

女性の就業と待機学童の関係について¹

千葉大学 後藤研究室

2023 年 12 月

田嶋航英

田中壮

塚越梨名

向井勇翔

鈴木蓮悟

砂川優樹

平間結

¹ 本報告書は、2023 年 12 月 2 日・12 月 3 日に行われる、2023 年度 WEST 論文研究発表会に提出する論文内容を報告するものである。本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要旨

近年、女性の社会進出が進み、2012年には約60%であった女性就業率が、2023年には73.5%まで上昇している。しかし、女性の就業率を男性と比較すると、依然として差が存在し、特に30～39歳で大きいことがわかった。就業意欲がある女性が、いまずぐに就業できない理由として「育児」を最も多く挙げていることから、その差は育児に起因するものだと示唆される。

このような状況に対応するため、日本では子供の成長段階に応じて女性の就業と子育てを両立させるための制度づくりが行われている。妊娠・出産から子どもの保育所入所までは、産前産後休業や育児休業制度、子どもの小学校入学までの期間では保育所、そして子供の就学後には学童保育の役割がそれぞれ期待されている。この中で、日本の産前産後休業・育児休業制度は整備されており、保育所でも一時期問題となった待機児童の解消が進んでいる。

しかし、学童保育は、需要が年々増加しており、2022年には約15,000人の待機学童が発生している。そのため、女性の就業と子育てを支援する取り組みとして、就学後の子供へのケアが相対的に不足しているといえる。

学童保育は正式には放課後児童健全育成事業と呼ばれる事業であり、三世帯世帯の減少に加え、女性の就業意欲の高まりを背景にしてニーズが年々拡大している。これに対して政府は『新・放課後子ども総合プラン』の策定や2015年の児童福祉法改正で学童保育の対象学年を1～3年生から全学年へと拡大させるなどの改革に取り組んでいる。しかし、こうした学童保育を巡る近年の改革が、働きたくても子育てのために働けない女性の就業に繋がっているかは未だ明らかとなっていないうえ、待機学童の増加が女性の就業の阻害要因になっているか明らかでないことが多い。

そのため、本稿では「待機学童問題が、母親の就業の阻害要因になっている」可能性を問題意識とし、「育児をする女性が希望通り就業できる」ことをビジョンに掲げ、研究を進める。

女性の就業と保育サービスの利用の関係についての先行研究は、Felfe et al. (2016) や、Asai et al. (2015)、平河・浅田(2018)を挙げる。これらの研究により、保育所や学童保育の利用可能性が高いほど、女性就業率も高くなると示されている。本稿では、学童保育の利用可能性拡大が女性の就業率へと与える影響を日本において因果的に実証した点で新規性がある。

本稿の分析Ⅰでは、待機学童の有無が女性の就業率に与える影響を、学童保育の対象学年拡大を利用したDID分析で推定した。その結果、待機学童が存在していない地域、つまり学童保育の利用可能性が高い地域ほど女性の就業率が高い事が明らかになった。

さらに分析Ⅱでは、被説明変数に就業者のうち「主に仕事」・「家事的ほか仕事」・「通学のかたわら仕事」・「休業者」のそれぞれを置くことで、学童保育の利用がいかなる就業形態の女性に影響を与えたかを推定した。その結果、学童保育の利用が影響を与えるのは就業者のうち「主に仕事」と答えた女性のみだと明らかになった。つまり、学童保育の利用拡大

により影響を受けたのは長時間労働を行う女性であり、これは学童保育に子どもを預け入れたことで、日中は仕事に専念できるようになった女性が増加したからだと解釈できる。

以上の分析の結果を踏まえ、待機学童問題を解消し、学童の保育利用可能性を高めると、女性の就業率が有意に上昇することがわかった。したがって「育児をする女性が希望通り就業できる」という本稿のビジョンを達成するため、待機学童問題解消に向けた、以下の政策提言を行う。本政策提言では、聞き取り調査の結果を受け、学童保育の受け皿拡大のため、場所と人材の確保の2点に着目した。

【場所の確保に対する政策】

政策提言Ⅰ 民間事業者が設置・運営を行う放課後児童クラブの誘致

【人材の確保に対する政策】

政策提言Ⅱ 事業者と潜在保育士のマッチング

政策提言Ⅲ 放課後児童支援員認定資格研修のオンライン化の拡充

提言Ⅰにより、民間が運営する放課後児童クラブの誘致を行うことで、政府が現在行っている政策の問題点を解決し、場所の確保を進める。また、提言Ⅱ・Ⅲでは人材確保を行う上で、放課後児童クラブで働くために必要となる放課後児童支援員資格を取りやすい保育士資格を持っていながらも、保育士として働くことができていない潜在保育士に着目する。提言Ⅱでは既存の保育士・保育所人材支援センターで紹介する事業所として、放課後児童クラブを新たに加えることで、潜在保育士とのマッチングの効率化を図る。さらに、提言Ⅲでは放課後児童支援員認定資格の取得円滑化を図るため、その資格研修のオンライン化を目指す。これら3つの政策を打ち出すことで、待機学童問題を解消し、育児をする女性が希望通り就業できる社会の実現を目指す。

