

K市における学童保育施設の実態調査

田上直美*¹ 鈴井江三子*²

I はじめに

戦後、民間事業として始まった学童保育は、1991年に少子化対策の一環として補助金事業となり、「放課後児童対策事業」として全国展開を図った。その後、1997年には児童法改正により同事業は「放課後児童健全育成事業」として法制化され、「全国学童保育連絡協議会の学童保育の実態と課題、2007年度版¹⁾」によれば、2007年現在、全国の学童保育数は16,668施設、入所児童数は744,545人となっている。

著者が在住するK市においても、その動向は同じであり、政府の方針を踏襲し、「次代を担う子ども達がすこやかに生まれ育つまち」を基本理念として、2007年から10カ年計画で「K市よい子いっぱい育成プラン」が策定された。そして行政のみならず、家庭・地域・事業所をはじめ、市民全員がそれぞれの立場で、少子化時代の子育て環境づくりに取り組むことが推奨された。また、2008年には「子育てをすすめるならK市でといわれるまち」を施策の柱として、「子ども未来部」が新設され、子育て支援に関する施策を総合的に推進している。特に、「K型学童保育」の普及・拡大を市の特徴として掲げ、2010年までには小学6年生までの受け入れができるよう、学童保育の増設を予定している。

しかし、その一方で、前述したように積極的な子育て支援を提示しながら、これまでのK市における学童保育の実態調査はほとんどみることができず、唯一報告されているものは、学童保育施設数と2007年以降の収容児童数のみである。つまり、これまでに策定された「放課後児童クラブガイドライン」を基準とした、K市の学童保育実態が調査されていないのである。つまり、ガイドラインに示唆されている1児童あたりの適正な施設設備、職員体制、指導員の配置基準、対象児童数等が不明確であり、学童保育数の量だけでなく、その質がどうであるのかが検討されてこなかったといえる。

したがって、今回の調査によりK市における学童保育施設の実態を調査し、報告されている全国の学

童保育の現状と比較・検討することにより、よりよい学童保育の在り方を考察したいと考える。

II 調査目的

K市における学童保育の実態調査を行い、学童保育施設の充足率と入所児童の内訳、施設規模、開設状況、職員体制などを明らかにする。そして、全国の学童保育の現状と比較・検討することにより、よりよい学童保育の在り方を考える。

III 調査方法

1. 調査対象と調査項目

K市内に開設されている学童保育施設を対象に、入所児童者数と入所割合、及び待機状況、施設設備と開設状況、職員体制と指導員の配置数について実態調査を行った。

2. 調査方法

調査方法は、資料分析と聞き取り調査を行い、資料分析では全国学童保育連絡協議会が発行している報告書等の諸資料を用いてデータ収集を行った。また、K市の児童福祉課や学童保育連絡協議会支部長からの聞き取り調査から、データの補足を行った。

3. 分析

職種や開設時間等は名義尺度とし、施設数、職員数、対象年齢等は順序尺度として入力し、それらを単純集計と度数分布にて分析をおこなった。

4. 調査期間

2009年2月～同年3月

5. 倫理的配慮

諸資料の収集は、担当者に電話にて研究主旨を説明し、面談の了解を得た後施設を訪問し資料を収集した。その際、データの提供によって担当者に迷惑がかからないことを伝えた。また、聞き取り調査は

*1 Women's Clinic かねこ助産院 *2 川崎医療福祉大学 医療福祉学部 保健看護学科
(連絡先) 田上直美 〒712-8006 倉敷市連島町鶴新田2015-2 Women's Clinic かねこ助産院
E-Mail: qqbx8bu9@giga.ocn.ne.jp

フィールドノートを用いて行い、担当者への説明後、了解を得てから記録にとった。収集したデータは調査者と研究指導者が管理し、データが第三者に漏洩しないように配慮した。

IV 結果

1. 全国と K 市における入所児童者数と入所割合、及び待機状況

1) 学童保育施設数と入所児童者数

全国と K 市における学童保育施設数と入所児童者数をみた場合、表 1 に示すように、全国では1998年は9,627施設数で入所児童者数は333,000人であり、1施設当り34.6人であったものが、2008年現在は17,495施設となり、入所児童者数も786,883人と倍増し、1施設あたりの入所者数も44.9人と増加している。

一方、K 市では、1998年より、放課後児童健全育成事業として、学童保育は開始されているが、2007年の放課後児童クラブガイドラインが策定されるまで、学童保育の運営状況の把握についての義務はなく、このため、2007年以前の詳しい調査データはほとんどなかった。しかし、聞き取り調査の中で、施設数の推移は把握することが出来た。施設数が2004年は50施設で、2007年には61施設となり、2008年は1年間で1施設増え、62施設になった。

