

(9)-2 保育等の子育てサービスを提供している割合（放課後児童クラブ（小学1年～3年））

（要旨）

（施策・事業の有効性）

行動指針において、多様な働き方・生き方が選択できる社会の実現に関する社会全体の目標として、「保育等の子育てサービスを提供している割合（放課後児童クラブ（小学1年～3年））」（以下「指標（放課後児童クラブ）」という。）について数値目標が設定されている。

厚生労働省では、児童福祉法（昭和22年法律第164号）第6条の3第2項の規定に基づき、保護者が労働等により昼間家庭にいない小学生に対し、授業の終了後に児童厚生施設等を利用して適切な遊び及び生活の場を提供する放課後児童クラブの運営のための経費等を補助する「放課後児童健全育成事業等」を実施している。

今回、本事業について、指標（放課後児童クラブ）に関する施策・事業の有効性の観点から調査した結果、全国の放課後児童クラブの利用児童数のうち、放課後児童健全育成事業等を活用している放課後児童クラブを利用する児童数は約9割となっていることから、本事業は、指標（放課後児童クラブ）の数値目標の達成に向けた施策・事業として、相当程度の有効性が認められる。

また、本事業について、次のような課題等がみられた。

- ① 調査した31市のうち29市では、放課後児童クラブの拡充に当たって、i) 実施場所の確保が困難、ii) 遊びを主として放課後児童の健全育成を図る者（以下「放課後児童指導員」という。）の人材確保が困難、iii) 予算の確保が困難となっているなどの状況がみられた。これらの市では、その理由として、i) 放課後児童クラブの実施場所である学校の余裕教室等の活用にあたって、学校施設の管理上の理由から、教育委員会や学校の理解が得られないため、ii) 放課後児童指導員は勤務時間が短く収入が少ないことから、「なり手」が確保できないため、iii) 予算の確保にあたって、市の財政がひっ迫しており、放課後児童クラブの整備費等が確保できないためなどとしている。
- ② 一方、調査した31市の中には、i) 実施場所を確保するため、放課後児童クラブの整備にあたって、市と教育委員会が余裕教室等の活用について協定を締結したことにより放課後児童クラブの実施場所が確保され、待機児童の減少や、整備費用の縮減に効果があった、ii) 放課後児童指導員を確保するため、平成24年度から放課後児童指導員の登録制度を創設したことにより、速やかな補充が可能となったなど、放課後児童クラブの運営にあたって、効果的に実施している例がみられた。

なお、平成24年8月に成立した子ども・子育て関連3法の施行に向けて、放課後児童健全育成事業に従事する者及びその員数等の基準等について検討されることとなるが、

この検討結果を踏まえ、25年度末までに当該基準等を定める省令等を制定するほか、当該省令等の制定を踏まえ、市区町村において条例を制定することとされている。放課後児童指導員の人材確保については、こうした制度改正を踏まえ、今後、必要に応じ、所要の改善方策を講ずることが求められることから、当該方策の実施状況を注視していく必要がある。