目次

第1章 現状分析・問題意識

第1節 女性の就業に関する現状と取り組み

第1項 女性の就業の現状

第2項 育児と仕事を両立させる仕組み

第2節 放課後児童クラブの現状について

第1項 放課後児童クラブの目的・現状

第2項 放課後児童クラブの政策について

第3項 政策を踏まえた待機学童問題の現状

第3節 問題意識

第2章 先行研究および本稿の位置づけ

第1節 先行研究

第2節 本稿の位置づけ

第3章 市区町村データを用いた実証分析

第1節 分析の概要

第1項 分析の枠組み

第2項 使用するデータについて

第3項 使用するモデルについて

第4項 検証仮説

第2節 分析の結果と解釈

第1項 分析(Ⅰ)の結果と解釈

第2項 分析(Ⅱ)の結果と解釈

第4章 政策提言

第1節 現行の政策の問題点（聞き取り調査より）

第2節 政策提言の方向性

第3節 場所の確保に向けた政策

-民間事業者が設置・運営を行う放課後児童クラブの誘致-

第4節 人材確保に向けた政策

第1項 潜在保育士に着目した理由

第2項 放課後児童クラブと潜在保育士のマッチング

第3項 放課後児童支援員認定資格研修のオンライン化の拡充

第5節 試算

第6節 政策提言のまとめ

参考文献・データ出典

付録

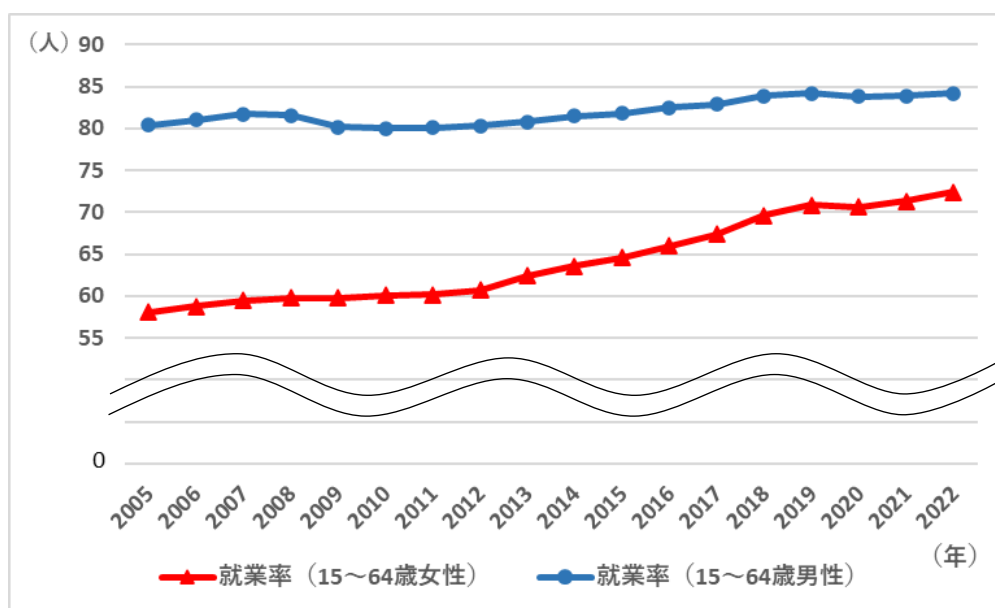
第 1 章 現状分析・問題意識

第 1 節 女性の就業に関する現状と取り組み

第 1 項 女性の就業の現状

近年日本の女性労働者の就業率は上昇し、男女の格差の是正や女性の社会進出が進んでいる。総務省（2005～2022）によれば、2012 年にはおよそ 60%であった女性の就業率（15 歳～64 歳）が、2022 年時点で 72.4%と男性の 84.2%の値に近づいている（図 1）。このように、女性の就業率は年々改善されてきていることが見てとれる。

図 1 男女の就業率の推移



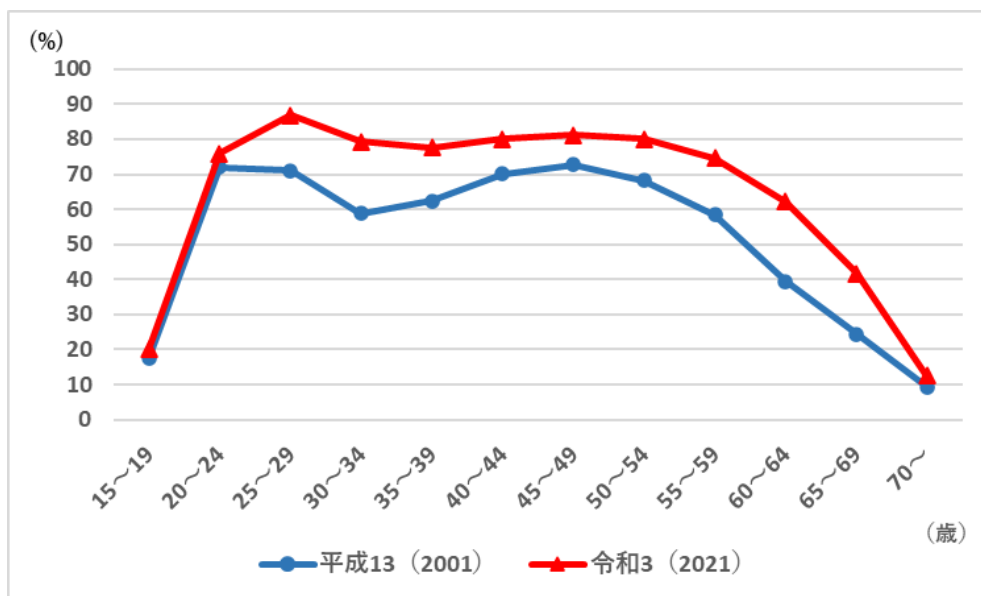
総務省（2005～2022）『労働力調査』を基に筆者作成

また、女性の年齢階級別労働力の変化に注目すると、M 字カーブ²の底に当たる 30 から 34 歳の割合が上昇し、M 字の底が浅くなった（図 2）。国立社会保障・人口問題研究所（2021）によると、第 1 子出産後も就業を継続した女性は、2000 年から 2004 年の間

² M 字カーブとは妊娠・出産期に当たる年代に一旦低下し、育児が落ち着いた時期に再び上昇するという日本の女性の労働力率のグラフの特徴を指したものである。

の統計では 37.6%であったのに対して、2015 から 2019 年の間の統計では 65.2%まで上昇している。このことから、女性が働き続けやすい環境が整ってきたことがわかる。

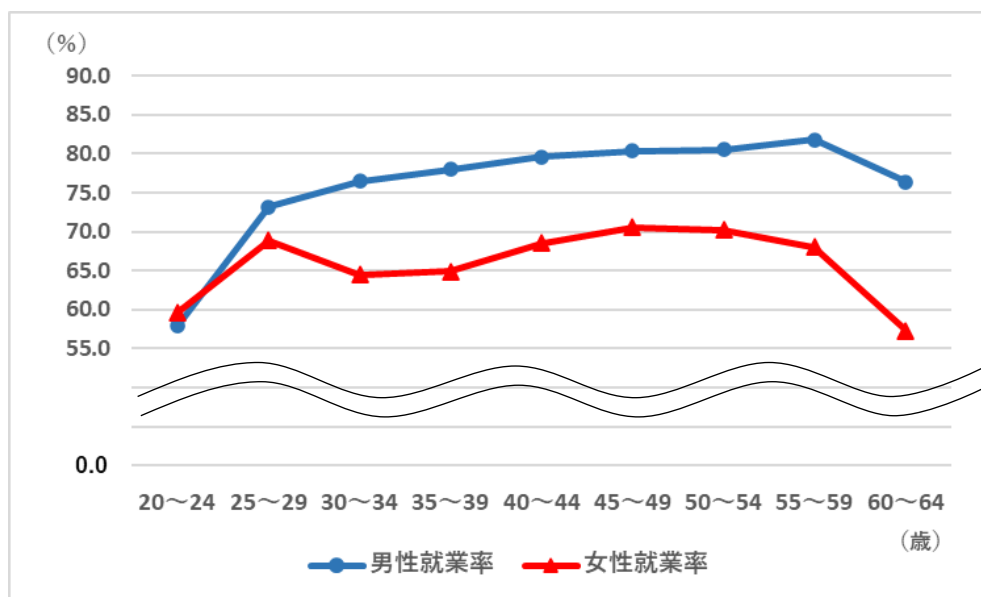
図 2 女性の年齢階級別労働力率の変化³



総務省 (2001, 2021) 『労働力調査 (基本集計)』を基に筆者作成

しかし、男性就業率と女性就業率を年齢別に見ると、特に 30～34 歳、35～39 歳の階級において女性の就業率が大きく減少しており、男女間の差が大きい (図 3)。

図 3 年齢別に見た男性就業率と女性就業率の比較 (2020 年)

