

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—

調査部 主任研究員 池本 美香

目 次

はじめに

1. わが国の放課後児童クラブの現状と国の検討の経緯

- (1) 放課後児童クラブの現状
- (2) 女性の就労促進をねらいとした国の検討の経緯

2. 小学生の放課後に関する海外の取り組み

- (1) イギリス
- (2) オーストラリア
- (3) スウェーデン
- (4) ドイツ
- (5) ノルウェー
- (6) フィンランド
- (7) フランス
- (8) カナダ
- (9) ニュージーランド

3. 小学生の放課後に関する施策の在り方

- (1) 子どもにとって相応しい放課後の保障
- (2) 親の就労の有無によらない放課後児童クラブの利用
- (3) 放課後児童クラブの時短のための親の働き方の見直し
- (4) 放課後の活動場所の多様化
- (5) 支援員の在り方
- (6) 点検・評価の在り方
- (7) 財源補助の在り方
- (8) 学校教育との関係の見直し

おわりに

要 約

1. 2014年6月、政府は、子どもが小学校に入学すると仕事と子育ての両立が困難になるいわゆる「小1の壁」打破を掲げ、放課後児童クラブ（親が仕事などで家にいない小学生が放課後や長期休暇中に利用する施設、学童保育）を2019年度末までに約30万人分整備するという目標を掲げた。さらに、2015年4月にスタートした子ども・子育て支援新制度では、小学校4年生になると放課後児童クラブの退所を求められる「小4の壁」解消の観点から、放課後児童クラブの対象年齢を従来の3年生までから6年生までに広げたと、市町村に対し、ニーズ調査の実施および整備計画の策定を求めた。

このように、政府は専ら女性の就労促進の観点から、放課後児童クラブの量的な整備に力を入れているが、他方、放課後が子どもの成長に相応しい環境となっているかといった視点は希薄である。そこで、本稿は、子どもの権利確保の観点から放課後児童クラブを中心に、わが国の放課後施策の現状と問題点を整理し、先進諸外国の動向を踏まえ、その在り方を論じた。

2. 放課後児童クラブが法的根拠を得たのは1997年と、保育所と比べ50年も遅く、国のガイドラインが策定されたのが2007年、市町村に対して設備・運営の基準を定めることを求めたのが2015年である。保育所については、自己評価が義務付けられ、第三者評価も努力義務となったが、放課後児童クラブでは自己評価すら努力義務にとどまり、第三者評価については何ら定めがない。放課後児童クラブの設置場所、人、プログラムなど中身についての議論が十分ではないなか、登録児童数はこの10年間で1.6倍に急増し、クラブの大規模化が進み、空きスペースがあるという単純な理由で学校敷地内での設置が増え、閉所時刻も遅くなるなどの傾向にあり、子どもの視点に立った場合、多くの問題が指摘できる。

3. 具体的に、放課後児童クラブにおいて、虐待・放任からの保護、休息と余暇の権利、遊び・レクリエーション・文化・芸術活動への参加、自らについての自由な意見表明などそれぞれの権利が十分に確保されているとは言い難い状況がある。国連の「子どもの権利条約」を1994年に批准したわが国においては、小学生の放課後の在り方も、本来、この条約に沿うことが求められる。わが国以外の先進諸外国に目を転じれば、多くの国において、同条約の実施状況を監視する機関を子どもオンブズマン、子どもコミッショナーなどの形で設置し、女性の就労促進だけでなく、小学生の放課後の在り方も、同条約に照らし検討されている。

4. そうした国々で共通して見出せる特徴として、親の就労の有無にかかわらず、すべての子どもの放課後の充実に向けて放課後児童クラブが整備されており、その際、親の労働時間、学校教育との関係、まちづくりなど、放課後児童クラブの外部を含めた幅広い検討が行われている。以上を踏まえ、わが国において、具体的に検討すべき点は以下のとおりである。

1) 親の就労の有無にかかわらず、すべての子どもに放課後児童クラブの利用を保障する。クラブが子どもにとって望ましい場であれば、これは必然である。就労していない親の子どもが利用することにより、そうした親の協力を引き出すことも可能になり、人員不足解消のための有力な手段となり得る。

- 2) 政府は、親の働き方に合わせ、放課後児童クラブの時間延長を進めているが、子どもの視点からそれは本末転倒といえ、むしろ放課後児童クラブの時短に向け、親の労働時間の短縮や柔軟化を法制面および労働慣行面から進める。
- 3) 放課後の活動場所を多様化するため、放課後児童クラブの学校外での設置を進めるとともに、「子どもにやさしいまちづくり」という発想で、緑地、道路、校庭、図書館、スポーツ施設などを子どもの意見やアイデアも踏まえ放課後の活動場所として充実させる。クラブに閉じ込めるのではなく、クラブを拠点とした外出の機会を増やす。
- 4) 放課後児童支援員の仕事を、単なる放課後の「預かり」ではなく、学校教員とのチームワークにより子どもの発達を支える仕事と位置付け、フルタイム、かつ、キャリアアップ可能なものへと変えていく。あわせて、利用者の親、卒業生、地域住民などのボランティアを積極的に活用する。
- 5) 放課後児童クラブにおいて子どもに相応しい環境が確保されているか、職員による自己評価、および子どもや親による関係者評価の実施を義務付ける。さらには、国の一元的な第三者評価制度を構築する。
- 6) 放課後児童クラブの公的補助について、親の所得に応じ利用料を減免し、すべての子どもが利用できるようにする。加えて、自治体レベルで設けられている運営主体による補助金格差を是正する。
- 7) 放課後児童クラブを学校教育に積極的に活かす発想へと転換する。放課後児童クラブにより子どもの情緒的安定や家庭の経済的安定を図り、学校教員とクラブ支援員の情報共有を進めることで、より効果的な授業も期待できる。

はじめに

放課後児童クラブ（親が仕事などで家にいない小学生が放課後や長期休暇中に利用する施設、学童保育）が法的根拠を得たのは1997年と歴史が浅い。乳幼児を対象とした保育所が1947年の児童福祉法で制度化されたのとは対照的である。昨今、放課後児童クラブの拡充が進められているが、それは、女性の就労促進の観点から、女性が外で働く間、子どもを「預ける場所」を整備するという発想の域を出ていない。子どもの立場から、学校が終わったあとの時間、あるいは、学校の長期休暇中、どのように過ごすのが最善か、放課後が子どもの成長・発達に相応しい環境となっているか、といった本来より重要であるはずの視点が希薄である。それでは、女性が安心して子ども産むことも、働きに出ることも覚束ないであろう。

先進諸外国をみれば、放課後児童クラブの整備にあたって、国連の「子どもの権利条約」が重視され、虐待・放任からの保護、遊びや休息の権利確保、子どもの意見尊重など、条約の理念に沿って進められている。例えば、オーストラリアの放課後児童クラブの国の指針には、「私の時間、私たちの場所（My Time, Our Place）」というタイトルがつけられている。My、Ourは子どもを指し、子どもにとって相応しい時間・場所がどのようなものかが描かれている。そのうえで、その指針に照らし、すべての放課後児童クラブの質が国によってチェックされる。

このように、放課後に関して、各国が子どもに相応しい環境づくりに力を入れる背景には、人道的な観点のみならず、そのことが経済成長につながるというねらいもある。放課後の自由で楽しい時間やのんびりくつろぐ時間は、子どもの情緒を安定させ、学校の授業の効果を高めると考えられている。子どものいわばワーク・ライフ・バランスの確保により、教育の生産性を高めるという発想である。加えて、近年の研究により、学校教育で重視されてきた読み書き、計算、記憶などの認知能力（cognitive skills）のほかに、意欲、自尊心、創造性、リーダーシップ、セルフコントロール、レジリエンス（注1）などの非認知能力（non-cognitive skills）が、将来の社会経済的地位や収入に影響を及ぼすことが明らかになりつつある（注2）。このため、人的資本形成の観点から、子どもの発達の初期段階に、学校教育だけでなく放課後の活動や家庭において、非認知能力を向上させることが期待されているのである。

そこで、本稿では、まず、わが国の放課後児童クラブの現状およびこれまでの国の検討経緯を振り返る。次いで、海外の取り組みにおいては、学校教育との連携や、質の評価など、わが国では未検討の論点が多くあることを明らかにする。最後に、それらを踏まえ、放課後児童クラブを中心に放課後施策の在り方を考える。

（注1）復元力、回復力などと訳される言葉で、困難な状況でも適応して生き延びる力、逆境を乗り越える力をいう。

（注2）非認知能力は、2000年にノーベル経済学賞を受賞したジェームズ・J・ヘックマンが提唱した概念。

1. わが国の放課後児童クラブの現状と国の検討の経緯

以下では、放課後児童クラブの現状を整理したうえで、国の検討の経緯をふりかえり、その問題点を確認する。

(1) 放課後児童クラブの現状

A. 法制度

放課後児童クラブは、児童福祉法に基づく、厚生労働省所管の施設である。同法第6条の3第2項では、「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および生活の場を与えて、その健全な育成を図る事業」が「放課後児童健全育成事業」と定義されている。家庭に代わる「生活の場」とされている点で、習い事や塾などとは異なっている。

この事業の実施施設が「放課後児童健全育成事業所」または「放課後児童クラブ」、職員が「放課後児童支援員」とそれぞれ呼ばれている。現場では施設について「学童保育」「学童クラブ」「児童クラブ」、職員について「指導員」という呼称が定着しているが、以下では、放課後児童クラブ（もしくはクラブ）、放課後児童支援員（もしくは支援員）と正式名称で表記する。

こうした制度上、放課後児童クラブを利用するのは、小学校1年生から6年生で、昼間保護者が家庭にいない子どもに限定されている。利用時間は授業終了後および授業のない長期休暇中などである。

放課後児童クラブに対する国の主な関与としては、次の①～⑦がある。①費用に対する補助、②市町村に対するニーズ調査の義務付け、③市町村に対する基準条例化の義務付け、④都道府県に対する支援員の認定研修実施の義務付け、⑤放課後児童クラブの望ましい運営の在り方についての指針の策定、⑥事業者に対する市町村への事前届出の義務付け、⑦事業者に対する死亡事故等の市町村への報告の義務付け。

①については、放課後児童健全育成事業を行う市町村に対して、交付要綱（注3）に基づいて補助金が交付されている。費用負担は、総事業費の2分の1程度を保護者負担とし、残りを国（事業主拠出金）・都道府県・市町村が3分の1ずつ負担するという考え方になっている。要綱において、株式会社などが補助の対象外となっているわけではないが、自治体によっては公立施設を整備する方針で予算を確保していることから、民立の設置には予算が確保されていないケース（注4）もある。このため、既存の放課後児童クラブに対する不満などを背景に民間学童が増えてはいる（注5）ものの、多くは公的補助を受けられず、親が負担する利用料のみで運営されており、高い利用料を負担できる家庭に利用が限定されている。

②は、市町村が子ども・子育て支援事業計画を策定する際に、保育所と同様、放課後児童クラブについてもニーズ調査を行ったうえで、その必要量を整備する計画を策定することが求められている。

③は、市町村には放課後児童クラブの設備や運営に関する基準を、条例で定めることが求められており、市町村が基準を定める際の指針として、国から「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、省令基準）が示されている。ただし、この省令基準のうち、全国の放課後児童クラブが満たす必要のある最低基準は、事業所ごとに放課後児童支援員を置かなければならないことのみで、それ以外は「参酌すべき基準」に留まっている。