ア 制度の概要

(7) 数値目標の概要

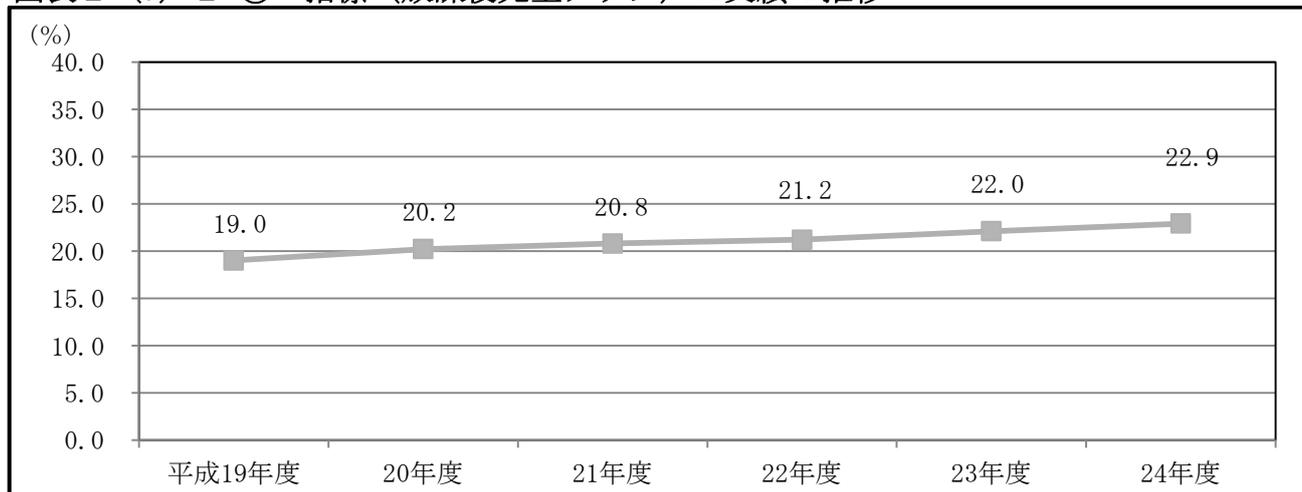
行動指針において、多様な働き方・生き方が選択できる社会の実現に関する社会全体の目標として、指標（放課後児童クラブ）について数値目標が設定されている。

指標（放課後児童クラブ）の算定方法は、行動指針において、「学校基本調査」（文部科学省）による小学1年から3年までの就学児童数に占める厚生労働省雇用均等・児童家庭局育成環境課調査による小学1年から3年までの放課後児童クラブの登録児童数の割合とされている。

指標（放課後児童クラブ）の数値目標は、「子ども・子育てビジョン」の数値目標と整合性が取られており、平成29年度に40%とされている。

指標（放課後児童クラブ）の実績は、図表2-(9)-2-①のとおり、増加傾向となっており、平成19年度には19.0%であったものが、平成24年度には22.9%となっている。

図表2-(9)-2-① 指標（放課後児童クラブ）の実績の推移



(注) 1 「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況について」（厚生労働省）及び「学校基本調査」（文部科学省）に基づき当省が作成した。

なお、作成に当たり、平成23年度の放課後児童クラブ数については、東日本大震災の影響によって、調査を実施できなかった岩手県及び福島県の12市町村を除外した。

2 放課後児童クラブ登録児童数及び就学児童数は、各年5月1日現在の数値を用いた。

(イ) 施策・事業の概要

ロジック・モデルを作成した結果から指標（放課後児童クラブ）に対し影響を及ぼすと考えられる国の施策・事業のうち、厚生労働省の「放課後児童健全育成事業等」は、放課後児童クラブの運営者に対し、運営のために必要な経費を補助する事業であり、指標（放課後児童クラブ）の向上に直接的に寄与すると考えられるため、本事業を調査対象とした。

a 放課後児童健全育成事業等

厚生労働省は、児童福祉法に基づき、図表2-(9)-2-②のとおり、保護者が労働等により昼間家庭にいない小学生に対し、授業の終了後に児童厚生施設等を利用して適切な遊び及び生活の場を与えて、その健全な育成を図ることを目的として、昭和51年度から放課後児童クラブの運営者に対し、必要な補助を行う放課後児童健全育成事業等を実施している。

なお、当該事業は、「放課後児童健全育成事業等実施要綱」（「放課後子どもプラン推進事業の実施について」（平成24年5月1日付け24文科生第84号、雇児発0501第1号、文部科学省生涯学習政策局長、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長連名通知）中の別添2。以下「実施要綱」という。）に基づき、実施することとされている。

