学童保育所の整備状況と地方自治体の対応からみた施設整備課題

— 国の大規模保育解消策とガイドラインへの対応を中心に —

THE STATUS AND THE SUBJECT FOR IMPROVEMENT OF AFTER-SCHOOL CHILD CARE CENTERS THROUGH LOCAL GOVERNMENT'S RESPONSE TO NATIONAL POLICY

— Large number childcare control and the guideline —

塚田由佳里 — * 1 小伊藤亜希子 — * 2

キーワード：
学童保育所, 子ども, 地方自治体, 大規模保育, ガイドライン

Keywords:
After-school child care center, Child, Local government, Large number childcare, Guideline

Yukari TSUKADA — * 1 Akiko KOITO — * 2

The purpose of this survey is to grasp the current status of after-school child care centers and the local government's response to national policy. The results are as follows.

1) 93% of municipalities put after-school child care centers in place, and both the current status and the subjects for improving facilities differ according to the population size of locality.

2) 14% of those municipalities have ones in where there are more than 70 registered children, and these try to make them smaller and adequate size.

3) Some local governments set a standard level uniquely. 52% of the municipalities have a capacity standard, and 27% of them set capacity standard based on the guideline, on the other hand less than 15% of them have ones of area, space and utilities.

1. はじめに

学童保育は1997年に児童福祉法に位置づけられて以降、小学校内を中心に急速に設置が進められてきた。しかし地方自治体（以下自治体）の財政が逼迫する中、需要に対して施設整備が追いつかず、待機児童の発生や学童保育の大規模化が深刻なケースが少なくない。こうした中、厚生労働省が大規模保育の解消を目指して71人以上の児童が在籍する学童保育所への補助金を2010年度から打ち切る方針を打ち出したため、各自治体は早急な対応を迫られた^{注1)}。さらに文部科学省が「放課後子どもプラン推進事業^{注2)}」を創設したことから学童保育所を含む「放課後の居場所」の有様がますます多様化すると予測され、一律ではなく地域の実情にあわせた整備指針を提示することが求められている。本稿はガイドラインが策定されて間もない2008年に行った調査を基にしている。2010年以降も大規模学童保育への補助金が継続されたことで大規模化の改善は十分に進んでおらず^{注3)}、その要因は、当初ガイドラインに対して各自治体がどのように対応したかによるところが大きい。本研究はその時点での動きを捉えている。

学童保育所の建築計画に関する既存研究には、使われ方の実態から円滑な活動を実現するための空間構成モデルを示したもの^{注4)}、生活の場という観点から空間要求を捉え、施設タイプ別の課題を検討したもの^{注5)}、地域との関係を捉えたもの^{注6)}等がある。全児童対策事業と学童保育事業の連携のあり方の検討は、放課後対策における学童保育の位置づけを論じており^{注7)}、子ども一人当たりの所要面積の算出

方法に関する試論^{注8)}、大規模学童保育所の分割方法を検討したもの^{注9)}は、大規模化と分割に関わる研究として本研究と同じ課題を扱っている。しかし適正規模化を進める政策下で全国的な整備動向や自治体の整備方針を捉えたものはない。

全国的な学童保育の環境整備に関する調査報告は幾らかあり、(財)子ども未来財団^{注10)}は施設環境の全国的概況を把握し、ガイドライン^{注11)}(2007)に明示された「1人当たりの面積1.65㎡以上」を満たすところが半数未満であることを明らかにした(2009)。全国学童保育連絡協議会^{注12)}は、施設を分割する等の大規模学童保育への対応により自治体間で設置率に差があること、入所要件を厳しくする等の対応により潜在的待機児童が生まれている可能性を指摘している。学童保育の環境整備に焦点を当てた(財)国民生活センター^{注13)}の調査では、財政支援をはじめとする学童保育事業の取り組みや実施状況に自治体間で格差があること、都道府県と市区町村との連携が不十分である実態が浮き彫りになっている。しかしいずれも自治体の地域性に踏み込んだ考察は不十分である。

本研究では自治体の人口規模を地域性を捉える指標とし、人口規模別に、転換期にある学童保育事業の全国レベルでの整備状況を把握した上で、近年の国の整備方針の変化に対する自治体の対応、及び今後の整備方針、大規模解消策とガイドライン策定への対応を明らかにする。

本稿では以下の手順で分析を進める。まず学童保育事業の実施状況を自治体の人口規模別に整理する(3章)。続いて71人以上の大規

本稿の一部は東紘太郎氏(当時大阪市立大学)の卒業論文「自治体の学童保育の整備方針に関する研究 - 大規模対策とガイドラインへの対応 -」(2009.2)として、発表されている。本稿は氏と共同で取り組んだ調査データをもとに、筆者が再集計・再分析したものである。

¹⁾ 富山県立雄峰高等学校専攻科 臨任講師・修士(学術)
(〒930-0855 富山県富山市赤江町1-45)

²⁾ 大阪市立大学大学院生活科学研究科 准教授・博士(工学)

¹⁾ Substitute Temporary Teacher, Advanced Course of Yuho High School, M. A.