この「放課後児童支援員」としての要件は、定められているものの多様であり、放課後児童クラブのあるべき姿が定まっていないこともうかがえる。具体的に、支援員としては、保育士、学校教員、社会福祉士などの資格保有者や、高校卒業後に2年以上「児童福祉事業」もしくは「放課後児童健全育成事

業に類似する事業」に従事した者、日本および外国の大学で社会福祉学、心理学、教育学、社会学、芸術学若しくは体育学を学んで卒業した者、これらの学科の大学院生などが、都道府県が実施する研修を受け、都道府県より支援員の資格の認定を受けた者であることが求められている（注6）。

放課後児童クラブには、支援員を二人以上置く必要があるが、そのうち一人は支援員の認定を受けていない者（注7）であることも認められている。放課後児童クラブ支援員の賃金は小学校教員と比べて低いこともあり（注8）、なり手が不足している。2008年の全国学童保育連絡協議会の調査では、支援員の欠員の有無を把握している市町村の約1割で欠員があり、36市町村では「市内の半数以上の学童保育で欠員がある」との回答があった。

省令基準における参酌すべき主な項目としては、専用区画の面積が、児童一人につきおおむね1.65㎡以上、支援の単位（学校のクラスに相当する一つの集団の規模）はおおむね40人以下、小学校の休業日は1日8時間以上、授業のある日は3時間以上、1年に250日以上の開所、運営の内容について自己評価の実施と結果の公表に努めること、などである。

④は、放課後児童支援員に対する研修を実施して、その資格を認定する都道府県に対して、国が認定資格研修ガイドライン（放課後児童支援員等研修事業実施要綱）を定めている。

⑤は、国として運営および設備に関するより具体的な内容を定めた指針として、「放課後児童クラブ運営指針（平成27年3月31日）」が策定されている。運営指針は、最低基準ではなく、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のもので、2007年に策定された「放課後児童クラブガイドライン」が見直されたものである。

⑥は、国、都道府県、市町村以外の主体が放課後児童健全育成事業を行う際に、事前に市町村長への届け出を求めている。放課後児童クラブとしての実態がある場合、民間企業が設置・運営しているものや、私立小学校内で実施されているものも、市町村への届出が求められる（注9）。届出を行ったクラブのうち、国や市町村の補助要件を満たした場合には、公的な補助がある。

国は、届け出た認可外保育施設に対しては、都道府県が年に1回以上の実地調査を行うことを求めているが、届け出た放課後児童クラブに関しては、市町村に実地調査の実施を求めている。

⑦は、死亡事故等が発生した場合に、市町村を通じて国へ報告することを事業者に求めている。

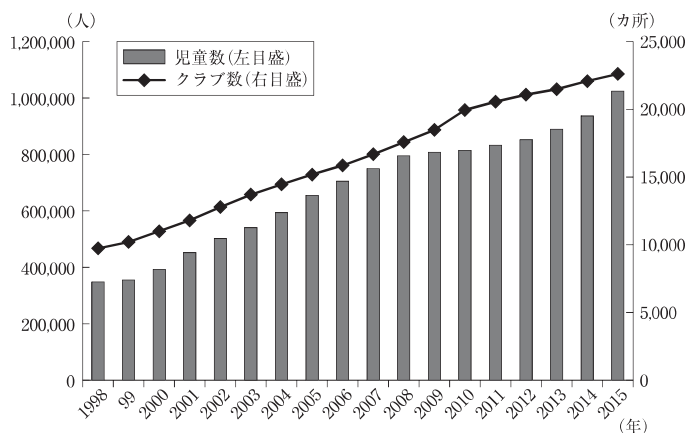
B. 利用状況

次に、放課後児童クラブの利用状況について、近年、利用者が急増し、施設が大規模化していることや、学校内での設置が増えている実態などを確認する。

まず、クラブ数や登録児童数は一貫して増加傾向にある（図表1）。2015年5月1日現在、登録児童数は1,024,635人と初めて100万人を超え、クラブ数は22,608カ所となっている。この10年間で、登録児童数は約1.6倍に増えたが、それでも待機児童数が約1万7,000人（注10）となっている（図表2）。

2014年から2015年にかけて待機児童が急増したのは、「おおむね10歳まで」とされていた対象年齢が、2015年度より6年生までに拡大された影響が大きい。待機児童数の内訳を学年別にみると、小学4年生が28.1%と最も多くなっている。国は「小1の壁」解消を掲げるが、実際は「小4の壁」もなお残っている。この背景には、自治体によって4年生以上の利用を原則認めていないところや、低学年の利用が

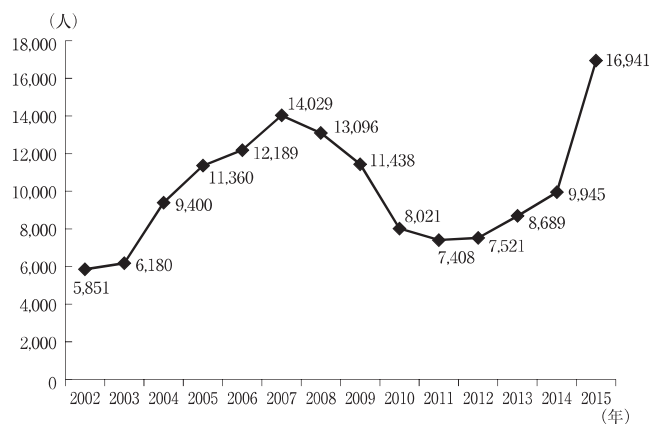
(図表 1) 放課後児童クラブ数と登録児童数の推移



(資料) 厚生労働省「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況」

(注) 各年 5 月 1 日現在。

(図表 2) 放課後児童クラブの待機児童数の推移



(資料) 厚生労働省「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況」

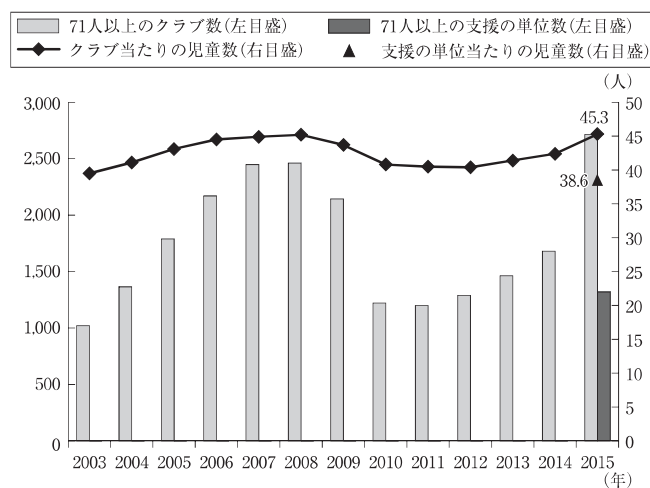
(注) 各年 5 月 1 日現在。

優先され、学年が上がることにより退所を求められるところがあるためである（注11）。

利用者数の増加に伴って、クラブの大規模化が進んでいる（図表 3）。国の省令基準では、1 支援の単位当たり児童数を40人以下とするよう求めており、2015年度から国はクラブ数とあわせて、支援の単位数を把握するようになった。支援の単位当たりで見ると、35人以下が44%、36～45人が27%と、45人以下の支援の単位が約 7 割を占めるが、71人以上の集団で運営されているところも1,319カ所（5%）ある。平均登録児童数は、クラブ当たりでは45.3人、支援の単位当たりでは38.6人である。

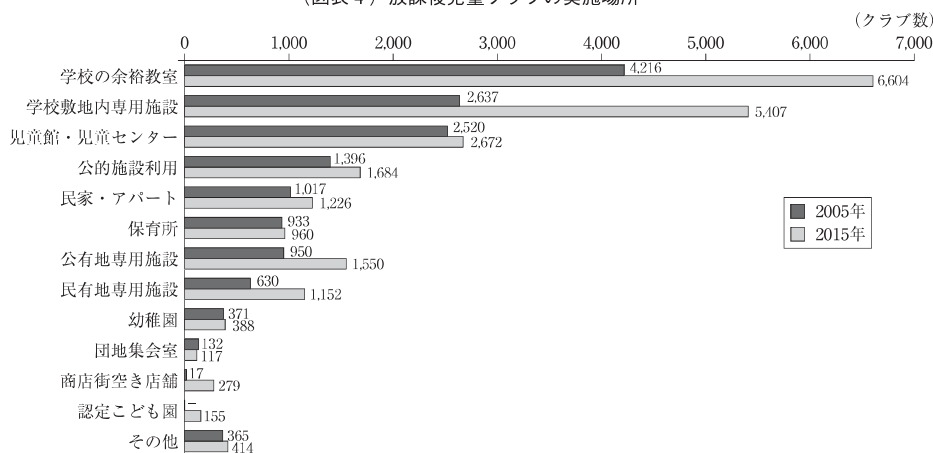
放課後児童クラブの実施場所としては、学校の余裕教室が6,604（2015年、全実施場所の29.2%）、学校敷地内の専用施設が5,407（同23.9%）と、過半数が学校内で実施され、10年前と比較して学校内のクラブが急増している（図表 4）。次いで多いのが児童館・児童センター2,672、公的施設1,684、民家・アパート1,226となっている。

(図表 3) 71人以上の放課後児童クラブ数および支援の単位数



(資料) 厚生労働省「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況」
(注) 各年 5 月 1 日現在。実施規模。

(図表 4) 放課後児童クラブの実施場所



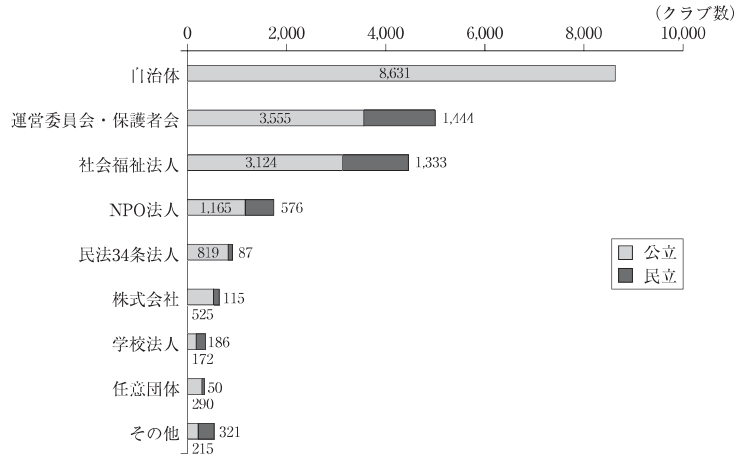
(資料) 厚生労働省「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況」
(注) 各年 5 月 1 日現在。

そのほか、幼児教育・保育施設での設置も数は少ないながら見られ、認定こども園155、保育所960、幼稚園388となっている。例えば、認定こども園の総数は2,826あり、放課後児童クラブの実施割合は5.5%、保育所、幼稚園における実施割合もほぼ同水準である。

設置・運営主体は、公立公営と公立民営がそれぞれ約 4 割、私立民営が約 2 割となっている。運営主体別に見ると、自治体が8,631と最も多く38.2%を占め、次いで運営委員会（注12）・保護者会が4,999（22.1%）、社会福祉法人が4,457（19.7%）と続く（図表 5）。NPO法人は1,741（7.7%）、株式会社は640（2.8%）、学校法人は358（1.6%）である。

