



発行所  
三重県地方自治研究センター  
三重県津市栄町2丁目361番地  
(一)三重県地方自治労働文化センター内  
TEL059-227-3298  
FAX059-227-3116  
E-mail : info@mie-jichiken.jp  
https://www.mie-jichiken.jp/

# 放課後児童クラブを支援するために市町に求められる取組

—「小一の壁」対策に焦点をあてて—

福井県立大学共通教育センター准教授 加藤 まどか

近年、共働き世帯の増加を背景に、子どもが保育から放課後児童クラブへ移行する過程で、保護者や子どもにも負担や不安が生じています。とりわけ、保育時間とのギャップや受け皿不足は、いわゆる「小一の壁」として顕在化しており、基礎自治体にとって重要な課題となっています。本号では、福井県立大学共通教育センター准教授 加藤まどか氏より、放課後児童クラブを支援するために市町に求められる取組について、制度・現状の整理と今後の方向性をご寄稿いただきました。

## 1. はじめに

子どもの小学校への入学は、親子にとって喜ばしい出来事だが、この大きな節目は、試練の時にもなり得る。「小一の壁」に向き合う親子を支援するためには、どのような放課後児童クラブのあり方が求められるだろうか。それを実現するために、市町はどのような取組を行う必要があるだろうか。本稿では、まず「小一の壁」について指摘し(2節)、放課後児童クラブにかかわる近年の国の施策を概観する(3節)。そして放課後児童クラブに求められるあり方と、市町に求められている取組について検討し、市町の施策が目指すべき方向性について考察していく(4節)。

## 2. 親子が向き合う「小一の壁」

小学校では、各教科の学習が時間割にそって進められていく。子どもたちは授業中、静かに座わって先生

の話聞き、指示されたワークなどに取り組む。家では宿題をしなければならぬ。こうした小学校での生活は、保育園や幼稚園での遊びを通しての学びや、生活のあり方は性質が異なる。この大きな変化は、子どもたちを緊張させ、ストレスや疲労を生じさせがちである。

子の就学後は、親に対しても学校生活への様々なサポートが要請される。体操服にゼッケンで名前を付けるなど、学校で必要な物品を、親は準備しなければならぬ。翌日の授業で使う教科書やノートなどは、忘れ物が無いように、親子で確認することが求められる。音読を聞くなど宿題のサポートも必要である。学級やPTAの様々な仕事を引き受けることも、親には期待される。

就労する親たちは、放課後児童クラブを利用できることになっている。しかし地域によっては定員が十分ではなく、希望しても入所できない場合がある。入所できても、クラブの施設が狭すぎたり、設備が整っていないかったりすることもある。そのため子どもが人数が多すぎて落ち着けなかつたり、遊びを十分に楽しめなかつたりすることで、子どもが通うことを嫌がり、中途退所してしまう場合もある。

保育園は、早朝から子どもを受け入れ、遅くまで延長保育が可能である場合が多い。土曜保育もあり、長期休暇中も子どもを受け入れ、給食も提供される。これに対して放課後児童クラブでは、早朝の受け入れはなく、保育園より閉所時間が早い場合や、土曜日に開所されない場合がある。長期休暇中は開所時間が短いこともあるし、お弁当が必要な場合が多い。

こうして働く親たちは、子どもの小学校入学という節目において、緊

張が続きサポートが必要な子ども、学校から求められる様々な負担、保育園と放課後児童クラブにおける支援のギャップ等への対応を迫られることになる。

今日では、共働きの世帯の割合は、専業主婦のいる世帯の割合を超えて、増加し続けている。従来は共働きでも、母親はパートの短時間勤務である場合が多かったが、近年では育児休業を取得してフルタイムの仕事をする母親も増えている。日本は、欧米先進諸国と比べると長時間労働をする者の割合が高く、共働きであっても家事や育児の負担は母親に大きく偏っている。祖父祖母の協力や家事サービスの購入等がなければ、フルタイムで働く母親たちは、帰宅後や週末に膨大な家事や育児に追われることになる。フルタイムで働き家計を支えている一人親の場合も、この状況は変わらない。

