

データで見る政令市の学童保育

①施設数と支援の単位

近年の保育需要の高まりにより学童保育を必要とする児童も大幅に増えてきている。また、2015年度の新制度移行に合わせ、適切な集団の規模として概ね40名を「一支援の単位」とする国の基準が示され、市の基準条例として法的な根拠を持った基準となることで、2015年度の調査では劇的な変化をもたらす。

その一方で、条例には示されたものの、急激な変化に整備が追いつかず、平成29年度までの取り組みとするところや、書類上の複数設置など、2016年度の調査では改めて施設数と支援の単位で調査が行われている。

●支援の単位と急激な増加

2013年度、川崎市の106カ所増、福岡市99カ所増。2015年度、施設数から支援の単位に変更し、横浜市155カ所、京都市127カ所、札幌市109カ所、北九州市108カ所はいずれも100カ所を超える増加、その他、仙台市や川崎市、相模原市なども60～70カ所増を示している。2016年度には、堺市161カ所、新潟市110カ所の増加している。2015年度、2016年度の2年間での整備では、先に示した地域以外では、千葉市94カ所、相模原市72カ所、広島市59カ所、岡山市53カ所、福岡市44カ所増など、ほとんどの地域で大幅な増加がみられる。

●支援の単位の問題点

2015年度から支援の単位が導入され、施設数（支援の単位）は急激に数を増やすも、書類上の分割、入所児童のカウントの問題など様々な問題が浮き彫りになる。また、国の省令に合わせ基準条例上はできたものの、当分の間（多くの地域で初期計画年数の5年間）現状維持を可能とする免責条項も多く見られる。そのため、未だ多くの地域で大規模のままである。

※2015年度、調査の対象が施設数から支援の単位に変更されたこともあり、政令市全体で2015年度866カ所増、2016年度611カ所増となっている。2016年度の事業所数（施設数）調査では、支援の単位は施設数の約1.5倍。また、今回の調査で事業所数が2014年度の数字よりも少ないことから、事業所＝複数の施設を運営している同一の運営体を1とカウントするなど調査上の混乱も見られる。

●設置率（2015年度から支援の単位に変更）

学童保育の小学区あたりの政令市平均設置率は、2013年度103.9%、2014年度106.4%、2015年度136.2%、2016年度157.6%と、支援の単位を導入した2015年度から急激に上昇し、設置率200%を超えている地域は8カ所に増えている。入所児童数が増加している中で、一小学校区に複数設置は当たり前になっている一方で、未だ40人を超える大規模を抱える地域も少なくない。

②運営主体＝運営者

2016年度の調査では、①公営（直営）10.4%、②社会福祉協議会等23.1%、③地域運営委員会29.8%、④父母会・保護者会1.9%、NPO法人6.8%、株式会社1.9%、その他の法人（社会福祉法人・学校法人・社団など）26.5%と、政令市では地域運営委員会運営が最も多い。

●企業参入

今回のテーマである企業参入は、公立運営から企業誘致による民間企業参入など、公的責任の衰退とともに児童福祉を利用料の対価としてサービスの提供と考えるなど、行政福祉のあり方が問われている。

2015年度政令市全体で32カ所から、2016年度は87カ所1.9%と急激に増加している。地域別にみると堺市が35カ所、広島市12カ所、仙台市10カ所、相模原市9カ所。いずれも公立地域であるが学童保育需要に合わせて学童保育を急激に増やしてきた地域に企業参入がみられる。

●父母会の法人化と多様なNPO法人

株式会社等の企業参入と混同されがちな、NPO法人の増加。近年、放課後健全育成事業が公的事業として認知

され、制度が整備される中で、行政支出も増え、運営の透明性、公平性ととともに、父母会・保護者会の法人化が求められ、父母会・保護者会運営法人化が増加してきた。

さいたま市では、2005年度に「新たな施設は民設・民営を基本とする」という市の学童保育施策の大転換が行われ、待機児童解消のための行政支出の大幅な伸びとともに、市内共通の運営基準が策定され、要請により学童保育の法人化が行われた。当時は、行財政改革の元、公共サービスの民営化が進められ、公募と入札で運営者が決まる指定管理の導入とともに、学童保育分野にも企業や異業種からの参入が急激に増え始める。