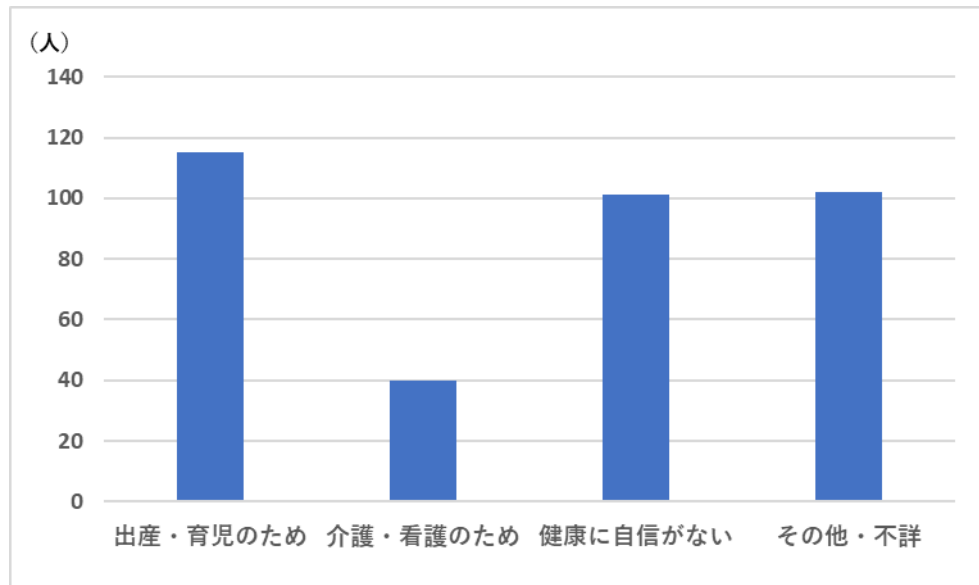


³ 労働力率は、「労働力人口 (就業者 + 完全失業者)」 / 「15 歳以上人口」 × 100 で示される値である。

総務省（2020）『国勢調査』を基に筆者作成

また厚生労働省（2022）によると、就業を希望していても「育児のために、すぐ働けない人」が約 35%を占めている（図 4）。このことから、30 代で男女間の就業率の差が大きい要因は、妊娠・出産や育児にあると考えられる。

図 4 1 歳から 12 歳までの子供を持つ女性が就業できない理由（複数回答）



厚生労働省（2022）『国民生活基礎調査』を基に筆者作成

加えて、新型コロナウイルス感染症の流行が女性の就業に与えた影響について分析した Fukai et al. (2023) では、2020 年の感染症流行に伴う休校によって親の子育て負担が増加し、特に女性の労働参加に打撃を与えたことが明らかになった。

以上のことから、就業意欲があるにもかかわらず、育児があるため働くことができない女性が存在していることが示唆される。そこで、政府は女性の就業およびその継続に向け、仕事と子育てについての様々な両立支援策を行っている。次項では日本政府が取り組んできた両立支援策に着目する。

第 2 項 育児と仕事を両立させる仕組み

一般に、出産・子育てと仕事の両立に問題が生じる期間は出産・子育ての段階別に、妊娠・出産から保育所入所までの期間、保育所入所から小学校入学までの期間、小学校入学から中学校入学までの期間の 3 つに分けられる。政府や民間企業の行う子育て支援も、これらの 3 つの段階それぞれに向けて実施されているため、以下それらについて詳述する。

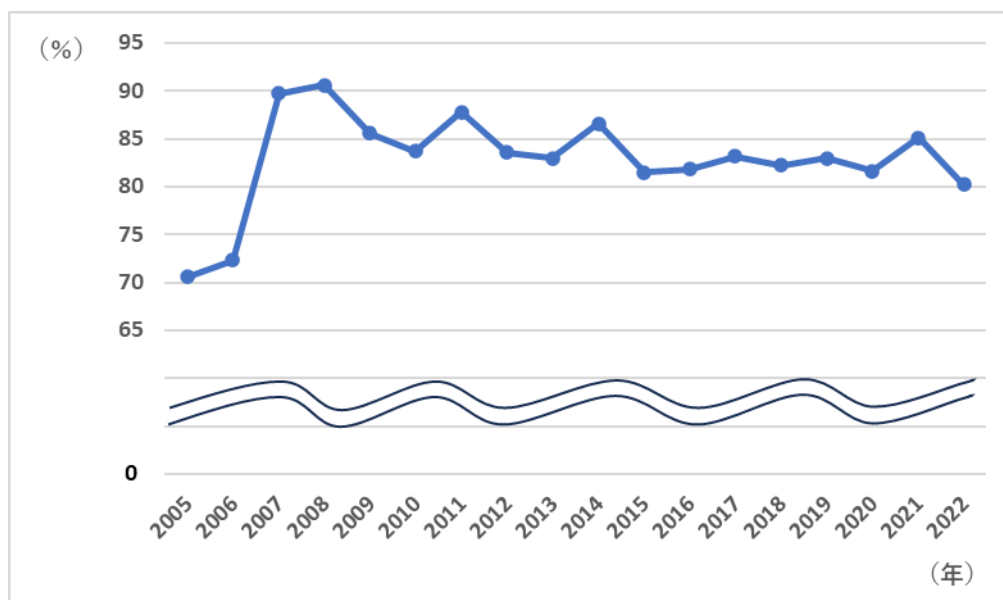
(i) 妊娠・出産から保育所入所まで

まず、妊娠・出産から保育所入所までの期間における女性の就業を支援する制度が、産前産後休業（産休）⁴および育児休業（育休）である。

産休は、労働基準法第 65 条によって規定されており、産後は必ず取得することになっているので、産休の整備は整っているといえる。

育休とは、養育する子が満 1 歳⁵の誕生日を迎える前日まで認められている休業であり、就業者は一定の条件を満たしていれば取得することが可能である。現在日本では、育休を取りやすくなるような仕組み⁶や、育休からの復帰を支援する制度⁷が整えられてきた。厚生労働省（2022）によると女性の育休取得率は 2007 年以降 80%以上を維持している（図 5）。

図 5 女性の育休取得率の推移



厚生労働省（2022）『令和 4 年 雇用均等基本調査』を基に筆者作成

以上のように、妊娠・出産から保育所に入所するまでの時期は、行政および各企業等の努力により、女性が子育てと仕事を両立しやすい環境がすでに整備されている。

⁴ 産前産後休業（産休）とは、母体保護の観点から労働基準法第 65 条によって規定されている女性の産前および産後における休業のことである。原則として使用者は出産後 8 週間を経過しない女性を就業させてはならない。しかし例外として、産後 6 週間を経過し、本人が就業することを望みかつ医師が支障ないと認めた場合に限り、使用者は就業させることができる。また、産前は女性本人が会社に申請した場合、使用者は出産予定日を含む 6 週間（双子以上は 14 週間）以内の期間、その女性を休業させなければならない。出産予定日より実際の出産日が後の場合、その差の日数分も産前休業に含まれる。