入所児童者数は2007年からの1年で、135人増え3,301人となった、1施設あたりの入所者数は53.2人で、K 市における1施設当りの学童保育の入所児童

者数は、全国に比べて約10人多く収容していることが明らかになった。

学童保育は児童が主に放課後を過ごす場所であり、小学校区単位で設置される。2008年の小学校区毎の学童保育設置率は、全国77.1%に比べて、K 市は98.4%と高値であり、ほぼ全小学校区に学童保育が設置できていた。

2) 入所児童の年齢

入所児童の年齢の内訳をみると、図 1 に示すように、全国では1年生36%、2年生31%で全体の67%を占めており、3年生の23%を合わせて、90%が1～3年生の低学年が占めていた。K 市では、1年生39%、2年生33%で全体の72%を占めており、3年生の23%を合わせて、95%が低学年であり、その中でも、1年生と2年生の入所割合は全国と比べて、約5%高かった。4～6年生の高学年の入所は他と比べて4%少なかった。

表 2 は、「放課後児童クラブガイドライン」及び、「K 市が独自で作成した手引き」(2008年4月作成)の中で決められている主な基準をまとめたものである。その中で、主な対象児童の条件は、保護者が労働により昼間家庭にいない、①小学校1～3年に就学している児童 ②小学校4年生以上の障害児 ③施設の拡張及び指導員の増員を伴わない範囲で、運営委員会が認めた4年生以上の児童となっている。この基準に沿って入所児童を決めるため、低学年の児童の割合が多くなっている。

表 1 学童保育施設数と入所児童数の一覧

全 国	1998 年調査	2003 年調査	2007 年調査	2008 年調査
学童保育施設数	9,627	13,797	16,668	17,495
入所児童者数	333,000 人	538,000 人	744,545 人	786,883 人
1 施設当りの平均入所児童数	34.6 人	39.0 人	44.7 人	44.9 人
K 市	2004 年調査	2005 年調査	2007 年調査	2008 年調査
学童保育施設数	50	57	61	62
入所児童数	不明	不明	3,166 人	3,301 人
1 施設当たりの平均入所児童数	不明	不明	51.9 人	53.2 人