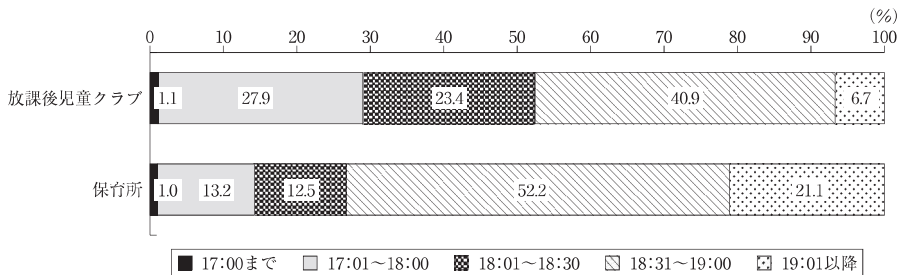
平日の終了（閉所）時刻を見ると、放課後児童クラブは保育所に比べ早い（図表 6）。「19：01以降」

(図表5) 運営主体別に見たクラブ数



(資料) 厚生労働省「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況」
(注) 2015年5月1日現在。

(図表6) 放課後児童クラブと保育所の平日の終了時刻



(資料) 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24年社会福祉施設等調査報告」
(注) 放課後児童クラブは2015年5月1日現在、保育所は2012年10月1日現在。放課後児童クラブは平日に開所されているクラブ数に対する割合。

は、保育所では21.1%だが、放課後児童クラブでは6.7%にとどまっている。18:30より早く終了する割合は、保育所では26.7%だが、放課後児童クラブでは52.4%と過半数を超えている。

利用料は、全国学童保育連絡協議会の2012年の実態調査によれば、月額5,000円未満が47.3%、5,000～10,000円未満が42.8%、10,000～15,000円未満が1.3%、15,000～20,000円未満が1.3%、平均は7,371円となっている。運営主体による格差も大きく、公営の平均が約5,500円であるのに対して、父母会運営は同約10,900円となっている。また、国には家庭の所得に応じた減免制度がない。これらは、認可保育所と大きく異なる点である。

障害の有無別の利用状況としては、障害のある子どもの利用が増える傾向にある。障害児の登録児童数は、2005年の10,979人から2015年には30,352人と急増している。

(2) 女性の就労促進をねらいとした国の検討の経緯

次に、放課後児童クラブが現在の制度に至った経緯と、整備に関する国の目標や方針を振り返り、そ

れが女性の就労促進を主眼としており、子どもに相応しい環境整備に向けた検討が不十分であることを確認する。

A. 現在の制度に至った経緯

放課後児童クラブは、1997年の児童福祉法改正で法的根拠が付与されており、歴史が浅い。制度化が遅れた背景には、三世帯同居や近所づきあいが多かったこと、きょうだいが多く、地域にも子どもが多くいたこと、母親はパートが多く早く帰宅できるケースも多かったこと、職住が近接していたことなどから、小学生の放課後には祖父母、近所の人、年上の子ども、親、職場の人などのゆるやかな見守りがあり、日中の大半は学校で過ごすこともあり、1947年には制度化されていた保育所ほどの必要性が認められていなかったことがある。

しかし、都市部を中心に、そうした環境が変わっていくなかで、放課後児童クラブのニーズが顕在化したといえる。1966～1971年には文部省（当時）が留守家庭児童会補助事業として、1976～1986年には厚生省（当時）が都市児童健全育成事業として補助を行ったが、制度化には至らず、放課後児童クラブは、保護者たちによる共同保育として実践され、1967年には全国的な運動団体（全国学童保育連絡協議会）が発足した。1985年第102回国会で、国の制度化を求める国会請願（108万人署名）が採択され、ようやく1997年に児童福祉法が改正され、1998年4月に「放課後児童健全育成事業」として児童福祉法の適用範囲となった。

ただし、制度化されたとはいえ、保育所のような国レベルでの設置・運営基準は定められず、自治体に整備の義務も課されなかったことから、利用したくても利用できなかったり、利用できても質が悪いという問題は残された。これに対して、量的な不足の問題については、2015年4月に本格的にスタートした子ども・子育て支援新制度により、市町村に整備計画の策定が求められた。加えて、小学校4年生になると放課後児童クラブの利用ができなくなる「小4の壁」の解消の観点から、対象年齢が「おおむね10歳未満の小学生」から「小学生」に拡大された。

こうして量については、関心が集まっているが、質の問題については、立ち遅れている。2007年10月に、市町村が指導・助言を行う際の拠り所として、「放課後児童クラブガイドライン」が定められ、2015年度スタートの新制度においては、事業者や実践者向けに、子どもに保障すべき遊びおよび生活の環境や運営内容の水準を明確化するため、ガイドラインが「放課後児童クラブ運営指針」に改められた。加えて、市町村に放課後児童クラブの設備や運営の基準を条例で定めることが求められるなど、一定の進展は見られた。

ただし、前述の通り国が求めている基準は、支援員の配置のみであり、質の評価に関しても、保育所では自己評価が義務、関係者評価、第三者評価が努力義務となったのに対して、放課後児童クラブでは自己評価が努力義務となったことにとどまっている。小学校高学年が利用対象となったことに対して、高学年の子どもにとって放課後児童クラブがどのようにあるべきかの検討も十分に行われていない。低学年と高学年とでは、クラブの在り方も自ずと大きく異なるはずである。

B. 整備に関する国の目標・方針

国からは、放課後児童クラブに関して、整備する施設数の目標や整備の方針なども示されてきた。主なものとして、1994年のエンゼルプラン、1999年の新エンゼルプラン、2007年の放課後子どもプラン、2014年の放課後子ども総合プランがある。これらを振り返ると、国の検討は量的整備の議論が中心で、子どもにとって相応しいか否かの検討は、十分でなかったことがわかる。

1994年に文部・厚生・労働・建設四大臣の合意で策定されたエンゼルプラン（「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」）では、重点施策の一つである「多様な保育サービスの充実」のなかで「放課後児童対策の充実」が掲げられた。エンゼルプランを受けた「緊急保育対策等5か年事業」では、放課後児童クラブを1994年度の4,520カ所から、1999年度には9,000カ所に倍増させる計画が掲げられた。この時点では、放課後児童クラブは法制度化されておらず、国として基準や望ましい運営の在り方も示していなかった。放課後児童クラブが子どもにとって相応しい内容となっているか否かが十分に議論されないまま、仕事と育児の両立のための保育サービスの充実という観点から、施設数の目標値だけが掲げられたかたちである。緊急という名称にそれがうかがえる。

1999年に大蔵、文部、厚生、労働、建設、自治の6大臣の合意で策定された新エンゼルプラン（「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」）でも、具体的計画として、放課後児童クラブを9,000カ所から2004年度には11,500カ所に増やす方針が示され、実際、2004年度のクラブ数は14,457カ所と、整備は計画を上回るペースで進んだ。この間、放課後児童クラブの法的根拠は児童福祉法に位置付けられたものの、やはり国の基準や運営指針は示されておらず、活動内容についての十分な検討がないまま、大量の施設が整備された。

2007年には、放課後児童クラブを、文部科学省の「放課後子ども教室推進事業」と一体的あるいは連携して、原則としてすべての小学校区で実施することを目指した「放課後子どもプラン」が打ち出された。放課後子ども教室とは、放課後等に子どもたちの安全で健やかな居場所づくりを推進することを目的として、親が昼間仕事等で家にいない子どもに限らず、すべての子どもを対象に、地域住民や大学生、企業OB、民間教育事業者、文化・芸術団体等の参加・協力を得ながら、学習やスポーツ・文化芸術活動、交流活動などの様々な活動機会を提供する活動とされる。これを、生活の場である放課後児童クラブとあわせて整備していくという計画である。

同年には、「放課後児童クラブガイドライン」も策定され、望ましい運営の在り方が示されるとともに、放課後児童クラブの子どもにも、放課後子ども教室の様々な活動機会が提供されるよう調整する方針（注13）も示された。このように、子どもの放課後が、「預け先」から一歩進んで「在り方」として一定程度検討されたものの、十分といえる段階には至っていない。2011年度の小学校数に対する「放課後子ども教室」の実施率は45.1%にとどまり、地域による実施率の格差も大きい（注14）。加えて、そもそも「放課後子ども教室」として、大人がプログラムを与えるかたちが、子どもにとって望ましいか否かという子どもの目線からの検討も欠落している。

2014年6月24日に閣議決定された「日本再興戦略」改訂2014では、女性の更なる活躍推進の観点から、子どもが小学校に入ると母親の就業継続が困難になる「小一の壁」の打破を掲げ、2019年度末までに約30万人分の放課後児童クラブの受け皿拡大が打ち出された。これを受け、同年7月に策定された「放課

後子ども総合プラン」では、すべての小学校区で、放課後児童クラブと放課後子ども教室（注15）を一体的あるいは連携して実施する方針を維持しつつ、整備の核とされているのが、学校施設の徹底活用であり、新たに開設する放課後児童クラブの約80%を小学校内で実施することが目指されている。

C. 子どもの権利の観点からの検討不足

このように放課後児童クラブが現在の制度に至った経緯や、整備に関する国の目標や方針を改めて振り返ってみると、女性の就労促進の観点から放課後児童クラブの量的整備に重点が置かれ、その中身が子どもにとって相応しいものとなっているか否かについて、国の検討は不十分であったといえる。そのため、放課後児童クラブを含む小学生の放課後施策の現状には多くの問題点が指摘できる。

本来、国連の「子どもの権利条約」を1994年に批准したわが国には、同条約に照らして小学生の放課後の現状を調査し、子どもの権利の実現に向けて放課後施策を改善することが求められている。

子どもの権利条約は、生きる権利、守られる権利、育つ権利、参加する権利の四つの柱からなり（図表7）、安全・安心から、教育、遊び、文化、情報などへの権利、さらには意見が尊重されることなど、幅広い内容を含んでいる。以下、子どもの権利条約の内容に照らし、放課後児童クラブを含む小学生の放課後施策の問題点について考えてみたい。

（図表7）子どもの権利条約の四つの柱

生きる権利	子どもたちは健康に生まれ、安全な水や十分な栄養を得て、健やかに成長する権利を持っています。
守られる権利	子どもたちは、あらゆる種類の差別や虐待、搾取から守られなければなりません。紛争下の子ども、障害をもつ子ども、少数民族の子どもなどは特別に守られる権利を持っています。
育つ権利	子どもたちは教育を受ける権利を持っています。また、休んだり遊んだりすること、様々な情報を得、自分の考えや信じる事が守られることも、自分らしく成長するためにも重要です。
参加する権利	子どもたちは、自分に関係のある事柄について自由に意見を表したり、集まってグループを作ったり、活動することができます。そのときには、家族や地域社会の一員としてルールを守って行動する義務があります。

（資料）日本ユニセフ協会ホームページ（http://www.unicef.or.jp/about_unicef/about_rig.html（2016年2月25日取得））より引用