⁵ 育休の期間は、保育所に入所できない等一定の場合は子供が最長満 2 歳になる前日まで延長が可能である。

⁶ 多くの人が育児休業を取得しやすいように、育児休業給付や育休中の社会保険料の免除等も育児・介護休業法によって定められている。

⁷ 育児・介護休業法の改正が進められ、出生時育児休業制度の創設や育休の分割取得が可能になるなど、育休の取得の手段が増えている。

(ii) 保育所入所から小学校入学まで

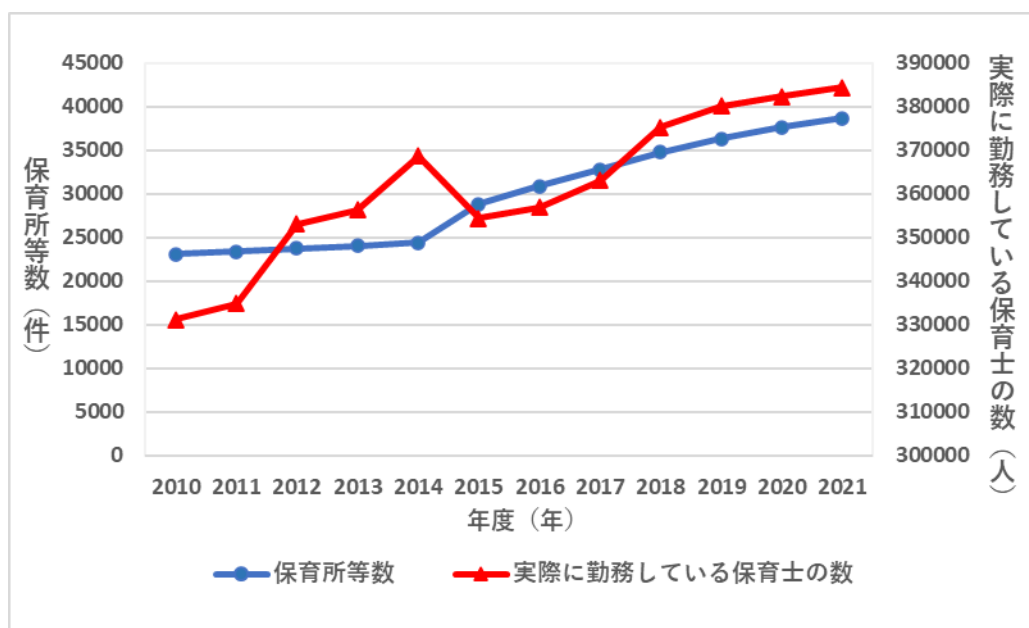
育休が終わってから子供が小学校に入学するまでの期間では、母親の仕事と子育ての両立を支援する仕組みとして保育所の役割が期待される。

しかし、1990 年代後半から都市部を中心に待機児童⁸が急激に増加し、社会問題となった。この問題に対し、政府は『待機児童解消加速化プラン』と『子育て安心プラン』を策定し、施策を推進してきた。

この 2 つの施策では、保育の場所と人材の確保に焦点を当て、待機児童問題解消を目指した。保育の場所の確保に関しては、特に保育所の創設や増築、改修における費用の補助を行った。また、保育士人材確保のために、潜在保育士⁹の活用支援等を行う「保育士・保育所センター」の設置を行った。厚生労働省（2022）によると、潜在保育士は 2022 年 10 月時点で全国に 102 万人以上いることが分かっており、彼らの積極的な活用が人材不足解消に寄与すると期待されたからである。

以上の取り組みにより、2012 年には 23,711 件だった保育所等数が 2021 年には 38,666 件に増加した。そして、2012 年には 353,009 人だった保育士の数は 2021 年には 384,371 人に増加した（図 6）。

図 6 保育所等数および実際に勤務している保育士の数の推移



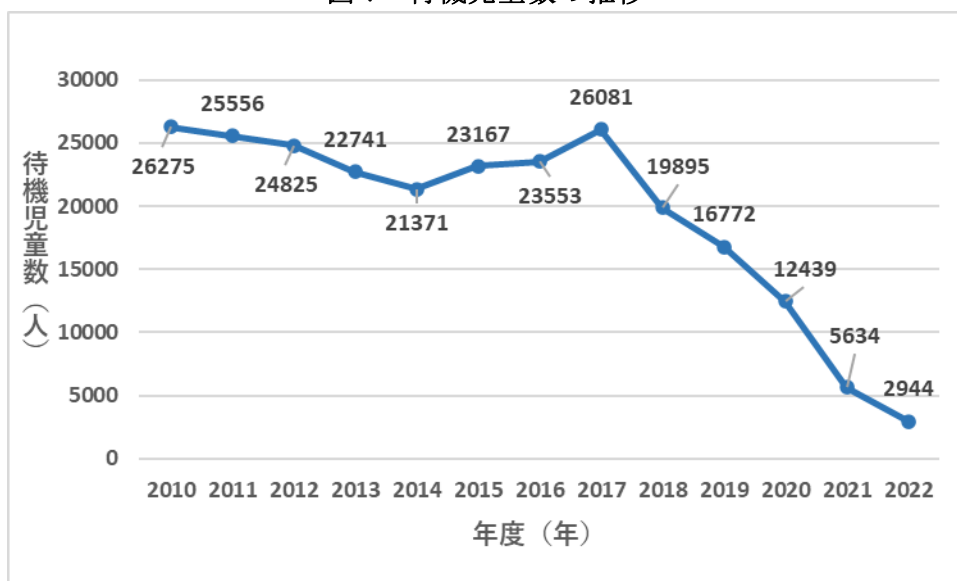
厚生労働省（2010～2021）『社会福祉施設等調査』および
厚生労働省（2019, 2022）『保育所等関連状況取りまとめ』を基に筆者作成

このような政策の結果、2017 年には 26,801 人存在した待機児童は 2022 年には 2,944 人まで減少している（図 7）。

⁸ 待機児童とは、保育が必要な状態にもかかわらず保育所を利用できない子供を指す。

⁹ 潜在保育士とは、保育士の資格を有しながら保育士として就業していない者のことを指す。

図 7 待機児童数の推移



厚生労働省（2019, 2022）『保育所等関連状況取りまとめ』を基に筆者作成

(iii) 小学校入学から中学校入学まで

小学校入学後は、放課後児童クラブ¹⁰に保育所と同様の役割が期待される。しかし、育児と仕事を両立するうえで、待機学童¹¹と呼ばれる児童の増加が近年問題となっている。