2015年度の新制度により、対象児童の変更、施設の規模、指導員の資格や配置基準など学童保育の基準条例が整備され、処遇改善等行政支出も大幅に改善されている。近年の待機児童ゼロの政策の中、学童保育の需要も大きく伸びてきている。一方、届出制により民間企業の学童保育への参入が懸念される。

●行政契約の違いと指定管理の問題

2016年度の政令市の調査では、①公立（直営）10.4%、②委託43.5%、③補助19.1%、④補助なし0.9%、⑤指定管理（代行）26.1%。傾向としては直営が縮小し、最も多いのが委託として、社会福祉法人等や地域運営委員会、NPO法人、企業、父母会等など様々な運営形態が行なっている。また、職員の継続雇用が約束できない、継続的に質が確保できないなど公募による指定管理（代行）は、効率性を求めるあまり、職員の継続雇用、運営継続性など、質の低下が懸念されている。指定管理者制度により、児童館運営や学校内施設利用の放課後児童クラブの運営企業参入も懸念される。

③設置（開設）場所

学童保育は制度が作られる以前から必要に応じて自ら作られた経緯があり、設置場所は公設・民設共に地域特性があり様々なところで運営されています。

2016年度の施設の調査では、学校内施設48.4%、学校外公的施設26.4%、公的施設は合わせて74.8%を占めている。民間施設は、私立保育園や幼稚園などの法人施設が3.4%、アパートや民家などの民間施設は21%と、全国平均の8%と比べると政令市の民設比率は飛び抜けて高い。また、自治会館など、地域施設利用0.8%など、古くから民設が多いのが政令市の特徴です。

●公設利用

2013年度からの経年変化を見ると、学校内施設が設置数も割合も着実に増えており、学校外の公的施設も増えているものの占有率は低くなっている。

圧倒的に公設が多い中、横浜市の公設率0%、名古屋市23.6%、大阪市28.7%など、全児童対策事業を学校で行なっているため、公設率が極端に低くなっている。また、この3市において学童保育単独での公設利用はなく、放課後児童健全育成事業が市町村事業となっても施設面での不十分さが見られる。

●民設利用

民設利用では、横浜市83.8%、名古屋市74.5%、さいたま市55.9%、大阪市54.9%と、さいたま市以外は全て全児童対策事業を行なっている地域が、民設利用が多い地域となってる。なお、全児童対策事業を行なっている札幌市の民設率は12.9%と低く、民間学童保育の公設率が高いことを示している。また公立地域でも新潟市18.5%、相模原市15.1%、仙台市14.8%、神戸市14.6%と、民設・民営での学童保育が増加している。国の示す「放課後総合プラン」による、学校施設利用の促進は進んで入るものの、全児童対策事業を行なっている地域や、さいたま市など大規模小学校で学校内施設に余裕がない地域など、民設での施設増を念頭とした国の補助施策も求められる。

④入所率と入所児童数

●全体の入所率

政令市平均の全児童に対する学童保育の入所率は2013年度平均10.4%、2014年全国度平均11.0%、2015年度全国平均12.2%。2016年度全国平均13.3%と平均値が年々上昇している。

●低学年の入所率（低学年入所児童数÷小学校低児童数）

2015年度新制により対象児童が小学生となったため、公立地域においてはかなりドラスチックな変化が求められている中で、1年生～3年生までの低学年の2013年度の政令市平均18.6%、2016年度は22.3%と上昇傾向にある。とりわけ低学年が入所児童の9割を超える仙台市、相模原市、静岡市、神戸市、広島市、熊本市の公立の地域では、2015年度、2016年度と高学年までの入所に合わせた量の確保は十分でない状況を示している。

●全体に占める低学年の占有率（低学年の割合）

公立地域の低学年の割合は2014年度までと、対象児童が拡大した2015年度以後大きく変化する。政令市の低学年占有率平均では、2013年度87.4%、2014年度87.9%、2015年度85.6%、2016年度84.1%。対象児童が拡大されたが、各市の施設増より2015年度以降減少につながっている。2016年度低学年占有率が高い地域は、熊本市98.8%、仙台市97.8%、相模原市95.1%、静岡市91.2%、広島市90.9%など、公立地域の低学年の入所率は9割以上を占めている。近年の学童保育需要の高まりに施設増を行なっても十分な量の拡大が追いつかず、結果として低学年占有率が高く、地域によっては大規模化により施設環境が悪化し、低学年での退所率の増大高も懸念される。