第1に、子どもの権利条約第19条は、虐待・放任からの保護を求めているが、クラブ内の安全・安心の確保に向けた取り組みが十分とはいえない。放課後児童クラブの支援員による子どもに対する不適切なかかわりも報じられており（注16）、施設数が急増し、新たに支援員となる人が増えるなかで、新たな被害の懸念もある。クラブが大規模化していることも、放任につながるという意味で問題である。一つの集団が71人以上ともなれば、支援員が一人ひとりの子どもと向き合うことは難しい。

第2に、条約の第31条では、休息と余暇、年齢に適した遊びやレクリエーションの活動、文化的な生活および芸術に自由に参加することを権利として認めている。この条文に照らせば、現状には問題がある。

まず、休息と余暇の観点から、施設の面積について、国が望ましい水準とする「児童一人当たりの専用区画面積が1.65㎡」未満のクラブ数が5,732、全体の25%を占めている（注17）。1.65㎡は、保育所の幼児の基準1.98㎡を下回り、高学年の子どもの利用も増えれば、1.65㎡未満では子どもの休息の場所として相応しいといえない。

「学校施設の徹底活用」も、休息の権利に照らせば再考が必要である。学校でのいじめや学業不振な

ど、学校が子どもにとって緊張を強いられる場になっている場合、学校内のクラブでは気持ちが休まらない子どももいるだろう。

子どものなかには、こうした環境が負担となり、さらには、長時間化もしている。女性の活躍推進の観点から、国は夜遅くまで開設するクラブを増やす取り組みを進めており（注18）、実際、平日に18時半を超えて開設しているクラブの割合は2014年の41%から2015年には48%に増えている。

次に、遊び、レクリエーション、文化・芸術活動に参加する権利の観点からは、放課後子ども教室との連携により子どもが様々な活動に参加できることが目指されていること自体は評価できる。ただし、実態としては、学校内で実施するクラブのうち、同じ学校内で放課後子ども教室が実施されている割合は30.0%に過ぎない（注19）。全クラブ数のうち、同一小学校区内で放課後子ども教室が実施されている割合も44.9%にとどまっており、平日の活動日数も年間84日（平成25年度平均）と少ない。

加えて、実施されている放課後子ども教室が、子どもにとって必ずしも魅力的でないという点も指摘できる。放課後子ども教室が同一小学校区内で実施されていても、実際に活動プログラムに参加している放課後児童クラブの割合は約6割にとどまる。魅力的なプログラムが提供できず、企画されても子どもが集まらずにプログラムが中止となるケースもある（注20）という。この背景には、市町村の予算（注21）や学校施設の利用に制約があったり、取り組みの企画、担い手の確保、全体の調整を行うコーディネーターの確保が難しいことなどがある。

遊びやレクリエーションの権利を積極的に実現する観点からは、そもそも選択肢は放課後子ども教室に限られるものではなく、友達の家遊びに行く、近所に買い物に行く、習い事に行く、自然のなかで遊ぶ、公園や図書館、スポーツ施設に行く、親の職場に立ち寄るなど、子どもの興味関心に応じて自由に外出し、多様な経験が可能な選択肢が保障されるべきである。しかし、現状は選択肢も限られ、放課後児童クラブからの自由な外出が認められていないケースも多い。

第3に、貧困家庭の子どもや障害のある子どもに、そうではない子どもと同じ権利が確保されていないことである。条約の第2条は差別の禁止、第23条は障害のある子どもの権利について定めている。貧困の増加にともない、放課後児童クラブや有料の活動プログラムの参加において格差が生じることが懸念される。放課後児童クラブの利用料を徴収している市町村のうち、減免措置がない市町村は17%ある。

放課後児童クラブに登録している障害のある子どもの数が増えていることは評価できるが、障害のある子どもを受け入れている市町村のうち、補助金加算や支援員の加配の制度がない市町村が26.6%あり、障害のある子どもの受け入れについて支援員向けの研修プログラムがある割合が38.6%にとどまっている（注22）。

第4に、子どもが意見を表し、それを尊重する重要性が現場に十分に浸透していない懸念である。条約の第12条では、自分に関係のあることについて自由に意見を表す権利を定め、その意見は、子どもの発達に応じて、十分考慮されなければならないとしている。この点については、2007年の「放課後児童クラブガイドライン」では触れられていなかったが、2015年に国が新たに策定した「放課後児童クラブ運営指針」では、「放課後児童クラブの社会的責任」として「子どもに影響のある事柄に関して子どもが意見を述べ、参加することを保障する必要がある」と記載され、このことは高く評価できる。とくに、高学年が利用するクラブの在り方として、子どもの参加に重点が置かれるべきである。もっとも、その

ことが現場の支援員や利用する子どもや親に十分に伝わっていない懸念がある。

このように、国は放課後児童クラブの整備に力を入れているが、子どもの権利の実現の観点から見れば、放課後児童クラブを含む小学生の放課後の現状と施策には多くの問題が指摘できる。

- (注3) 放課後児童クラブ整備費の国庫補助について（交付要綱）（平成26年4月1日）および放課後児童健全育成事業等の国庫補助について（交付要綱）（平成26年4月1日）。
- (注4) 例えば東京都文京区では、「民間学童クラブへの補助」ではなく、待機児童が出そうな地域を予測し「区設民営（業務委託）の学童クラブをつくる」という方針のため、私立小学校が校内に設置した放課後児童クラブには補助が付かない。東京都世田谷区でも、公立のクラブが整備され、待機児童がいないことから、民営クラブへの補助事業は実施されていない。
- (注5) 総合ユニコム [2012] による。
- (注6) 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」によれば、放課後児童支援員の資格として最も多いのは児童福祉事業経験者の30.4%で、次いで教員資格保有者が28.8%、保育士資格保有者が27.3%、放課後児童健全育成事業に類似する事業経験者が11.3%となっている。
- (注7) 補助員には特別な要件は定められていないが、必要な知識を身に付ける研修として、国は子育て支援員のための研修を実施し、修了者に「子育て支援員研修修了証書」を発行する仕組みを設けており、その研修の一つに「放課後児童クラブコース」がある。
- (注8) 小学校教員の月平均賃金は約33万円（文部科学省「平成25年度学校教員統計調査」の給料（本俸））で、年収換算すると約400万円となるが、放課後児童クラブの支援員で年収300万円以上は5.8%にとどまり、150万円未満が68.2%を占める。正規職員の割合は2割程度、勤続1～3年の支援員が半数を占めているという調査結果（全国学童保育連絡協議会2012年度実態調査）もある。
- (注9) 「放課後児童健全育成事業の届出について」（雇児育発0313第13号・平成27年3月13日）。
- (注10) 全国学童保育連絡協議会によれば、母親が働いている小学校低学年の子ども（末子）のうち、放課後児童クラブに登録している子どもが4割弱で、低学年に限っても「潜在的な待機児童」は約40万人以上と推測されている（全国学童保育連絡協議会「学童保育情報2015～2016」2015年11月、P.16）。
- (注11) 例えば、東京都世田谷区では、高学年の放課後児童クラブのニーズ調査では2015年度2,153人が利用を希望しているが、区の放課後児童クラブの利用対象は3年生までとなっている。
- (注12) 運営委員会とは、地域の役職者（学校長、自治会長、民生・児童委員など）と放課後児童クラブの保護者会の代表などで構成されているクラブ運営のための組織で、その人数や構成は自治体によって異なる。
- (注13) 文部科学省生涯学習政策局長・厚生労働省雇用均等・児童家庭局長「『放課後子どもプラン』の推進について」（平成19年3月14日）。
- (注14) 小学校数に対する「放課後子ども教室」の実施率は、最も高い富山県では115.7%であるのに対し、鹿児島県では9.2%にとどまる（http://manabi-mirai.mext.go.jp/assets/files/shared/pdf_old/houkoku_2011.pdf、2016年3月17日取得）。
- (注15) 文部科学省では、2013年6月より、「子ども」という表記を「子供」に統一することとなったため、「放課後子ども教室」についても、現在は「放課後子供教室」と表記されているが、本稿では「放課後子ども教室」で統一した。
- (注16) 朝日新聞2014年9月16日「学童指導員、わいせつ容疑 北海道警逮捕 女児の体触る」など。
- (注17) 厚生労働省「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）。
- (注18) 放課後児童クラブに対する国の補助には長時間開設加算があるほか、2014年には保育緊急確保事業として、開所時間の延長を促進する予算が計上された。
- (注19) 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」。
- (注20) 西村 [2013] p.217によれば、講座が前年からの継続や講師の意向で設定される傾向があり、子どもとの意識にミスマッチがあるという実態などが報告されている。
- (注21) 市町村が事業を実施した場合には国の補助があるが、国・都道府県・市町村がそれぞれ3分の1を負担するという考え方がなっている。
- (注22) 全国学童保育連絡協議会2012年調査による。

2. 小学生の放課後に関する海外の取り組み

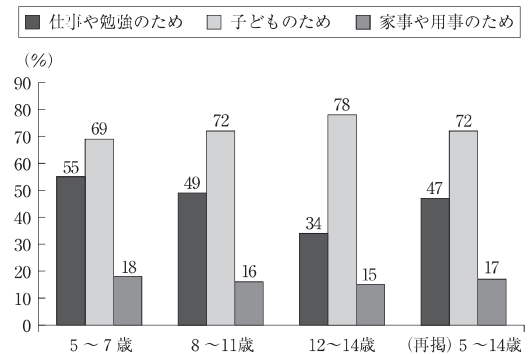
では、海外の放課後施策はどのようなになっているのだろうか。本章ではイギリスとオーストラリアを中心に9カ国について、特徴的な取り組みを見ていく。

(1) イギリス

イギリスでは、子どもに関する政策の見直しにあたり、「すべての子どもが大事（Every Child Matters：ECM）」（イングランドおよびウェールズ）、「すべての子どもに正しいことを（Getting it Right for Every Child：GIRFEC）」というキャッチフレーズが使われている。イギリスを子どもの成長にとって最高の場所（the best place to grow up）にすることが、一連の子ども施策のベースとなっており、その背景には、子どもの権利条約の実施状況を監視する機関（children's commissioner, commissioner for children）を、ウェールズが2001年に、北アイルランドが2003年に、スコットランドが2004年に、イングランドが2005年に設置していることがある。こうした流れのなかで、放課後の在り方についても、子どもに相応しい環境づくりに向けた積極的な取り組みが見られる。

第1に、イングランドでは2005年に、すべての学校に8時から18時まで、授業開始前と放課後に対応するクラブ（breakfast clubs, after-school clubs）を設置するとともに、スポーツ、音楽、演劇、美術、料理、コンピューター、補習など様々な活動を提供する方針（Extended School）を打ち出している。学校のうちクラブを設置している割合は、2013年（推計）で、授業開始前が64%、放課後が70%、長期休暇中が19%となっており、放課後のクラブは学校の直営が79%、残りは他の学校や民間団体との連携による（注23）。この取り組みは、女性の活躍推進が主目的ではなく、子どもが安心して好きなことに取り組める、楽しく充実した放課後を過ごすことや、親の就業を促進して家庭が経済的に安定することによって、子どもが学校の授業に集中できるようになることが目指されている。このため、放課後児童クラブを利用する理由は、「子どものため」が最も多く、とくに高学年の子どもが利用する理由は、「親の仕事のため」よりも、「子どものため」の比重が高い（図表8）。

