

調査研究報告

学童保育サービスの環境整備に関する調査研究 － 都道府県の取り組みに大きな格差 －

2010年3月



独立行政法人

国民生活センター

目次

第Ⅰ章 学童保育の環境整備に関する都道府県の責務／1

松村 祥子 放送大学教養学部・文化科学研究科教授

1. はじめに／3
2. 学童保育環境の都道府県別格差／3
 - (1) 学童保育利用率と一人当たり運営費／4
 - (2) 児童福祉費と一人当たり運営費の関係／6
 - (3) 小学校に対する学童保育施設割合と児童福祉費／7
3. 学童保育の環境整備に関する都道府県の取り組み／8
 - (1) 不十分な学童保育の実態把握／8
 - (2) 積極性に欠ける良好な環境づくりへの取り組み／9
4. 学童保育の環境整備のための都道府県への期待／9

第Ⅱ章 学童保育における安全・事故防止対策について

都道府県が果たすべき役割と責任／11

吉岡 睦子 弁護士

1. 現状の問題点／13
 - (1) 第二種社会福祉事業への監督責任が十分果たされていない／13
 - (2) ケガ、事故数などの把握が十分なされていない／14
 - (3) 保険の把握が全くなされていない／14
2. 提言／15
 - (1) 都道府県が第二種社会福祉事業としての届出を促進し、指導・監督責任を果たすべきである／15
 - (2) 都道府県が安全・事故防止対策に主導的な役割を果たすべきである／15
 - (3) 利用者に不利な契約の是正やガイドライン作成にあたっては、都道府県が主導的な役割を果たすべきである／16
 - (4) 学童保育にも災害共済給付制度を適用すべきである／16

第Ⅲ章 学童保育環境での事故事例データの分析／19

西田 佳史 独立行政法人産業技術総合研究所
デジタルヒューマン研究センター人間行動理解チーム長

はじめに／21

1. 事故事例分析の進め方／22
2. 基本的な統計分析／23
 - (1) ケガ・事故の発生場所と保険金（総額・平均額）との関係／23
 - (2) ケガの部位と保険金（総額・平均額）との関係／23
 - (3) ケガ・事故の症状と保険金（総額・平均額）との関係／24

- (4) 学年別保険金（総額・平均額）／24
- 3. 製品の観点からの分析／25
 - (1) 製品別事故件数（保険金に関する回答があったもののみ）／25
 - (2) 製品別保険金（総額・平均額）／25
 - (3) テキストマイニングを用いた高コストな典型的事故パターンの分析／26
- 4. ケガ・事故に至った行動・状況の観点からの分析／30
 - (1) ケガ・事故発生時の行動別件数（保険金に関する回答があったもののみ）／30
 - (2) ケガ・事故発生時の行動別保険金（総額・平均額）／30
 - (3) 高コストな典型的事故パターンの分析（球技に関する分析）／31
 - (4) テキストマイニングを用いた高コストな典型的事故パターンの分析／32
 - (5) 高コストな典型的事故パターンの分析（固定遊具に関する分析）／35
 - (6) テキストマイニングを用いた高コストな典型的事故パターンの分析／36
- 5. まとめ／40

第IV章 市区町村調査から見た中途退所児童の現状と課題／43

野中 賢治 財団法人児童健全育成推進財団 企画調査室長

- 1. 市区町村調査における中途退所児童の概要／45
- 2. 中途退所の理由から見た現状と分析／45
 - (1) 「引越し・転勤により退所した」／45
 - (2) 「リストラや失業などで就業状況が変化したことにより退所した」／46
 - (3) 「子どもが学童保育に行きたがらない」「指導員の対応、保育内容に不満があり退所した」／46
 - (4) 「開設時間や開設日が就労状況と合わないので退所した」／48
 - (5) 「保育料が高額・有料だったので退所させた」／49
 - (6) 「高学年のため退所を勧められた」／51
- 3. 「中途退所児童」が多い状況の改善、サービス提供体制・質への配慮が必要である／52

第V章 学童保育制度の抜本的な拡充の必要性和都道府県の役割／57

真田 祐 全国学童保育連絡協議会 事務局次長

- 1. 学童保育の量的・質的な拡充が急がれる／59
 - 1) 学童保育の実態／59
 - 2) 学童保育の緊急的な課題／62
 - 3) 国民生活センターのこれまでの調査結果と提言／63
- 2. 学童保育制度の抜本的改革と国および市町村の役割／64
 - 1) 学童保育の法制化の意義と課題／64
 - 2) 国としてのナショナルミニマムの保障を／65
 - 3) 市町村の実施責任の強化が必要／65
- 3. 都道府県の役割に期待すること／66
 - 1) 国民生活センターの調査結果から／66
 - 2) 都道府県の役割に期待されていること／69