育児・介護休業法では、子の就学前までは、所定外労働の制限、時間外労働や深夜業の制限、柔軟な働き方を実現するための措置等の対象となるが、子の就学後には、これらの対象から外れる。子の就学後の負担の増大は、もともと余裕がない母親たちをさらに追いつめ、退職やパートタイムへの変更を余儀なくさせる場合がある。高久は、1995年から2010年までの「国民生活基礎調査」を用いた推定により、長子が小学校に入学することにより、(幼稚園利用者も含めた)母親の就労率はおおむね10%低下したと指摘している(高久(2019))。親(特に母親)たちが就労を継続できるように、「小一の壁」への対応が求められる。

## 3. 放課後児童クラブにかかわる国の施策

張が続きサポートが必要な子ども、学校から求められる様々な負担、保育園と放課後児童クラブにおける支援のギャップ等への対応を迫られることになる。

放課後児童クラブにかかわる近年の国の施策では、クラブの質の確保と同時に、量的な拡大が目指されている。

各地域で展開されてきた学童保育は、1997年に放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）として法制化された。2014年には、放課後児童支援員の人数や資格・専用区画の面積・支援の単位ごとの児童数等の基準が厚生労働省令で定められ、これを参照し、市町村も条例で基準を定めることとされた。これにより放課後児童クラブの質の確保が図られたが、同時に「基準を満たせない既存の学童保育が、制度外クラブとして取り残される」という問題も生じた。

2015年には厚生労働省により、クラブでの育成支援の内容を定めた「放課後児童クラブ運営指針」が策定され、2025年に改正されている。2025年の改正では、育成支援の内容として、「放課後児童支援員等は、こどもが気持ちや意見を表現できるようにし、それを受けとめる体制を整える。」「こどもが放課後児童クラブでのルール等について意見を表明する機会を持つことや、こどもの生活や遊びに影響を与える事柄については、こどもが放課後児童支援員等と共に考え、共に決めることができるよう努める。」等の文言が追加され、こどもの意見表明権を、より重視するものとなっている。

以上のような質の確保のための取組と同時に、量的な拡大を図る取組が進められてきた。  
2014年に策定された「放課後子ども総合プラン」では、2019年度末までに、放課後児童クラブについて約30万人分を新たに整備するという目標が掲げられた。  
2018年に策定された「新・放

課後子ども総合プラン」では、放課後児童クラブについて2021年度末までに約25万人分、さらに2023年度末までに計約30万人分を追加整備して、全体で約152万人規模へと拡大することが目標とされた。

2023年以降は、毎年「放課後児童対策パッケージ」として、こども家庭庁と文部科学省とが連携して取り組むべき内容がまとめられている。2025年12月に発出された「放課後児童対策パッケージ2026」(以下、「パッケージ2026」と略)では、「2025年5月1日時点で放課後児童クラブの登録児童数は、目標としてきた152万人を超えて約157万人となったが、依然として約1.6万人の待機児童がある。」とされ、「女性の就業率の伸び等を踏まえれば、登録児童数は2030年頃に約165万人でピークを迎えると推計され、その受け皿を確保すること」が目標とされている。

#### 4. 市町に求められる取組と施策の方向性

三重県では学童保育の歴史が長く、保護者会や地域運営委員会が運営する放課後児童クラブが多いとされる。保護者が運営にかかわり、支援員と保護者・地域とのつながりが強く、保護者参加の行事などが活発に行われ、活動内容が充実したクラブが多いものと思われる。一方で、施設の確保が難しい、施設の利用料も高い、運営に携わる保護者の負担が重い、支援員のなり手がいない等の課題を抱える場合も少なくないであろう。市町には、それぞれのクラブが抱える課題に対する支援や、「小一