(図表8) 放課後児童クラブを利用する理由（イングランド）

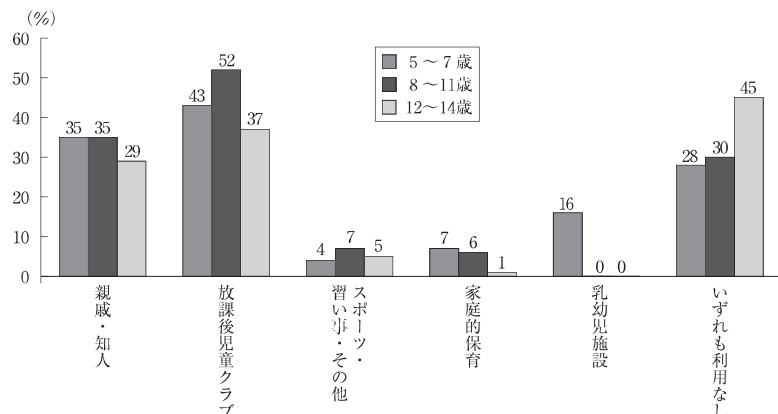


(資料) Department for Education [2014]. Children and early years survey of parents 2012-2013をもとに日本総合研究所作成

わが国では、学校が授業時間外に対応することに関して、教員の側に負担が増えるといった反対も見られるが、イギリスでは放課後の取り組みを充実させることにより、子どもがストレスを発散できたり、学校を好きになったり、体験を通して学習意欲が高まったり、得意なことで自己肯定感が得られるなど、結果として学校教育の成果も上がることが期待されている。こうして、教員の負担も軽減されるという見方で、学校による放課後への取り組みに向けた合意形成が進められてきた。

第2に、すべての学校に放課後児童クラブの設置を求めているが、設置場所を学校内に限定するものではなく、実際には家庭的なクラブのほか、幼児が通う施設での設置も多い（図表9）。親戚・知人に子どもの面倒を見てもらっているケースも多いが、低学年では乳幼児施設や家庭的保育という選択肢もある。多様な形態がある背景には、公的な補助が施設に対してではなく、親の就労状況や所得水準に応じて直接親に支給されるため、事業者が子どものニーズにあったクラブを設置しやすいことがある。

(図表 9) 放課後のサポートの利用割合 (イングランド、年齢別・サポートの種類別)



(資料) Department for Education[2014]. Children and early years survey of parents 2012-2013をもとに
日本総合研究所作成

第3に、放課後児童クラブを子どもにとって相応しい場所とするために、安全確保のための厳格な基準を設けるとともに、その質の評価を国の評価機関が行い、結果を公表していることである。

まずイングランドでは原則として8歳未満の子どもを1日2時間以上預かる施設に対して、スコットランドでは16歳以下の子どもが1日2時間以上、1年に6日以上利用する施設に対して、運営主体にかかわらず、一定の基準を満たしたうえで登録することが義務付けられている。加えて、クラブの職員を採用する際には、安全性確保の観点から、過去の犯罪歴などについて公的な書類を確認することが義務付けられている。

質の評価については、イングランドでは小学校就学前の子どもの利用がないクラブについては毎年一定数を抽出して、利用がある施設はすべてについて定期的に、国の評価機関(Ofsted)が評価を行っている。スコットランドでは、すべての放課後児童クラブに、16歳までの子どもが利用する施設に対して共通に適用される国の基準(注24)に沿って、国の評価機関(Care Inspectorate)による評価を受けることが求められている。

スコットランドの基準の基本的な考え方としては、国連の子どもの権利条約に沿うことが重要視されており、評価結果は施設ごとのレポートとしてホームページで公表される(注25)。評価結果は①ケアや支援、②環境、③職員、④マネジメントやリーダーシップの四つの質それぞれについて、6段階評価がなされるほか、現状と改善すべき内容が記述されている。評価にあたっては、利用者の声を聞くことに重きが置かれており、事前にクラブを通じて親にアンケートを実施したうえで、通告せずに施設を訪問し、書類、施設の現状、職員の対応などを見る。あわせて、子どもと話したり、親との話し合いの場を設けたりする。

国の評価機関は、各施設の評価を行うだけでなく、評価結果を施設の改善に向けた取り組みに活かすことにも力を入れている。例えば、野外活動が子どもの成長・発達に好影響があるとの評価結果をもとに(図表10)、具体的な事例が冊子発行を通じ紹介されている(Care Inspectorate [2016])。

第4に、子どもの意見の尊重や運営への参画が望ましい取り組みとして、国の評価機関で評価されて

いることである。イングランドでは、優れた取り組みを行っている高い評価を受けている放課後児童クラブにおいて、室内の飾りつけを子どもと一緒にしたり、クラブに改善してほしい点を子どもたちが会議で話し合って文書にまとめ、それに支援員が対応するなどの例が、国の評価機関による評価レポートで紹介されている（池本[2014a]）。スコットランドでは、公立のクラブはごく一部で、過半数は運営委員会・保護者会による設置・運営、約3分の1が私立（注26）となっており、子どもに加え、親の意見もクラブの運営に反映されるべきであると考えられている。

第5に、子どもの遊びの権利の保障という観点から、放課後児童クラブ以外に、遊び場の充実が図られていることである。2008年にはイングランドで、2013年にはスコットランドで、それぞれ遊びに関する計画が発表されている。

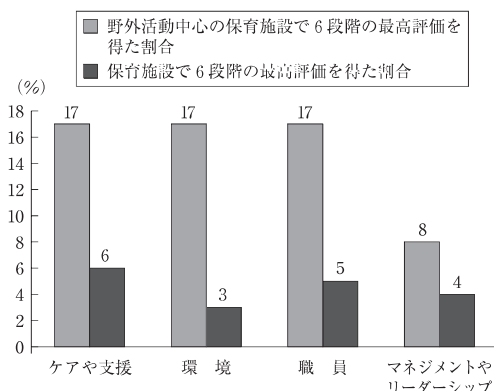
イングランドの遊び計画（DCSF [2008]）では、「子どもにやさしいコミュニティ」（Child-friendly communities）という視点が前面に出されており、公園、住宅、道路、緑地などの整備計画にあたって、子どもの遊びという視点を意識するよう、関係者に研修を行うことなどが含まれている。障害のある子どもにも、等しく遊びの機会を保障するという考え方も示されている。例えば、遊び計画を受け、首都ロンドンでは33区の3分の2にあたる市民が、遊びのための道路封鎖を申請できるようになり、すでに何千人もの子どもたちが定期的に道で遊ぶことで、親たちや近所の人たちの交流も生まれているという（注27）。

スコットランドの遊び計画（Scottish Government [2013]）では、遊びが子どもの権利であること、遊びが子どもの発達にとって不可欠なものであること（注28）を確認したうえで、学校や地域の在り方が示されている。自宅に庭がない子どもや近くに公園がない子どもにとっては、学校が遊び場として重要であり、子どもが生涯に1,500時間を過ごす校庭を遊びの環境として見直すこと、その際子どもたちが自分たちの場所であるという感覚を持てるように、設計や手入れに参加できるようにすることなども示されている。リスク回避を重視するあまり子どもの外遊びが制限されることが、子どもの成長・発達にマイナスとなることも問題視されており、むしろ危険を回避する能力を身に付けることや、チャレンジを恐れずに取り組み、自信をつけることの大切さなども強調されている。

第6として、子どもが悩みを相談できるしくみにより、深刻な事態を予防する取り組みがある。スコットランドでは、2014年の子ども・若者法により、18歳までのすべての子どもに、家族や学校などには相談できないようなことがあった場合に、子どもの話を聞き、あらゆる相談に乗ってくれる特定の人を決める制度（Named Person）ができた。

第7として、イギリスでは働く時間や場所について、親に雇用主と交渉する権利が保障されている。このため、子どもの長期休暇中には親も休暇を取得し、放課後児童クラブを学期中のみ利用するケース

（図表10）国の評価機関から高い評価を受けた保育施設の割合（スコットランド）



（資料）Care Inspectorate [2016]

（注）保育施設には放課後児童クラブを含む。

も多く見られる。あるいは、平日は親の帰宅時間が早いいため、放課後児童クラブを利用する必要がなく、長期休暇中のみ利用するケースも見られる。

(2) オーストラリア

オーストラリアでは2012年に、放課後児童クラブの国の指針が策定された。その前文では、国連の子どもの権利条約がベースとなっていることが示されており、前述の通り指針のタイトルも「私の時間、私たちの場所（My Time, Our Place）」と、子どもが主人公であることが前面に打ち出されている。

指針では、放課後児童クラブが目指す子どもにとって取得すべき五つの成果として、①アイデンティティ（自分が何者か、何をしたいのか）、②社会とのつながり、③幸福感、④学びに対する自信、⑤コミュニケーション、が挙げられており、そこでは放課後児童クラブが、単なる親の就労支援や子どもの安全確保にとどまらず、子どもにとって積極的な意味のある場所として位置付けられている。

この指針を実現するための具体的な取り組みのなかで、とりわけ参考になるのは、①放課後児童クラブの質の評価、②学校と放課後児童クラブの関係に関する議論、③メンタリング・プログラムの3つである。

第1に、すべての放課後児童クラブは、七つの項目別に3段階で国の機関（注29）により評価され、その結果が公表されている。これは乳幼児の教育・保育施設も含め、国が一元的に質を評価する取り組み（National Quality Framework）が2012年にスタートしたことの一环である。以前から全国保育認定評議会（National Childcare Accreditation Council）による保育所も含めた質の認証制度があったが（注30）、それが見直され、国レベルで教育・保育の質評価機関（Australian Children's Education & Care Quality Authority）を設置し、評価方法の検討や結果の公表などを行うこととなったものである。

登録された放課後児童クラブをホームページで検索すると、開設時間や人数などの情報とともに、どの項目でどの評価を得ているかを見ることができる（図表11）。さらに、そうした全国の評価結果が一元的に集約されるなかで、優れた取り組みを行っている施設を抽出して別途紹介したり、州別の保育の質の現状について紹介するなど、幅広い情報提供を行っている。

（図表11）オーストラリアの放課後児童クラブの評価結果の公表方法（サンプル）

（放課後児童クラブ名）		総合評価：基準を超えている						
基準を超えている （Exceeding）								
基準を満たしている （Meeting）								
基準に達していない （Working Towards）								
このサービスは重要な改善を必要とする項目なし。	QA1 教育プログラムと実践	QA2 子どもの健康と安全	QA3 物理的な環境	QA4 職員の配置	QA5 子どもとの関係	QA6 家族や地域との関係	QA7 リーダーシップとマネジメント	

（資料）<http://www.acecqa.gov.au/national-registers>

第2に、学校と放課後児童クラブの協力関係の構築である。両者の協力が難しいという課題に対して、放課後児童クラブの全国団体代表と小学校長会代表の連名で、望ましい連携の在り方についての冊子が作成され、それが国から刊行されている（注31）。背景として、学校を取り巻く環境の変化として、学校に対し子どもの学力向上などの成果が求められるようになってきていることがある。その方法として、家族や子どもに包括的なサービスを提供することが重要と考えられている。そのためには連携が有効なのである。