●1年生の入所率

1年生の入所率比較は、ほぼ保育園卒園児＋幼稚園預かり保育が学童保育1年生入所率と見ることができる。近年保育園の量の増大に伴い、学童保育の新1年生の入所率も年々上昇しており、30%台7地域、40%台4地域。また、1年生～3年生までの低学年の入所率維持は、低学年の安全安心の確保という観点からも最低限維持すべき目標であり、働きながらの子育て家庭にとって学童保育の整備はますます重要な施設となっている。

●退所率（新一年生のため、3年生までに退所する児童数）

入所児童の増大に対して、十分でない施設の大きさや保育環境の悪化が退所率に大きく反映されている。3年生までに退所する児童が多い地域は、大阪市44.7%、広島市44.3%、川崎市44.2%。一方、退所児童が少ない地域は、堺市11.8%、札幌市15.9%、名古屋市12.9%となっている。

※退所率の大きさは施設の環境悪化と密接に関わっているが、民間施設の場合、児童一人当たり1.65平米で児童40名が入れる施設はほとんどなく、施設によっては20名30名で満員という施設も少なくない。

大規模化は指導員と子どもの関わりなど、子どもが安心して毎日を過ごす生活の場になっているかという点で低学年での退所に大きく影響する。学童保育のあるべき姿を求める指標は様々あるが、（楽しい時間に対してもう行きたくないという様な）子どもの視点を示すものとして、低学年の退所率の増大は重要な問題である。

※2016年度のさいたま市を例にとって見ると、全体に占める低学年の割合は81.3%、退所率は36.7%。さいたま市では、全体の約1/3が事業団（市が公立と位置付けている）が指定管理で運営。2/3は民間委託。保護者の安心安全の視点から、民設・民営に比べ、学校内施設や児童館ので公設学童への（盲目的な）信頼度は高く、同一学区内に公設と民設がある場合は、まず公設を選択し、公設に入れない児童が民設民営に入る場合がほとんどである。こうしたことから、公立では1年生の入所のため、2年生3年生で待機児童となり、3年生までに約半数が退所してしまう。一方、民間では40名を超える児童がいるところでも、新入生の受け入れによる超過密を回避するため、保護者や運営者によって分離を行い高学年の継続的な入所に対応している。

●対前年度比入所児童の増加率（%）

政令市平均値の入所児童数の増加率では2013－2014年度は平均104.5%、最高値は岡山市の115%。2014－2015年度の平均値は110.7%、最高値は京都市の121.8%。2015－2016年度の平均値は108.9%、前年度より約2ポイント落としているも、依然として増大傾向にある。なお、2016年度の最高値は堺市で128%増の高い増加を示している。2013－2016年度の入所児童数の増加率は平均126%増、増えている地域は岡山市142.3%、札幌市135.3%、広島市134.9%、仙台市134.8%、新潟市132.9%。一方、減少地域は2014年に横浜市、大阪市、堺市が減少を示し、中でも大阪市の82.5%と大きな減少があり、2013－2016年度では84.1%となっている。

※対前年度比入所児童数の増加率は、新一年生の入所の増加に対して、年間を通して退所した児童数の引いた児童数を表すため、新一年生が増大しても、退所を余儀なくされる児童が多ければ、結果としては増加とはならない。現状ほぼ定員いっぱい運営が行われている状況であれば、新たに作られる施設による児童増が対前年度の増加率を引き上げることとなる。

●学年別入所児童数の違いでわかる公立と民間の地域

学年別入所児童数の表を見ると、政令市の代表的な公立地域である仙台市や千葉市、相模原市、新潟市、熊本市においても2014年度以前から高学年の受け入れが行われてきている。京都市では2014年度まで4年生まで受け入れ、岡山市が2013年度まで3年生までの受け入れ、広島市は2014年度まで3年生の受け入れとしている。また、2015年度以降においても高学年の入所児童数は極端に低い値を示す。全児童対策事業との併用地域の、横浜市、名古屋市、大阪市などでは、1年生の入所率でも10%未満と厳しい一方、高学年までの保育を行なっている。全児童対策事業との併用の3市と同じ様に、児童館との併用事業の札幌市では、児童館においては低学年を高い入所率で支え、民間は高学年を支えているといった、児童館と学童保育の併用がバランスよく機能している様に見られる。また、全児童対策事業の単一事業（一部民間の自主学童もあるが）の川崎市では、全児童対策事業ではあるものの、学童の役割を担う唯一の公的施設として、公立学童の学年別入所児童パターンに近い形を示している。