第VI章 学童保育サービスの環境整備に関する調査 調査対象：都道府県／73

渡辺 多加子 独立行政法人国民生活センター情報部主任研究員

I 調査概要 ー都道府県調査ー／75

II 調査結果のポイント／77

III 調査結果 ー都道府県対象調査ー／81

- [1] 管内市区町村の学童保育の実施状況（政令市、中核市を除く）／81
- [2] 運営費（ソフト事業費）等の歳出状況／87
- [3] 第2種社会福祉事業の届出状況、届出等への対応／93
- [4] 学童保育の拡充目標／95
- [5] 管内の待機児童数、中途退所児童数の把握／96
- [6] 管内の学童保育指導員の人数・配置基準／97
- [7] 都道府県実施の指導員の研修／98
- [8] 管内市区町村の学童保育事業に対するサポート／100
- [9] 管内市区町村に対する具体的な指導項目／102
- [10] 施設利用者に対する情報提供などの実施／103
- [11-1] 都道府県独自の設置・運営、施設整備に関し、明文化した基準等の策定状況／104
- [11-2] 基準等で「児童の定員」、「児童1人当りの生活室の面積」の数値規定の状況／106
- [12] ケガ・事故への対応、ケガ・事故の報告件数、保険の請求件数の把握状況／108
- [13] 学童保育の内容が拡充しない理由／110
- [14] 市区町村から寄せられている意見・要望／112
- [15] 学童保育サービスの環境整備に向けた取り組み、国、市区町村に望むこと／114
- [16] 学童保育に関する都道府県の役割について担当の考え／117

第VII章 学童保育サービスの環境整備に関する調査 調査対象：市区町村／119

渡辺 多加子

I 調査概要 ー市区町村調査ー／121

II 調査結果のポイント／122

III 調査結果 ー市区町村調査ー／125

- [1] 学童保育の実施状況／125
- [2] 学童保育の利用児童数・施設数／126
- [3] 第2種社会福祉事業の届出状況、届出等の対応／128
- [4] 71人以上の大規模施設の解消に向けた対応／130
- [5] 利用児童数・施設数の拡充目標／131
- [6] 入所の受付、待機児童／132
- [7] 中途退所児童／136
- [8] 運営費等の歳出状況／141
- [9] 学童保育指導員の人数・配置基準／147
- [10] 市区町村実施の指導員の研修／149
- [11] 施設に対するサポート／152
- [12] 施設利用者に対する、情報提供などの実施／154
- [13-1] 市区町村独自の基準等の策定状況／156

- [13-2] 基準等で「児童の定員」「児童1人当りの生活室の面積」の数値規定の状況／158
- [14] 小学生の医療費の助成／160
- [15] ケガ・事故への対応、ケガ・事故の報告件数／162
- [16-1] 保険の加入状況、請求件数／165
- [16-2] 保険の加入と医療費の助成／167
- [17] 傷害保険等で、問題だと感じていること／168
- [18] 学童保育の内容が拡充しない理由／170
- [19] 学童保育サービスの環境整備に向けた取り組み、国、都道府県に望むこと／172
- [20] 学童保育に関する市区町村の役割について担当の考え／175

第Ⅷ章 学童保育サービスの環境整備に関する調査

ケガ・事件事例 調査対象：市区町村／179

渡辺 多加子

- I 調査概要 ケガ・事件事例 ー市区町村調査ー／181
- II 調査結果のポイント／182
- III 調査結果 ケガ・事件事例 ー市区町村調査ー／184
 - [1] ケガ・事故の事例報告があった自治体数、事例数／184
 - [2] ケガ・事件事例の報告があった施設の規模(利用児童数)／184
 - [3] ケガ・事故にあった児童の学年・性別／185
 - [4] 治療の程度、完治日数、通院日数、入院日数、支払われた傷害保険金／186
 - [5] ケガ・事故の発生月・曜日・時刻／191
 - [6] ケガの発生場所／194
 - [7] ケガの部位・症状／196
 - [8] ケガ・事故時の児童の行動・原因／198