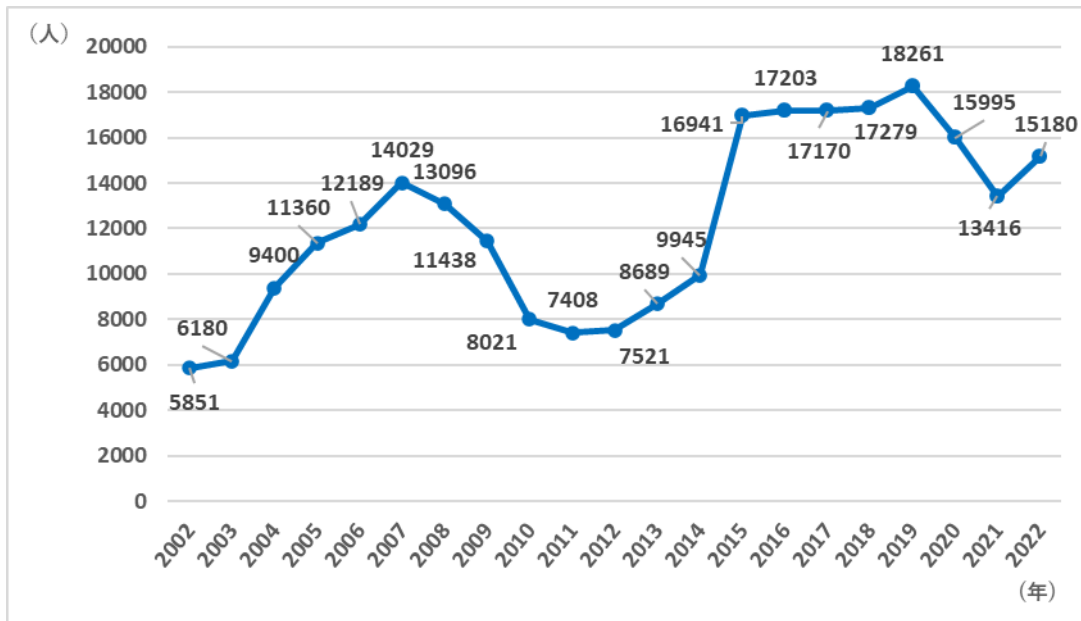
学童保育¹²の受け入れ対象は従来おおむね 10 歳未満とされていた。しかし、2015 年に児童福祉法の改正が行われ、受け入れ対象が小学 1 年生から 6 年生の児童へ拡大された。その結果、待機学童数が 2015 年には前年の約 2 倍の約 17,000 人まで上昇した。その後、2020 年に新型コロナウイルス感染症の影響で減少傾向を見せたものの、2022 年には再び増加に転じている（図 8）。

¹⁰ 放課後児童クラブについては、次節にて詳述する。

¹¹ 待機学童とは、学童保育を行う施設である放課後児童クラブに子供を預ける必要があるにもかかわらず、利用することができない子供のことを指す。

¹² 学童保育については、次節にて詳述する。

図 8 待機学童数の推移



厚生労働省 (2022) 『令和 4 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』
を基に筆者作成

このような待機学童数の増加を受け、2018 年に政府は『新・放課後子ども総合プラン』¹³を策定し、待機学童問題解消を目指した。しかし、2022 年時点で依然として約 15,000 人もの待機学童が存在しており、これは同時期の待機児童数の約 5 倍の数である。

以上のことから、子育てと就業を両立するための現状の政策として、就学後の児童に対する政策が相対的に不足していることがわかる。そのため、本稿では放課後児童クラブおよび待機学童に着目し、次節以降その現状を分析する。

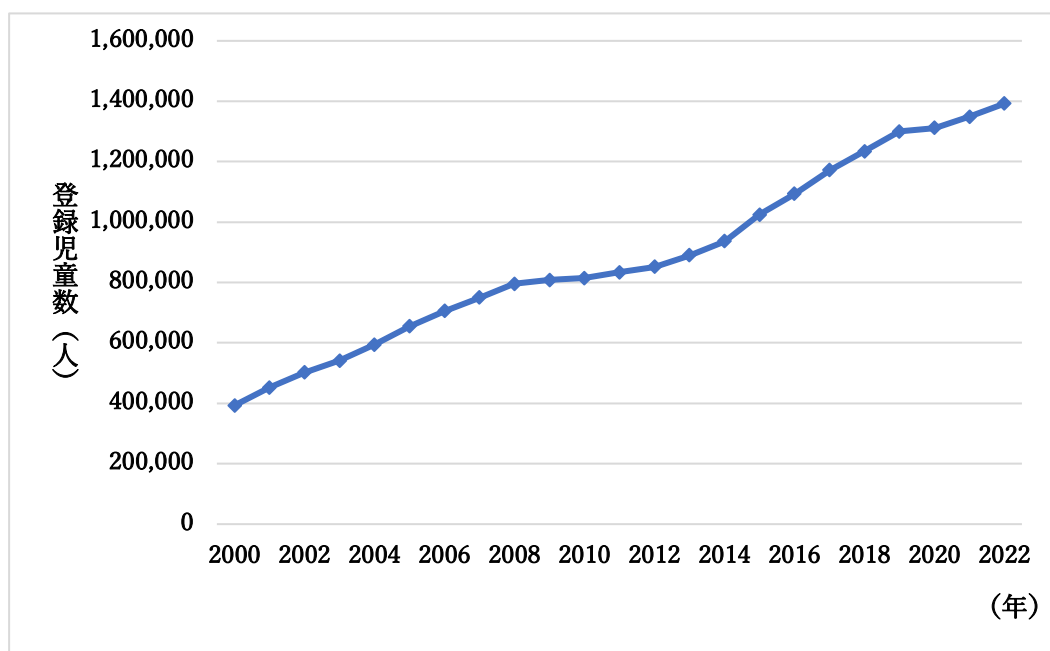
¹³ 『新・放課後子ども総合プラン』については、次節にて詳述する。

第2節 放課後児童クラブの現状について

第1項 放課後児童クラブの目的・現状

放課後児童健全育成事業(学童保育)は、小学校に通う子供を持つ家庭の支援をする事業のことである。学童保育は児童福祉法第6条の3第2項によって、『保護者が労働等により昼間家庭にいない児童に対し、授業終了後等に小学校の余裕教室¹⁴や児童館等を利用して適切な遊びおよび生活の場を与え、健全な児童の育成を図るもの』と設定されている。その事業を実施する放課後児童クラブは、1976年から、留守家庭児童対策や健全育成対策として国庫補助が開始した。その後、1997年の児童福祉法の改定により、放課後児童健全育成事業として法定化された。法定化当時の学童保育の対象は、小学校に在籍しているおおむね10歳未満の児童と定義されていた。しかし、共働き世帯増加や三世帯世帯の減少により、学童保育の需要が増大し、2015年の児童福祉法の改正により、学童保育の対象が小学校に在籍している1年生から6年生までの児童に拡大された。その結果、2000年には392,893人であった学童保育の登録児童数が2022年には、1,392,158人まで増加している(図9)。

図9 登録児童数推移



厚生労働省 (2022) 『令和4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』
を基に筆者作成

政府はこのような学童保育の需要の増大や、対象年齢の拡大に伴い増加した待機学童数への対応と共に、全ての児童が放課後を安全・安心に過ごし、多様な経験・活動を行

¹⁴ 少子化に伴い児童生徒数が減少したことを主な原因として発生する、将来とも恒久的に余裕となることが見込まれる教室。

うことができるよう、2018年に『新・放課後子ども総合プラン』¹⁵を策定した。『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、2023年度までに新たに約30万人の受け皿を整備し、計152万人分の受け皿を確保することが定められている。そして、この目標の達成のために、主に人材の確保と場所の確保の2軸で政策が行われている。

第2項 放課後児童クラブの政策について

まず、人材確保に関する政策について説明する。現在、政府は人材確保の政策を通して放課後児童支援員の獲得を目指している。放課後児童支援員とは、2015年度の子ども・子育て新制度の施行に伴い創設され、放課後児童支援員認定資格研修を修了している者である¹⁶。放課後児童支援員認定資格を取得するためには、2000時間以上の実務経験の後、計24時間の講習を受けることが必要である。しかし、保育士資格など特定の資格¹⁷を有する者は、支援員資格取得にあたり2000時間以上の実務経験が免除され、さらに一部講習も免除されている(図10)。