²⁾ Assoc. Prof., Graduate School of Human-Life Science, Osaka City Univ., Dr. Eng.

模学童保育への各自治体の対応を捉え、大規模学童保育解消策と施設形態及び分割方法との関係を分析し、十分な対応ができない要因を明らかにする。併せて「分割」がどの程度進んでいるのかを明らかにする（4章）。次に条例・要綱と自治体独自の設置運営基準の策定状況を把握し、国のガイドラインが自治体レベルの施設整備に与えている効果を評価する（5章）。終章では学童保育の施設整備課題を自治体の人口規模や施設タイプ別に整理する。

2. 調査方法

2-1. 調査概要 全市区町村 1810 自治体（2008 年 9 月末時点）の学童保育事業担当課に対して悉皆アンケート調査を実施した。調査時期は 2008 年 10 月～12 月、主な質問内容を表 1 に示す。調査票は郵送配布・回収し、有効回答数 1031 を得た（回収率 57%）。市区町村別の回収結果を図 1 に示す。配布数及び回収数の構成比により、概ね母集団を代表しているとみなすことができる。「村」の回収率が低い、これはそもそも学童保育事業を行っていないため回答しない自治体が一定あり、回収率に影響したと推察される。

2-2. 分析対象自治体の特徴 回答が得られた 1031 自治体の特徴を①自治体の人口規模、②過去 10 年間の児童数の変化から捉える。①自治体の人口規模は、3 万人以下（512 自治体・50%）、3 万～5 万人以下（154 自治体・15%）、5 万～20 万人以下（280 自治体・27%）、20 万～30 万人以下（26 自治体・3%）、30 万人超（59 自治体・6%）に大別できる。3 万人以下では「市」を少し含むが「町」「村」が大半を占め、3 万～5 万人以下では「市」が 71%、30 万人超では「特別区」「政令市」が 34% を占める。本研究では基本的に 5 つの区分で分析するが、前者 2 区分と後者 2 区分は類似の傾向を示すこともため、3 万人以下と 3 万～5 万人以下をあわせて小自治体、5 万～20 万人以下を中自治体、20 万人～30 万人以下と 30 万人超をあわせて大自治体とし、3 つの区分で記述する場合もある。②過去 10 年間の児童数の変化は、全体の半数が「減少」で、自治体の人口規模により分布に差がある（図 2）。3 万人以下の小自治体では「減少」が 62% あるが、大自治体では「減少」よりも「ほぼ一定」・「増加」が多く、特に 30 万人超では「減少」は 19% のみで「ほぼ一定」・「増加」が 68% ある。少子化の進行は 3 万人以下の小自治体で顕著である。

3. 学童保育事業の実施状況

3-1. 設置率 自治体内の小学校数に対する学童保育所数の割合を設置率とする。全体の 93%（963 自治体）は学童保育事業を実施しているが、7%（68 自治体）は実施しておらず、実施していないのは 3 万人以下の小自治体で、「町」の 8%、「村」の 42% に相当する（図 3）。自治体の人口規模が大きくなると設置率も高くなる傾向があり、中・大自治体では過半数（51%）が設置率 100% 以上である。但し必ずしも全ての小学校区に学童保育所が設置されているとは限らず、学童保育所のない校区と複数施設が設置された校区とが併存する自治体が一定含まれている（ハッチ部分）。一方、小自治体では設置率 100% 未満のところが 63% あり、3 万人以下の自治体の 35% は設置率 40% 未満で、設置率 0%、つまり学童保育所がない自治体も 13% ある。学童保育事業を行わない理由には、「他事業・他施設で対応するので必要ない」、「家族や地域住民による見守りがあるので必要ない」といったニーズの低さや、実施したくても国が定める補助条件を満たせず、実施に踏みきれないといった「財政的余裕のなさ」等のバリアがある。

3-2. 学童保育事業の概要 対象児童は「3 年生まで」（589 自治体・

表1 アンケート調査の内容

大項目	調査項目					
自治体の概要	人口規模、最近10年間の児童数の変化、小学校数など					
学童保育事業の実施状況	規模別学童保育所数、運営主体、開設場所、対象児童など					
設置運営基準の策定状況	条例・要綱の有無、定員・施設設備・指導員の基準の有無など					
大規模学童保育所への対応	補助金廃止への対応、分割方法、新設・分割が困難な理由など					
その他	学童保育所を整備するにあたっての課題・意見など					