出典：全国学童保育連絡協議会の2007年版実態調査の報告書から（K 市は学童保育連絡協議会支部長よりの聞き取り調査）

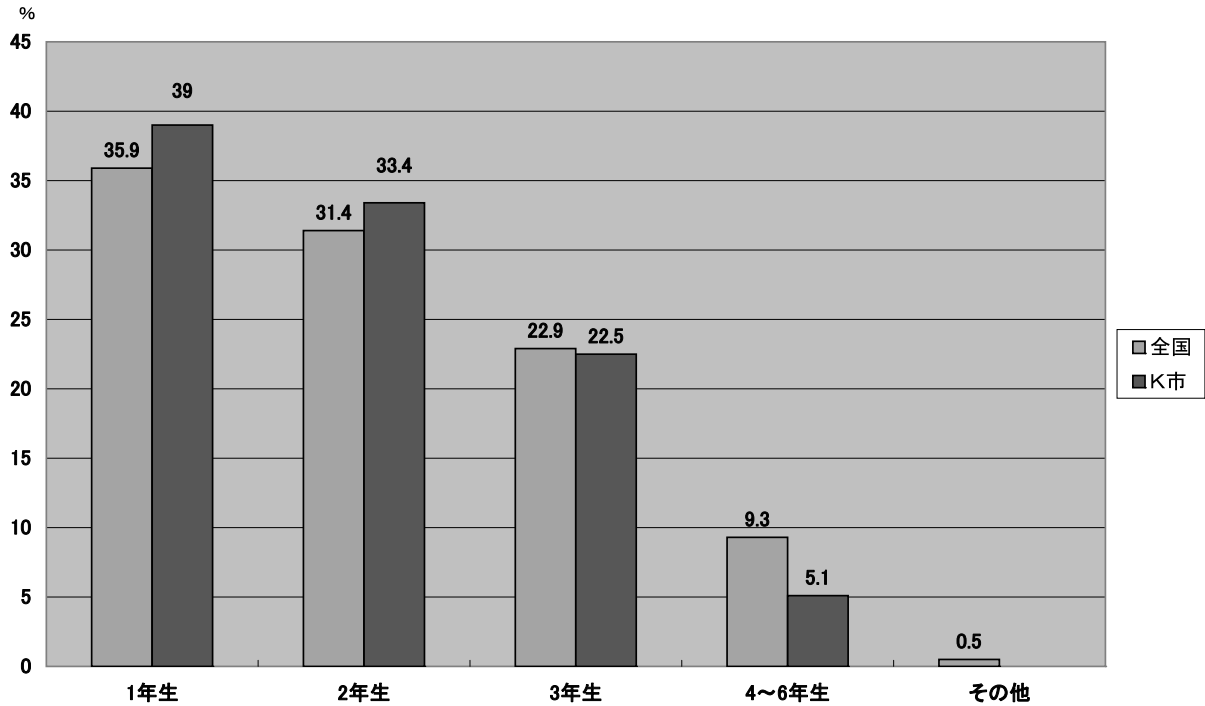


図1 入所児童の学年別の割合比較

表2 放課後児童クラブガイドラインの主な基準

対象児童	保護者が労働等により昼間家庭にいない ① 小学校1～3年に就学している児童 ② 小学校4年生以上の障害児 ③ 施設の拡張及び指導員の増員を伴わない範囲で、運営委員会が認めた4年生以上の児童
施設規模	最大70人まで (40人程度が望ましい)
施設基準	児童1人当たりの床面積を1.29～1.65㎡とする。
K市における標準設備基準	畳(15畳が標準)、流し台、換気扇、ガスコンロ、ロッカー、靴箱、電気設備
年間開設日	250日以上必要 (281日以上が望ましい)
開設時間	平日 : 1日3時間以上 長期休暇期間 : 1日8時間以上

出典：全国学童保育連絡協議会の学童保育情報2007-2008から（標準設備基準はK市が独自で作成した手引きより）

3) 障害児の受け入れ状況

2005年に成立した発達障害者支援法の9条では、「市町村は放課後児童健全育成事業について、発達障害児の利用の機会の確保を図るため、適切な配慮をするものとする」と障害児の受け入れを指導している。そして、受け入れにあたって、指導員の加配や補助金加算が設定されている。障害児の入所は、全国学童保育連絡協議会の2007年の調査によると、全国では4年前に比べて学童保育数は1.5倍、入所し

ている障害児数は11,335人と1.8倍となり、98年の調査と比べると学童保育数は3倍、児童数は4倍に増えており、年々受け入れが進んでいる。

障害児を受け入れている学童保育の割合を全国とK市で比較すると、全国33.8%に比べて、K市は51%と半分の施設で47人障害児の受け入れを行っていた。これにより、K市は障害児を積極的に受け入れていることが分かった。しかし、障害児を受け入れている学童保育や、指導員を支援するための市町

村の取り組みは不十分で、「指導員向けの研修プログラムがある」15.8%、「障害児の専門機関が巡回指導をしている」12.6%、「療育相談活動がある」12.0%、と支援している自治体は非常に少なかった。K市も同様に、支援システムはなかった。

4) 待機児童の実態

2006年、厚生労働省は母親の就業率と子どもの年齢に関する調査を行った。その結果、「末子の年齢が6歳の場合の母親の就業率」は57.2%、「7～8歳の場合」は65%であり、小学校低学年の子どもを持つ母親の約6割が就業しており、学童保育が必要な児童である。児童数にして約230万人となり、その人数と表1に示す入所児童数を比較すると、母親が就業している低学年児童が学童保育に入所している割合は30%程度であり、この割合は、K市でも同様の38%だった。

また、表1の学童保育施設数と入所児童者数の増加をみても、入所児童者数の増加に、収容施設数の開設が伴わない状況であり、これに加えて1施設当たりの定員を決めた場合は待機児童が増えることになる。この結果、2007年に厚生労働省が実施した調査によると、全国で待機児童は14,029人となっている。K市の場合では、待機児童数の正確なものはないが、施設の収容定員を決めることなく、入所が必要な児童は待つことなく受け入れているとのことだった。

2. 学童保育施設の実態

1) 学童保育施設の規模

1998年～2007年まで右肩上がりで増えてきた児童数に対して、学童保育数の増加が少ない。この結果、1施設に収容する児童数が増大した。K市は全国と比較して1施設当たりの収容人数が約10人も多く、大規模な施設と定義付けられる71人以上の施設の割合は、全国の14.2%に比べてK市は24.2%と10%も多かった。このことより、K市の学童保育の1/4が71人以上の大規模施設であることが明らかになった。

表2の放課後児童クラブガイドラインの基準では、「学童保育における集団の規模については、おおむね40人程度までとすることが望ましく、最大70人までとする」となっている。また2010年には、71人以上の大規模学童保育への補助金は廃止されることが決定している。この対策として、K市は、大規模児童クラブの分離・分割について、現在の62施設を2009年には10箇所増やして72箇所に増やす計画である。