第Ⅸ章 提言／207

【付属資料】／219

- 1 「学童保育サービスの環境整備に関する研究会」委員／221
- 2 「学童保育サービスの環境整備に関する研究会」検討経過／221
- 3 調査票〈都道府県〉〈市区町村〉／223
- 4 厚生労働省事務連絡文書／237

1. 市区町村調査における中途退所児童の概要

今年度は、市区町村に「2008年度に中途退所した児童はいるか、いる場合の退所理由」を尋ねた。その結果、以下のことが明らかになった。

- ① 今回の調査で明らかになった中途退所児童の総計は 38,258 人である。なお、この数字は、自治体総数（1,798）のうち回答があった 55.7%（1,002）のものであり、回答した自治体の 19.3%が「(中途退所児童の有無を) わからない」としていることから、実際の人数はさらに増えると推察される。
- ② 「中途退所した児童がいる」を自治体別に見ると、中核市が最も多く 93.5%、東京都区部 90.0%、政令市 86.7%、その他市 81.5%、町村 68.7%であった。
- ③ 中途退所の理由は、「引越し・転勤」46.3%、「リストラや失業などで就業状況が変化」36.4%、「子どもが学童保育に行きたがらない」26.0%、「開設時間や開設日が就業状況と合わない」13.5%、「指導員の対応、保育内容に不満」9.1%、「保育料が高額・有料になった」6.1%、「高学年のため退所を勧めた」1.6%となっている。

2. 中途退所の理由から見た現状と分析

年度途中の中途退所児童の多さは、注目すべきことである。本調査では中途退所の理由として挙げられた各々の項目の具体的な事例は収集されていないが、中途退所児童の実態を検討することは、学童保育事業内容のあり方を考察する上で、重要な手がかりになると考えられるので、この調査を基にして若干の聞き取り調査を行い、分析を試みた。

(1) 「引越し・転勤により退所した」

中途退所児童の中で「引越し・転勤」を理由に上げたところが最も多く 46.3%となっている。この件に関わっていくつかの自治体に聞き取りをしたところ、「学童保育を利用する子どもの保護者の勤務が流動的になっていたり離婚や別居などによって家庭が不安定になったりする面が反映している」との指摘があった。

数箇所の自治体に問い合わせたところ、引越しなどを行う際の転居先が、同一自治体内の場合は連絡を取り合っているという事例があったが、自治体間の連携はなく、保護者の

自助努力にゆだねられていた。

このことについて『放課後児童クラブにおけるガイドラインに関する研究会¹』（以下、ガイドライン研究会）は、「子どもが放課後児童クラブを退室する場合も、子どもが退室後の生活に円滑に移行できるように、その子どもの生活の連続性や家庭状況に配慮し、必要に応じて適切な支援・サービスの紹介や引き継ぎを行うことが望まれる。」（研究報告書 80 頁）と指摘している。

(2) 「リストラや失業などで就業状況が変化したことにより退所した」

「リストラや失業などで就業状況が変化した」ことによる退所は、36.4%である。これは、保護者の就労状況の不安定化（非正規職員の増加、不況の影響など）の反映と考えられる。保護者がリストラされたり失業状態におちいたりすると、家庭の中で子どもが置かれている状況はより困難になるケースが多くみられる。このような場合、「求職中」として一定期間の在籍を保障するなどして子どもの放課後生活を安定させることが必要になるのだが、「待機児童がいるのでその余裕がない」「もともと、仕事がなくなればすぐ退所させられるシステムになっている」ところが多く、サポートシステムが整備されていないことが多いのが現状である。

(3) 「子どもが学童保育に行きたがらない」「指導員の対応、保育内容に不満があり退所した」

「子どもが学童保育に行きたがらない」「指導員の対応、保育内容に不満」を理由に挙げたところをあわせると 35.1%である。この点について、保護者、指導員から聞き取りや事例を集めたところ、一番多かったのは、「子どもの人数が多く一人ひとりへの援助を丁寧に出来ない（指導員）」「学童保育の中が込み合っていてうるさく落ち着かないので、子どもが行きたがらない（保護者）」であった。また、「子どもの心配事やトラブルに丁寧に対処してもらえない（保護者）」という理由を挙げる保護者も少なからずいた。一部を紹介する。

- 子ども自身が「(あまりにも人数が多くて) いつもうるさく落ち着かないからやめたい」と母親に訴え続けるので退所させた。(保護者)