	配布数	構成比(%)	回収数	構成比(%)	回収率(%)	人口規模構成比
特別区	23	1.3	15	1.5	65.2	
政令市	17	0.9	11	1.1	64.7	
その他の市	767	42.4	483	46.8	63.0	
町	810	44.8	444	43.1	54.8	
村	193	10.7	77	7.5	39.9	
不明	-	-	1	0.1	-	
総計	1810	100.0	1031	100.0	57.0	

■ 1万人以下 ■ 1万～3万人以下 □ 3万～5万人以下 ■ 5万～20万人以下
 ■ 20万～30万人 ■ 30万人超 ■ 60万人超

図1 回収結果

図2 人口規模別にみた児童数の変化(過去10年間)

図3 人口規模別にみた学童保育所の設置率

図4 人口規模別にみた開設場所

図5 自治体の人口規模別にみた在籍児童数の分布

61%) が多いが、5 万人以下の小自治体では 5・6 年生も受入れる自治体がやや多い（214 自治体・37%）。障害がある等のニーズが高い場合や定員までに余裕がある場合には対象年齢を拡げる自治体もある（110 自治体・11%）。全 10850 カ所の運営主体は「自治体」（5080 カ所・47%）が最多で、「運営委員会・父母会」（2240 カ所・21%）、「法人」（1905 カ所・18%）、「公社・社会福祉協議会」（1220 カ所・11%）が後に続く。

自治体の人口規模による差は小さいものの、3万人以下の小自治体の学童保育所では「自治体」が58%あるのに対し、30万人超の大自治体の学童保育所では37%に留まり、「法人」(23%)等の民営が多い。開設場所は、専用施設は29%のみで、多種多様な既存施設を活用している(図4)全体では余裕教室等の「学校」(3460カ所・31%)、「学校敷地内専用施設」(2227カ所・19%)、「児童館」(1759カ所・16%)が多いが、自治体の人口規模別にみると、開設場所の分布は大きく異なり、5万人超の中・大自治体では小学校内が過半数を占め、加えて20万人超の大自治体では「児童館」と「民家・テナント」が多い一方、5万人以下の小自治体では小学校内は39%に留まり、「幼児施設」・「公的施設」(25%)等、既存施設の活用割合が比較的大きい。

3-3. 利用状況と学童保育の規模 図5は自治体の人口規模別にみた在籍児童数の分布である。学童保育の規模は10人未満から100人超まで幅があり、40人以下は全体の約半数で、ガイドラインの許容人数である70人を上回るところが14%(1580カ所)もある。自治体の人口規模別にみると、5万人以下の小自治体の学童保育所では40人以下が69%あるが、5万～20万人以下の中自治体の学童保育所では51%、20万人超の大自治体の学童保育所では36%と少なく、71人以上が19%ある。これは大規模学童保育所全体の57%に相当し、学童保育の大規模化は中・大自治体で進行していることを示している。

4. 大規模学童保育所への対応

4-1. 主な施設タイプ 自治体内で最も多い開設場所のタイプを「主な施設タイプ^{注4)}」とする(図6)。全961自治体の63%が「学校型」・「専用施設型(学校敷地内外)」・「児童館型」(以下主要3型)である。大規模学童保育所を抱える334自治体の79%を主要3型が占め、「幼児施設型」・「公的施設型」・「民家型」は10%に留まる。

4-2. 大規模対策と分割方法 大規模学童保育所への対応を表2に示す。334自治体のうち、既に何らかの対応を行っているところは110自治体(33%)あり、「検討中」を含めて最も多いのは「複数の施設に分割する」(82%)で、突出している。次に多いのは「入所制限する」(18%)で、特に5万人以下の小自治体では入所制限で対応しているところが少なくない。人口規模が大きい自治体ほど複数の対策を講じて大規模解消に努めている。

「複数の施設に分割する」と答えた275自治体に対し、分割の方法

表2 大規模学童保育所への対応(複数回答)