下では「パッケージ2026」等の国の施策や、他の自治体の取組などを参照しつつ、市町に求められている取組を5点に整理して検討しよう。また放課後児童クラブにかかわる市町の施策が目指すべき方向性について見ていこう。

#### (1) 開設する場の確保

必要とする全ての子どもが、放課後児童クラブに入所できるように、市町は放課後児童クラブを開設する場を確保し、放課後児童クラブを整備することが必要である。また放課後児童クラブの活動の質を高めるためには、施設の環境の整備が不可欠である。市町には、必要な設備が整っていない民家や公共施設、狭すぎる施設等の環境改善のための補助を実施することが求められる。

国の施策としては、これまで小学校の施設の活用が推進されてきた。小学校の余裕教室の利用等の要望がある場合には、市町はその検討を進め、国の補助金を活用し、余裕教室の改修や設備の整備等を行う必要があるだろう。

「パッケージ2026」では、余裕教室の活用が見込めない場合、「特別教室等の一時的な活用（タイムシェア）」や「低学年の普通教室のタイムシェア」の検討が望ましいとされている。しかしタイムシェアを実施する場合、教室の原状回復の責任を負う支援員の負担が重いことや、原状回復のために子どもの行動を制限せざるを得なくなることが懸念される。また普通教室をタイムシェアする場合、子どもたちは放課後や長期休暇中も、通常と同じ教室で長時間過ごさざるを得ず、ストレスが大きいのではないかと思われる。教室のタイムシェアについては、慎重な検討が必要であろう。

「パッケージ2026」では、小学校だけでなく、公共施設等の既存施設の活用も期待されている。こども家庭庁のホームページでは、大学施設の活用（京都府京都市、東京都文京区）や、幼稚園の活用（奈良県香芝市）の事例が紹介されている。小学校以外の既存施設の活用も視野に入れて、開設の場の確保が求められるよう。

また「パッケージ2026」では、「学校敷地外で地域のこどもと共に過ごし交流する場を一体的に整備する場合（子ども・子育て支援施設整備交付金）の補助基準額の引き上げを継続して実施」とされている。国の補助金を活用して児童館等を整備し、児童館の中に専用室を設け、専任の職員を配置して、放課後児童クラブを実施することも考慮されるべきであろう。

岡山県津山市では社会福祉法人・津山社会福祉事業会が、「津山市子ども・子育て支援施設整備補助金」等を活用して、「地域交流館はれそら」を整備した。「はれそら」は小学校に隣接し、館内には地域住民の交流スペース「はれそらホール」、児童クラブ用の2室、発達障害のある子どもがリラックスできる部屋、調理室、事務室などが備えられ、地域交流のための施設として、また放課後児童クラブとして活用されている。このような学校敷地外での施設の整備も検討されるべきだろう。

#### (2) 放課後児童クラブ支援員の処遇改善

今日、多くの放課後児童クラブは、支援員不足という問題に直面しており、その背景には支援員の処遇が低すぎるといふ問題がある。支援員の処遇改善のために、国は、常勤の放課後児童支援員を複数配置するクラブへの補助、キャリアアップ処

遇改善事業、月額9,000円相当賃金の改善事業などを実施している。市町としては、各クラブが、これらの事業を活用し、支援員の処遇改善を積極的に進めることを支援する必要があろう。

放課後児童クラブでは、今日、障害児の受け入れが増加している。こども家庭庁による「令和7年(2025年)放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)の実施状況」(以下、「実施状況」と略)によれば、全クラブのなかで64.4%が障害児を受け入れている。障害児の受け入れは、インクルージョンの推進や保護者の就労支援の観点から重要であるが、支援員の負担は増大する。そのため、各クラブが国の経費補助を活用して職員を加配することを、市町は支援する必要がある。また国の補助金を活用して障害児を受け入れるための施設の改修を進めたり、支援員への研修を実施したりすること、市町には求められるだろう。