2) 開設場所と施設・設備

学童保育がある小学校区は、全国では77.1%でK市は98%だった。また、開設場所は、全国では小学

校施設又は専用施設が56%、児童館を含めた公共施設が25.8%と8割が公設の場所であり、1割は民家やアパートで開設していた。K市の開設場所は、92%が学校内の敷地であり、空き教室又はプレハブの施設を設置している所が多かった。

施設・設備の基準は、表2のように、放課後児童クラブガイドラインでは、児童1人当たりの床面積を決めているのみで、トイレや洗面所設置の義務もなかった。またトイレを設置している施設では、その面積も基準の中に含まれて考えられていた。

これに対し、K市は2008年に独自の手引きを作成して設備の基準を定めているが、個人用のロッカーや靴箱程度の不十分なものだった。

3) 開設日と開設時間

図2は、年間の開設日数の比較を示しており、全国の年間開設日数の平均は278日で、250日以下は17.9%、280日以下となると28.3%だった。291日以上が43.3%を占めていた。K市の年間開設日数は、250日以下が33.9%、280日以下は66%も占めており、291日以上の施設はわずか6.5%だった。

厚生労働省は、表2のように、年間281日以上の開設を指導しており、さらに、2007年度からは250日を基本開設日とし、250日未満では3年後に補助を廃止することになっている。また、設定の基準となる目安は、2007年4月1日～2008年3月30日の平日と学校休業日=245日で、土曜日=49日となり、合計294日の学童保育日数が必要と計算される。以上のことより、K市は年間開設日が不十分であり、国の指導する281日以上施設が少なく、250日以下の土曜日の開設をしてない施設が多いことが明らかになった。

開設時間は、表2の基準にもあるように平日は一日3時間以上、長期休暇日(春夏冬休み)は一日8時間以上となっている。全国とK市は同じように、平日は4.5時間で長期休暇日は約10時間と長く開設していた。図3の平日の保育終了時間をみると、全国では、17:00までが7.7%で、19:00が14%、18:00以降まで開設している割合は82.9%だった。K市の場合は、94%の施設が18:00～18:30であり、19:00まで開設している施設はなかった。

3. 職員の体制と配置基準

1) 指導員の資格と配置基準

厚生労働省の「放課後児童クラブガイドライン」の職員体制では、指導員の配置は義務付けているが、その配置基準はない。また資格については、「指導員は児童福祉最低基準(昭和23年12月29日厚生省令第63号)第38条に規定する児童の遊びを指導する者