	新設	分割	他事	制限	補填	引上	その他	なし	自治体
実施している自治体数	13	85	8	7	3	0	7	10	133
検討している自治体数	11	189	25	54	28	20	17	0	344
総計(自治体数)	24	275	33	61	31	20	27	10	477
比率(%)	7.2	82.3	9.9	18.3	9.3	6.0	7.2	3.0	144.0
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	カ所 計(%)
3万人以下(N=54)	1.9	59.3	7.4	20.4	11.1	5.6	11.1	5.6	66 122.2
3万～5万人以下(N=40)	7.5	77.5	10.0	27.5	15.0	12.5	2.5	2.5	62 155.0
5万～20万人以下(N=168)	6.0	89.3	10.1	17.3	7.1	6.0	6.0	1.8	241 143.5
20万～30万人以下(N=21)	9.5	81.0	9.5	19.0	0.0	4.8	9.5	4.8	29 138.1
30万人超(N=51)	15.7	88.2	11.8	11.8	13.7	2.0	9.8	3.9	79 154.9
総計(N=344)	7.2	82.0	9.9	18.3	9.3	6.0	7.2	3.0	477 142.8
学校型(N=106)	3.8	81.1	8.5	15.1	4.7	9.4	9.4	5.7	146 137.7
学校敷地内専用施設型(N=63)	3.2	92.1	7.9	11.1	14.3	1.6	3.2	3.2	86 136.5
学校敷地外専用施設型(N=40)	7.5	82.5	10.0	17.5	10.0	2.5	2.5	5.4	54 135.0
児童館型(N=56)	16.1	75.0	12.5	19.6	7.1	7.1	12.5	0.0	84 150.0
幼児施設型(N=14)	7.1	85.7	14.3	28.6	7.1	7.1	0.0	22	157.1
公的施設型(N=9)	0.0	77.8	11.1	33.3	22.2	22.2	0.0	0.0	15 166.7
民家型(N=9)	11.1	100.0	11.1	22.2	22.2	0.0	0.0	0.0	15 166.7
その他(N=37)	10.8	75.7	10.8	29.7	10.8	2.7	8.1	2.7	56 151.4
総計(N=344)	7.2	82.0	9.9	18.3	9.3	6.0	7.2	3.0	478 143.1
新設：未設置校区に新設する 分割：複数の施設に分割する 他事：他事業で対応する 制限：入所制限する 補填：自治体が補助金を補填する 50%～ 30%～49% 引上：保育料を引き上げる なし：特に考えていない									

を訊ねたところ(表3)、「既存施設を活用する」(49%)が最多で、「同一敷地内に増設する」(33%)、「(現施設に)固定式間仕切りを設置する」(30%)と続き、「新たな敷地に新設する」(25%)を上回る。「新たな敷地に新設する」は、生活集団も施設空間も完全に分割できる方法であるが、施設規模が比較的小さいケースが多いと思われる「民家型」と「学校敷地外専用施設型」で多く、自治体の人口規模が20万～30万人以下の大自治体で割合が高い(47%)。一方「固定式間仕切りを設置する」で済ませている自治体は、人口5万人超の自治体で30%を超えてみられるが、施設タイプでは「公的施設型」で多く、一定の施設規模がある場合に間仕切りで形式的に対応していると思われる。自治体の人口規模では5万人以上の中・大自治体でやや多い。さらに簡単な可動式間仕切りで対応するケースも「公的施設型」にみられ、20万人以下の小・中自治体に多い。間仕切りの設置は最も簡便な方法であるが、児童一人当たりの床面積が変わらない「表面上の分割」では、施設空間の過密化や設備不足といった大規模保育による弊害の解消にはつながらない。「学校敷地内専用施設型」に多い「同一敷地内に増設する」は、自治体の人口規模では20万人超の大自治体に多い。この方法は、生活集団である「子ども集団」と「指導員」、生活拠点である「生活室」を明確に分ければ、新たな敷地の確保が困難な場合に有効である。しかし生活集団を分割できない場合「指導員が子ども一人ひとりに目が届きにくい」、「子ども同士の関係が希薄になる」といった大規模化の弊害は解消されない。後述するように、実際そうした事例も少なくないため指導が必要である。

4-3. 分割できない要因 ここでは「複数の施設に分割する」と答えた275自治体の分割実態を詳しくみていく。図7は、施設を分割する際、生活集団や空間・設備といった他の要素も分けているのかを示したものである。「子ども集団」(88%)や「指導員」(84%)といった人的

図6 自治体の人口規模別にみた主な施設タイプ

表3 自治体の人口規模・主な施設タイプ別、複数施設に分割する方法(複数回答)

	新地	同一	既存	固定	可動	他	計
実施している自治体数	30	40	49	22	4	8	153
検討している自治体数	38	48	84	59	18	16	263
総計(自治体数)	68	89	133	81	22	24	417
比率(%)	24.7	32.4	48.4	29.5	8.0	8.8	151.6
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	カ所 計(%)
3万人以下(N=32)	6.3	12.5	43.8	21.9	6.3	18.8	35 109.4
3万～5万人以下(N=31)	25.8	32.3	22.6	19.4	3.2	3.2	33 106.5
5万～20万人以下(N=150)	24.7	28.0	52.0	32.0	10.0	7.4	231 154.0
20万～30万人以下(N=17)	47.1	41.2	52.9	35.3	0.0	0.0	30 176.5
30万人超(N=45)	28.9	57.8	55.6	31.1	8.9	13.3	88 195.6
総計(N=275)	24.7	32.4	48.4	29.5	8.0	8.7	417 151.6
学校型(N=86)	15.1	29.1	60.5	29.1	9.3	5.8	128 148.8
学校敷地内専用施設型(N=58)	25.9	51.7	41.4	27.6	6.9	5.2	92 158.6
学校敷地外専用施設型(N=33)	54.5	33.3	51.5	36.4	9.1	6.1	63 190.9
児童館型(N=42)	21.4	26.2	52.4	21.4	7.1	9.5	58 138.1
幼児施設型(N=12)	33.3	25.0	25.0	33.3	0.0	8.3	15 125.0
公的施設型(N=7)	14.3	14.3	42.9	57.1	28.6	14.3	12 171.4
民家型(N=9)	55.6	0.0	22.2	22.2	0.0	22.2	11 122.2
その他(N=28)	10.7	28.6	35.7	32.1	7.1	21.4	38 135.7
総計(N=275)	24.7	32.4	48.4	29.5	8.0	8.7	417 151.6
新地：新たな敷地に分割する 同一：同一敷地内に増設する 既存：既存施設を活用する 固定：固定式間仕切りを設置する 可動：可動式間仕切りを設置する 他：その他 50%～ 30%～49%