¹ 座長 淑徳大学総合福祉学部教授 柏女霊峰、事務局 みずほ情報総研株式会社、2007年2月、財団法人子ども未来財団・平成18年度児童関連サービス調査研究等事業

- 子どもの人数が多く、その場の対応だけにおわれて、遊びの輪の中に入れていない子どもが気になっていたが、欠席がちになり退所してしまった。継続的な援助が来ずに心を痛めている。 (指導員)
- 学童保育で仲の良かった友達が夏休みに転居したあと、一緒に遊ぶ友達が来ず、指導員の援助もなかったので欠席がちになり退所させた。 (保護者)
- 学童保育での子どもたちの様子が荒れており、上級生が下級生に対して暴力をふるったり強制的な言葉で従わせたりするといった状況があり、「学童保育に行きたくない」と言っている子が多かった。表向きの理由として、「習い事をさせる」という理由で退所する子どもが何人か出たが、そのほとんどが「学童に行きたくない」と家言っていた。中には1ヶ月以上学童保育に行かずにそのまま退所した人もいる。 (保護者)
- 「おたくの〇〇くん、今日、コンビニで遊んでたわよ」と、同じアパートに住む友達のお母さんに教えられて、びっくりして学童保育に行つて初めて、その事実を聞かされた。その時、指導員に「学童保育に来れば面倒みるが、子どもが学童に来る・来ないは親の責任です。ちゃんと、子どもが学童保育に来るように、家庭できちんと指導してください」と言われた。子どもが学童保育に来ていないときは連絡してほしいと頼んだが、「そんなことを言うのは、お宅だけです。今、ここに通っている人たちは、誰も文句は言いませんよ」と逆に開き直られてしまった。それからは、毎日、学童保育に連絡を入れて、子どもの所在を確認し、いなければ近所に電話をかけまくるといった状況が続き、仕事も落ち着かず、携帯料金も月2万円を超えてしまった。子どもからも「いい子にするから、学童保育やめさせて」と言われ、退所させることにした。 (保護者)
- 私の勤める学童保育の場合、ここ数年の傾向として1年で10名程度の途中退所がある。1学期～夏休み中退所は引越し等、家庭の都合によるものが多い。2学期中の退所は子どもが「行きたくない」と言つて学童保育に来る頻度が減り、退所するケースが多い。子どもの人数が多いので、気にはなるがなかなか一人ひとりに対処できない。3学期に退所する場合は特別な理由(転居、保育料の未払い等)があることが多い。 (指導員)
- 学校内にある学童保育で、高学年の授業が終わるまでクラブ室から出ることが許されない。4時過ぎまでは室内だけで過ごしている。人数が多いので、室内では思い切

り遊ぶことができず、活発な男の子の中には、その窮屈さから「学童保育に行きたくない」と言って休みがちになり、退所していった例もある。(指導員)

- 学童保育での過ごし方に「学習時間に子ども同士で教えあうことも私語だと言って許可しない」「集団活動を強制する」などがあることが気になっていたが、子どもが「いつも見張られているみたいでいやだ」と言って休みがちになったので退所させた。指導員からは、「しつけもできていなくて集団になじみにくいお子さんですね」と言われた。(保護者)

これらの聞き取り結果には、具体的な事実関係について検証する余地のあるものも含まれていると考えられるが、いずれの場合も学童保育を必要としながら退所せざるを得なくなった事例であり、事業内容のあり方にかかわる課題として取り組まなければならないことがらである。

子どもの中途退所に関連して、その前兆となる長期欠席などを保育内容の課題として位置づけ、対応している自治体が一箇所あった。そこでは、中途退所児童は1学童保育あたり0人～3人で全体の平均は1.2人であり、転居によらない中途退所児童は、さらに少ないと推察される。

『ガイドライン研究会』は、このことについて「現在の放課後児童クラブには、利用開始後に転居や保護者が就労を辞める等の理由によらないで中途退所するケースがある。この中には、放課後児童クラブを必要とする環境にありながら、退所していったケースも含まれている。利用者が必要とする期間を満足して利用できるようにすることが事業内容向上の課題でもあることから、これらのケースを検討して事業内容の向上に役立てていくことも望まれる。」(前掲129頁)、「核家族化の進展やひとり親家庭の増加などによって家庭の養育基盤が変化していることをふまえて、放課後児童クラブにおいても保護者の子育てを支援するための取り組みを強化していくことが求められる。個別相談の場面のほか、保護者が抱える悩みや不安に対し助言や支援を随時行うとともに、必要に応じて市区町村の担当所管部署や専門機関と連携することが求められる。」(前掲119頁)と指摘している。