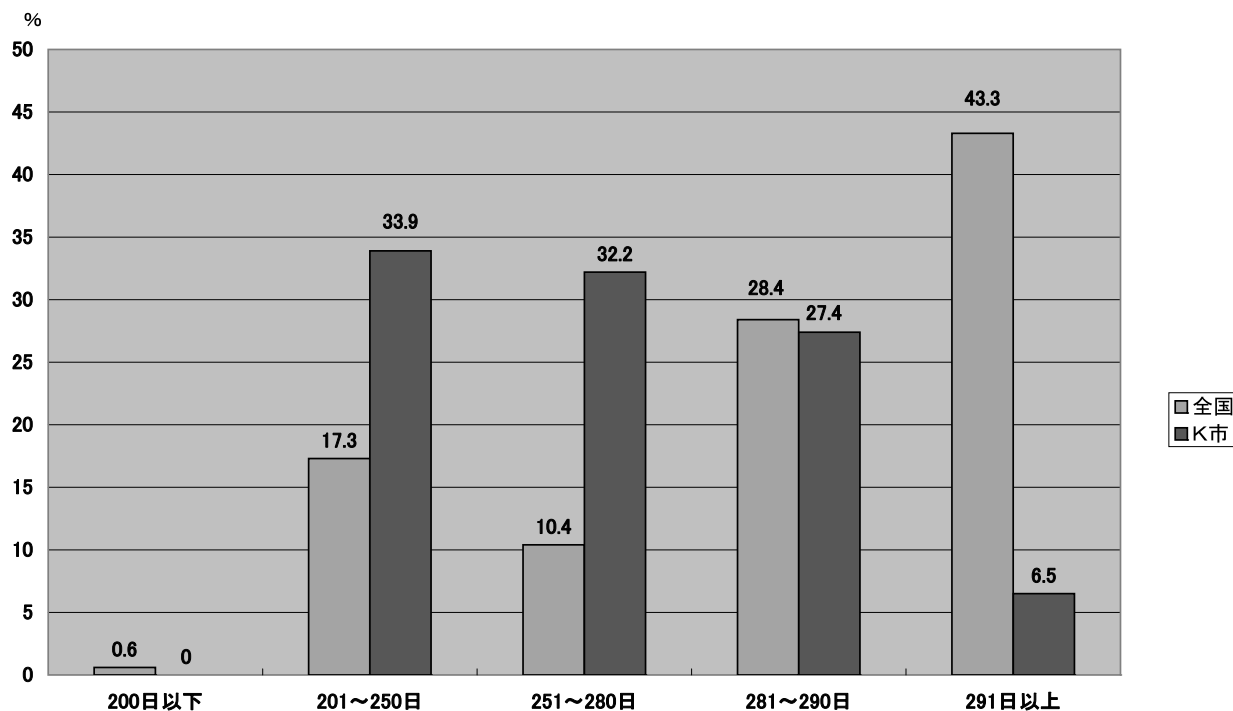


図2 年間の開設日数の比較

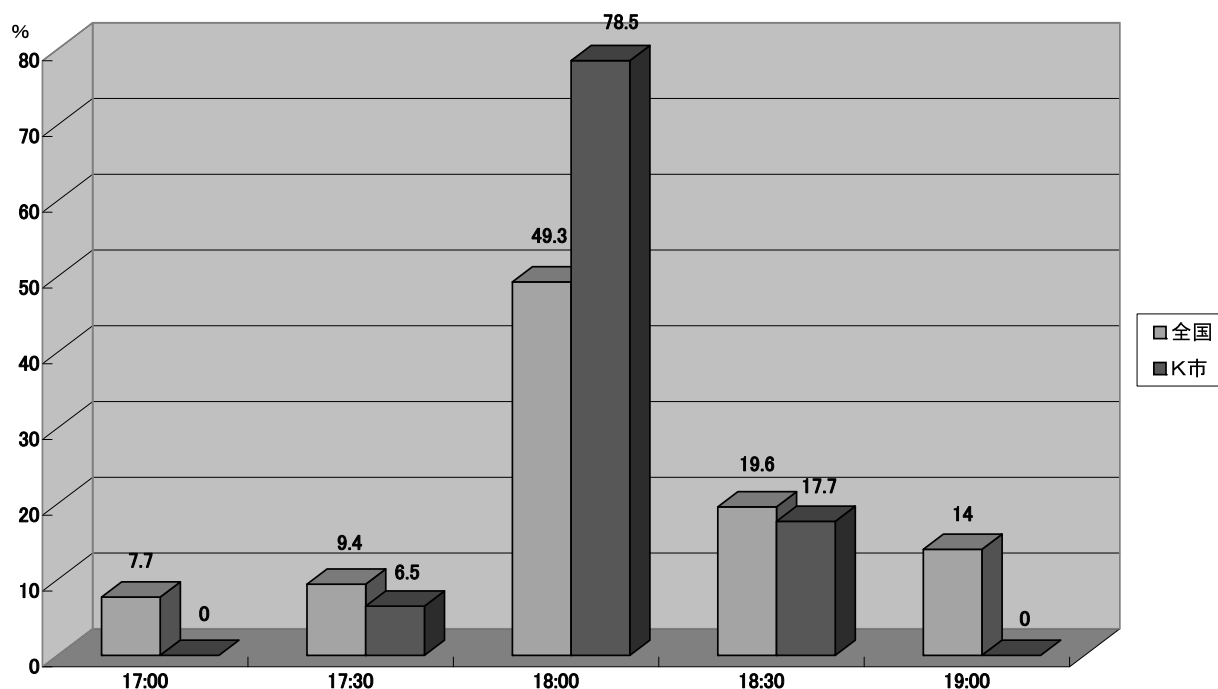


図3 平日の保育終了時間

の資格を有する者が望ましい」となっており、資格要件の明確なものはない。

全国で資格要件を決めている自治体は、39%で、配置基準を決めている割合は34.7%と少なかった。K市でも指導員の資格要件や配置基準は決まっておらず、図4のように、指導員の50%が無資格者であり、有資格者では保育士と幼稚園・学校教諭だった。

現在、K市の学童保育指導員数は、353人で、1施設当たりの平均指導員数は平均5.7人と、全国と比べて2人多かった。この理由としてK市では、大規模な施設が多いため、指導員を多く配置する結果になったと考える。