表4 分割すべき人的・物的要素と分割方法の分布(複数回答)

	新地	同一	既存	固定	可動	その他
指導員 (N=22)	1	8	12	2	1	1
子ども集団 (N=13)	0	6	7	3	1	0
生活室 (N=23)	1	6	8	10	5	1
本・おもちゃ (N=77)	14	17	32	28	9	3

新地: 新たな敷地に分割する
 既存: 既存施設を活用する
 可動: 可動式間仕切りを設置する
 同一: 同一敷地内に増設する
 固定: 固定式間仕切りを設置する
 他: その他
 N: 分割していない自治体数

図7 分割要素

表6 新設・分割が困難な自治体の具体例や意見

- 【空き教室がなく用地の確保が難しい】待機児童の解消に努めるとともに大規模学童の分割の協議もしているが、空き教室も無く施設を整備する用地の確保に苦慮している。厳しい財政状態で政策的経費が減少する中、施設の新設は大変難しい。(静岡県/学校敷地内専用施設型/5万~20万人以下)
- 【学校施設の利用について理解が得られない】学校施設の利用について学校関係者の理解が得られないことも多く、福祉部局と教育委員会の連携がこれからの課題。(青森県/民家型/20万~30万人以下)
- 【学校近くの施設確保が難しい】新設が望まれるが財政的に適わず代わりに公民館等を利用。学校からの距離等により利用できる施設に限られるので施設確保が困難。(愛知県/児童館型/30万~50万人以下)
- 【分割すると運営できない】県の財政状況の悪化で市への補助金が削減され「1校区1児童保育所のみ補助対象」では国の方針と矛盾し、末端の市町では分割することで市単独事業となり運営に苦慮している。(兵庫県/5万~20万人以下/学校型)
- 【財政的理由から施設整備・改修が遅れる】大規模学童の安全面・施設の整備や改修が財政的な理由で遅れている。(長野県/20万~30万人以下/児童館型)
- 【国の補助基準に合わせて教室を分割すると使いにくい】これまで80人定員としてきたが国の補助基準で70人までしか補助対象とならないため1フロアで利用している。教室を2室に分割し定員を各40名とするが建物の構造上使いにくくなる。(兵庫県/学校施設型/20万~30万人以下)

表5 新設・分割が困難な理由(複数回答)

	予算	場所	児童	指導員	なし	その他	計
自治体数 (N=133)	59	83	15	23	8	10	198
比率 (%)	44.4	62.4	11.3	17.3	6.0	7.5	148.9
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	
3万人以下 (N=24)	33.3	37.5	16.7	8.3	12.5	8.3	
3万~5万人以下 (N=17)	29.4	47.1	23.5	11.8	5.9	0.0	
5万~20万人以下 (N=62)	54.8	80.6	9.7	25.8	1.6	9.7	
20万~30万人以下 (N=9)	44.4	55.6	0.0	11.1	11.1	11.1	
30万人超 (N=21)	38.1	52.4	4.8	9.5	9.5	4.8	
学校型 (N=40)	32.5	55.0	7.5	25.0	5.0	7.5	
学校敷地内専用施設型 (N=21)	71.4	81.0	9.5	9.5	9.5	4.8	
学校敷地外専用施設型 (N=15)	46.7	73.3	20.0	20.0	0.0	6.7	
児童館型 (N=26)	50.0	53.8	11.5	3.9	3.9	0.0	
幼児施設型 (N=5)	20.0	60.0	0.0	20.0	20.0	0.0	
公的施設型 (N=5)	20.0	80.0	0.0	40.0	0.0	20.0	
民家型 (N=5)	20.0	60.0	0.0	0.0	0.0	20.0	
その他 (N=16)	50.0	56.3	25.0	25.0	12.5	12.5	