図10 放課後児童支援員認定資格研修



『令和5年度東京都放課後児童支援員認定資格研修 募集案内』を基に筆者作成

政府はこの資格取得の上での免除に着目し、既存の保育士・保育所人材支援センター（以下、支援センター）を通じて、新たに潜在保育士と放課後児童クラブのマッチング事業を行うことを目指している。しかし、現時点で放課後児童クラブと連携を行っている支援センターは少なく、確保のための政策として十分な結果は得られていない。¹⁸

¹⁵ 受け皿の確保以外にも、放課後児童クラブと放課後子ども教室の一体型、両事業を整備する際に学校施設を徹底的に利用することなどに関する目標を設定している。

¹⁶ 現在、政策として研修終了予定の職員に関しては、放課後児童支援員と見なすことが許可されている。

¹⁷ 他にも社会福祉資格保持者、幼稚園から高校いずれかの教員免許保持者、大学や大学院で社会福祉学、心理学、教育学などの専門課程を修了している者も、実務経験や一部講習を免除される。

¹⁸ その他の政策として、障害のある児童を受け入れた場合の加配職員の配置や、育成支援の周辺業務を行う職員の配置等に必要な経費に対する補助も行っているが、人材の確保にはつながっていない。

次に、学童保育を新たに行う場所の確保に関する政策として、政府は学校施設を徹底的に活用することを目指した。特に、余裕教室の活用や敷地内にプレハブの建設を中心に放課後児童クラブの設置を行った。しかし、少人数学級化の進行により小学校が使用する教室数が増加したことや、待機学童が問題となっている都市部では、プレハブを建設するための場所がない事が多く、場所の確保は十分に行われていない。

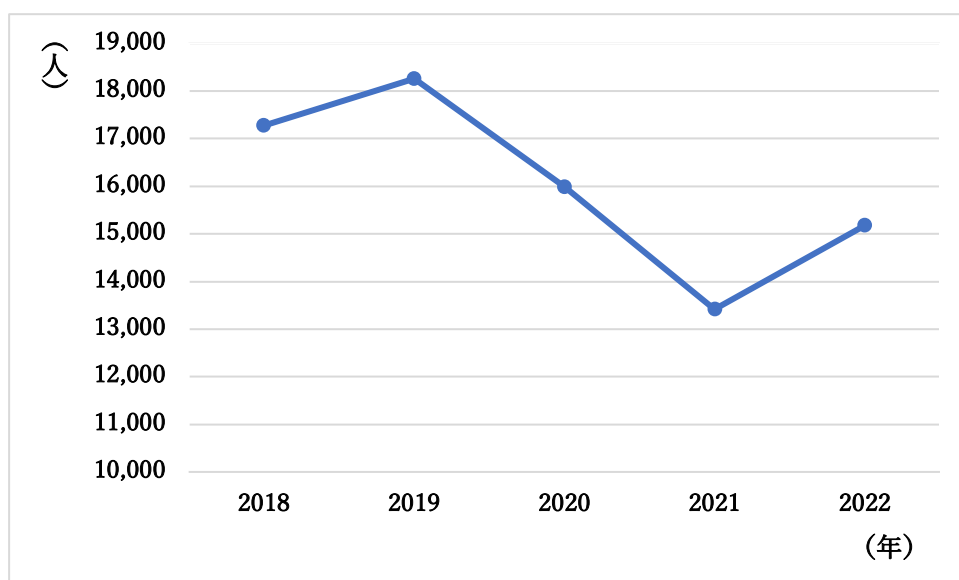
また、学校敷地外に関しては、民家やアパート等の既存の施設を利用して、新たに放課後児童クラブを実施する取り組みも行われている。この取り組みでは、改修等に係る経費に対する補助を行っている。しかし、学校敷地外であるので、子供の安全面での懸念や、放課後児童クラブとして適した物件が少ないことから、十分な成果は得られていない。

第3項 政策を踏まえた待機学童問題の現状

実際に、2019年から2023年の5年間を対象に行われてきた、『新・放課後子ども総合プラン』の2022年5月時点での進捗を確認すると、政策による学童保育の受け皿の新たな確保数は約17万人と目標の30万人の達成は困難な状況になっている。

また、待機学童数に着目すると政策実施前年の2018年が17,279人であるのに対し、2022年は15,180人と大きな改善が見られない(図11)。さらに、前節でも述べたように、2020年、2021年の待機学童数減少は、新型コロナウイルスの流行に伴い、在宅勤務を行う保護者が増加したことや、感染症への不安が高まった影響を大きく受けている。そのため、『新・放課後子ども総合プラン』をはじめとする受け皿拡大のための政策が、待機学童数減少に大きく貢献していると断定することはできない。現に新型コロナウイルスの流行が収まり始めた2022年には、待機学童数が再び増加傾向に転じたことから、さらなる政策を打ち出す必要があると言える。

図11 待機学童数の推移



厚生労働省 (2022) 『令和4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』
を基に筆者作成

第3節 問題意識

第1節で説明したように、近年、女性の社会進出は進み、女性の就業率は上昇している。しかし、30～39歳の年齢階級において女性の就業率は低下し、男性の就業率を大きく下回っている。その理由として、育児が女性の就業の妨げとなっている可能性が高い。

日本では、妊娠・出産から小学校入学までの女性の育児と仕事を両立させる仕組みの整備はすすんでいる一方、就学期の仕事と子育ての両立を支える政策が相対的に不足している。この問題に対して政府は『新・放課後子ども総合プラン』や児童福祉法改正などの改革を行っているものの、これらの政策が、働きたくても子育てのために働けない女性の就業に繋がっているかは未だ明らかとなっていないうえ、待機学童の増加が女性の就業の阻害要因になっているか明らかでないことが多い。

したがって本稿では、「待機学童問題が、母親の就業の阻害要因になっている」可能性を問題意識とし、地域の学童保育の利用可能性が女性の就業率上昇に影響するかを分析する。分析の結果を踏まえ、私たちがビジョンとする「育児をする女性が希望通り就業できる」ことを達成するため、待機学童問題を解消させる政策提言を検討する。

第 2 章 先行研究及び本稿の位置づけ

第 1 節 先行研究

本稿は、学童保育の利用拡大が小学生の子供を持つ母親の就業率にどのような影響を及ぼすかについて分析を行うものである。本稿に関連する研究として、女性の就業と子育て支援施設に関する以下のような研究が挙げられる。

海外における母親の雇用と学童保育の関係性を分析した研究として Felfe et al. (2016) が挙げられる。同論文は、スイスにおいて学童保育が母親の就業に及ぼす影響の因果効果を、サンプルを州境に限定することによって推定している。その結果、州における学童保育の強化によって女性のフルタイム雇用が 3.3 ポイント増加し、女性のパートタイム雇用が 2.7 ポイント減少したことが示された。一方、州による学童保育は男性の雇用に影響を与えなかったことが示唆されている。