(4) 「開設時間や開設日が就労状況と合わないので退所した」

年度途中の退所の理由として「開設時間や開設日が就労状況と合わない」ことを挙げているのは13.5%である。これは、開設時間や開設日は子どもを学童保育に通わせる際にあ

らかじめ明らかにされていることではあるが、そのことを承知していてもなお、退所させるを得ない事情が生じたということになる。聞き取りの中では、

- 実際に学童保育に通わせてみたが、母親の勤務の都合で保育時間内の迎えが間に合わないことから、やむを得ず退所することにした。 (保護者)
- 母親の職場の勤務時間（シフト）が変えられてしまい、迎えに間に合わなくなってしまったので退所させた。 (保護者)

このことには、保護者の就労形態の多様化とともに、昨今、学童保育においても保護者の迎えを義務付ける学童保育が多くなってきたという実態の反映であるように思われる。

10年ほど前までは保護者の迎えを義務付ける学童保育は少なく、子どもは、保護者より先に帰って30分から1時間程度の留守番をすることも容認されていた。その後、子どもが下校時に犯罪被害にあう事件が起こる中で保護者の迎えを義務付ける学童保育が増加した。これは、「帰宅途中の安全」を守るために必要な措置であるが、このことを維持するためには、学童保育自体の開設時間を保護者の就労時間（および通勤時間）に合わせて拡大していく必要が生じてくる。しかし、すべての学童保育が一律に保育時間を拡大していくことには、学童保育での過ごし方や子どもの生活時間のあり方など多くの課題が伴うことが予想される。

個々の学童保育の対応にゆだねるのではなく、市区町村レベルで、保育時間の延長を必要とする家庭への対応を創出する、帰宅時の保護者の迎えを保護者同士や地域住民の協力で工夫する、などのことを行う必要があるのではないだろうか。

(5) 「保育料が高額・有料だったので退所させた」

「保育料が高額・有料になった」ことを年度途中の退所の理由に挙げたケースは6.1%である。

このことに関わって、聞き取りした事例は次のようなものである。

- 学童保育の保育料を払えない家庭の子どもが、児童館に来るため児童館が無料の「学童保育館」となっている。 (自治体の担当所管、複数)
- 学童保育の保育料が高額なので支払いが出来なくなり、中途退所させて無料の「全

児童対策事業」に移るケースがある。 (指導員、自治体の担当所管、複数)

- 保育料が一律で減免措置がない (不十分な) ため、高額になるので兄弟姉妹が同時に在籍できないという理由や、家計が苦しくなったという理由で退所してしまう。このケースは、特にひとり親家庭に多い。 (自治体の担当所管、複数)

また、このことについては、以下のような報告もある。「私の学童は民間の保護者会運営なので、これまでも補助金の動きや児童数の変動によって運営は不安定で、これまでに何度も運営の危機を乗り越えてきた。(中略) 保育料滞納のある父子家庭の父親と話し合いがなされ、いくらかずつでも毎月払える分を払っていくことを父親と話し合い、2人分の保育料は払えないということで、4年生の上の兄は退所し、2年生の次の兄は学童にとどまった。(中略) 結局、1年後、毎月の保育料の支払いはさらに滞ったままに次兄も学童を退所するようになった。下の妹は多額の保育料が残されたままだったので学童に入所しなかったが、妹は放課後1人でフラフラと近所の家に上がりこんで迷惑をかけていることを学童OBの保護者から連絡を受け、父親と連絡をとり、『学童に入るよう』勧めたが、保育料を返済するめども立たないから入れたくても入れることができないと肩を落としていた。」²

なお、聞き取った事例の中に、「家計が苦しくなって保育料を払えなくなり退所したというケースにひとり親と子どもの家庭が多い」という実態があったことから、学童保育におけるひとり親と子どもの家庭についても調べてみた。表1の資料は、ある自治体の学童保育の児童数とひとり親家庭の児童数を調べた結果である。

自治体によっては、保育料の減額や免除の規定を設けて、経済的に困難な家庭の利用に配慮しているところもあるが、このような規定を設けていないところもある。また、保護者による共同運営の学童保育の多くは、財政面の理由から減額や免除の規定を設けることができない実態もある。