予算: 予算不足
 指導員: 指導員不足
 場所: 場所確保が困難
 なし: 現状で問題なし
 児童: 児童数の減少
 50%~ 30%~49% 不明

要素は大半のケースが分割しているが、「複数施設に分割する」としながら大規模保育の弊害を解消するのに必須な人的要素を分割できていない自治体が9%(24自治体)もあることは、表面的な分割に留まっている事例の存在を示している。人的要素を分割できていないのは「学校型」(8自治体)、「専用施設型」(7自治体)、「児童館型」(5自治体)、「その他」(4自治体)と主要3型で多く、分割方法では「同一敷地内に増設する」や「既存施設を活用する」ケースに多い(表4)。物的要素では、「遊戯室」(13%)、「キッチン」(11%)はもともとない自治体が一定あり、「生活室」(72%)、「遊戯室」(46%)、「本・おもちゃ」(43%)は分割する自治体が多い一方、「屋外遊び場」(59%)、「トイレ」(47%)、「キッチン」(40%)については分割できているところは少なく、共用のことが多い。少なくとも生活拠点である「生活室」・「本・おもちゃ」は分割する必要があるが、それができていないのは間仕切りの設置で対応しているケースに多い(表4)。

新設・分割以外の対応を実施・検討している133自治体に対して施設の新設・分割が困難な理由を複数回答で訊ねた結果、105自治体(79%)から回答を得た(表5)。最多は「場所の確保が困難」(62%)である。「空き教室がなく用地の確保も難しい」[1]、「学校施設の利用について理解が得られない」[2]、「学校近くの施設確保が難しい」[3]のように、多くの自治体が場所の確保に苦慮している(表6)。さらに県の補助金削減により「分割すると運営できない」[4]、「財政的理由から施設整備・改修が遅れる」[5]といった「予算不足」(44%)も分割を阻んでいる。場所を確保できず、苦肉の策で分割した事例では「国の補助基準に合わせて教室を間仕切りで分割すると使いにくい」[6]といったケースも現れており、表面的な対応で済ませて、本質的な問題を解決できていないケースがあることがわかった。

5. 自治体の法的整備状況とガイドラインの効果

ナショナル・ミニマムとしてのガイドラインの意味は大きい、内容的には不十分なものであり、各自治体が現場に即して独自の基

図8 自治体の人口規模別にみた条例・要綱の有無

図9 人口規模別にみた自治体独自の設置運営基準の策定状況(複数回答)

準を持つことは重要である。まず学童保育事業に関する条例・要綱等の有無をみる(図8)。全体として「条例あり」・「条例はなく要綱あり」(各47%)が大半を占めるが、「予算のみ」(4%)も僅かにある。自治体の人口規模別にみると、5万人以下の小自治体では条例よりも要綱がある自治体の方が多い。自治体が独自に定めた設置運営基準の有無を図9に示す。基準項目は自治体により異なるため、①定員、②指導員配置、③施設面積、④施設・設備の4項目を取り上げる。

5-1. 定員 ①定員に関する基準があるのは52%（496自治体）で、自治体の人口規模による差は小さい。定員規模はガイドラインに規定された70人以下の自治体が70%を占めるが、「71人以上」も9%ある（図10）。定員規模別に大規模学童保育所の有無をみると、定員のない自治体では71人以上の大規模学童保育所が存在する自治体が35%あり、定員が40人以下の自治体では14%、70人以下の自治体では30%あるのに対し、71人以上では90%に到達する（図11）。これはつまり自治体独自の定員基準が学童保育の大規模化を抑制し、実質的に適正規模化を促していることを示している一方で、ゆるい基準は逆に大規模化を許すことにつながっているとも言える。定員を定める理由（図12）は大半が「施設の広さ」（81%）を挙げているのに対し、「適正規模への認識」は39%に留まっていることから「施設の広さ」や「指導員の数」さえ確保できれば定員を設けて適正規模を維持する必要が認識されていないと思われる。ガイドラインが策定されて間もない本調査時点では「国のガイドライン」は27%に留まり、そのうちの61%が70人以下としている。ガイドラインを基に定員を定める自治体が現れていることは、そうした中で、適正な集団規模を明示したガイドラインの効力を示唆している。

では入所希望者が定員を越えた場合どのように対応するのか。図13の対応方針をみると「定員を緩和して受入れる」（57%）が「待機児童とする（受入れない）」（45%）よりやや多い。「定員の1割増まで受入れ、それ以上は待機児童とする（福岡県/5万～20万人以下/学校型）」のように一定緩和するケースが殆どであるが、これは定員を定めていても増設しない限り実質的な解決にはなっていないということである。

5-2. 指導員配置 ガイドラインには指導員の配置に関する規定はないが、必要と判断して独自に配置基準を策定している自治体が38%（365自治体）あり、子どもの安全を確保し、見守る上で適当な人数があることが現場により近い自治体で意識されていることは重要である。②指導員の配置基準の有無は自治体の人口規模による差が大きく、20万人超の大自治体では84%あるのに対し、5万～20万人では60%、5万人以下では21%のみで、小自治体での整備が遅れている。

