

放課後対策への取り組みに関する調査

—放課後子どもプランを中心に—

調査部研究員 山 岸 恵 美

1. はじめに

市町村ではこれまで、放課後などに子どもたちが安全な場所で安心して過ごすことができるよう、放課後子ども教室や学童保育の実施、児童館の開設などを行い、放課後対策の充実に努めてきました。

国では、総合的な放課後対策を推進するため、放課後子ども教室と学童保育の事業を連携したり、一体化したりして実施する「放課後子どもプラン」を推進しています。

しかし、最近では学童保育の待機児童問題がメディアなどで取り上げられているように、放課後対策への更なる取り組みが必要となっています。

そこで今回の調査では、多摩・島しょ地域の39市町村を対象に、「放課後対策への取り組みに関するアンケート調査ⁱ」を実施し、各市町村の放課後対策への取組状況、放課後子どもプランで求められる放課後子ども教室と学童保育の連携状況などを明らかにします。

また、子どもを預ける立場である保護者を対象に、「学童保育・放課後子ども教室に関するアンケート調査ⁱⁱ」を実施し、放課後子ども教室や学童保育に対する意識を把握します。

そして、行政と市民の両方の視点で、放課後対策を考えていきたいと思います。

2. 国が推進する放課後対策

①放課後子ども教室と学童保育

まず、現在多くの市町村で実施されている放課後子ども教室と学童保育の概要を、図表1に示しました。

図表1 放課後子ども教室と学童保育の概要

	放課後子ども教室	学童保育
概要	地域の方々の参画を得て、学習や様々な体験・交流活動、スポーツ・文化活動などの機会を提供するもの	児童福祉法第6条の3第2項に基づき、保護者が仕事などにより昼間家庭にいない児童に、放課後や長期休暇中などに適切な遊び及び生活の場を提供するもの
対象児童	すべての小学生（中学生を対象とすることもできる）	（保護者が仕事などで昼間家庭にいない）概ね10歳未満の小学生
所管部署	国：文部科学省 都：教育庁	国：厚生労働省 都：福祉保健局

放課後子ども教室は、文部科学省が所管する事業で、すべての小学生を対象に、放課後などの時間を利用して、スポーツ活動や文化活動などを行う機会を提供するもので、教育的要素が強いものです。

地域の方の参画や協力を得て実施し、校庭や教室での自由な遊びの時間だけでなく、英会話体験や農作業体験、けん玉などの昔遊びなど、さまざまなプログラムが行われています。

一方、学童保育は、厚生労働省が所管する事業で、国では「放課後児童健全育成事業」と言われ、一般的には「学童保育」、「放課後児童クラブ」などと呼ばれています（本調査では、「学童保育」と記載）。また、学童保育を行う施設は、「児童クラブ」、「学童クラブ」、「子どもルーム」など、市町村によって異なる呼び方がついています。

学童保育は、保護者が仕事などで昼間家庭にいない児童に対し、適切な遊びや生活の場を提供するものであり、福祉的要素が強いものです。学校終了後、家に帰る代わりに子どもたちが帰ってくる場所であり、そこでは、遊びの時間もありますが、宿題をしたり、リラックスしたりもでき、家庭的な場・空間となっています。

②放課後子どもプラン

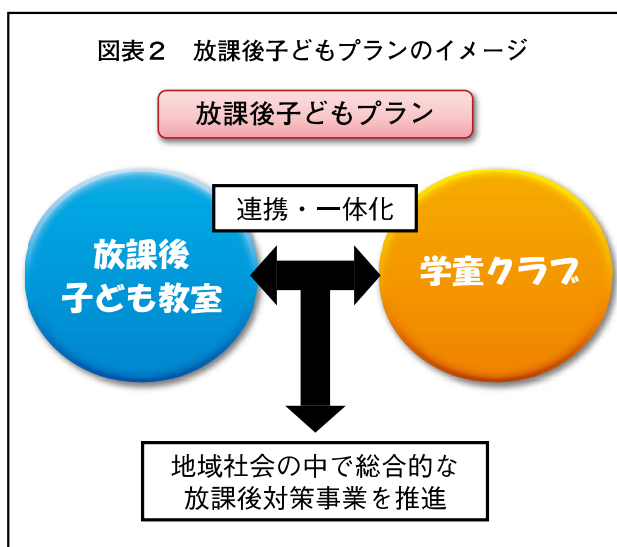
国では、地域社会の中で総合的な放課後対策事業を推進するため、平成19年度に「放課後子どもプラン」を創設し、放課後子ども教室と学童保育の連携・一体化を推進しています。