⑤規模別児童数

●規模別支援の単位

規模別支援の単位の表では制度変更により2014年度までと2015年度、2016年度と大きな区分けの変更を行なっている。そのことにより正確な経年変化や40名を一支援の単位とする場合の目安としての支援数などが正確に導き出されないことや、区分けそのものが国の補助対象児童区分けと連動しているため、5名または10名単位の比較表としては作れず、正確な児童数の比較値を導きだすための区分けは今後の課題である。

●大規模率＝（必要とする支援の単位数）÷（現状の支援の単位数）

2016年度の政令市の支援の単位の合計は、4,305にもなるが、71人以上の超大規模施設は220カ所、40人を一支援の単位とし1割プラスで運用した場合に必要な支援の単位は5,622カ所。上記に示す大規模率では、新潟市187.4%、神戸市182.7%、福岡市170.2%と200%は超えないものの高い大規模率を示す。最も劇的に変化した堺市では2015年度71カ所から、2016年度に229カ所に支援の単位を増やし、申請の上では全ての施設を45人までとし大規模施設ゼロを達成している。

●待機児童の推移

2013年度から2016年度の実績から待機児童の最も多い地域はさいたま市で、2016年度は市全体の約1/3を占める公立の不承諾1300名、待機児童は594名、近年多くの待機児童を出し続けている。なお、民間については多くのところで分割など個々の努力で入所希望者をなるべく受け入れる努力を行なっている一方、所によっては入所の締め切りや高学年の退所を促すなどを行なっているところも見られる。待機児童が減らない要因としては、国の待機児童ゼロの方針に合わせ保育園の整備が進む中、学童保育の整備量は保育園の約半数しか整備されない（予算をつけない）など、保育園と学童保育の整備量の違いに大きな違いが待機児童の大きな数字に表れている。

※2015年度以降学童保育が市町村事業と位置付けられたことで、地域によって曖昧であった待機児童のカウントも報告されるようになってきた。しかし、札幌市や横浜市、川崎市、名古屋市、大阪市など、全児童対策事業を行なっている地域では依然としてカウントしていないところや、待機児童はゼロとしているところもある。また、民間においても市への報告をしないなどの問題もある。

政令市のデータ比較

●運営

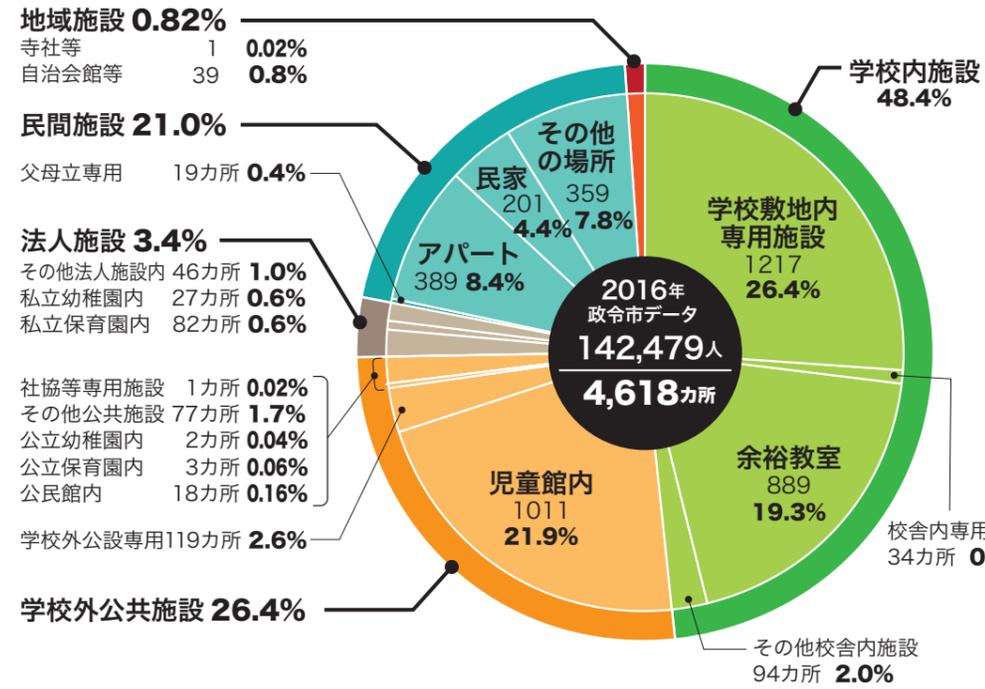
- ・学童保育の規模（小学校区・設置数・設置率）
- ・運営形態＝運営主体（公立・社協・地域運営・法人・父母会）
- ・行政契約（直営・委託・補助・補助なし・指定管理）

