

諸外国の放課後対策について

日本総研「初等教育に関する調査研究プロジェクト」より

2009年7月28日
社会保障審議会
少子化対策特別部会

池本美香
日本総合研究所主任研究員
E-mail: ikemoto.mika@jri.co.jp

目次

1. 調査対象国の放課後対策の特徴

(フランス/ドイツ/スウェーデン/フィンランド/イギリス/アメリカ/オーストラリア/韓国)

2. 日本の放課後対策に求められる視点

3. 日本の放課後対策で取り組むべき課題

●参考文献

日本総研・Business & Economic Review 2009年6月号

特集：諸外国の放課後対策～学力低下と学童保育問題へのアプローチ

日本総研・初等教育に関する研究プロジェクト報告書

「諸外国の放課後対策」(2009年6月)

<http://www.jri.co.jp/thinktank/sohatsu/education/houkagop/index.html>

※今後、国内の事例調査も加えたプロジェクトの最終報告書を出版の予定(勁草書房より12月刊行予定)

1. 調査対象国の放課後対策の特徴

■フランス(担当:松村祥子)

- ・2歳半～17歳までの子どもを対象にした余暇センター(centre de loisir)が水曜日・土曜日午前中・長期休暇中に対応。保育ママも利用されている。
- ・余暇センターの目的は、学校・家庭以外の集団生活の保障。宿題、学習、外国語教育などは対象外で、これらは学校で課外教育活動(accueil periscolaire)として提供されている。
- ・余暇センターは、毎年青少年スポーツ省の監査を受ける。
- ・施設規模は8～300人で、余暇指導員を6歳以上の子ども12人に対して1人配置。そのほか所長、清掃、給食などの要員を配置。
- ・指導員は国家資格。アーティスト等の仕事を兼務する指導員もいる。
- ・利用料金は保護者の所得比例。
- ・余暇センターのほかに、長期休暇中に自然環境の中で滞在型集団的余暇活動を実施する長期休暇センター(centre de vacances/sojour de vacances)がある。
- ・集団的余暇の保障として法律で「未成年者は公的権限と保護の下に両親の家から離れたところで、教育活動以外の集団的余暇を過ごすことができる」と記されている。

■ドイツ(担当:長谷川有紀子)

- ・法律で義務教育の年齢(14歳未満)の児童に保育の利用を保障。
- ・利用率は、施設55.5%、保育ママ等0.5%(6~7歳、2008年)。施設利用割合は、旧東ドイツ42.1%に対し、旧西ドイツ5.3%(6~10歳、2006年)。
- ・国の基準では、1グループ25人を超えてはいけない。(ハンブルク市州では、子ども11人までは職員1人、12人以上では職員2人、施設長には認可された社会教育者などの基準がある。)
- ・0~14歳までを一緒に預かる施設が増加。幼稚園が3歳未満と学童に拡張する人たち。背景には少子化による園児数の減少に加え、親の送迎の負担軽減、異年齢混合の教育的効果がある。
- ・学校併設型の学童保育も増える傾向。
- ・利用料は親の収入、子どもの数、保育時間などで異なる。
- ・学校が半日で昼食が出ないため、平日に学童保育が昼食を提供。
- ・子どもから高齢者まで利用できる交流型施設「多世代の家」、親たちが自主運営する施設(社員が会社の補助を受けて開設するケースなど)、楽器の演奏などを教える公立の音楽学校などユニークな取り組みがある。
- ・短時間正社員としてパートタイム勤務に移行でき、30日の長期休暇があり、とりわけ旧西ドイツでは学童保育を利用せずに家族と過ごすケースも多い。

■スウェーデン(担当:三枝麻由美)

- ・学童保育は、学童余暇センター(leisure-time centre)、家庭的保育(family daycare home)、10~12歳対象の開放型学童余暇センター(open leisure-time activity)からなる。
- ・社会サービスとして整備されてきたが、1998年に学校担当官庁の所管となった。学校と学童余暇センターは同一の理事会で運営され、学童余暇センターは学校の敷地内にあることがほとんど。
- ・学童余暇センターは、義務教育カリキュラムに沿って運営される。
- ・2001年には義務教育学校、保育学校、学童余暇センターの教員養成課程が統合された。
- ・法律により自治体には12歳までの子どもに学童保育を提供する義務がある。
- ・利用率は1990年35%(7~9歳)から2005年76%(6~9歳)に急増。(この間、家庭的保育は14%から1%に減少。)
- ・1グループの平均子ども数は30.6人、職員1人当たりの平均子ども数は18.6人(2005年)。(1990年の17.8人、8.3人から急増。)
- ・保育料について2002年に上限が設定された。(第1子で親の年収の2%など)