子ども・子育て白書では、放課後子どもプラン実施の背景として、

- ・放課後等に異年齢の子ども同士で遊んだり、交流したりする機会が少なくなってきたこと
- ・子どもを巻き込む犯罪や事件の増加により、子どもが安心して過ごせる場所の確保が困難になってきたこと
- ・就労や社会参加を希望する女性が増加する中、子育てと仕事の両立を支援する環境づくりをより一層進める必要があることⁱⁱⁱ

を挙げています。

放課後、子どもたちが安全な場所で安心して過ごすことができ、さらに、地域の方との交流を通じてさまざまな体験を得られることを目的として、放課後子どもプランは創設されました。



③放課後子ども教室と学童保育の連携・一体化

これまで述べたように、放課後子ども教室と学童保育の性格はそれぞれ違うものですが、放課後子どもプランでは、両者を連携・一体化することで、放課後などに子どもたちの安全で健やかな居場所を確保し、スポーツや文化活動、地域住民との交流などの取り組みを充実させていくとしています。しかし、国では、「連携・一体化」の定義を明確にしていなかったため、何をすると“連携”で、何をすると“一体化”なのか、その解釈や定義については、市町村に委ねられている現状があります。

現在、放課後子ども教室と学童保育の“連携”を行っている自治体を見てみると、例えば、放課後子ども教室が実施する活動の一部に、学童保育に通う児童が参加できるような体制をとることや、両者のスタッフが子どもたちのプログラム作りを一緒に実施することなどが行われているようです。

④子ども・子育て関連3法での取り扱い

「子ども・子育て関連3法^{iv}」は、幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援を総合的に推進していくためのもので、平成24年8月に成立しました。

子ども・子育て関連3法では、以下の3つのポイントが掲げられています。

■ 3つのポイント

- ①認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付及び小規模保育等への給付の創設
- ②認定こども園制度の改善
- ③地域の実情に応じた子ども・子育て支援

放課後対策事業については、ポイントの3つ目「③地域の実情に応じた子ども・子育て支援」の中に、学童保育の充実が掲げられています。具体的には、対象児童の年齢を小学校6年生までに拡充することや、学童保育で働く指導員の処遇の向上などが検討されています。

3. 多摩・島しょ地域市町村の放課後対策の実施状況

ここでは、多摩・島しょ地域の市町村を対象に行った「放課後対策への取り組みに関するアンケート調査」の結果を中心に、放課後対策事業の実施状況や放課後子ども教室と学童保育の連携状況などを確認します。