●施設

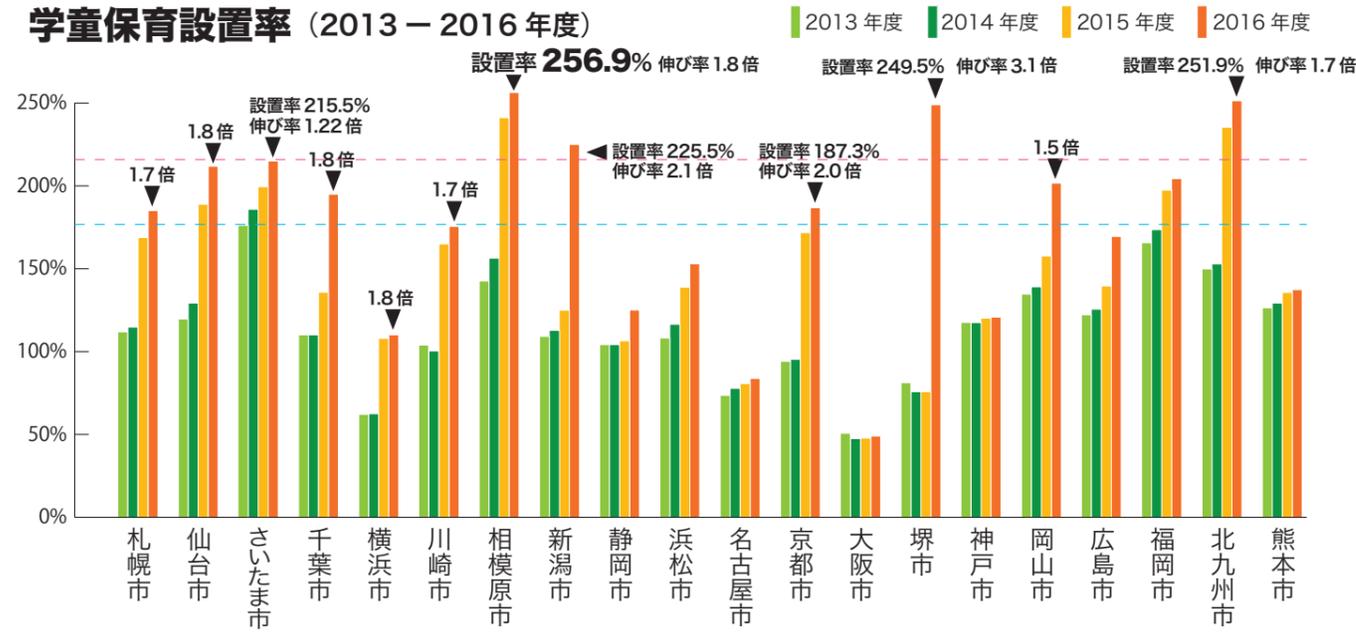
- ・開設場所（公設（学校内施設・学校外公設）・民設（法人施設・民間施設・地域施設））