図表2-(9)-2-② 放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の概要

目的	保護者が労働等により昼間家庭にいない小学校に就学している、おおむね10歳未満の児童に対し、授業の終了後等に小学校の余裕教室、児童館等を利用して適切な遊び及び生活の場を与えて、その健全な育成を図る。
実施主体	市町村（特別区を含む。）、社会福祉法人その他の者
対象児童	保護者が労働等により昼間家庭にいない小学校1年～3年に就学している児童であり、その他健全育成上指導を要する児童（特別支援学校の小学部の児童及び小学校4年生以上の児童）も加えることができる。
実施場所	小学校の余裕教室、小学校敷地内の専用施設、児童館、保育所、団地の集会室等
職員体制	① 事業の実施に当たっては、放課後児童指導員を配置し、放課後児童を受け入れるものであること。 ② 放課後児童指導員の選任に当たっては、児童福祉施設の設備及び運営に関する基準（昭和23年厚生省令第63号）第38条に規定する児童の遊びを指導する者の資格を有する者が望ましい。

（注）実施要綱に基づき当省が作成した。

b 放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施場所等

実施要綱において、放課後児童クラブの実施場所は、小学校の余裕教室や小学校敷地内の専用施設のほか、児童館、保育所、団地の集会室などの社会資源を活用して実施することとされている。

また、厚生労働省及び文部科学省は、市町村に対し、「普通教室として使用しなくなった教室の「放課後子どもプラン」への活用について（通知）」（平成20年11月28日付け20文科施第363号、雇児発第1128002号文部科学省生涯学習政策局長、文部科学省大臣官房文教施設企画部長、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長連名通知）を発出し、この中で、「放課後子どもプラン」（「放課後子ども教室推進事業」、「放課後児童健全育成事業」のいずれかを先行して実施している場合又はこれから実施する場合を含む。）の実施に際しては、「子どもたちの多様な活動の場が確保できるよう、学校教育に支障が生じない限り、普通教室として使用しなくなった教室、体育館、図書館等の学校諸施設の有効活用が図られるようにすること。その際、過去に普通教室として使用しなくなり、現在何らかの活用を行っているものについても、「放課後子どもプラン」としての活用ニーズがある場合には、その活用を図ることができないか検討すること」、また、「教育委員会において市区町村における「放課後子どもプラン」の活用ニーズを学校に対して積極的に情報提供するとともに、学校諸施設の活用状況を可能な限りオープンにすること」、その上で、「教育委員会と首長部局が連携して検討を行い、市区町村における学校諸施設の適切な有効活用を推進すること」とされている。

c 放課後児童指導員の人材確保

実施要綱において、放課後児童クラブの実施に当たっては、放課後児童指導員を配置し、放課後児童を受け入れることとされており、放課後児童指導員の選任に当たっては、児童福祉施設の設備及び運営に関する基準（昭和23年厚生労働省令第63号）第38条に規定する児童の遊びを指導する者の資格を有する者（注）が望ましいとされている。

（注）児童福祉施設の設備及び運営に関する基準第38条では、保育士、社会福祉士、教員免状等の資格を挙げている。

イ 把握する内容及び手法

指標（放課後児童クラブ）に関する施策・事業の有効性の観点から、放課後児童健全育成事業等の補助を受けている市区町村における放課後児童クラブの実施状況を現地調査により把握・分析した。

ウ 把握結果

(7) 放課後児童健全育成事業等の実施状況

全国の放課後児童健全育成事業等の平成 24 年度の活用状況をみると、図表 2-(9)-2-③のとおり、本事業の補助を受けているものは、全国 2 万 1,085 か所に設置されている放課後児童クラブのうち 1 万 8,758 か所となっており、全国の放課後児童クラブの約 9 割が本事業を活用している。

また、全国の放課後児童クラブの小学 1 年から 3 年の利用児童数 75 万 1,715 人のうち、本事業の補助を受けている放課後児童クラブを利用している児童数は 67 万 9,652 人となっており、放課後児童クラブ利用児童数の約 9 割が本事業の補助を受けた放課後児童クラブを利用している。

これらのことから、本事業は、指標（放課後児童クラブ）の数値目標の達成に向けた施策・事業として、相当程度の有効性が認められる。

図表 2-(9)-2-③ 全国の放課後児童健全育成事業等の活用状況（平成 24 年度）

（単位：か所、人、％）

区分	設置数等	
		うち、放課後児童健全育成事業等を活用しているもの
放課後児童クラブ数	21,085(100)	18,758(89.0)
小学 1 年～3 年の放課後児童クラブ利用児童数	751,715(100)	679,652(90.4)