次に、指導員の雇用形態を見ると、図5のように、全国では正規社員26.6%、非正規社員73.4%だった。

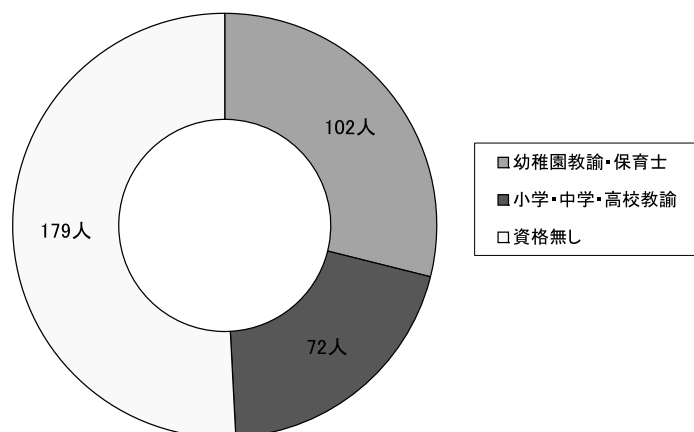


図4 K市における指導員の資格状況 (n=353人)

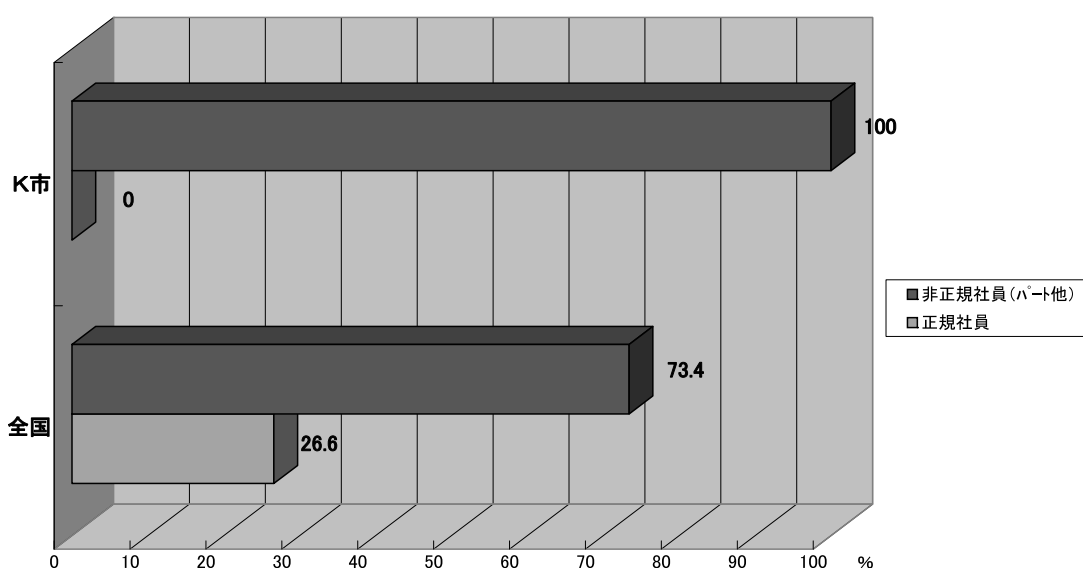


図5 指導員の雇用形態

これに対して、K市では指導員全員が非正規社員で、勤務日数や時間の制限のある年収130万円未満での雇用実態だった。

V 考察

1. 全国とK市における入所児童者数と入所割合、及び待機状況

1) 学童保育施設数と入所児童数

働く親たちにとって保育所と同様に、仕事と子育ての両立に欠かせない学童保育は、1997年に「放課後児童健全育成事業」として法制化され、学童保育施設及び入所児童が急増した。しかし、入所児童数に対して学童保育数の増加が少なく、特にK市では2007年～2008年では1施設しか増えていない。この理由として²⁾「学童保育は保育園などとは違い子ども自身が学校から真っ直ぐ帰ってくる施設であり、小学校区に設置されるべき」という考えより、学童

保育施設が小学校区毎にはほぼ充足しているK市においては、新たに施設を増やすことにはならず、このため学童保育数の増加が全国と比べて少ない。そして、K市では学童保育が必要な児童は待機することなく受け入れるため、施設の収容定員数を定めていない。これにより、1施設当たりの入所児童が全国に比べて大幅に増加することになったと考える。

2) 入所児童の年齢

入所児童は主に1～3年生の低学年の児童であり、K市では1年生と2年生の入所割合は全国と比べて5%多かった。これは、保育園卒園後の児童にとって、スムーズに小学校生活に移行できることに繋がっていると考えられる。そして、現在受け入れの少ない4～6年生の高学年について、全国学童保育連絡協議会編集の放課後子どもプランの中で「共働き・一人親家庭の子どもたちは、放課後や春夏冬休みなどの学校休業日(長期休暇)には、子どもたちだけ