『ガイドライン研究会』は、【利用する子どもの家庭の状況からみた放課後児童クラブの課題】(巻末に資料として詳細を掲載)を検討して、「放課後児童クラブは家庭養育上の

² 河野伸枝「子どもを隔てる学童保育料——どの子にもどんな家庭にも安心できる放課後を」79頁、『貧困白書』明石出版、2009年

問題をより多く抱えるひとり親世帯や要保護世帯など家庭の養育基盤が弱い世帯が多く利用していると考えられるため、そうした特性があることを認識しておく必要がある。」（前掲 34 頁）と指摘し、その対応を求めている。

今回の聞き取り調査は、この指摘と合致する。少数ではあっても経済的な困難を理由に子どもが学童保育に通えなくなる実態があるということは、喫緊に改善されなければならない課題である。

表 1 A 自治体におけるひとり親と子ども世帯の学童保育利用人数

年度	13	14	15	16	17	18	19	20	21
ひとり親と子ども世帯の 児童数(1) (人)	144	150	149	152	155	175	173	170	178
利用児童総数(2) (人)	800	844	863	967	990	1011	1056	1089	1137
ひとり親世帯割合 (1) ÷ (2) (%)	18.0	17.8	17.3	15.7	15.7	17.3	16.4	15.6	15.7
全国の子どものいる世帯の中 のひとり親と子どもの世帯の 割合* (%)	5.7	5.9	5.1	6.0	6.3	6.3	6.3	6.7	—

* 国民生活基礎調査（厚生労働省）『児童のいる世帯の世帯構成割合』各年度より

(6) 「高学年のため退所を勧められた」

「高学年のため退所を勧められた」ケースは 1.6%となっている。

学童保育の多くは、障害のある子どもの高学年までの入所を除いては、おおむね 3 年生までとしているところが多い。実際に、高学年（5～6 年）を受け入れている学童保育は、その地域に高学年が放課後を過ごす児童館や子ども組織などがいない場合が多い。そのようなところでも、塾やお稽古事、スポーツクラブなどで放課後を過ごす子どもの比率が多くなるので、実際の在籍率は減少するが、ほかに頼るところがない家庭は、高学年になっても学童保育を放課後のよりどころとしている。

『ガイドライン研究会』は、「対象児童については、保護者が労働等により昼間家庭にいないおおむね 10 歳未満の子どもを主たる対象とする。」とし、「子どもの安全の確保や発達状況等を考慮して、必要に応じて 10 歳を超える子どもについても本事業の対象とすることが望ましい。」とした。

これは、「子どもは 10 歳前後までに、『大人のいない場面でも自分の身の回りのことが

できるようになる』、『自分の遊びや生活を時間面も含めて自己管理できるようになる』、『大人の庇護の下での遊び・活動よりも子ども同士の場面での遊び・活動を求めるようになる』など、遊び・生活面での自立が進むといわれている。」ことを勘案し、加えて、「近年、この子どもの遊びや生活面での自立の遅れが進行しているという指摘もみられる。また、障害などによって10歳を過ぎても放課後の生活に大人の援助が必要な子どもも存在する。児童館など近隣に子どもが必要とする時に大人が援助することができるところがなかったり、子ども自身の発達の面から引き続き援助が必要とされたりする場合は、10歳を超える子どもについても放課後児童クラブの対象とすることが望ましいと考えられる。」（前掲49頁）ことを考慮したものである。

このことに関わって聞き取りした中には、「待機児童を解消するために単年度ごとに在籍している児童を含めて審査を行い、新規の申し込みを含めて必要度の対順に在籍させるようにしている」というところがあった。こうした方法をとるのは待機児童の解消のためというのが理由であったが、これでは、「保護者も子どもも、来年度の入所希望数によっては退所を勧められるかもしれないという不安を抱いたまま過ごすことになる」「指導員から見ても、家庭の支援や子どもの援助の見通しを1年単位で考えなければならなくなる」などの問題を生み出すとともに、「学童保育に通う必要を認めた家庭に対して、より必要度の高い家庭が現れたからという理由で、退所を進める」という、児童福祉の視点からかけ離れた対応を生み出すことになってしまう。