また、こども家庭庁の令和8年度予算案では、支援員の業務負担を軽減するために、放課後児童クラブ業務をICT化することへの補助が計上されている。子どもの入退室管理や保護者からの欠席・延長等の連絡をICT化することで、支援員の業務負担の軽減を図っている自治体も少なくない(富山県南砺市、山梨県富士河口湖町等)。財政負担の問題もあるが、特に登録児童数が多い放課後児童クラブにおいては、支援員の業務負担の軽減につながるため、要望があるクラブに対する導入の検討が望まれる。「実施状況」によれば、全クラブのなかで51.4%が業務支援ICTを導入している。

保護者会や地域運営委員会が運営する放課後児童クラブでは、支援員の確保が難しい場合が多い。市町は

支援員の処遇改善や業務負担の軽減を図るとともに、人材確保を支援し、研修の機会を設けて支援員の質の向上を図ることが必要であろう。

**(3) 開所時間の延長等**

放課後児童クラブの開所時間は、保育園の延長保育と比べて早いことがあり、保護者の迎えが間に合わない場合がある。国は、18時30分以降開所している放課後児童クラブにおける賃金改善の実施に対する費用補助の事業を実施している。各クラブがこうした事業を活用して開所時間の延長を図ることを、市町は支援する必要があろう。

近年では、保護者の出勤が早い家庭の子どもが校門前などで待つケースが増え、朝の子どもの居場所づくりも課題となっている。東京都内では、開門時間を早めて朝に校庭などを開放する自治体がある(八王子市、三鷹市等)。東京都は人件費などを財政支援し、世田谷区や品川区も、開門時間を早めたり、居場所を設けたりしている。神奈川県大磯町では、「朝の子どもの居場所づくり事業」として、子どもたちが登校開始時間までの間、小学校に隣接する学童保育所で自由に過ごせるようにしている。町が予算を出し、学童保育の指導員が見守りスタッフを務めている。保護者のニーズがある場合には、こうした取組が検討される必要がある。

また今日では、保護者の勤務形態が多様化しており、土曜日に出勤するという場合もある。「実施状況」によれば、全クラブのなかで88.8%が土曜日の開所を実施し、62.8%が毎週の開所を実施している。保護者のニーズがある場合は、土曜日に、複数のクラブの児童と職員をまとめて1つの施設で合同保育を行う

たり、複数の拠点クラブのみを開所したりするなど、やり方を工夫して開所することが求められよう。

長期休暇中の開所も、働く保護者にとっては不可欠である。「実施状況」によれば、全クラブのなかで97.9%が夏休み等の開所を実施し、また52.1%が長期休暇中に昼食の提供を行っている。各クラブが、保護者のニーズに応じて、長期休暇中の開所時間を延長したり、昼食を提供したりすることへの支援を、市町が行うことが必要であろう。

**(4) 放課後子供教室との連携**

「パッケージ2026」では、同一小学校区内で、放課後児童クラブと放課後子供教室とを実施する場合は、共働き家庭等の児童を含めた全ての児童が放課後子供教室の活動プログラムに参加し、交流できるように、両者の連携を進めることが目指されている(「連携型」)。特に両者を同一小学校内等で実施するものを「校内交流型」として、過密状態を避ける視点を持った上で、これを強力に推進するとしている。

両者の連携は「放課後子ども総合プラン」以降、国の施策として推進されてきた。しかし実際には「連携」が困難な場合も多く、「実施状況」によれば、全クラブのなかで「連携型」で実施しているのは33.7%、「校内交流型」で実施しているのは25.4%である。

「パッケージ2026」では、「子ども達へ豊かな体験を提供する」ために、「校内交流型」を強力に推進するとしている。しかし放課後子供教室の実施状況には地域差があり、活発に実施されているところもあれば、そうでないところもある。また地域によっては、「校内交流型」も含めた「連携」が難しい場合もある。