5-3. 施設面積と施設・設備 ③施設面積、④施設・設備共に基準があるのは全体の15%以下と極めて少なく、自治体の人口規模が小さいほど基準のない自治体も多い。このことからガイドラインによって全ての学童保育所の施設基準を定めた意義は大きく、今後は基準まで引き上げる実質的な方策や自治体への財政的保証が求められる。

③施設面積の基準がある・作る予定である174自治体に対し、具体的な基準値を訊ねた結果、ガイドラインの基準である「児童1人当たり1.65㎡以上」を満たす自治体は85%ある（図14）。こうした面積基準があることで、多くの学童保育所で児童1人当たりの面積が保証されており、全ての学童保育所がガイドラインの面積基準をクリアできている自治体は約4割ある（図15）。しかし、自治体の人口規模によりこの数値には大きな差があり、20万人以上の大自治体では2割を下回る。一方で、面積基準の有無と大規模学童保育所の有無の関係を見ると（図16）、面積基準のない自治体（32%）より面積基準がある・つくる予定の自治体で大規模学童保育所を多く抱えており（49%）、面積確保の必要性から基準を設定していると思われる。さらに面積基準値別にみると、1人当たりの面積基準値が小さい自治体ほど大規模学童保育所があり、児童1人当たり1.65㎡未満の自

図10 自治体の人口規模別にみた定員規模

図11 定員規模別にみた大規模学童保育所の有無

図12 定員を定める理由（複数回答）

図13 入所希望が定員を超えた場合の対応方針（複数回答）

図14 施設面積の基準値

図15 ガイドラインの面積基準をクリアしている学童保育所の比率

図16 面積基準別、大規模学童保育所の有無

図17 施設設備基準のある項目

治体では6割もある。適切な面積基準の設定が大規模化を抑えている可能性があり、基準の見直しが求められる。

④施設・設備に関する基準がある・作る予定である146自治体に対して具体的な基準項目の有無を訊ねたところ（図17）、ガイドラインに規定された「生活室」は64%、「静養スペース」は45%と少ない。ガイドラインで基準になっているのはこの2点であるのに対し、「ロッカー」（82%）、「トイレ」（77%）、「手洗い場」（68%）、「本棚」（60%）、「冷蔵庫」（56%）、「エアコン」（50%）といった備品・設備の基準がある

ところが多い。これらは子ども達が生活するのに必要なものとして、高い現場のニーズに近いところで基準項目が設定されており、国のガイドラインにフィードバックすべき要素を含んでいる。ガイドラインの設置基準を満たすのが困難な理由として「予算の不足」、「既存施設の改修が困難」が挙げられた。その他、「1人当たり1.65㎡という基準は、そこに子どもが居続ける場合の面積であって屋外や体育館を利用する場合があり実態にそぐわない」といった基準の見直しを迫る意見も寄せられた。逆に、屋外遊び空間が不十分なケースでは、ガイドラインの面積基準では狭すぎるケースもあると考えられる。今後は屋内空間だけでなく屋外空間の条件も含めて基準を定めていく必要があるだろう。

6. まとめ

学童保育所の全国的概況と国の施策に対する自治体の対応、大規模対策・ガイドライン策定への対応を検討した。結果を以下に示す。
①法制化10年を経て、今や殆どの自治体に学童保育が整備されているが、小規模な自治体では整備されていないケースがあり、自治体内での設置率も自治体規模が小さくなると低い。運営形態は公営と民営が概ね半々あり、専用施設の他、多くが小学校、児童館等の既存施設を活用して開設している。5万人超の中・大自治体では小学校内が過半数を占めるが、5万人以下の小自治体では、保育園・幼稚園や既存の公的施設の利用もある。

②学童保育所の整備状況は自治体の人口規模により差異があり、整備課題も異なることが明らかになった。緊急課題と言われている「学童保育の大規模化」は、主に5万人を超える中・大自治体で深刻で、ガイドラインの許容範囲である70人を超える学童保育所が2割弱もある。今後、施設を分割する等して適正規模の学童保育所を確保していくことが求められる。一方、5万人以下の小自治体では、必要であっても財源不足から学童保育所が整備できていない自治体がある。利用児童が少ない地域では、運営を補う財政的支援に加え、増加していると思われる空き家等を活用した小規模な学童保育所を整備する等、整備方法の検討の余地もあると考えられる。

