.2)	6.5%	*「近接してある」も含め91.7%
20 印刷機	38 (17.8)	27.1%	*「専用あり」51.0%
21 シャワー設備	19 (8.9)	82.1%	*「専用あり」11.1%

(注)「設備がない」(個別調査)は、「専用がある」「共用だがある」「ない」の選択肢の結果。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できるものもある。

<指導員の配置基準>

自治体として決めた配置基準があるか(自治体数) ()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)

「配置基準がある」と答えた自治体では次のような方法で配置基準を決めていました。

- ・「1施設に対して指導員2人(3人、4人など)以上」
- ・「児童20人-35人に2人、36人-71人に3人、71人以上に4人」などの国庫補助のランクを参考に決めている
- ・「児童15人(20人、30人、40人などもある)までは1人、15人以上は2人」
- ・「児童数に応じて指導員数を決めている」
- ・「国基準に準ずる」「国庫補助基準に準ずる」「県のガイドラインに準ずる」
- ・「常時2人以上の体制」
- ・「保育士、教師の資格の資格を有する者を1名以上配置する」など

指導員の仕事について自治体として定めているもの(複数回答あり)

	2012年調査
学童保育の保育指針(指導指針)等を定めている	118 (9.5)
保育指針等はないが要綱等で仕事について規定しているものがある	439 (35.2)
指導員の仕事のマニュアルをつくっている	306 (24.6)
その他	423 (33.9)
	1246

()内は有効回答自治体数1246との割合

<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割弱で、5年前とほとんど変わっていません。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、児童福祉施設最低基準第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」と書かれてあり、自治体でも資格要件を定めているところがあります。

採用時の資格要件(自治体数) ()内は%

	2003年調査	2007年調査	2012年調査
資格要件がある	845 (40.0)	598 (39.6)	556 (40.9)
ない	1265 (60.0)	914 (60.4)	803 (59.1)
合計	2110 (100.0)	1512 (100.0)	1359 (100.0)

求められる資格要件の内容(自治体数) ()内は回答自治体比

	2007年調査	2012年調査
幼稚園教諭	497 (80.4)	472 (86.0)
小学校教諭	490 (82.2)	445 (80.3)
保育士	560 (94.0)	489 (88.3)

中学・高校の教員	358 (60.1)	358 (64.6)
社会教育主事	39 (6.5)	26 (4.7)
社会福祉士	40 (7.4)	46 (8.3)
介護福祉士	12 (2.0)	13 (2.3)
看護師	21 (3.5)	16 (2.9)
児童厚生委員*		209 (37.7)
その他	153 (19.3)	138 (24.9)
回答自治体数	596 (100.0)	554 (100.0)

*「児童厚生員」の資格とは、保育士や教諭のような養成機関修了者や保育士試験や教員資格試験を合格して初めて認定・授与される資格とは異なる「任用資格」なので、2007年調査では選択肢に入れていなかったが、国の実施要綱に「望ましい」としていること、2007年調査で「児童厚生員」を「その他」書いたところが多かったので、2012年調査では選択肢に入れた。

*2007年調査の「その他」には、「児童の健全育成に熱意のある人」「子育て経験者」「子育てに知識と経験が豊かな人」「児童厚生員」などが多かった。2012年調査では「児童厚生員」を除いて2007年調査と同じ回答が多かった。

<保育料の減免>

自治体として以下の世帯への保育料の減免措置があるかを質問しました。

2007年調査では、「減免がある」「減免がない」が各半数ずつでしたが、2012年調査では「減免がある」が増えており、6割弱となっています。しかし、まだ減免措置がない自治体が4割以上あり、減免がないことから、経済的に厳しい家庭や母子家庭など切実に必要としている家庭が利用できない原因となっています。

調査にはありませんが、運営主体の努力で減免措置を行っているところもあります。

自治体として保育料の減免があるか (自治体数)()内は%

	2003年調査	2007年調査	2012年調査
減免がある	701 (36.1)	752 (50.7)	825 (57.4)
減免はない	1239 (63.9)	712 (48.0)	608 (42.3)
その他		20 (1.3)	4 (0.3)
合計	1940 (100.0)	1484 (100.0)	1437 (100.0)

「減免がある」場合、どのような減免措置か ()内は% *複数回答あり

	2007年調査	2012年調査	
生活保護世帯	583 (77.5)	660 (80.0)	
非課税世帯	325 (43.2)	394 (47.8)	
弟妹入所家庭	286 (38.0)	310 (37.6)	
高学年	16 (2.1)	6 (0.7)	
その他	357 (47.5)	母子家庭	235 (28.5)
		父子家庭	198 (24.0)
		その他	309 (37.5)

* ()内は「ある」と回答した825自治体との比率(%)

*「どのような減免措置か」の「その他」は、「準要保護世帯」「就学援助世帯」「特別の事情から必要と認められた者」「保護者の事故・病気家庭」「災害被災家庭」「出席日数に応じた減免」など。