そのため、各クラブにおいて子どもたちの充実した豊かな体験活動を可能にすることを、まず目指していくべきであろう。その上で無理なく実施できる場合には、「連携」を図れば良いのではないだろうか。

**(5) 運営への支援と保護者への対応**

保護者会や地域運営委員会が運営する放課後児童クラブでは、運営に携わる保護者の負担が重く、月額利用料も高額になりがちである。市町としては、申請書類の作成支援等を行うと同時に、施設の賃貸料や光熱費、老朽化した施設の改修費等への補助を、より一層充実させて、クラブの運営を支援していく必要がある。また条例の基準を満たしていない制度外クラブでも、地域の放課後児童クラブとして重要な役割を担っている場合がある。市町としては、制度内クラブへの移行を支援しつつ、移行するまでの間は、制度内クラブと同様に補助を行うことが望ましいだろう。

保護者の負担を軽減するために、運営主体を変更するというやり方も考えられるが、運営主体の変更は、放課後児童クラブのあり方に大きな影響を及ぼす可能性がある。三重県A市で7か所の放課後児童クラブの現地調査を行った南は、ある放課後児童クラブの運営主体変更後のあり方について、以下のように記している。(以下、執筆による要約)

保護者会運営から一般社団法人による運営へと移行したあるクラブでは、指導員は法人から、見守ることが大切だと指示され、(子どもと一緒に物を作ったり、一緒に遊ぶことをしてはいけないとされていた。ある子どもが、南に折り紙を折ってプレゼントしたが、数分後に、(指導員から)渡してはいけないと注意

された。指導員は、子どもとほとんど話をせず、子どもが「つくしが出たよ」とつくしを持って話をしてくるが、動じなかった(南「2022・137-138」)。

この事例のように、変更後の運営主体の方針により、放課後児童クラブのあり方は大きく変わる可能性がある。運営主体が変わっても、市町の条例の基準を守り、放課後児童クラブ運営指針に基づいて運営されなければならず、市町は責任を持って事業を実施する必要がある。

また南は、いくつかの放課後児童クラブにおいて、支援員が保護者の言動に悩まされていることを指摘している。「児童の言動に怒ったら、文句を言ってくる保護者がいる」おやつもみんな16時に食べるのでなく、自由に早く食べさせてくれという母親がいる、困ってしまう。「みんな兄弟と思って育てているのに、保護者はそうでない」等の悩みが、支援員(指導員)によって語られていた(南「2022・135-139」)。

一部の保護者は、放課後児童クラブの役割や支援員の仕事への理解が乏しいものと思われる。市町には、保護者のニーズに応えると同時に、広報などによって、放課後児童クラブの役割や支援員の仕事等について、保護者が理解できるように伝えることが求められよう。

以上で、市町に求められている取組について5点に整理してみたい。保護者会や地域運営委員会が運営する放課後児童クラブが多い地域では、それぞれの運営主体が支援員を雇用して運営を担うため、クラブのあり方には、ばらつきがあるものと推測される。

では、支援員が自主的に研修や実践検討会に参加し、一人ひとりの子どもたちの思いをくみとって、自らも変化しつつ、子どもたちに応答しようとする取組がなされているだろう。クラブでの行事の開催や内容について、子どもたちと会議で話し合い、共同で決定するなど、共に放課後の生活を創り出そうとする取組がなされている場合もあるだろう。