で過ごすこととなります。親が働いて昼間家庭にいない間、自分たちのことを受け止め、一緒に生活する大人（学童保育の指導員）の援助と、毎日安心して生活できる場所が必要です。親たちも、子どもが何処で何をしているか分からなくては、安心して働くことが出来ません³⁾と学童保育の役割を述べており、4年生以上の高学年児童にとっても学童保育は安心して過ごせる家庭に変わる場所であり、防犯や非行防止のためにも必要である。

K市の今後の方針では、現在余裕がある施設は、6年生までの受け入れを促進する。受け入れが出来ない施設については、2010年から受け入れができるよう「K型学童保育」として計画的している。

3) 障害児の受け入れ状況

K市は全国と比較して、発達障害児童を積極的に受け入れている。

K市では2007年から10カ年計画で進めている「K市よい子いっぱい育成プラン」の中で学童保育における障害児の受け入れを促進しており、今後の目標として、障害児を対象とした学童保育を1箇所作る予定である。しかし、受け入れ体制についての具体的なものは示されていない。今後、学童保育に入所する障害児が安心して過ごせるような、障害児対応システムの作成が必要である。

4) 待機児童の実態

K市は、学童保育の収容定員を決めずに、入所が必要な児童は受け入れており、明らかな待機児童はいない。しかし、母親の就労時間や祖父母との同居、または世話をしてくれる人の有無などの基準を設けて審査を行うので、断るケースも発生する。このように受け入れを拒否された児童では、寂しい1人の放課後を過ごす日もあり、待機児童といえる。また断る場合だけでなく、入所基準には当てはまらない4～6年の学童保育を必要とする児童を含めると、K市でも待機児童が多数いることが推測される。

2. 学童保育施設の実態

1) 学童施設の規模

K市は、学童保育の1/4が71人以上の大規模施設だった。全国学童保育連絡協議会の調査では、大規模学童保育の子どもたちへの影響として「事故や怪我が増える。騒々しく落ち着きがなくなる。とげとげしくなる。些細なことで喧嘩になる。自己主張の出来ない子は放っておかれる。指導員の目が行き届かない。遊びや活動が制限される。など、行きたくない。退所したい。という子どもも増えます³⁾」といったように、大規模な学童保育は、子どもの情緒の安定や、安全面でも問題がおおきいことがいえ

る。この解決として、早急に大規模な施設の分離・分割して、学童保育施設を増やすよう計画されている。さらに、K市が進めている「K型学童保育」ではこれまで実施してきた、小学校敷地内プレハブだけでなく、保育園、幼稚園、公民館など公共施設を活用する予定である。

2) 開設場所と施設・設備

学童保育は、学校から子ども自身が歩いて通うため小学校区内に必要である。K市の場合、ほとんどの小学校区に学童保育があり、開設場所も9割が学校の敷地内であることより、通学中の事故の心配がないといえる。しかし、今後、増やす予定である学童保育施設が、保育園、幼稚園、公民館など公共施設を活用する場合は、下校時の安全などに配慮をする必要がある。

施設・設備の基準は、児童1人当たりの床面積を決めているのみで、設備の具体的基準ない。K市では、簡単な設備基準はあるものの不十分なものだった。学童保育の目的は、家庭に代わる大切な「毎日の生活の場」を保障することである。全国学童保育連絡協議会の提言として³⁾「放課後や長期休業日に[生活の場を与える]とは、活動 遊び 静養 学習(宿題等) 食事(昼食・おやつ) 睡眠(昼寝)などを含んだ基本的な生活の場を与えるものです。生活を営む場合は、家庭と同じような諸条件(設備環境・衛生など)が整えられ、特定の子供たちが専用に使えるようにすることが大切」と学童保育専用の施設・設備の整備の必要性を述べている。児童1人当たりの床面積をゆとりのあるものにする事は当然のことであるが、学習や食事をする生活スペースとプレイルームは分けて考えるべきであり、子どもの体調不良に備えて静養室を、指導員がスムーズに業務できるよう事務室も設置する必要がある。また、衛生面の整備として、台所設備は手洗い場などとは分けて専用とし、トイレやシャワーやその他生活に必要な備品を備え、火事や災害に備えた設備ももうけるべきである。

このためには、施設・設備の詳細な基準が一日も早く作成されることが重要である。

3) 開設日と開設時間

全国と比べて、K市は年間開設日が少なかった。学童保育の役割として³⁾「学童保育は、働く親の労働実態に見合って開設されなければならない施設であり、土曜日・長期休業日も含め年間を通して開設される必要がある」K市は今後、291日以上年間開設をする施設を増やす努力が必要である。