連携の具体的メリットとして、子どもへの対応の在り方について、教員と放課後児童クラブの支援員とで話し合ったり、情報を共有することで、よりよい対応方法が見いだされたり、様々な重複が解消されること、教員や支援員の持つ技術をお互いに活用できることなどが挙げられている。具体的に推奨されていることとしては、クラブの支援員と教員で日々のインフォーマルな交流を促進するためにモーニングティーの時間を設けることや、学期ごとに少なくとも一回はフォーマルな会議を持つこと、学校のホームページや学校紹介の場で、クラブについても紹介することなどが示されている。

第3に、オーストラリアでは国の政策として、メンタリング・プログラムが推進されている（注32）。高齢者メンターによる異世代メンタリングが学校でのボランティア活動の一環として展開されるなど、親以外の大人と子どもとで一对一の関係性を築き、気にかけてくれるメンターの存在により子どもを支援するねらいがある。

(3) スウェーデン

スウェーデンでは、6歳から12歳の子どもを対象に、放課後児童クラブが整備されており、2010年には6～9歳の82%、10～12歳の15%が利用している。近年の動向としては、放課後児童クラブが親の就労のための施設ではなく、子どものための施設としてより強く捉えられるようになってきていることである。その背景には、1993年に子どもの権利条約の実施状況を監視する機関（children's ombudsman）が設置されるなど、子どもの幸せの実現に政策の重点が置かれるようになったことがある。

具体的には第1に、1996年に放課後児童クラブは乳幼児期の保育とともに、その所管が社会省から教育省に移された。これにより放課後児童クラブは、親の就労等を条件に利用が認められる施設ではなく、親の就労のための利用に加え、子どもにニーズがある場合にも利用できる施設となった。放課後児童クラブは余暇センター（leisure-time centre）と呼ばれ、子どもの発達や学びを促進するとともに、有意義な自由時間、レクリエーションの機会を与える場所とされている。

第2に、放課後児童クラブが学校と一体的に運営される傾向が強まっている。その背景には、1998年から学校のカリキュラムと放課後児童クラブが共通のカリキュラムに沿って運営されるようになったこと、2001年に義務教育、就学前保育、放課後児童クラブの教員養成課程が統一されたこと（注33）、さらには2011年7月に施行された新しい教育法で、放課後児童クラブは学校に属するものとなり、学校教育を補完するものと位置づけられた（Swedish National Agency for Education [2014] p.40）ことなどがある。自治体は、学校にできるだけ近い場所に、放課後児童クラブを設置することが求められており、実態として、放課後児童クラブと学校が同一の理事会で運営されているケースがほとんどである（注34）。学校との統合が進むなか、放課後児童クラブの職員が、午前中などに学校でも働くケースが増え

ている（Swedish National Agency for Education [2014] p.41）。

第3に、放課後児童クラブについて、学校での設置を進める一方、子どもにとって学校のような大規模集団にすることが負担になるケースがあるという考え方から、制度上、家庭での小規模なクラブも整備してきた。家庭での小規模なクラブの利用者は実際には多くはないが、子どもにとって相応しい環境を整備するという考え方がうかがえる。

（4）ドイツ

ドイツ（注35）では、少子化による幼稚園（3～5歳対象）の経営難を背景に、乳幼児の施設と放課後児童クラブを一体化した施設が増えてきた。こうした対象年齢の幅が広いクラブには、結果として、異年齢の交流があり、きょうだいも一緒に過ごせることや、親の送迎が1カ所ですむなどのメリットも指摘されている。

一方、「補足保育」という呼称で、学校内で放課後児童クラブが実施されるケースも多い。この場合、学校の授業のある時間帯も含め開いていることが多く、授業の合間に子どもたちがクラブに遊びに行くこともできるという。

そのほか、同じ会社に勤める親たちが会社の補助を受けて保育施設を開くケースや、学校が休みのときに、職場に子どもを連れて行く例（注36）なども見られる。これは親にとって都合がよいだけでなく、子どもにとっても職場を見る貴重な経験ともなる。こうしたことが可能な背景には、親の労働時間が短いという事情もある。

ドイツでは、子どもが放課後の時間帯を学校の宿題に費やすことにより、翌日学校に行く意欲が低下し、学習に消極的になるという問題点が指摘され、広く関心を集めている（注37）。すなわち、学習を長時間化させることで、かえって学習成果が低下するという指摘であり、放課後を単に学校の延長としてはならないという考え方がうかがえる。

（5）ノルウェー

ノルウェーは、世界で最も早く、1981年に子どもの権利条約の実施状況を監視する機関（ombudsman for children）を設置した国である。放課後児童クラブについては、1997年に6～9歳を対象にクラブの整備が自治体に義務付けられ、6～9歳の利用率は62%である（注38）。さらに利用率を年齢別にみると、9歳では28%だが、6歳では79%に達する。一般的に、クラブは学校内に設置され、クラブの責任者は校長である。放課後児童クラブの活動は学校教育の外ではなく、その実施は学校の責任の下で行われ、支援員と学校教員の連携も図られている。

親の平均的な労働時間が週37.5時間で、残業も少ないため、放課後児童クラブの利用は、授業終了後14時頃から、親が迎えに来る16時頃までと短い（注39）。治安がよいため、子どもたちだけで外に遊びに行くことが多く、冬はスキーやスケート、夏はサッカーや水泳に行く子どもが多い。こうしたことから、高学年には放課後児童クラブがそもそも不要であるとして整備されていない。

(6) フィンランド

フィンランド（注40）は学力世界一で注目を集めているが、他方で学校嫌いや遅刻などの怠惰傾向が問題となっており、放課後児童クラブのねらいとして、子どもの情緒的発達の支援や社会的疎外の排除などが重要視されている。子どもが放課後に過ごす場所として、放課後児童クラブのほかに、図書館が多く利用されていたり、公園内の建物にスタッフが常駐し、午前中は乳幼児、午後は小学生が利用するという形態もみられる。

フィンランドでは2005年に、子どもの権利条約の実施状況を監視する機関（ombudsman for children）が設置されており、放課後児童クラブの実践において、クラブのルールを子どもたちが主体的に決める例などが見られる（石橋ほか [2013]）。親の就労支援に偏ることなく、放課後に過ごす場所を、子どもたちにとって居心地のよい場所にすることに重点が置かれている。

(7) フランス

岩橋 [2007] によれば、フランスは自治体により取り組みが異なるが、パリ市では2002年、「学校周辺活動向上計画（plan qualité périscolaire, POP）」を発表し、教育活動の質的向上を学校周辺も含め実現することが政策目的とされた。わが国の放課後児童クラブに相当する場所としては、余暇センターが公立初等学校内に設置されており、同センターでの学校時間外の活動が、学校教育を充実させるという考え方が基本に置かれている。具体的には、学校で学習したことを余暇センターの活動で定着させるというねらいや、学校になじめない子どもたちに、学校の授業に親しめるように援助することが目指されている。

小林 [2014] によれば、パリ市では、余暇センターからバスに乗って森にでかけ、そこにテントを設営して過ごす活動なども行われている。余暇センターの活動を充実させるために、読書センター、音楽センター、環境教育センター、市民性センター（注41）など、13種類のリソースセンターも整備されている。子どもの成長・発達の観点から、余暇センター単独ではなく、外出の機会を設けたり、外部のサポートを得ながら活動の充実が図られている。

(8) カナダ

犬塚 [2016] によれば、カナダも州ごとにより取り組みが異なるが、ケベック州においては、もともと保育法の下で監督されてきた放課後児童クラブが、1997年に教育行政に移管された。地域の教育委員会に、基本的には学校構内で、子どものケアを提供することが義務付けられている。その目的としては、子どもの安全を見守るとともに、学校の教育サービスを補完して子どもの総合的な発達を促進することとされる。ここでも、子どもの成長・発達を、学校教育単独ではなく、学校教育と放課後児童クラブの連携によって実現するという発想がみられる。

(9) ニュージーランド

ニュージーランドは1989年、ノルウェーに次いで子どもの権利条約の実施状況を監視する機関（Office of the Children's Commissioner）を設置しており、乳幼児期の保育制度が充実している国として知ら

れるが、放課後児童クラブに関しては制度的な整備が特段図られていない。松本〔2014〕では、この背景として、親の平日の帰宅時刻が早いため、共働きが多くても、放課後児童クラブを利用する必要性が低いことが指摘されている。放課後児童クラブが十分に整備されていなくても、親の労働時間が短く、地域における人々のつながりがあれば、子どもの権利は実現できているといえる。

(注23) Department for Education, “Primary schools providing access to out of school care, Research report”, June 2014.

(注24) National Care Standards: early education and childcare up to the age of 16 (2002年策定、2009年改訂)。

(注25) 評価機関のホームページ (<http://www.careinspectorate.com/index.php/care-services>) で施設名や住所等で検索すると、各施設の評価レポートが読めるようになっている。

(注26) 多くは保育所が放課後児童クラブも実施しているケースである。

(注27) London Play, *London Play City*, 2016.

(注28) 外遊びが多い子どもほど、周りの人との関係が良好で、自信があり、地域の活動に参加している傾向があることや、大人の健康的な屋外活動の習慣は、子どものころの活動パターンに起因していることなどの研究成果も示されている。

(注29) 実際の評価は、州ごとの機関が担っているが、評価基準や評価結果の公表などは国で一元化されている。

(注30) 白田明子「オーストラリア—学童保育の認証制度とユニークで多様な放課後対策」池本〔2009〕。

(注31) Australian Government Department of Education, Employment and Workplace〔2012〕。

(注32) 渡辺かよ子「オーストラリアにおけるメンタリング運動」日本生涯教育学会『生涯学習研究 e 事典』2008年2月5日。

(注33) 義務教育、就学前保育、放課後児童クラブ共通の養成課程を経た後に、専門科目として授業担当、放課後担当、乳幼児期担当に分かれる仕組みを導入することで、学校の教員と放課後児童クラブの支援員、乳幼児施設の保育者の処遇格差の縮小を目指している。共通の養成課程を経ることで、同じ子どもを見る対等な立場となり、連携も進みやすい。

(注34) 2005年の報告書によれば、放課後児童クラブに通う子どもの97%が、理事会が同じである義務教育学校に通っているという(三枝麻由美「スウェーデン—子どもの権利としての保育」池本〔2009〕p.67)。

(注35) 長谷川有紀子「ドイツ—公的な補助による多様な放課後活動と年齢拡大型学童保育の増加」池本〔2009〕。

(注36) 「ドイツ流!? 子育てと仕事の両立」(<http://www.newsdigest.de/newsde/column/kosodate/5479-41.html>、2016年3月3日取得)。

(注37) Armin Himmelrath, “Homework, no thanks!” (<http://www.thelocal.de/20151204/why-homework-is-a-waste-of-kids-time>、2016年3月16日取得)。

(注38) http://www.ssb.no/a/english/kortnavn/kontantstotte_en/tab-2011-05-02-06-en.html (2016年3月13日取得)。

(注39) “Norway’s school day-care system” (BBC News 2005/06/13)。

(注40) 渡邊あや「フィンランド—社会的包摂の一翼を担う学童保育」池本〔2009〕。

(注41) 市民性センターとは、市民性教育に関する書籍や資料があるスペースで、子どもたちが来るというよりは、職員が余暇センターに出向いて、差別をめぐる劇を実践したり、権利や男女平等について講義を行ったりする(小林〔2014〕)。