（注）1 厚生労働省の資料に基づき当省が作成した。

2 （ ）内は、構成比である。

なお、全国の放課後児童クラブ数等の動向は、図表 2-(9)-2-④のとおりとなっており、小学校 1 年から 3 年の放課後児童クラブを利用できなかった児童数は、平成 24 年 5 月 1 日現在、5,796 人となっている。

図表 2-(9)-2-④ 全国の放課後児童クラブ数等

（単位：か所、人）

区分	平成 20 年度	21 年度	22 年度	23 年度	24 年度
① 放課後児童クラブ数	17,583	18,479	19,946	20,561	21,085
② 小学校 1 年～3 年の放課後児童クラブ利用児童数	714,070	724,559	727,868	739,243	751,715
③ 小学校 1 年～3 年の児童数	3,527,234	3,488,029	3,433,589	3,360,173	3,278,509
④ 小学校 1 年～3 年の放課後児童クラブを利用できなかった児童数	10,560	9,344	6,713	6,017	5,796

（注）1 厚生労働省の資料に基づき当省が作成した。

2 ①、②及び④は、各年度 5 月 1 日現在（厚生労働省雇用均等・児童家庭局育成環境課調べ）である。

3 ③は、各年度 5 月 1 日現在（学校基本調査（文部科学省））である。

(イ) 調査した 31 市における放課後児童クラブの実施状況

- ① 調査した 31 市における放課後児童クラブ数についてみると、図表 2-(9)-2-⑤のとおり、i) クラブ数は平成 20 年度に 2,078 か所であったものが、23 年度には 2,430 か所に増加、ii) 小学校 1 年から 3 年の利用児童数は 20 年度に 9 万 4,122 人であったものが、23 年度に 10 万 426 人に増加、iii) 放課後児童クラブにおける対象児童（小学校 1 年から 3 年）に対するサービス提供割合は、20 年度には 20.4%であったものが 23 年度には 22.6%に増加している。

なお、放課後児童クラブを利用できなかった児童数は、平成 23 年 5 月 1 日現在、2,038 人となっている。

図表 2-(9)-2-⑤ 調査した 31 市における放課後児童クラブの提供割合等

(単位：か所、人%)

区分	平成 20 年度	21 年度	22 年度	23 年度
① 放課後児童クラブ数	2,078	2,177	2,334	2,430
② 小学校 1 年～3 年の放課後児童クラブ利用児童数	94,122	97,407	99,473	100,426
③ 小学校 1 年～3 年の児童数	461,371	459,750	453,008	445,026
④ 放課後児童クラブのサービス提供割合(②/③)	20.4	21.2	22.0	22.6
⑤ 小学校 1 年～3 年の放課後児童クラブを利用できなかった児童数	2,938	3,089	2,208	2,038

- (注) 1 当省の調査結果による。
2 いずれも各年度 5 月 1 日現在である。

- ② 調査した 31 市のうち 29 市では、放課後児童クラブの拡充に当たり、課題があるとしており、その主な内容をみると、i) 実施場所の確保が困難としているものが 27 市、ii) 放課後児童指導員の人材確保が困難としているものが 22 市、iii) 予算の確保が困難としているものが 15 市となっていた。

i) 実施場所の確保が困難としている 27 市では、その理由として、a) 学校の余裕教室を活用する場合、学校施設の管理上の理由から、教育委員会及び学校の理解が得られないため、b) 児童館・児童センターを整備・活用する場合、放課後児童クラブの専用スペースの確保が難しいため、c) その他の公共施設等を活用する場合、学校との距離があることから、児童の移動中の安全が十分に確保できないためなどとしている。