開設時間については全国と比べて、K市では多くの施設が、親の勤務時間に合わせて開設している

といえるが、残業など必要な場合の延長保育は不十分である。全国連絡協議会の実態調査のまとめの中で⁴⁾「放課後に子どもが被害に遭う痛ましい事件が相次ぐなかで、保護者のお迎えが増えるとともに、開設時間も延びている」と開設時間について述べており、下校時の安全安心を提供するためにも、柔軟に延長保育を行う必要がある。

3. 職員の体制と配置基準

全国で資格要件や配置基準を決めている自治体は、約3割程度で、K市でも指導員の資格要件や配置基準は決まっていなかった。そして、K市の指導員全員が非正規社員の雇用実態だった。学童保育の質の向上のためには、開設日数の増加と保育時間の延長が必要となるが、K市のように非正規社員ばかりでは、勤務日数や勤務時間に制限があるため、指導員を多く配置して、ローテーションをしながら勤務するようになる。これでは、毎日同じ指導員が常時居ることは出来ない。指導員の役割と仕事のなかで³⁾「子どもたちは、自分のことをわかってくれる指導員や友達がいるという実感があってはじめて、安心して生活を送ることが出来ます。安心感のある生活があるからこそ、色々なことに挑戦していく力や願いを持つことが出来ます。そのためには、指導員が一人ひとりの子どもをしっかりと受け止め、信頼関係をつくる必要があります」というように、指導員の役割は大きく、責任を持って児童を把握し見守るためには、月曜から土曜まで勤務する正規社員の専任指導員を多く配置する必要がある。このためには、指導員の仕事と配置基準を確立し、指導員が仕事に専念して、安心して働き続けられる条件整備を図ることが大切である。

VI 結論

今回、K市における学童保育施設の状況と入所児

童に関する実態調査を行い、全国の学童保育の現状と比較して、以下のことが明らかになった。

- (1) K市は全国に比べて、学童保育施設数の増加率は低い値を示しているが、それは、概に各小学校区において同施設が充足しているためであった。また、施設の定員を定めずに、学童保育が必要な児童は待機することなく受け入れていた。これにより、K市の1/4の学童保育施設が71人以上の大規模な学童保育体制になっていることが明らかになった。
- (2) 全国と同様に、入所している児童は1～3年の低学年の児童がほとんどであり、入所を希望する4～6年の高学年の児童に対して、K市の今後の方針では「K型学童保育」として受け入れる予定である。
- (3) K市は発達障害児の受け入れに積極的であるが、障害児の対応マニュアルや、指導員の研修などのシステムがない。
- (4) 全国に比べK市の開設場所は、ほとんどが小学校の敷地内で、下校中などの心配がない。
- (5) 施設設備では、K市の決めた基準は、「生活の場」として不十分なものであり、見直しが必要である。
- (6) 全国と比べて、年間の開設日数が少ない。働く親の労働実態に合わせて、開設日数を増加する必要がある。
- (7) 開設時間は、ほとんどの施設が親の勤務時間に合わせて開設出来ているが、必要時の延長保育はない。
- (8) K市は、指導員の資格要件や配置基準はなく、指導員全員が非正規社員で、正規社員としての専任の指導員は居なかった。学童保育内容の質の向上のためにも、正規雇用の専任指導員を増やして、指導員の仕事と配置基準の確立、労働条件の向上を図ることが大切である。

文 献

- 1) 全国学童保育連絡協議会：2007年度版 学童保育の実態と課題。東京，30，2007。
- 2) 全国学童保育連絡協議会：学童保育情報2008-2009。東京，157，2008。
- 3) 全国学童保育連絡協議会：よくわかる放課後子どもプラン。(株)ぎょうせい，東京，66-67 148-150，2007。
- 4) 全国学童保育連絡協議会：私たちが求める学童保育の設置・運営基準。東京，2003。
- 5) 全国学童保育連絡協議会：学童保育指導員の現状・仕事・願い 実態調査報告2006。東京，2006。
- 6) 全国学童保育連絡協議会：学童保育ハンドブック。(株)ぎょうせい，東京，2006。

(平成21年6月15日受理)

A Study of the After-school Care for Children in K City

Naomi TANOUE and Emiko SUZUI

(Accepted Jun. 15, 2009)

Key words : after-school, care, children

Correspondence to : Naomi TANOUE

KANEKO Women's Clinic

Kurashiki, 712-8006, Japan

E-Mail: qqbx8bu9@giga.ocn.ne.jp

(Kawasaki Medical Welfare Journal Vol.19, No.1, 2009 127-135)