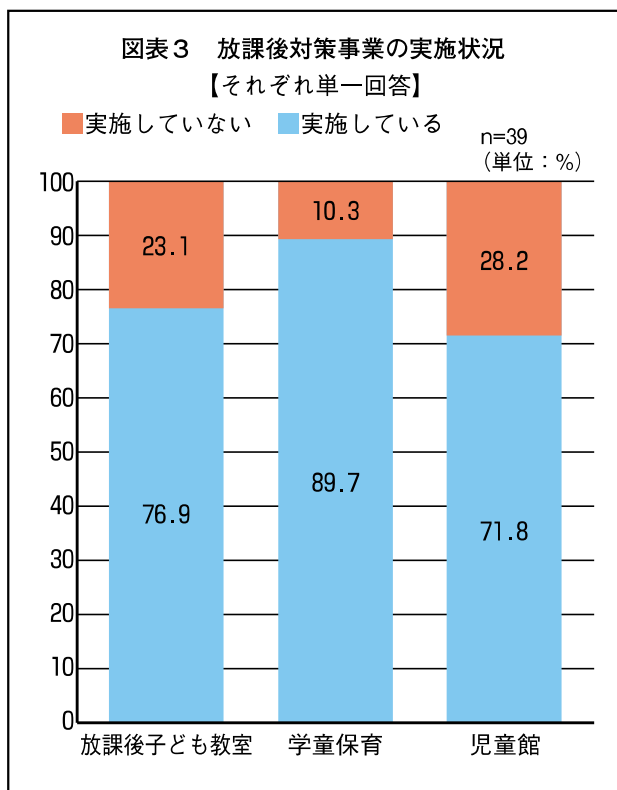
〈アンケート概要〉

対 象 多摩・島しょ地域の39市町村
 実施期間 平成25年11月29日(金)
 ～12月13日(金)
 実施方法 Eメールによる配付
 有効回答 39

①放課後対策事業の実施状況

図表3は、多摩・島しょ地域市町村における、放課後子ども教室、学童保育、児童館の実施（設置）状況を示したものです。

いずれも、7割以上の団体が実施（設置）していますが、特に、学童保育に関しては、約9割の団体が実施しており、学童保育が放課後対策事業の核となっていることがわかります。



②学童保育待機児童の状況

東京都福祉保健局のデータ^vでは、平成25年5月1日現在、多摩・島しょ地域の市町村には、32団体で694の学童保育施設が設置されており、32,634人の児童が登録されています。

しかし、18団体で合計801人の待機児童があり、半数以上の団体で待機児童を抱えている現状があります。

③「放課後子ども教室」と「学童保育」の連携状況

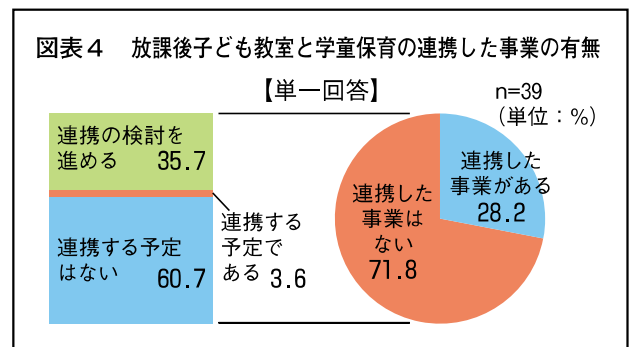
図表4は、多摩・島しょ地域市町村における、放課後子ども教室と学童保育の連携状況を示したものです。

ここでいう連携した事業とは、放課後子ども教室と学童保育にいる児童が交流を持つような事業を行うことや、これまでいずれかでやっていた事業に、放課後子ども教室または学童保育の児童が参加できるような形で事業を行っていることなどを言います。

このような放課後子ども教室と学童保育が連携した事業を行っている団体は約3割であり、残りの約7割の団体では連携した事業を行っていないことがわかりました。

また、現在連携した事業はないと回答した団体に、今後の連携の可能性を聞いたところ、約6割の団体が「連携する予定はない」と回答しています。

さらに、「連携する予定はない」団体にその理由を伺ったところ、「連携するかどうか検討したことがない」という理由が多く挙がり、放課後子ども教室と学童保育の連携に関しては、現状として消極的な傾向であることがわかりました。



④「放課後子ども教室」と「学童保育」の連携における課題

図表5は、多摩・島しょ地域市町村が、放課後子ども教室と学童保育が連携した事業を実施する場合の課題認識（現在連携を実施していない団体は、連携をずとした場合に想定される課題認識）について、現在実施している団体と、実施していない団体を比較したものです。

現在連携した事業を実施している団体については、課題として、「連携できるような事業内容の作成」との回答が90.9%と最も多く、次いで「学校など、利用施設との調整」、「放課後子ども教室と学童保育の連携を総合的に調整するコーディネーターの確保」がいずれも81.8%となっています。