日本において育児と母親の就業の関係について行われた研究としては、Asai et al. (2015) が挙げられる。同論文は、1990 年～2010 年の国勢調査から作成した都道府県別パネルデータを用いて保育の利用可能性が母親の就業率に及ぼす効果を推計した。分析の結果、都道府県の固定効果をコントロールすると保育所の利用可能性は母親の就業率に影響を与えないことを示した。その上で核家族世帯と三世帯世帯それぞれについて再度分析を行ったところ、三世帯世帯においては統計的に有意な結果は得られなかったものの、核家族世帯においては都道府県の固定効果をコントロールしても保育の利用可能性は母親の就業率に対して正に有意な効果があることを示した。同論文ではこの結果について、三世帯世帯においては保育所が核家族世帯へ移行するために利用され、母親の就業にはつながらなかった可能性を指摘している。

また、学童保育と女性の就業の関係を明らかにした論文として平河・浅田(2018)がある。同論文は学童保育の定員比率の増加が女性の就業率に与える影響を推定した。東京都の市区町村のパネルデータを用いた分析の結果、学童保育の定員比率の増加は 35～39 歳、40～44 歳の年齢階級の女性の就業率を有意に高める効果があることが明らかとなった。

表 1 先行研究まとめ

タイトル	筆者（年度）	分析の目的	研究結果	データソース
After-school care and parents' labor supply	Felfe et al. (2016)	学童保育は母親の就労を支援するか	放課後保育の強化は母親のフルタイム雇用を促進する	2010 Swiss structural survey (Strukturerhebung 2010)
Childcare availability, household structure, and maternal employment	Asai et al. (2015)	保育の利用可能性が母親の就業率に及ぼす影響を推計	保育所の利用可能性は母親の就業率を上昇させる効果を持つ	国勢調査 (1990年～2010年)
学童保育の拡大が女性の就業率に与える影響	平河・浅田 (2018)	学童保育の定員比率の増加が女性の就業率に与える影響を推定	学童定員比率の増加は女性の就業率を高める	東京都の市町村集計データ (1985年～2010年)

(筆者作成)

第2節 本稿の位置づけ

前節で紹介した先行研究では、就学前保育や就学後の学童保育が女性の就業に与える影響を明らかにしており、それぞれ保育サービスの提供が女性の就業を促進させることを示している。しかし、日本における女性の就業と学童保育についての研究は筆者の知る限り少なく、依然として研究の余地があると考えられる。

本稿の新規性は以下である。まず、本稿では全国の市区町村パネルデータを用いてより精緻な分析を行っている。また、2015年の児童福祉法改正に着目し、Differences-in-Differences 分析(DID 分析)を用いて学童保育の利用拡大が女性の就業率へ与える影響を因果的に推定した点においても貢献がある。

加えて、本稿は小学校高学年(4年生～6年生)に対しての学童保育の受け入れ拡大について取り上げていることや、待機学童数に着目して女性の就業率との関係を分析している点でも新規性がある。

表2 本稿と先行研究の比較

	分析対象	分析手法
Felfe et al. (2016)	スイス州境の地域	操作変数法
Asai et al. (2015)	全国の都道府県	二元固定効果モデル
平河・浅田 (2018)	東京都のみ	加重ロジスティック回帰
本稿	全国の市区町村	DID 分析

(筆者作成)

第3章 市区町村データを用いた実証分析

第1節 分析の概要

第1項 分析の枠組み

本稿では市区町村パネルデータを用い、市区町村ごとの待機学童の有無に着目した分析を行うことで、対象学年拡大に伴う学童保育利用可能性の拡大が母親の就業へ与える影響を明らかにする。

具体的に、本分析では、2015年度の児童福祉法改正により、小学4～6年の児童が新たに放課後児童クラブの対象に追加されたことを政策変更にご利用しDID分析を行う。このような対象学年の拡大は、それ以前は学童保育を利用できなかった学年の児童が受け入れられるようになったという点で、学童保育の利用可能性の拡大であるとみなせる。

待機学童が2014年度に発生しておらず、学童保育への需要が増大した2015年度でも待機学童がいなかった自治体では、新たに対象となった小学4～6年の児童を受け入れられた可能性が高い一方、2014年度以前にすでに待機学童が発生している自治体は新たに対象となった小学4～6年の児童を受け入れられた可能性が低いため、2015年度の対象児童の拡大の効果が実質的になかった可能性が高いと考えられる。本稿では、このような受け入れ状況の差異を区別するために、全国の自治体を待機学童の有無に着目したトリートメントグループとコントロールグループに分類する。

1つ目のグループは2014年度・2015年度ともに待機学童数ゼロを達成した自治体で、トリートメント1グループと呼ぶ。このグループに属する自治体では、増加した学童保育の需要全てに対応できたため、学童保育の利用可能性拡大に成功し、コントロールグループと比較した時に、大きな就業率の上昇が期待できる。

2つ目のグループは、2014年度は待機学童数がゼロであったが、2015年に待機学童が観察された自治体であり、トリートメント2グループと設定する。つまり、学童保育を必要とする一部の子どもに対しては受け皿を用意できなかった自治体であり、トリートメント1グループと比較した時の母親の就業率の増加は小さいと思われる。また、2015年になると待機学童が発生したことから、2020年も待機学童が生じている可能性が高い。よって2020年においては、トリートメント2グループとコントロールグループの間で女性の就業率に有意な差は見られないと予想できる。

3つ目のグループは、2014・2015年度ともに待機学童が観察されている地域であり、コントロールグループと呼ぶ。この自治体では、もとより学童保育の受け皿を用意できていなかったため、学童保育の利用可能性拡大に失敗しており、新たに子どもを預け入れたことによる母親の就業率の増加は3つのグループの中で最も小さいと考えられる。

表3 待機学童の有無による自治体のグループ分け

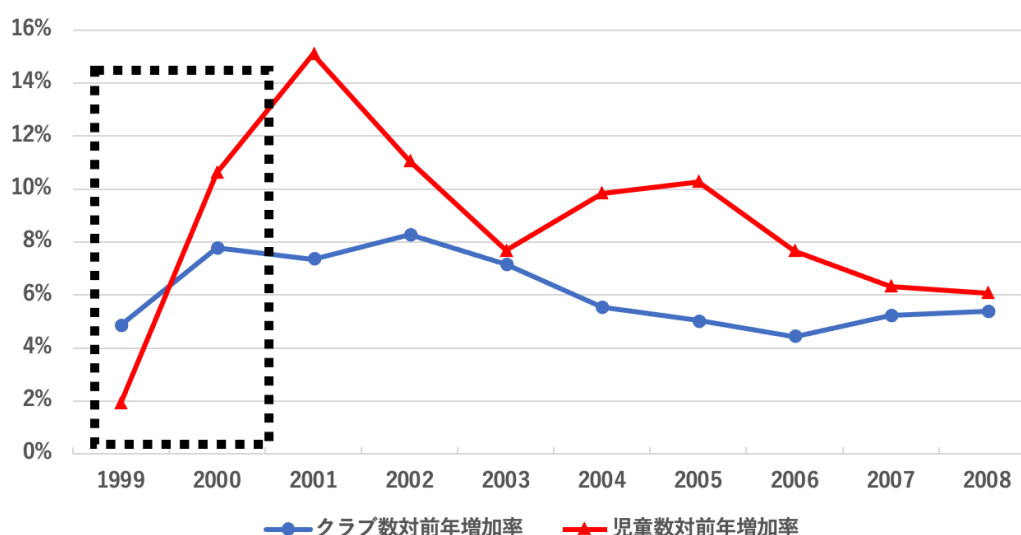
グループ名	待機学童		予想される就業率の変化 (コントロールと比較)		
	2014	2015	2005～2010	2015	2020
トリートメント1	いない	いない	変化なし	正に有意	正に有意
トリートメント2	いない	いる	変化なし	正に有意	変化なし
コントロール	いる	いる	-	-	-