●入所児童数

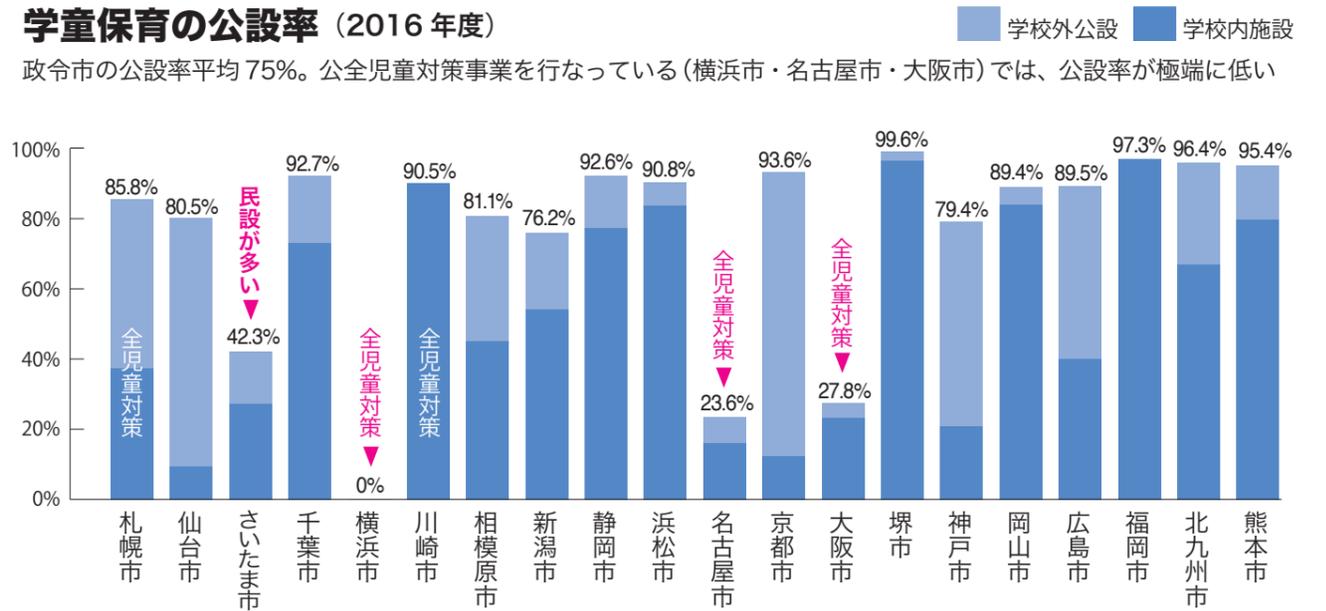
- ・入所児童数（学年別児童数・低学年入所児童数・全体に占める低学年の割合・対前年度比増加率・退所率）
- ・入所率（・全体の入所率・1年生の入所率・低学年の入所率）
- ・規模別施設数（小規模・通常・大規模・超大規模の比較）
- ・大規模率（支援の単位で分けた場合の施設数÷実質施設数）
- ・待機児童数比較（地域および経年比較）