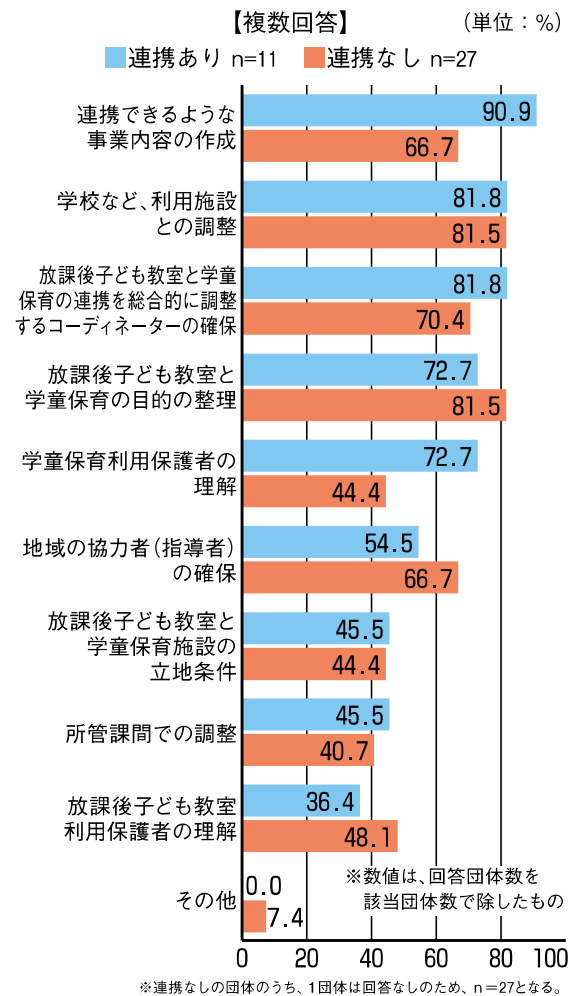
一方、連携した事業を実施していない団体については、「学校など、利用施設との調整」、「放課後子ども教室と学童保育の目的の整理」がいずれも81.5%と最も多く、次いで「放課後子ども教室と学童保育の連携を総合的に調整するコーディネーターの確保」が70.4%となっています。

「連携できるような事業内容の作成」については、連携した事業を実施していない団体でも66.7%が課題として挙げていますが、現在連携した事業を実施している団体90.9%と比べると、その認識にはギャップがあります。実際に連携を行った時に、想像以上に事業内容を考えることが難しいと想定されます。

同様に、「学童保育利用保護者の理解」についても、連携した事業を実施している団体72.7%に対し、連携した事業を実施していない団体が44.4%の回答となっており、これについても認識の差が大きくなっています。

このように、実際に連携した事業を実施する場合、当初想定していなかったことが課題として挙げたり、想定以上の課題となったりする可能性があります。

図表5 放課後子ども教室と学童保育が連携した事業を実施する場合の課題（想定される課題を含む）



4. 市民が求める放課後対策

ここでは、多摩・島しょ地域在住の住民（保護者）を対象に行った「学童保育・放課後子ども教室に関するアンケート調査」の結果から、放課後子ども教室と学童保育に対する市民の意識を確認していきます。