■フィンランド(担当:渡邊あや)

- ・2003年の基礎教育法、2004年の学童保育基準で制度化されたばかり。
- ・国家教育委員会が所管。従来は自治体の社会福祉局の管轄のもと、教会、地域スポーツ団体、NPO、保護者組織、地域組織などがサービスを提供してきた。
- ・フィンランドは学力世界一で注目されているが、一方で子どもの学校嫌いや社会的疎外などが問題視されている。学童保育の目的は、「子どもの情緒的発達を支援」「社会的疎外を排除し、社会的包摂を促進」「多様な活動に参加したり、落ち着いた環境の下でくつろいだりする」など、福祉的機能に対する期待が強い。
- ・規模や職員配置について国の基準はなく、自治体や現場の裁量が大きい。(乳幼児保育施設や学校についても国の基準はない。)
- ・対象は小学校1, 2年(日本の2, 3年生)、特別な支援を必要とする場合は9年生(日本の高校1年)まで。
- ・利用率は1年生48.0%、2年生27.3%(2008年度)。
- ・職員の雇用を安定させるため、学校の特別支援アシスタントと学童保育の指導員の職務を統合してフルタイムの職とすることが検討されている。

■イギリス

- ・15歳(障がい児は17歳)まで、保育を用意することが自治体に期待されている。
- ・5～7歳の利用率は、学童保育施設12%、家庭的保育4%、保育所1%(2008年)。
- ・国基準では、8歳未満について、1グループの規模が26人を超えてはいけないうこと、担任を定めること、大人1人に3～7歳の子どもは8人までとすること、大人の人数は最低2人とすること、職員は犯罪歴等のチェックを受けることなどが定められている。
- ・8歳未満の子どもを1日2時間以上預かる場合、教育施設等の質をチェックする監査機関(Ofsted)への登録を義務付け。監査レポートはホームページで公表。
- ・保育料への補助は、15歳未満共通で税額控除の仕組み(所得制限あり)。
- ・2005年より拡大学校(Extended School)というコンセプトで、8～18時までの学童保育を含む様々なサービス(スポーツ・音楽などの活動機会、親に対するサポート、専門家のサービスへの取次ぎ、住民への施設開放や成人教育)を提供。2010年にすべての学校での実施を目指す。1998年から学習支援(Study Support)というコンセプトで、放課後活動の重要性について議論されてきた経緯。
- ・教育活動への企業の協力を促す組織(EBPO)が各地にあり、学校と企業をつなぐ。
- ・2008年に遊びに関する初の国家戦略(The Play Strategy)策定。遊べる道路づくり(Home Zone)、子どもの自転車講習制度(Bikeability)など交通政策も含めた議論。
- ・2005年に初の子どもコミッショナー任命。2007年に「子ども・学校・家族省」設置。障がいを持つ子ども、里親など社会的ケアを受けている子ども、才能のある子ども(Gifted and talented children)など、「すべての子ども」という視点。

■アメリカ(担当:岡元真希子)

- ・専業主婦の母親と暮らす子どもの割合は2割と低く、一方母子家庭が2割を超える。州法で親に子どもの保護・監督責任を定めているところも多く、保育ニーズが高い。
- ・放課後の過ごし方が社会的格差の原因の一つという認識から、政府としては貧困層の多い地域を対象とした放課後プログラムを中心に投資。そのほかは基本的に民間のサービスによる対応。
- ・子どもの犯罪、10代の妊娠の問題などから、放課後対策は中学生などより高い年齢まで検討されている。
- ・放課後活動の場所としては、6割が公立学校内で、その他教会、コミュニティセンター、私立学校、運営団体保有の建物が1割程度。
- ・全国放課後協会が放課後活動プログラムに対する認証を行っている。6歳以上の子どもの集団の基準としては、スタッフ一人当たりの子どもの数が10～15人、集団規模が30人を超えないこと、スタッフの研修時間の確保などが定められている。
- ・2002年の米國小児科学会・米国公衆衛生協会・全国保育保健安全センターの基準では、6～8歳の集団規模は20人まで、子ども10人にスタッフ1人、9～12歳は24人まで、子ども12人にスタッフ1人を目指すべき姿としている。