③ガイドラインが策定されて間もない本調査時点では、大規模学童保育所がある自治体は全体の14%存在し、殆どの自治体で分割等の対応を実施・検討している。対応策は「複数の施設に分割する」が多く、既存施設を活用したり敷地内に施設を増設することでスペースを確保する自治体がある一方、分割するとしながら場所を確保しても生活集団を分けずに大規模保育を継続するケースや間仕切りを設置することで形式的に済ませるケースがあることが明らかになった。特に同一敷地内に増設する場合や、学校型等において既存施設を活用する場合に多くみられる。大規模保育の弊害を解消するためには、分割方法を明示し、生活集団と生活拠点を明確に分割するよう指導すると共に、分割に伴う場所の確保支援や財政的支援が不可欠である。一方、5万人以下の小自治体では、新設は殆どない上に分割もせず、入所制限で対応しているところが少なくないことは深刻である。小さな自治体においても、学童保育を必要としている家庭に対してはサービスが行き届くことが求められる。

④国の最低基準がない中で、自治体が独自に設置運営基準を策定しているケースが確認された。特に、ガイドラインをもとに定員を定めている自治体が27%あり、そのうちの61%が70人以下に定めていた。ガイドラインにより定員基準を示したことが、自治体の定員基準の

策定と、それによる、実質的な適正規模化を促していたことは注目に値する。一方、施設面積や施設設備に関する基準がある自治体は少なく、ガイドラインで策定されたことに大きな意義がある。ガイドラインの施設面積・施設設備基準の内容は検討の余地があるが、施設面積の基準があることで、過密化が緩和されている自治体がある。現場に近い自治体レベルの策定基準からガイドラインに反映させ、充実させていくこと、ガイドライン基準まで引き上げる実質的な方策や自治体への財政的保証が求められる。

謝辞

調査に協力して頂いた自治体担当課の皆様にご心から感謝します。

注

注1) 学童保育所の分割が進まず、依然として待機児童が多いことや補助金の打ち切りにより閉所を余儀なくされるケースがあることから2010年度以降も大規模学童保育所への補助金が継続された。但し40人を超える学童保育所への補助金は大幅に減額され、適正規模化を促す補助額の枠組みに改定された。

注2) 従来の留守家庭児童を対象に生活の場を提供する学童保育事業と、親の就労に拠らない全児童を対象に安全な活動拠点を提供する放課後子ども教室推進事業を一体的または連携して実施する事業を指す。

注3) 学童保育の規模については「概ね40人程度、最大70人まで」、施設設備については「専用の部屋または間仕切り等で区切られたスペースを設けること」、「児童1人あたり概ね1.65㎡以上の面積を確保すること」、「静養スペースを確保すること」と示されている。

注4) タイプ分けの手順は以下の通り。自治体内で各々の開設場所の占める割合が80%以上、50%～80%未満、50%未満の3段階で分布をみた(下表)。50%未満のケースは少数だったため、占める割合によらずに分け、最多の主な施設タイプが複数ある自治体は「その他」とした。

主な施設タイプ	開設場所の占める割合			計	主な施設タイプ	開設場所の占める割合			計
	～49	50～79	80～			～49	50～79	80～	
学校型	22	58	26	106	保育園型	7	5	2	14
学校内専用施設型	12	35	16	63	公的施設型	3	4	2	9
学校外専用施設型	16	17	7	40	民家型	4	5	0	9
児童館	16	19	21	56	その他				35

参考文献

- 1) 全国学童保育連絡協議会：日本の学童はいくく，p82-83, 2011. 9
- 2) 宮本文人，岩淵千恵子：学童保育施設における活動機能と平面構成，日本建築学会計画系論文集，618号，25-31，2007. 8
- 3) 清水肇，小野尋子：学童保育施設の生活空間構成の実態－那覇市・浦添市における高密度事例を中心とした分析，日本建築学会計画系論文集，668号，1799-1806，2011. 10
- 4) 塚田由佳里，小伊藤亜希子：民家等を利用した学童保育所にみる「拠点性」の利点と成立条件－大阪市の事例調査より－日本建築学会計画系論文集，645号，2115-32124，2009. 11
- 5) 松本歩子，中山徹：学童保育と全児童対策事業の連携のあり方に関する研究－「放課後子どもプラン」における学童保育の現状その2－，日本建築学会計画系論文集，655号，2115-32124，2010. 9
- 6) 山田あすか，大谷優，倉科綾子：学童保育拠点における所要面積の算出に関する試論－児童の活動面積と遊び種類，スタッフによる広さ感評価に着目して，日本建築学会計画系論文集，672号，309-318，2012. 2
- 7) 塚田由佳里，小伊藤亜希子：施設空間と保育方法からみた学童保育所の分割方法とその効果，日本建築学会技術報告集，14巻27号，pp. 223-228，2008. 6
- 8) 財団法人子ども未来財団：生活の場としての学童保育所における物的環境の現状把握と環境指標について，平成21年度児童関連サービス調査研究等事業報告書（主任研究者：定行まり子），2010. 3
- 9) 全国学童保育連絡協議会：学童保育の実態と課題，2007. 11
- 10) 独立行政法人国民生活センター：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. 3

[2012年6月13日原稿受理 2012年9月3日採用決定]