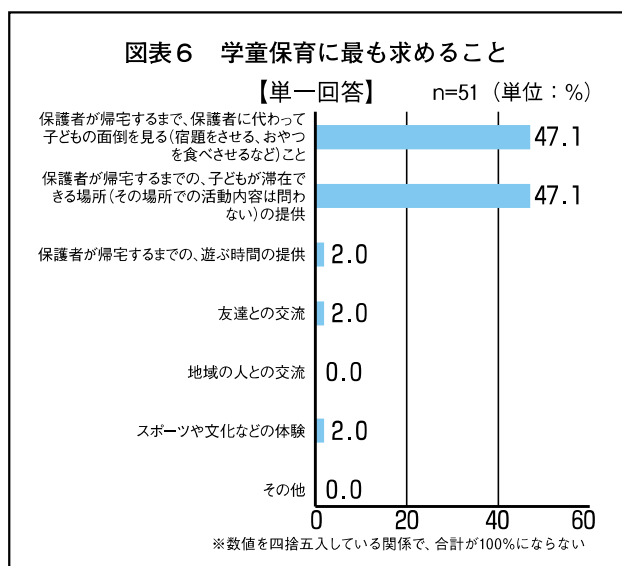
〈アンケート概要〉

対 象	多摩・島しょ地域在住で、夫婦共働き又はひとり親で働いている家庭で、小学生の子を持つ方（労働形態は、いずれもフルタイム・パートタイムは問わない）
実施期間	平成25年12月20日（金） ～12月24日（火）
実施方法	インターネットによる簡易調査
有効回答	206

①学童保育に対する意識

図表6は、今回のアンケート調査で学童保育に登録している、または登録を希望したが登録できなかったと回答した51人の方に、学童保育に最も求める（期待する）ことを聞いたものです。

児童の学年によって、保護者の意識に若干の違いはあるかもしれませんが、「保護者が帰宅するまで、保護者に代わって子どもの面倒を見る（宿題をさせる、おやつを食べさせるなど）こと」、「保護者が帰宅するまでの、子どもが滞在できる場所（その場所での活動内容は問わない）の提供」との回答がいずれも47.1%と最も多くなっています。保護者が帰宅するまでの間、保護者に代わって子どもの面倒を見てほしいと考えている保護者と、その場所での活動内容は問わないが、子どもが滞在できる場所を確保したいと考えている保護者がおり、意識は二つに分かれていることがわかります。

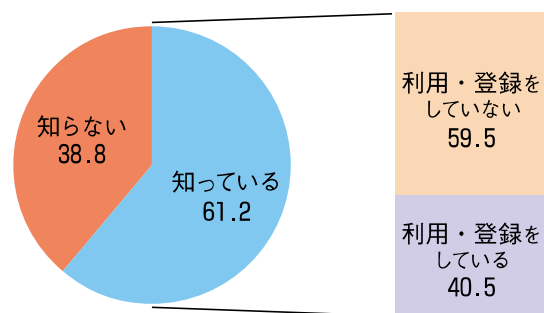


②放課後子ども教室に対する意識

次に、放課後子ども教室について確認します。図表7は、放課後子ども教室の認識状況及び利用・登録状況を聞いたものです。

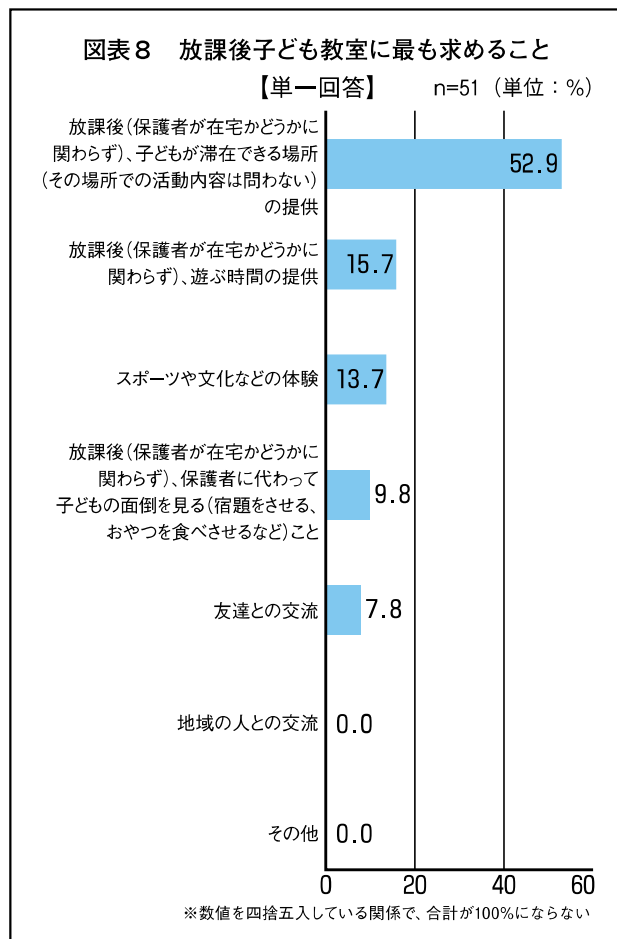
61.2%と半数以上の方が、放課後子ども教室について知っていると答えており、そのうちの約4割の方が放課後子ども教室を利用・登録していることがわかります。