■オーストラリア(担当:臼田明子)

- ・保育制度が0～11,12歳児までを対象としており、学童保育は乳幼児保育と同様の仕組み。政府の担当は、教育・雇用・職場関係省の幼児教育・保育庁。
- ・利用率は6～8歳で17%(2008年)。家庭的保育利用者の23%、保育園利用児の5%を小学生が占める。
- ・基準は州ごとに異なるが、連邦政府が推奨する基準は、平常保育時は子ども15人にスタッフ1人、遠足時は子ども8人に1人、水泳時は子ども5人に1人などとなっている。
- ・サービス提供者は全国保育認定協議会に登録し、保育の質が調査されている。ただし、全国保育認定協議会のチェックが甘いという批判や、長期休暇中のサービスの質が低く利用者が少ないという問題がある。(保育園については格付けや罰金も検討されている。)
- ・子どもが家族以外の人とのつながりを広げることを奨励する観点から、政府がメンタリング・プログラムに補助を行っている。
- ・中学生以上の放課後対策として、自治体がユースセンターを設置。駅の近くやショッピングセンター内などで、12～18歳に無料の居場所を提供。

■韓国(担当:相馬直子)

- ・小学生低学年児童の放課後の過ごし方は、民間の塾が7割、放課後プログラムが1割。塾の利用は世帯所得100万ウォン未満4割に対して、100万ウォン以上7割と大きな格差。
- ・主な放課後プログラムは、保育園で行う放課後保育(12歳まで)と学校で行う放課後初等保育(低学年中心)。保育園(保健福祉家族部所管)と幼稚園(教育科学技術部)の縦割り構造が小学校にも継続されたかたち。
- ・放課後初等保育は、特技・適性教育、レベル別補充学習とあわせて、2006年より「放課後学校」として統合。開放化、多様化が進む。
- ・そのほかに、保健福祉家族部所管で、低所得家庭の児童と保護者を対象とする地域児童センター(18歳未満)、小4～中2対象の青少年放課後アカデミーがある。
- ・私教育費負担の節減、階層間・地域間の教育格差縮小、出生率の向上、離婚増に対する家族の解体予防などを目的に、前政権より家族政策の視点で放課後対策の充実を図る。

2. 日本の放課後対策に求められる視点

■人づくり

諸外国では社会保障政策の一環として教育を重視。かつ、放課後対策が人間形成、学力向上など、人づくりの重要な施策として位置づけられている。日本も学校教育と放課後対策で役割を分担して人づくりの充実を目指すべき。放課後対策の不備は学校教育にも悪影響を及ぼす。(子どもが授業に集中できない、家庭の問題が学校に持ち込まれるなど)

■親に対する支援

諸外国ではより高い年齢まで放課後対策が議論されており、親の不安・負担が少ない。また、親の抱える問題にも放課後対策として対応。乳幼児期同様、小学生以上にも親に対する子育て支援の視点が必要。

■社会的統合の視点

諸外国では放課後対策において、教育格差の縮小や、社会から取り残される子どもをなくすことを重視している。日本でも子どもの貧困率がOECD平均を上回っており、格差の縮小、社会的統合の観点から、放課後対策を議論すべき。

3. 日本の放課後対策で取り組むべき課題

■学童保育の待機児童解消

所得に応じた保育料の徴収/幼稚園・認定こども園・保育所の活用
/家庭的保育の活用/企業による学童保育の設置促進

■放課後活動の充実

サービスの質に関する情報公開/職員の資格・処遇の引き上げ
/活動メニューの充実と対象年齢の拡大/放課後活動と学童保育の関係
/放課後活動に対する学校の関与/多様なニーズへの対応

/子ども・親の参画によるプログラムの充実

/企業との連携によるプログラムの充実

(その他、グループ規模・職員配置/長期休暇のあり方/安全性/まちづくり

/ゲーム・インターネット等の影響/商業主義の影響/宗教の影響など)

■親支援の充実

小学生の親のワーク・ライフ・バランス/小学生の親に対するサービスの充実

「教育福祉」の視点で、放課後対策と学校教育のあり方を総合的に議論すべき。

参考資料 1 「情動の科学的解明と教育等への応用に関する検討会」報告 (2005年10月) より

■子どもの情動等に関してある程度明らかになっている知見

教育全体に関わる提言等:

「子どもの心の問題については、特に乳幼児・学童期の経験が重要であること、そして、学校教育についてみるならば、特に小学校までの教育が重要であることを示していると考えられる。」

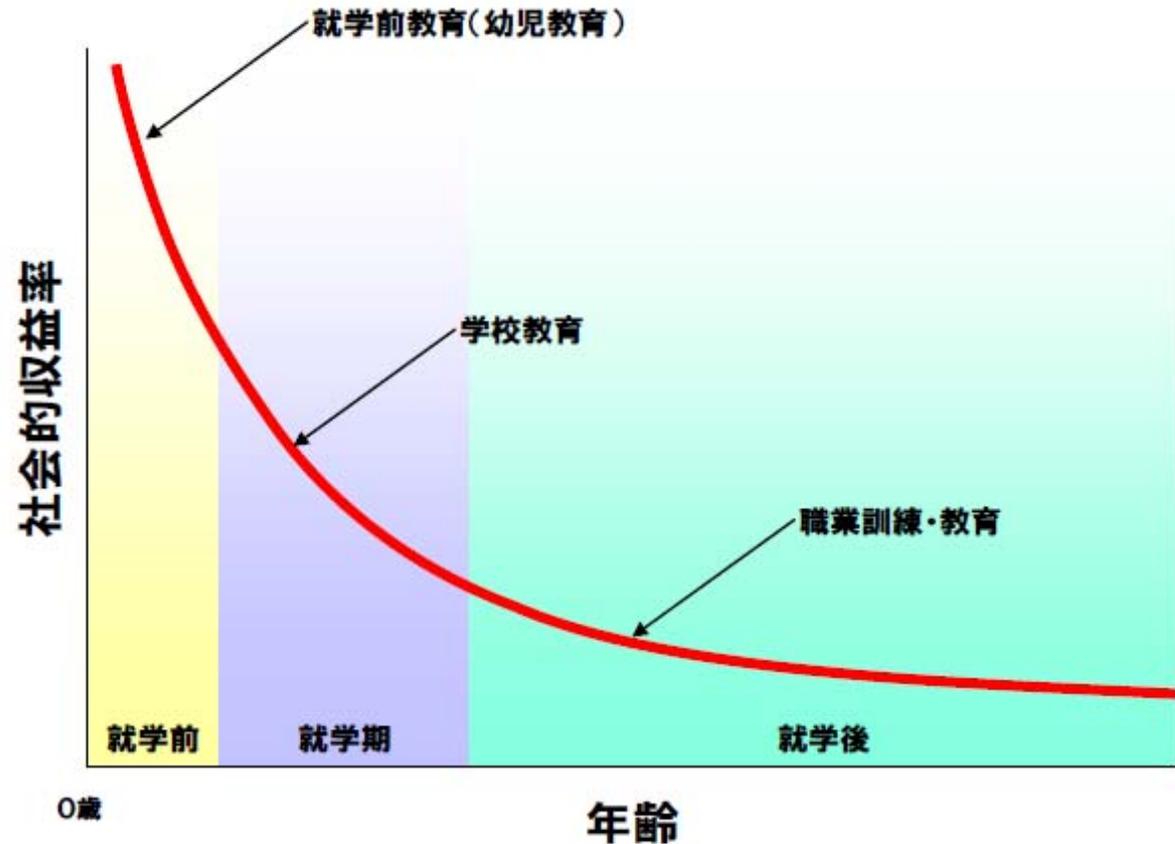
■今後の課題解決のために必要な方策

教育を含めた社会全体でのシステム作りについて:

「子どもの健全育成のためには、これまでも関係機関間での連携・協力が進められてきたが、これまで以上に官庁の縦割り、学問分野の縦割り、教育現場や臨床現場等の縦割り等を越えて、横断的な連携・協力体制の構築が必要であり、その各関係者を連携させるためのコーディネートをする機関や人材が必要である。」

参考資料2 「今後の幼児教育の振興方策に関する研究会」中間報告
(2009年5月)より

教育投資に対する
収益率のイメージ



(出典) Pedro Carneiro and James J. Heckman, "Human Capital Policy", in J. Heckman and A. Krueger, Inequality in America: What Role for Human Capital Policies, MIT Press, 2003 より一部省略