また、学校の余裕教室等の活用に関しては、空き教室以外に利用頻度の低い教室等についても放課後児童クラブの実施場所としているものがある一方、利用頻度の低い教室等についても学校側の理解が得られず、放課後児童クラブに使用させてもらえない等としているものがあった。

なお、厚生労働省の調査によると、図表 2-(9)-2-⑥のとおり、放課後児童クラブ 2 万 1,085 か所のうち、学校施設を利用しているものは、1 万 864

か所（51.5%）となっている。

図表 2-(9)-2-⑥ 放課後児童クラブにおける学校施設の利用状況 (単位：か所、%)

放課後児童クラブ数	学校施設の利用状況	
	学校施設を利用	学校施設を利用していない
21,085 (100)	10,864 (51.5)	10,221 (48.5)

- (注) 1 厚生労働省の資料に基づき当省が作成した。
 2 平成 24 年 5 月 1 日現在である。
 3 ()内は、構成比である。

- ii) 放課後児童指導員の人材確保が困難としている 22 市では、その理由として、放課後児童指導員は、勤務時間が短く収入が少ないことから、「なり手」が確保できないためなどとしている。
- iii) 予算の確保が困難としている 15 市では、その理由として、市の財政がひっ迫しており、放課後児童クラブの整備費用が確保できないためなどとしている。

③ 一方、調査した 31 市の中には、図表 2-(9)-2-⑦のとおり、i) 放課後児童クラブの実施場所の確保に当たって、a) 既存施設を活用し、放課後児童クラブの分室としてサテライト室を設置し、待機児童の解消につなげているもの、b) 市と教育委員会が余裕教室等の活用について協定を締結し、連携することで、余裕教室等を活用した放課後児童クラブの増設が可能となり、待機児童の解消につながったとしているもの、ii) 放課後児童指導員の人材確保に当たって、従来、社会福祉協議会などの放課後児童クラブの運営主体が実施している指導員の人材確保を支援するため、市が平成 24 年度から放課後児童指導員の登録制度を創設し、これにより速やかな補充が可能となったものなど、放課後児童クラブの運営に当たって、実施場所の確保及び放課後児童指導員の人材確保を効果的に実施している例がみられた。