図表7 放課後子ども教室の認識状況及び利用・登録状況
【単一回答】 n=206 (単位: %)



図表8は、放課後子ども教室を利用・登録している方(51人)に、放課後子ども教室に最も求める（期待する）ことを聞いたものです。

「放課後(保護者が在宅かどうかに関わらず)、子どもが滞在できる場所（その場所での活動内容は問わない）の提供」との回答が52.9%と最も多くなっています。放課後子ども教室を利用・登録している保護者の多くが、放課後、子どもが滞在できる場所を求めている傾向にあることがわかります。

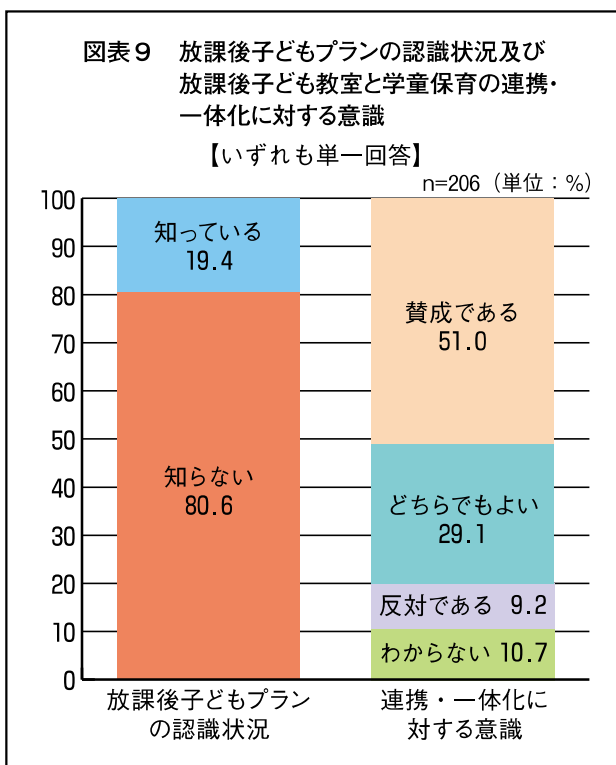


③「放課後子ども教室」と「学童保育」の連携・一体化に対する意識

図表9は、放課後子どもプランの認識状況と放課後子ども教室と学童保育の連携・一体化に対する意識について聞いたものです。

約8割の方が、国が総合的な放課後対策を進めるために実施している放課後子どもプランを知らないと回答しており、放課後子どもプランの認識度はまだまだ低い状況であることがわかります。

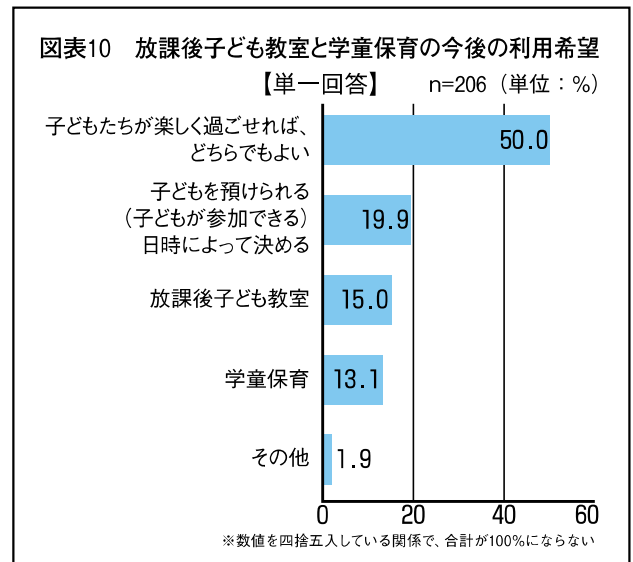
その一方で、放課後子ども教室と学童保育の連携・一体化を進めることについて聞いたところ、約半数の方が「賛成である」と回答し、次いで約3割の方が「どちらでもよい」と回答しています。