学童保育は、市区町村や地域の事情によって対象年齢が異なっている実態があるが、そのことと切り離して考えてみても、市区町村や個々の学童保育が当初は必要と認めていた学年の児童に年度途中（あるいは年度ごとに）で退所を勧めるということには問題があるといわなければならない。

3. 「中途退所児童」が多い状況の改善、サービス提供体制・質への配慮が必要である

限られた聞き取り調査の中からも、中途退所児童の問題には、その人数の多さとともに、学童保育の事業内容のあり方にかかわる多くの問題が含まれていることが明らかになった。これらの問題について、改善を図る必要があると思われることを以下にあげておく。

- ① 市区町村は、中途退所児童の人数と内容を把握することに努める必要がある。中途退所した児童がいるかどうか「わからない」という事態は、早急に改善されなければならない。

- ② 市区町村は、個々の学童保育と協力して、中途退所児童の内容を具体的に把握して事業のあり方を検討し、事業内容を向上させる方策を講じる必要がある。特に、児童福祉の視点から家庭養育上の困難をより多く抱えるひとり親世帯や要保護世帯など家庭の養育基盤が弱い世帯への養育支援に資することができるように施策を改善することは喫緊の課題である。
- ③ 中途退所児童の問題には、「子どもが学童保育に行きたがらない（児童数や友達関係、指導員の対応の問題）」など学童保育の環境や内容自体の課題として捉えなければならない問題が多く含まれている。「中途退所児童」の問題を、学童保育の環境改善や指導員の資質向上の課題として位置づけて取り組む必要がある。
- ④ 中途退所児童の問題には、学童保育の大規模化や自治体の待機児童対策などの動向が反映している面も見受けられた。待機児童解消の方策が中途退所児童の増大を生み出す要因になっているとしたら、その方策は矛盾しているといわなければならない。学童保育を必要とする家庭の児童を受け入れることと学童保育の内容を向上させることを一対の問題として捉え、同時に実現すべき課題として取り組む必要がある。

(財団法人児童健全育成推進財団 企画調査室長 野中 賢治)

【資料】 「放課後児童クラブを利用する子どもの家庭状況」(抜粋)

『放課後児童クラブにおけるガイドラインに関する研究会』(座長 淑徳大学総合福祉学部教授 柏女霊峰、事務局 みずほ情報総研株式会社、2007年2月、財団法人子ども未来財団・平成18年度児童関連サービス調査研究等事業、26頁～35頁)から作成。

- 放課後児童クラブの機能と役割を検討するにあたっては、利用する子どもの家庭の就労状況や家庭の養育基盤の状況をふまえる必要がある。
- 統計資料を基に放課後児童クラブを利用する子どもの家庭状況の特性について分析したところ、①保護者の就労状況の多様化が進みつつあること、②全国的に核家族化などにより家庭の養育基盤の低下がみられるが、中でも放課後児童クラブについては養育基盤の脆弱なひとり親世帯等の利用が多い傾向があること、が確認された。

保護者の就労状況

- 夫・子どものいる女性の就業状況について末子の年齢階級別にみたところ、平成12年から平成17年にかけて、7～9歳の末子を有する場合の就業率が微増傾向にある。また、小学校高学年にあたる10～12歳の末子を有する女性の就業率も増加傾向にある。母親の就業の増加によって放課後児童クラブについてもニーズが増加傾向にあるとみられる。
- 放課後児童クラブの需要見通しに関しては、放課後児童クラブの主な対象年齢である7～12歳人口は少子化に伴って減少していく見込みである。しかし、内閣府の調査結果では女性が職業を持ち続けることについて肯定的な意識が高まる傾向がみられており、女性就業の増加傾向が今後も続くことが予想される。
- さらに就業時間数別に夫・子どものいる女性の就業状況をみると、放課後児童クラブの対象年齢層の子どもを末子に持つ場合は、週35時間以上及び週34時間未満共に就業率が平成12年から平成17年にかけて増加している。また、平成17年については週49時間以上の就業が7～9歳で3.3%、10～12歳で4.2%となっている。
- 「国民生活基礎調査」のデータからは、正規雇用者及びパート・アルバイト共に末子の小学校入学前後から増加し、自営業主等も増えている傾向がうかがえる。
- 末子が6～8歳の仕事をしている母親の1日の平均就業時間をみると、8時間未満が61.3%、8～10時間が33.5%となっているが、10時間以上の者も5.2%いる。
- 18歳未満の子どものいる世帯の父母の仕事からの帰宅時間をみると、母親は午後6時前が37.8%、午後7時前が17.2%など、が多いが、午後8時以降の者も4.8%いる。
- 放課後児童クラブを利用する子どもの年齢層に関する家庭状況から推察すると、保護者の就業によるニーズが高まりつつあり今後その傾向が継続していく可能性があること、また雇用形態や就業時間について多様化が進みつつあることが考察される。