図表 2-(9)-2-⑦ 放課後児童クラブの運営に当たって、実施場所の確保及び放課後児童指導員の人材確保を効果的に実施している例

実施場所の確保について	<p>(事例 1)</p> <p>市では、放課後児童クラブを利用できない児童のために、既存施設等を活用したサテライト室を設置し、放課後児童クラブの待機児童の解消に努めている。サテライト室は、児童館で実施されている放課後児童クラブに設置された分室であり、平成 19 年度から随時設置され、24 年 4 月 1 日現在、19 か所設置されている。サテライト室の設置により、平成 23 年度に待機児童が発生していた 2 地区において、待機児童の解消が図られたとしている。</p>																
	<p>表 サテライト室の設置場所及び設置数 (単位：か所)</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">設置場所</th> <th style="text-align: center;">設置数</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>小学校 (余裕教室)</td> <td style="text-align: center;">7</td> </tr> <tr> <td>児童館内</td> <td style="text-align: center;">4</td> </tr> <tr> <td>学校敷地内等 (プレハブ)</td> <td style="text-align: center;">3</td> </tr> <tr> <td>民間借家</td> <td style="text-align: center;">3</td> </tr> <tr> <td>町内会の集会所</td> <td style="text-align: center;">1</td> </tr> <tr> <td>開発事務所 (市の施設)</td> <td style="text-align: center;">1</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">計</td> <td style="text-align: center;">19</td> </tr> </tbody> </table>	設置場所	設置数	小学校 (余裕教室)	7	児童館内	4	学校敷地内等 (プレハブ)	3	民間借家	3	町内会の集会所	1	開発事務所 (市の施設)	1	計	19
	設置場所	設置数															
	小学校 (余裕教室)	7															
	児童館内	4															
	学校敷地内等 (プレハブ)	3															
	民間借家	3															
	町内会の集会所	1															
	開発事務所 (市の施設)	1															
	計	19															
<p>(注) 当省の調査結果による。</p>																	
<p>(事例 2)</p> <p>市では、市長と教育委員会が放課後児童クラブの設置に当たって、小学校の余裕教室を活用する手続等を定めた協定書を締結したことにより、以下のとおり、活用手続が簡素化され、放課後児童クラブの整備が進み、待機児童の解消に一定の効果があったとしている。</p>																	
<p>① 協定の内容</p> <p>i) 放課後児童クラブの整備等に当たっては、学校教育に支障が生じない限り、第一に空き教室及び余裕教室の活用を基本とする。</p> <p>ii) 教育財産の取扱いについては、放課後児童クラブに使用する場合、空き教室(注 1)は財産移管、余裕教室(注 2)は目的外使用による。</p>																	
<p>(注 1) 本事例において空き教室とは、余裕教室のうち、将来計画がなく当該学校では不要となると見込まれる普通教室をいう。</p> <p>(注 2) 本事例において余裕教室とは、将来とも恒久的に余裕となると見込まれる普通教室をいう。</p>																	
<p>iii) 管理区分として、校舎を学校専用エリア、放課後児童クラブ専用エリア、共用エリアに分け、教育委員会が学校専用エリア及び共用エリア、市長が放課後児童クラブエリアの維持管理を行う。</p> <p>iv) 放課後児童クラブの整備に当たっては、トイレ、洗面所等については、できる限り新設することなく、学校に既にある設備を利用する。また、放課後児童クラブの出入口については、放課後児童クラブ専用エリア又は共用エリアに設置する。</p>																	
<p>② 協定締結の経緯</p> <p>市では、以前から放課後児童クラブの整備に当たっては、小学校の余裕教室等の活用に対する要望が市の内部でもみられたが、なかなか活用に至らなかった。しかし、平成 21 年度に実施された市の事務事業の外部評価において、「放課後児童クラブの整備に当たっては、余裕教室等を効果的に活用すべき」との評価がなされ、本協定締結されたとしている。</p>																	
<p>③ 協定締結による効果</p> <p>市では、平成 21 年度から 24 年度にかけて余裕教室等による放課後児童クラブを 5 施設設置し、一定の待機児童の解消に効果があったとしている。</p> <p>なお、協定を締結する以前は、余裕教室等を活用して、放課後児童クラブを整</p>																	

	<p>備する場合、財産移管を行い、トイレも専用のものを約2,000万円かけて整備していたが、協定締結により目的外使用が可能となったため、手続が簡易となり、トイレも原則として学校と共用としたため、整備費用が大幅に縮減されたとしている。</p>
<p>放課後児童指導員の人材確保について</p>	<p>(事例)</p> <p>市では、放課後児童指導員の人材確保は、従来、社会福祉協議会などの放課後児童クラブの運営主体が実施していたが、近年、①都市部において、障がいを持つ児童の入所希望が増加し、放課後児童指導員を確保する必要性が高まっていること、②過疎地域の放課後児童クラブにおいて、地理的な要因から放課後児童指導員の人材確保が難しいことなどから、放課後児童指導員の人材確保の取組を行うこととした。</p> <p>市では、平成24年5月から、市の放課後児童指導員の登録制度を設けて、市のホームページ等で登録を受け付けている旨を周知した。その結果、平成24年5月から9月までの間に7人の応募があり、このうち、2人を放課後児童指導員として雇用しており、速やかな放課後児童指導員の補充が可能となったとしている。</p>

(注) 当省の調査結果による。

なお、平成24年8月に成立した子ども・子育て関連3法の施行に向けて、放課後児童健全育成事業に従事する者及びその員数等の基準等について検討されることとなるが、この検討結果を踏まえ、25年度末までに当該基準等を定める省令等を制定するほか、当該省令等の制定を踏まえ、市区町村において条例を制定することとされている。放課後児童指導員の人材確保については、こうした制度改正を踏まえ、今後、必要に応じ、所要の改善方策を講ずることが求められることから、当該方策の実施状況を注視していく必要がある。