図表10は、放課後子ども教室と学童保育の今後の利用希望を聞いたものです。「子どもたちが楽しく過ごせれば、どちらでもよい」との回答が50.0%と最も多く、次いで「子どもを預けられる（子どもが参加できる）日時によって決める」が19.9%となっています。

これらのアンケート結果から、国が進める放課後子どもプランに対する認識度は低いもの

の、放課後子ども教室と学童保育の連携・一体化に反対する人は少ないことがわかります。放課後子ども教室と学童保育は、その実施目的は異なりますが、子どもたちが放課後楽しく過ごせれば、どちらでもよいという保護者の意識があると考えられます。



5. 今後の放課後対策に求められること

これまでの考察から、これからの総合的な放課後対策を考えたとき、以下のことが求められると考えられます。

- ①学童保育の待機児童対応
- ②子どもたちが楽しく過ごせるプログラムの実施
- ③放課後子ども教室と学童保育が連携できるようなプログラムの検討

①学童保育の待機児童対応

前述のとおり、平成25年5月1日現在、多摩・島しょ地域の市町村では、18団体、合計801人の待機児童を抱えています。

子ども・子育て関連3法では、学童保育の対象年齢が小学校6年生までに拡大する方針であり、今後さらに学童保育への申し込みが増えることが予想され、学童保育の待機児童に対する対応が一層求められるようになって考えられます。

②子どもたちが楽しく過ごせるプログラムの実施

市民アンケートでは、放課後子ども教室と学童保育の今後の利用希望として、「子どもたちが楽しく過ごせれば、どちらでもよい」という回答が半数ありました。これは、子どもたちには放課後楽しい時間を過ごしてほしいという保護者の気持ちを表しているものと考えられます。放課後、保護者のいない環境でも楽しく過ごすことのできるプログラムの用意が求められているとも言えます。

また、“楽しく過ごす”の意味には、下校時を含めて、子どもたちが安全で安心して過ごすことのできる環境を整えることが前提としてあり、ハード面の整備だけでなく、指導員の確保や見守りなどでの地域の協力を一層進めていくことが求められます。

③放課後子ども教室と学童保育が連携できるようなプログラムの検討

前述のとおり、現状、多摩・島しょ地域では、約7割の団体が放課後子ども教室と学童保育が連携した事業を実施していませんが、そのうち約4割の団体が、今後連携した事業の実施を検討しています。また、市民アンケートでは、連携・一体化に「賛成である」と半数以上が答えており、市民のニーズは一定程度あると考えられます。このような結果から、今後は、放課後子ども教室と学童保育とが連携した事業も求められてくるものと思われます。

その場合、放課後子ども教室と学童保育が連携できるようなプログラムを検討していくことになりますが、すでに連携した事業を行っている団体では、「連携できるような事業内容の作成」が課題として多く挙げられており、連携した事業を行う大変さがうかがえます。

放課後対策事業の総合的な調整を担うコーディネーターを中心に、関係部署、指導員などのさまざまな主体間が情報交換し、アイデアを集結することで、連携した事業のプログラムを考えることが可能になるのではないのでしょうか。

6. おわりに ー放課後子ども教室と学童保育の連携・一体化を考えるー

今回の調査では、市町村の総合的な放課後対策を考えるうえで、放課後子ども教室と学童保育を中心に、多摩・島しょ地域の市町村の現状や市民の意識を確認してきましたが、これまで述べてきたように、放課後子ども教室と学童保育は、それぞれの目的・役割が異なり、その目的に沿った制度となっています。