3. 小学生の放課後に関する施策の在り方

(1) 子どもにとって相応しい放課後の保障

以上、先進諸外国の放課後施策を概観すると、共通にみられる傾向としては、親の就労の有無にかかわらず、すべての子どもに放課後児童クラブの利用が保障されており、その活動内容についても、子どもの権利の観点から、運営内容に子どもの意見を反映させることや、地域全体を放課後の活動場所として充実させ、クラブを拠点に外出の機会も設けるなど、子どもにとって楽しいことや、子どもの成長・発達に相応しい内容であることが大切に考えられている。放課後児童クラブが子どもにとって相応しいものとなっているかについて、国の機関がすべてのクラブの質を評価し、その結果を公表する国も見られた。

放課後を単なる学校の延長ではなく、学校からの解放を重視し、学校の外に放課後児童クラブを設置する取り組みも見られた。他方、放課後児童クラブが学校の責任のもとに、学校内に設置される国もあ

ったが、これは学校の延長ではなく、子どもが学校で必要な知識・技能を習得できるようにするためには、放課後において子どもの情緒の安定を図ったり、放課後児童クラブの整備により家庭の経済的安定を確保することが不可欠であるという考え方による。学校自体が子どもにとって楽しいものであれば、放課後児童クラブを学校外に設置する必要は必ずしもない。

こうした海外の状況と比較すると、わが国の放課後児童クラブの現状は、子どもにとって相応しい場所とは必ずしもなっていない。放課後児童クラブに関する議論は、依然として女性の就労促進のための量的な整備に重点が置かれており、放課後児童クラブの真の利用者である子どもにとってどうあるべきかといった検討は不十分である。放課後とは、学校での授業、放課後、帰宅などといった子どもの1日の時間の流れのなかで捉えられるべきであり、放課後児童クラブは子どもにとって相応しい放課後の過ごし方という大きな問題設定の一環として論じられなければならない。その際、規範とされるべきは、国連の子どもの権利条約であるが、わが国では、国レベルで子どもの権利条約の実施状況を監視する機関が設置されていないことにも象徴されるように、子どもの権利条約を起点とする検討が見られない。それは、2016年2月に策定された「子供・若者育成支援推進大綱」に対するパブリックコメントでも複数指摘されている（注42）。

よって、放課後児童クラブの整備については、「子どもにとって相応しい放課後の保障」を軸に、もう一段の見直しが求められる。これは、子どもの権利条約を批准した国として、当然取り組むべきことであると同時に、安心して子どもを産み・育てられる環境の整備や将来の人材育成の観点からも求められている。以下では、具体的に、①親の就労の有無によらない放課後児童クラブの利用、②放課後児童クラブの時短のための親の働き方の見直し、③放課後の活動場所の多様化、④支援員の在り方、⑤点検・評価の在り方、⑥公的補助の在り方、⑦学校教育との関係の見直し、について考えてみたい。

（2）親の就労の有無によらない放課後児童クラブの利用

まず、放課後児童クラブの利用対象の拡大である。放課後児童クラブの利用は、わが国では「預け先」と捉えられている性格上、就労等で親が昼間家にいない子どもに限定されているが、放課後児童クラブが真に子どもの放課後にとって相応しい場所であるならば、必然的に、親の就労の有無によって利用に制限がかけられるべきではないことになる。実際、海外では、放課後児童クラブが、親の就労を支える機能とともに、子どもにレクリエーションの機会を与え、成長を促進する機能が重要視されているため、親が家にいる子どもも利用している実態がある。

こうした放課後児童クラブの利用対象の拡大は、供給拡大のネックとなっている人材確保の鍵となる可能性がある。現状、放課後児童クラブを利用する親には時間的な余裕がないため、クラブの運営に協力を得ることは困難だが、利用者の親が仕事を持たないケースが増えれば、親がボランティアとして、あるいは、支援員として参画する可能性も期待できる。クラブの運営に友達の親が加わることは、子どもにとっても、クラブが安心できる親しみやすい場所になるというメリットもある。

（3）放課後児童クラブの時短のための親の働き方の見直し

次に、放課後児童クラブの利用時間を規定する親の働き方の見直しである。海外では、親の帰宅時刻

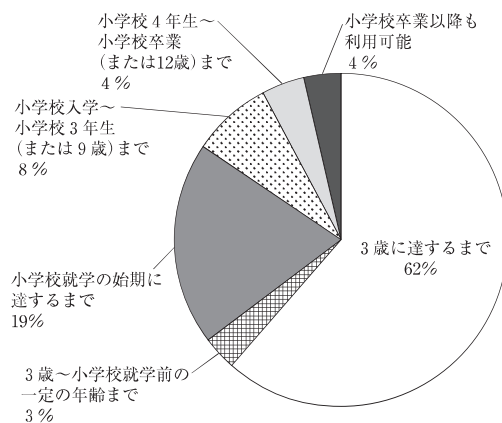
が学校の授業終了時刻に近かったり、子どもの長期休暇中、親も休めるために、放課後児童クラブがわが国ほど必要とされていない国も多くみられた。わが国では、海外と比較して長時間働く人の割合が高く、小学生の親に労働時間を短縮する権利も制度上ないため、その分、放課後児童クラブで子どもが過ごす時間が長時間に及びやすい。これは、子どもにとって負担となることに加え、限られた予算で長時間の利用を保障するために、質が犠牲になる面もある。

現行の育児・介護休業法（注43）は、小学生の子どもを持つ親を対象としていない。同法は、3歳未満の子を養育する労働者がいる事業所には、短時間勤務制度を設けることが義務化されており、3歳から小学校就学の始期に達するまでについても努力義務が課されているが、小学生を持つ親に関する同様の規定はなく、事業所の判断に任されている。短時間勤務制度がある事業所のうち、制度が利用できる期限としては、3歳に達するまでが62%を占め、小学生になってからも利用できる事業所は16%にとどまっている（図表12）。

政府は、遅くまで開設するクラブを増やす取り組みを進めているが（注44）、本末転倒といえる。親の就労のための開設時間の延長ではなく、子どもの権利の観点からは、放課後児童クラブの時短に向けた取り組みこそが必要である。

よって、短時間勤務制度等の義務化の小学生までの延長、親に学期勤務や在宅勤務なども含め、柔軟な働き方を雇用主と交渉する権利を保障することで、放課後児童クラブの利用時間を子どもにとって適正なものとするのが検討されるべきである。

（図表12） 育児のための短時間勤務制度がある事業所の最長利用可能期間別にみた割合



（資料）厚生労働省「平成26年度雇用均等基本調査」

（4）放課後の活動場所の多様化

さらに、①放課後児童クラブの設置場所の多様化、②放課後児童クラブを拠点としつつ、「まち」全体を活動場所とするような発想への転換である。

まず、放課後児童クラブについては、国が進めている学校での設置は、施設の有効活用や子どもの移動負担軽減というメリットがある一方、現状、学校での緊張感が継続する、外出が禁じられればなおのこと、子どもにとっての経験機会が制限されるというデメリットもある。子どもに相応しい環境確保の観点からは、学校における設置に一元化するよりも、学校外での設置もあわせて進め、乳幼児施設、家庭、職場など、子どもに相応しい場所を選べる状況の整備が求められる。

例えば、乳幼児施設でのクラブは、幼児の側から見て小学生と過ごす機会があることで、小学生になることの不安が減るといった幼小接続のメリットもある。設置場所の多様化は、待機児童解消にも役立つ、かつ多様な選択肢があることは、クラブの質改善のインセンティブともなる。

次に、放課後児童クラブを拠点としつつ、「まち」全体を活動場所とできるようにまちを作り上げる

という発想である。子どもの放課後にとって安全確保はもちろん重要課題である。わが国では、安全確保のため、往々にして子どもを放課後児童クラブに隔離するという方法になりがちである。もちろん、それは、まちが子どもにとって危険であるという前提に基づく次善の策に過ぎず、経験機会の減少、閉塞感の増大など多くの犠牲が払われている。翻って、海外では、子どもの権利の観点からまちづくりを見直す動きがあり、「子どもにやさしいまち（Child Friendly Cities）」の認定を行う国もある（注45）。

わが国でも、そうした視点で、放課後児童クラブを拠点としつつ、それ以外に、放課後子ども教室をはじめ、公園、緑地、図書館、児童館、スポーツ施設などの充実、道路や校庭の遊び場としての活用など、まち全体を子どもにとって相応しい場所としていく取り組みが強く期待される。放課後子ども教室は、子どもにとっての選択肢の一つと位置づけられるべきである。

その際には、プログラムを子どもたちが自ら企画したり、公的な空間づくりの際に子どもたちに意見やアイデアを求めるなど、子どもたちの好みやニーズにあった充実を進めるべきであろう。

（5）支援員の在り方

こうした「場所」の在り方と並んで重要なのが「人」の在り方である。2015年度より、国が19人以下の小規模クラブにおける職員の複数配置、障害児の受け入れ強化、常勤職員の配置などに新規に予算を計上したことは評価できるが、そうしたいわば小手先の処遇改善にとどまらず、より根本的に、支援員の仕事をフルタイム、かつ、キャリアアップできる職に変えていくことが必要である。スウェーデンのように、学校教員と支援員の養成課程の一元化や、支援員が午前中に学校でも働けるようにすることなども選択肢の一つである。そうなれば、支援員に求められる役割も、単なる放課後の「預かり」を超えて、学校教員とのチームワークにより子どもの発達を支えることにシフトしていくことになるだろう。

ただし、財政制約のもと、単純に支援員の処遇改善を図ることは困難である。これに対しては、親をはじめとしたボランティアを積極的に活かすことが鍵となる。海外では質の維持・向上を図るため、意欲のある親の参画を奨励し、親が得意分野を生かしながら支援員の補助の役割を果たしたり、施設の修繕や掃除を行う例なども見られる（注46）。

親の就業時間がより柔軟化し、さらにはクラブ利用が親の就労の有無にかかわらずすべての子どもに開かれれば、利用者の親や学校のPTA、さらには学校の卒業生、卒業生の親、地域住民などの協力が得られる可能性が高まる。支援員の処遇改善に加え、そうした潜在的な資源を活用することにも力を入れるべきである。

（6）点検・評価の在り方

以上の提言には、場所や人に関する現行の規制を緩めるものが含まれている。そこで、重要になるのが、結果の評価である。現在、わが国の放課後児童クラブのうち、運営内容の定期的な自己評価を実施している割合は48.0%、運営内容の第三者評価を実施している割合は24.0%にとどまっている（注47）。保育所については、福祉サービス第三者評価事業の一環として、第三者評価の一定の枠組みがあるが、放課後児童クラブはこの事業の対象外であり、第三者評価が行われているとしても、だれがどのように行ったのかは不明である。これらを、以下のように改める。

当面は少なくとも、放課後児童クラブにおいて子どもに相応しい環境が確保されているのか、保育所と同じように自己評価を義務化する。加えて、その結果をふまえて子どもや親が運営の改善に向けて意見を出せる関係者評価委員会等の設置を義務付ける。さらには、イギリスやオーストラリアのように、国の一元的な第三者評価制度の構築を検討すべきである（注48）。

(7) 財源の在り方

財源の在り方も改める必要がある。

放課後児童クラブには現在総額約3,000億円、利用者一人当たり約30万円（2015年度推計）の費用がかかっており、国、都道府県、市町村がそれぞれ575億円、利用者が1,295億円を負担している（注49）。利用者負担に対して、国の減免制度はなく、市町村独自の減免制度があるとしてもばらつきがある。国は民間サービスを活用した多様なニーズへの対応を掲げるものの、市町村によっては公的補助が公立や公営に限定されている。