一方で、施設の環境が悪く、保護者の理解も乏しく、支援員が研修を受ける機会にも恵まれていないクラブでは、子どもたちに十分な支援をすることが難しい場合もあるだろう。

市町としては、質の高い実践を行っているクラブに対しては、そのクラブの要請に応じて、より一層充実した活動が可能になるように、支援を拡大していくことが望まれる。

また条件が悪いクラブに対しては、施設整備への補助や支援員に対する研修等を充実させることで、放課後児童クラブの質を全体的に底上げしていくことが必要であろう。

今日、地域でのつながりが薄れつつある中で、市町は、高齢者の孤立、防災活動や災害時の避難の困難、自治会等の地域の組織の衰退など、多くの課題を抱えている。こうした課題に対応するためには、地域の人たちが、行政によるサービスの受け手にとどまることなく、自ら主体的に地域づくりにかかわることが必要とされる。保護者会や地域運営委員会が運営する放課後児童クラブは、地域の子どもたちが主体となって、地域の子どもたちを地域で育てようとするものであり、子どもを中心に地域のつながりを生み出し得る。運営に携わる保護者の中から、地域づくりにかかわる人材が生まれる可能性もある。また子どもたちが、放課後の生活クラブで支援員と共に放課後の生活

を自ら創り出す経験をする事は、自治の精神を育むことへとつながる。放課後児童クラブでの日々の活動は、こうした可能性をほらんながら。市町には、地域の放課後児童クラブの質を高める施策、有効な「小一の壁」対策となり得る施策を選びとり、働く親と子を支える放課後児童クラブへの支援を進めることが求められる。

〔注〕

- i 2021年の社会生活基本調査(総務省統計局)で、「6歳未満の子供を持つ夫婦と子供の世帯」の家事関連時間は1時間55分(週全体平均)にすぎず、妻の6時間33分(同)とは大きな隔りがある。
- ii 津山朝日新聞2023年1月13日による。
- iii 東京新聞2025年3月15日による。

〔参考文献〕

・高久玲音(2019)「小学校一年生の壁と日本の放課後保育」『日本労働研究雑誌』61巻6号(通号707) pp.68-78

・南泰代(2022)「放課後児童クラブの現状と課題—三重県A市における調査から—」『花園大学社会福祉学部研究紀要』30号 pp.127-141



**プロフィール**  
 福井県立大学共通教育センター  
 准教授  
**加藤 まどか**

東京大学大学院人文社会科学系研究科単位取得退学。修士(社会学)。福井県立大学講師を経て2007年より現職。ケアと仕事の両立、放課後児童クラブにおける子どもの意見表明権等のテーマで研究を行っている。論文として「A市・児童センターにおける取組の意義—放課後児童クラブを実施している児童センター(児童館)における放課後の居場所づくりの取組の意義と有意義な取組を支えている条件についての考察—」(福井県立大学論集、2015年)、「放課後児童クラブにおける子どもの意見表明権—関係的権利論を手がかりに—」(福井県立大学論集、2024年)など。

**就任のご挨拶**

主任研究員 永井 達子

このたびの人事異動により、伊勢市から三重県地方自治研究センターに派遣されることとなりました。

これまで伊勢市職員として、市民と関わる現場で働いてきましたが、日々の業務に追われるばかりで、広い視野を持ち、業務全体を見て、その課題について考えるということができていませんでした。今回、地方自治を研究する機会をいただいたことを光栄に思いますが、一体何から取り組めばいいのかわからないというのが正直な気持ちです。ただ、これまでの自治研活動がきっかけとなり、その取り組みが全国に広まった事例もあると聞き、「微力ながら自分にも何かできることがあるのでは」と、とりあえずやってみようと思っております。

地方自治研究は職員自らがやりがいのある仕事にしていくことに加え、質の高い公共サービスを提案し、提供していくことができる地方自治体の根幹をつくっていくためのものです。自分たちの職場の課題について議論したり、住民サービスの改善に向けてみんなで知恵を出し合い提案もできる、実践的な学びの場であるとのことで、この貴重な機会を最大限に活用し、何かを得て、それを自治体の現場へ持ち帰れたらいいなと思っております。

当研究センターでの調査研究が、地方自治の現場の皆様の仕事の一助となるよう努力してまいりますので、ご指導ご鞭撻のほど、よろしく願います。