放課後子ども教室は比較的新しい取り組みですが、既に多くの自治体で行われているもので、今や放課後対策の一事業として当たり前のものとなっています。また、学童保育についても、児童福祉を維持・向上する観点から従来市町村が担ってきたものです。

一昔前は、児童館や図書館などを除き、放課後の子どもたちの居場所を市町村が自ら提供することはありませんでした。しかし、核家族化による放課後の子どもの孤立、共働き世帯の増加、子育てと仕事の両立の支援、子どもを巻き込む犯罪などの増加など、さまざまな社会的変化に伴い、市町村の役割も変化し、子どもたちの放課後を地域で支える仕組みを構築する役割を担うようになりました。

このように、市町村が放課後対策の役割を多く担うようになった状況で、総合的な放課後対策を考えたときに、放課後子ども教室と学童保育での合同プログラムの実施や、学童保育利用児童の放課後子ども教室への参加を促進することは、子どもの遊びの幅や人的交流を増やすことにつながり、結果的に子どもたちがさらに楽しく過ごせることにつながるかもしれません。特に、放課後子ども教室と学童保育を同じ場所や敷地内で実施している場合は、移動なども比較的口んたんに行うことができるため、両者が連携した事業実施のハードルを下げることも可能ではないでしょうか。

一方、学童保育を利用する子どもの中には、放課後ゆっくりしたい、家庭にいるようにリラックスしたいと思う子どももいることを考え

ると、家庭的な場を確保しておくことも必要です。

放課後子ども教室と学童保育の連携・一体化を前提として、真に子どもたちのためになる放課後対策を考えたとき、両者はそれぞれ別の目的で始まった事業であり、その役割も異なることをしっかり認識しなければなりません。一体化に関してもその是非が問われているところです。

まずは、子どもたちに何が必要なのかを考え、連携をする場合は、放課後子ども教室と学童保育それぞれの事業が、それぞれの目的・役割を果たしながら、必要に応じて互いに補完していくことが理想的な形ではないでしょうか。

調査を終えて

筆者が仕事を持った子育て中の友人たちと話をする中で、「子どもが学童保育の待機児童になってしまい仕事との両立に困っている」、「学童保育がつまらないと言って行かなくなった」、「仕事から学童保育のお迎えが間に合わない」、「本当はもっと子どもと一緒にいて遊んであげたい」など、さまざまな意見を聞くことがあります。

子どもたちが何を求めているのか、保護者が何を必要としているのか、そのニーズはさまざまであることが本調査でもうかがえましたが、いずれにしても、これからの時代を担う子どもたちの健全な成長のために、放課後対策に関する取り組みは必要不可欠なものであると考えます。

今回の調査が、今後の放課後対策を検討する際の参考となれば幸いです。

- i 多摩・島しょ地域39市町村を対象に、平成25年11月1日を基準日として、(1)市町村が実施する放課後対策への取組状況(放課後子ども教室、学童保育、児童館の実施・設置状況など)、(2)放課後子どもプランの実施状況(事業計画の策定状況、放課後子ども教室と学童保育とが連携した事業の有無・課題など)、(3)今後の放課後対策事業について、アンケート調査を行いました。
- ii 多摩・島しょ地域在住で、夫婦共働き又はひとり親で働いている家庭(労働形態は、いずれもフルタイム・パートタイムは問わない)を対象に、(1)学童保育に対する意識、(2)放課後子ども教室に対する意識、(3)放課後子ども教室と学童保育の連携に対する意識について、アンケート調査を行いました。
- iii 「子ども・子育て白書 平成24年版」(平成24年9月 内閣府)より引用
- iv 子ども・子育て関連3法とは、「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)」の3つを合わせたものをいいます。
- v 東京都福祉保健局「学童クラブ実施状況(平成25年5月1日現在)」