放課後児童クラブが、すべての子どもにとって望まれるものであり、親や子どもの意見が運営に反映され、かつ、多様な主体が提供することによって、量の確保と質の向上が見込まれるという本稿の議論を踏まえれば、相応の財源保障が必要であり、家庭の所得水準や居住地域によって利用に過度な格差が生じてはならない。公立か私立かという設立母体、運営主体の差によって補助金に差があってはならない。そこで、財源の在り方を以下のように改めるべきであろう。

第1に、財源の確保であり、その際、教育予算全般を見渡すことが重要である。少子化に伴って減少が続く学校教育予算を、放課後児童クラブの財源に活用することが可能である。小学校への公的補助（国＋地方）は、少子化で児童数が減っていることから減少傾向にあり、2003年度から2013年度の10年間で4,651億円減っている（注50）。小学生への公的補助が毎年500億円近く減ってきたことになり、この減少分を充てれば、放課後児童クラブへの公的補助を約3割増やすことができる。

第2に、利用者の負担能力に応じた負担方法への変更である。現在、所得にかかわらずほぼ定額負担となっているものを、応能要素を入れた負担方法に改める。このことにより、低所得層の放課後児童クラブへのアクセスに関する障壁が低くなるのと同時に、設計によっては財源確保にも資することとなる。

第3に、補助金を、運営主体に交付するのではなく、バウチャーとして利用者に渡す方法に改めることも検討されるべきである。このことにより、施設の設立主体の差による補助金の格差もなくなり、利用者が施設を選び、施設も親に選ばれようとすることで、健全な競争による質の向上が期待できる。

(8) 学校教育との関係の見直し

最後に、学校教育に放課後児童クラブを積極的に活かす発想への転換である。わが国では、小学校の放課後児童クラブへの関与は、とかく学校の負担と捉えられがちである。小学校は、現状、暴力行為の発生件数が年間11,472件と、2006年からの8年間で約3倍に増えていること（注51）や、経済的理由で就学が困難な子どもに対する就学援助（注52）の割合が高まっていることなど、学習以前の問題を抱える子どもが増えており、そうした状況に加えて放課後児童クラブに関与するのは、一段と負担が増えるというのが、一般的な学校の見解である。

しかし、放課後児童クラブを学校教育に活かすという発想への転換が必要であり、実際、第2章の諸外国の例では、そうした事例が多く見られた。わが国で期待されるのは次のような効果である。

一つは、放課後に子どもがストレスを解消できる活動の場が増えれば、子どもが授業に集中できる効果が期待できる。とかくわが国では学力向上を図ろうとすると、授業時間を増やす方向や、放課後や土曜日の学習活動を増やす方向に進みがちだが（注53）、ドイツでは宿題も問題視され、イギリスでは国が遊びに関する計画を策定している。海外では子どもの遊び・休息・余暇の権利を守るという発想と同時に、遊びは子どもの発達にとって重要であり、しっかり休んで遊ぶことが成長に不可欠という考え方がみられる。

二つ目は、放課後児童クラブを整備することで家庭の経済的な安定が確保できれば、子どもが安心して授業に集中できることが期待できる。こうした発想はイギリスに顕著である。

三つ目は、学校教員と放課後児童クラブ支援員の間で、子どもに関する情報の共有化が進めば、より子どもに合った対応が可能となる。

（注42）例えば、次のようなコメント。「子どもの権利条約に言及した提案等を認めることができないが、児童の権利に関する条約の内容に沿うべき」「子供・若者を育成すべき対象として見るのではなく、子供・若者の最善の利益を尊重することが確実に保障されることを優先するべき」「子供・若者の意見を聴く方法を明示すべき」「主体が子供・若者にあることを省略した記載が目立つ」。

（注43）育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律第24条。

（注44）放課後児童クラブに対する国の補助には長時間開設加算があるほか、2014年には保育緊急確保事業として、開所時間の延長を促進する予算が計上された。

（注45）<http://www.childfriendlycities.org/>。

（注46）保育の質向上の観点から親の参画を進める海外の動きについては、池本「2014b」で紹介した。国内でも、学校で使わなくなった家具をクラブで再利用したり、支援員の家にあった電子ピアノを持ち込んだり、その学校を卒業して女優になった人がボランティアで子どもたちに歌やダンスを教えるなど、お金をかけずに活動の充実が図られている例などがある。

（注47）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」（2016年2月23日報道発表資料）。

（注48）保育所の監査・評価の在り方については、池本「2016」で考察した。

（注49）運営費については2分の1を利用者が負担、残りを3分の1ずつ国・都道府県・市町村で負担、整備費については国・都道府県・市町村で3分の1ずつ負担したものととして、2015年度の国の予算額から推計した額。

（注50）文部科学省「地方教育費調査報告書」。

（注51）文部科学省「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」による。

（注52）学校教育法第19条において、「経済的理由によって、就学困難と認められる学齢児童生徒の保護者に対しては、市町村は、必要な援助を与えなければならない。」とされており、学用品費、学校給食費、修学旅行費などが補助されている。

（注53）国は放課後子ども教室の活動として、学習プログラムの充実を図っており、加えて、土曜日の教育活動推進プロジェクトも進めている。土曜授業を行うことが可能であることを明確化するために、2013年には学校教育法施行規則も改正された。

おわりに

放課後児童クラブは、親が家にいない子どもを預かる単なる「預け先」ではなく、子どもの権利の実現を目指す、子どもたちにとって意味のある場所へと転換することが求められている。本稿で論じたように、子どもの成長にとって相応しい環境づくりを徹底していくことにより、結果として女性の活躍も期待される。放課後児童クラブの検討の起点は、女性の活躍推進ではなく、子どもの権利の実現に置かれるべきであり、それがひいては女性の活躍に結び付くと捉えるべきである。

女性の活躍推進の観点からは、保育所と放課後児童クラブが同列に議論されるが、保育所と異なり、

放課後児童クラブを利用する子どもは、全員小学校にも通っている。子どもの成長に相応しい環境の保障という視点に立てば、放課後児童クラブだけを取り出して議論するよりも、学校教育の現状や地域の在り方まで含めた小学生の生活全般を見渡す検討が求められる。

学校教育の成果を高めるために、国は土曜日授業や放課後の学習活動を促進したり、学校教員の免許更新制を導入するなどの取り組みを行っているが、学力世界一で注目されたフィンランドでは、授業時間は短く、放課後については子どもの情緒の安定や疎外感の解消に力を入れており、ドイツでは放課後が宿題に費やされることを問題視する議論もある。思い切り遊ぶ時間がなかったり、友達との関係や家庭の貧困、仕事が忙しく親に話を聞いてもらえないことなどで子どもがストレスを抱えている状況では、いくら学習時間を増やしても学力を上げることは難しい。イギリス（イングランドおよびスコットランド）では、政府として子どもの遊びを促進するための計画を策定しているが、その背景には遊びこそが子どもの健康や教育の基盤になるという考え方がある。

わが国においても、子どものワーク・ライフ・バランスを確保することが、学校教育の成果を高めるとともに、子どもの権利の実現にもつながるという考え方に立って、放課後児童クラブの整備の在り方についても一段の議論を期待したい。

(2016. 4. 8)

参考文献

- ・池本美香（編著）[2009].『子どもの放課後を考える―諸外国との比較でみる学童保育問題』勁草書房
- ・池本美香 [2014a].「イギリスにおける子どもの放課後支援」日本学童保育学会『学童保育』第4巻、p.3-12
- ・池本美香（編著）[2014b].『親が参画する保育をつくる―国際比較調査をふまえて』勁草書房
- ・池本美香 [2014c].「子どもからみた学童保育の課題」ミネルヴァ書房『発達』140号、p.71-75
- ・池本美香 [2014d].「子どもの放課後の未来」国民生活センター『国民生活』No.19
- ・池本美香 [2016].「保育の質の向上に向けた監査・評価のあり方」日本総研『JRIレビュー』2016 Vol.4, No.3
- ・池本美香 [2016].「放課後の子どもの生活と保育」日本保育学会『保育学講座』（近刊）
- ・石橋裕子・糸山智栄・中山芳一（著）・庄井良信（監修）[2013].『しあわせな放課後の時間―デンマークとフィンランドの学童保育に学ぶ』高文研
- ・犬塚典子 [2016].「カナダの学童保育―ケベック州の『学校内ケア』―」チャイルドリサーチネット 2016年3月18日掲載
- ・岩橋恵子 [2007].「学校周辺活動の展開とアニマトゥール」『フランスの複雑化する教育病理現象の分析と実効性ある対策プログラムに関する調査研究』（平成16年度～18年度科学研究費補助金（基盤研究（B））研究成果報告書）p.67-78
- ・柏女霊峰 [2015].『子ども・子育て支援制度を読み解く―その全体像と今後の課題』誠信書房

- ・ 国民生活センター [2009]. 『学童保育の安全に関する調査研究』
- ・ 小林純子 [2014]. 「フランスの地方自治体による子どもの受け入れ施策とその実態―パリの事例から―」 南山大学『ヨーロッパ研究センター報』第20号、p.17-34
- ・ 総合ユニコム [2012]. 「民間学童保育：教育・鉄道会社の参入が活発化、学習強化型施設も注目を集める」『月刊レジャー産業』No.548、p.22-29
- ・ 中央教育審議会生涯学習分科会今後の放課後等の教育支援の在り方に関するワーキンググループ [2014]. 『子供たちの豊かな学びのための放課後・土曜日の教育環境づくり』
- ・ 西村芳彦 [2013]. 「放課後子どもプランにおける放課後子ども教室の課題」 早稲田大学大学院教育学研究科紀要別冊20号-2 (2013年2月)、p.209-219
- ・ 日本学童保育学会 (編) [2012]. 『現代日本の学童保育』 旬報社
- ・ 日本学童保育学会 [2015]. 『学童保育』 第5巻 (特集「子ども子育て支援新制度と学童保育」)
- ・ 平阪 (牧野) 美穂 [2014]. 「子供の育ちを支える放課後支援：スコットランドにおける学校外ケアの取り組みを事例に」 関西教育学会『関西教育学会年報』38号、p.196-200
- ・ 増山均 [2015]. 『学童保育と子どもの放課後』 新日本出版社
- ・ 松村祥子・野中賢治 (編著) [2014]. 『学童保育指導員の国際比較』 中央法規
- ・ 松本歩子 [2014]. 「ニュージーランドの放課後」 日本住宅会議『住宅会議』90号、p.44-46
- ・ 文部科学省生涯学習政策局放課後子どもプラン連携推進室 [2008]. 『放課後子ども教室事例集』
- ・ Australian Government Department of Education, Employment and Workplace [2012]. *Promoting Collaborative Partnerships between School Age Care Services and Schools*.
- ・ Care Inspectorate [2016]. *My World Outdoors* (Scotland).
- ・ Department for Children, Schools and Families (DCSF) [2008]. *The Play Strategy* (England).
- ・ Scottish Government [2013]. *Play Strategy for Scotland: Our Vision*.
- ・ Swedish National Agency for Education [2014]. *Facts and figures 2012: Pre-school activities, schools and adult education in Sweden*.