家庭の養育基盤の状況

- 「国民生活基礎調査」で「児童のいる世帯」の世帯構成について過去の傾向をみると、「核家族世帯」が増加し、「三世帯世帯」が減少している。そして、「ひとり親と子のみの世帯」(＝ひとり親世帯)が増加傾向にある。
- 核家族化の進行は、家庭養育基盤の低下をもたらしていると考えられる。「全国家庭児童

調査」で18歳未満の子どもがいる世帯を対象に「家庭養育上の問題」を尋ねた結果を経年で比較したところ、「問題がある」とする家庭は平成元年の46.7%から平成11年の58.5%まで増加しており、具体的には「しつけや子育てに自信がない」、「親（保護者）と子の接触時間が不足している」、「子育てと社会参加との両立が難しい」などの問題があるとする家庭も増えている。

- 「全国家庭児童調査」の平成16年度の結果に「子育てについての不安や悩みの種類」があるが、これを小学校1～3年生についてみると、「子どものしつけに関すること」、「子どもの性格や癖に関すること」などが多く、保護者の多くが子育てについて不安や悩みを抱えていることがわかる。
- 中でもひとり親世帯については保護者の就労により保育の外部化がほぼ必須となるため、放課後児童クラブの利用ニーズが高い層といえる。放課後児童クラブにおけるひとり親世帯の構成比を確認できた自治体のデータをみると、平成18年度はA自治体では17.26%、B自治体では21.38%であった。視察・ヒアリングでも2～3割程度がひとり親という報告が聞かれた。
- 次のような状況によって、放課後児童クラブについてはひとり親世帯の割合が高くなる傾向があると考えられる。
 - ひとり親世帯の場合は、保護者が働かなければならないが、家庭内に子どもの保育を代替する人がいないため、放課後児童クラブに対するニーズが高くなる。
 - 特に公立において、放課後児童クラブの受け入れ枠が十分でない地域では、ひとり親世帯の入所の優先順位が高い状況にあることから、相対的にひとり親世帯の割合が高くなる。
 - 子どもの年齢が上がるほど離婚等によるひとり親世帯が増加するため、小学校入学後にひとり親世帯となった世帯の実質増が見込まれる。
- 「全国家庭児童調査」から「家庭養育上の問題」を父母の状況別にみると、「父母ともにいる」場合に比べて、ひとり親世帯など「その他」の家庭である場合に「問題がある」とする割合が高く、具体的には「養育費に困っている」、「親（保護者）と子の接触時間が不足している」、「子育てと社会参加との両立が難しい」などの問題が指摘されている。
- さらに、視察・ヒアリングでは、利用料の減免対象となる要保護世帯や準要保護世帯（市民税非課税世帯など就学援助の対象となる世帯）が増加しているという意見が聞かれた。統計的なデータで検証することはできなかったが、事例として確認できたA自治体、B自治体、C県下の複数自治体の例をみる限り、著しくはないが利用料減免対象世帯が自治体によっては増加傾向にある可能性が確認された。
- 以上のことから、放課後児童クラブは家庭養育上の問題をより多く抱えるひとり親世帯や要保護世帯など家庭の養育基盤が弱い世帯が多く利用していると考えられるため、そうした特性があることを認識しておく必要がある。

総括～放課後児童クラブを利用する子どもの家庭状況の変化

- 以上を総括すると、放課後児童クラブが対象とする子どもの家庭状況について次のような変化を指摘することができる。
 - 保護者の就労状況の多様化が進み、長時間の就労者が増加する一方、短時間就労者も一定割合存在する。
⇒放課後児童クラブの利用時間や利用形態に関するニーズの多様化
 - 核家族化、中でもひとり親世帯の増加によって、家庭の養育基盤の変化が社会全体として進みつつある中、放課後児童クラブはひとり親世帯等の利用が多くなる傾向がある。
⇒保護者の子育てを支援し、家庭の養育基盤を補う必要性

[図表] 放課後児童クラブを利用する子どもの家庭状況の変化(概念図)