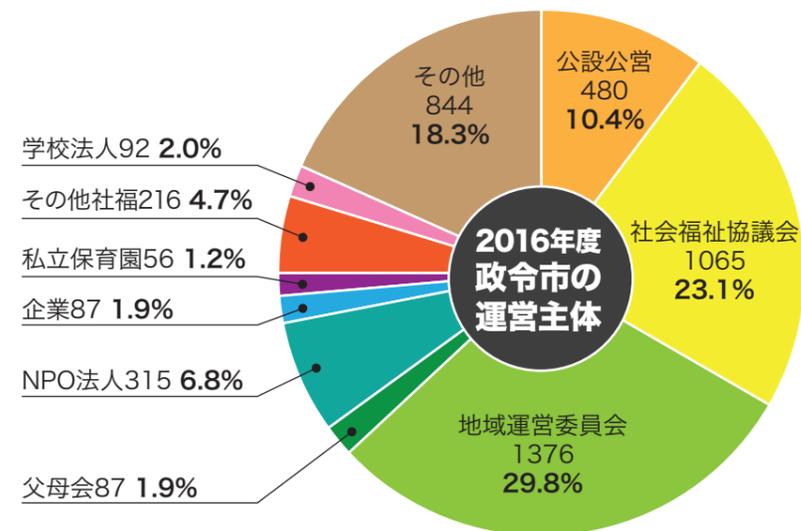
学童保育設置率（2013－2016年度）



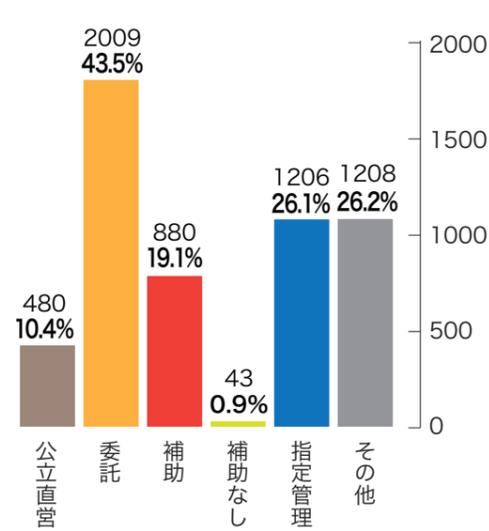
学童保育の公設率（2016年度）



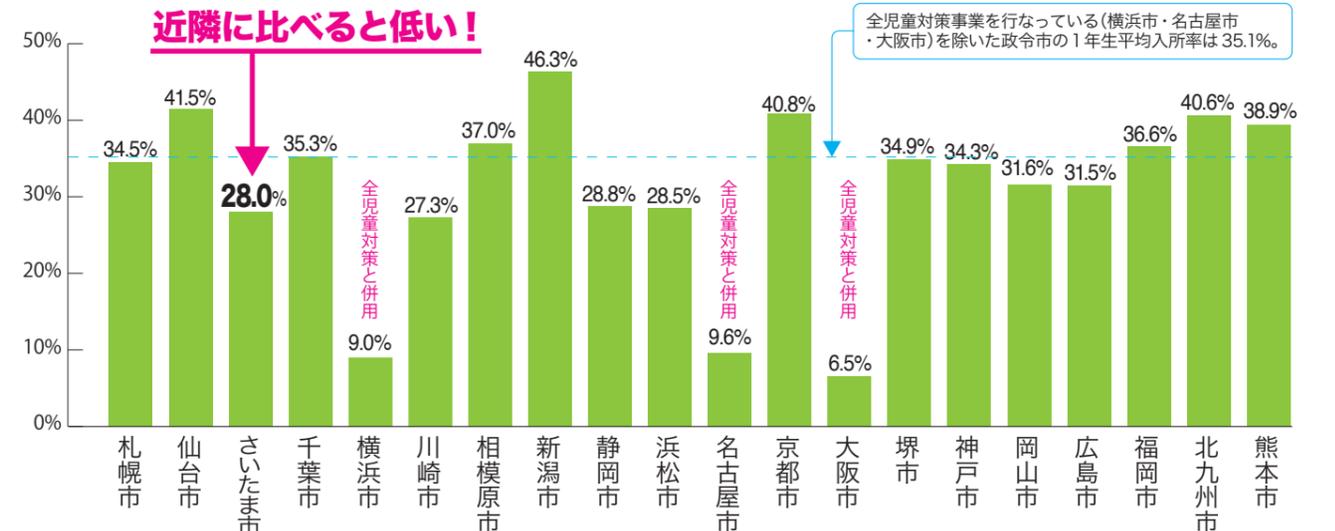
2016年度政令市平均の運営主体



2016年度政令市平均の運営形態



1年生の入所率（2016年度政令市比較）



②開設場所（公設率・民設率）

Table for 2013 showing school opening locations by municipality. Columns include school type (school-based, public, private), location (school premises, public facilities, private facilities), and total count. Rows list municipalities from 1 to 20 and a total row.

Table for 2014 showing school opening locations by municipality. Columns include school type, location, and total count. Rows list municipalities from 1 to 20 and a total row.

Table for 2015 showing school opening locations by municipality. Columns include school type, location, and total count. Rows list municipalities from 1 to 20 and a total row.

Table for 2016 showing school opening locations by municipality. Columns include school type, location, and total count. Rows list municipalities from 1 to 20 and a total row.

③入所児童数・大規模率・待機児童数

Table for 2013 showing admission statistics by municipality. Columns include age groups, admission rates, and waiting children counts. Rows list municipalities from 1 to 20 and a total row.

Table for 2014 showing admission statistics by municipality. Columns include age groups, admission rates, and waiting children counts. Rows list municipalities from 1 to 20 and a total row.

Table for 2015 showing admission statistics by municipality. Columns include age groups, admission rates, and waiting children counts. Rows list municipalities from 1 to 20 and a total row.

Table for 2016 showing admission statistics by municipality. Columns include age groups, admission rates, and waiting children counts. Rows list municipalities from 1 to 20 and a total row.