(筆者作成)

第2項 使用するデータについて

データは2005年度から2020年度の1741市区町村のパネルデータを用いた。データの期間を以上のように絞ったのは、1998年4月に学童保育が法制化され、2000年ごろにかけて学童保育の整備が進んだという政策介入の効果を除くためである。実際に図12を見ると、1999年では対前年度比で2%ほどの増加であった登録児童数が、2000年になると急増していることが確認できる。これによって女性の就業率が増加すると、我々の分析の焦点である2015年の児童福祉法改正とは異なる政策介入の効果を拾ってしまうため、分析は2005年以降のデータを使っている。

図12 クラブ数及び登録児童数の対前年増加率の推移



厚生労働省(2010)『平成22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(5月1日現在)』を基に筆者作成

分析では固定効果モデルを採用するため、市町村ごとの系列相関に対処し、市区町村でクラスターリングを行ったクラスターロバストな標準誤差を用いる。また、学童保育利用拡大ダミーの作成に必要な各市区町村の待機学童数のデータは、こども家庭庁よりご提供いただいた。

本稿では、焦点である女性の就業率を分析するため、国勢調査から得られる女性就業者数のデータを使用した。国勢調査では、就業者¹⁹が「主に仕事」・「家事のほか仕事」・「通学のかたわら仕事」・「休業者」に分類されているが、本分析において学童保育利用拡大の影響を受けるのは「主に仕事」と答えた人だと考えられる。これは、元々は就業をしていなかった人や家事・育児の合間に仕事をしていた人が、子どもを放課後児童クラブに預け入れることで、日中は仕事に専念できるようになると考えられるためである。また、国立社会保障・人口問題研究所(2023)『人口統計資料』によれば、1990年代後半から2020年にかけて母親の平均的な第1子出産年齢は29～31歳で推移している。さらに、厚生労働省(2022)『国民生活基礎調査』によると、今回の分析の対象である学童期(6～11歳)の子どもを持つ母親の9割以上は、30～49歳であるとわかった。そのため、今回は分析対象となる女性の年齢を30～49歳に限定した。

第3項 使用するモデルについて

2014年以前から待機学童がいた地域とそれ以外の地域では、2015年の児童福祉法改正を機に対象が拡大された小学4～6年生の受け入れ状況に差が生じると考えられる。このような学童保育の利用拡大が、女性の就業率に与える影響を推定するために、以下のモデル式を分析する。

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 D_{it} + \mathbf{X}'_{it} \boldsymbol{\Gamma} + \theta_i + \mu_t + \varepsilon_{it}$$

$i(=1\sim1741)$ は全国の市区町村を、 $t(=2005, 2010, 2015, 2020)$ は、分析対象年を表す。また、 β_0 は定数項、 D_{it} は学童保育利用拡大ダミー(表4)、 $\mathbf{X}'_{it}$ はコントロール変数のベクトルを示す。 θ_i は各市区町村の固定効果、 μ_t は t 年の年固定効果、 ε_{it} は誤差項である。 Y_{it} は被説明変数を指し、前述した通り下記のように定義する。

$$\text{就業率(30～49歳)} = \text{女性の就業者数(30～49歳)} / \text{女性人口(30～49歳)}$$

表4 学童保育対象拡大ダミーについて

学童保育対象拡大ダミー	
介入後ダミー×Treatment1ダミー	政策介入後(2015年以降)かつトリートメント1グループなら1、それ以外なら0をとるダミー
介入後ダミー×Treatment2ダミー	政策介入後(2015年以降)かつトリートメント2グループなら1、それ以外なら0をとるダミー

(筆者作成)

¹⁹ 就業者の定義については、付録表10にて解説する。

表 5 はコントロール変数の一覧と基本統計量である。人口の変動が就業率に与える影響を加味するため、市区町村ごとの人口をコントロールした。また地域の産業構造による女性の就業への影響を考慮するため、第 2 次・第 3 次産業従事者比率をコントロールする。

次に、子どもの育児と女性の就業との関係をコントロールするため、年少人口比率と三世帯世帯比率を利用する。年少人口比率が高いほど育児をする女性が増えるため女性の就業率は低くなると考えられるが、一方で、三世帯世帯比率が高ければ、子どもの育児を親に任せることができる女性が多くなるので、女性の就業率は高くなると考えられる。その他にも、女性の就業選択に関わる要因をコントロールするため有配偶率と最低賃金を利用する。配偶者のいる女性は、夫の収入から非労働所得を得られるため、有配偶率が高い地域ほど女性の就業率は低くなると予測できる。また、最低賃金が高い地域では就業を選択する女性も増えると考えられる。

表 5 基本統計量とデータ出典

変数名	観測数	平均	標準偏差	出典
人口	6,925	73,502	186,914	国勢調査
最低賃金	6,925	737	92	国勢調査
女性有配偶率 (30 歳から 49 歳)	6,925	0.709	0.061	国勢調査
年少人口比率	6,925	0.060	0.012	国勢調査
3 世代世帯比率	6,925	0.109	0.074	国勢調査
第 2 次産業従事者比率	6,925	0.167	0.070	国勢調査
第 3 次産業従事者比率	6,925	0.696	0.102	国勢調査
女性就業率	6,925	0.681	0.117	国勢調査
女性就業率 (主に仕事)	6,925	0.533	0.111	国勢調査
女性就業率 (家事の傍ら仕事)	6,925	0.182	0.055	国勢調査
女性就業率 (主に通学)	6,925	0.001	0.001	国勢調査
女性就業率 (休業者)	6,925	0.016	0.007	国勢調査

(筆者作成)

第 4 項 検証仮説

仮説 (I) : 2015 年度の法改正に伴い増加した入所希望児童の受け入れに対応できた自治体では、そうでない自治体と比較して女性の就業率の増加が見られる。

2015 年度の児童福祉法改正で学童保育の対象学年が拡大され、同年以降、小学 4 年以降を中心とした小学生の学童保育の利用は急増している。また、前述した通り、学童期の子どもを抱える家庭の親にとって、学童保育の存在は子育てと仕事の両立に重要な役割を果たす。このため 2014 年時点で待機学童が存在せず、2015 年以降増加した学童の申し込みに対して十分な受け皿を用意できた自治体では、母親の就業率の増加が考えられる。この仮説に対しては分析 (I) で、各トリートメントグループとコントロールグループで、女性就業率を被説明変数に置き DID 分析を行う。仮説通りならば、2015 年以降

では政策介入の効果が有意に現れる。しかし、トリートメント2グループは2015年以後に待機学童が発生し、コントロールグループと同様の状況が観察されることから、2020年の効果は有意に現れないと予測できる。

**仮説(Ⅱ)：就業者のうち学童保育の利用可能性拡大の影響を受けるのは、
「主に仕事」と答えた女性である。**

本稿で問題意識としているのは、就業意欲があるにもかかわらず、子どもを預けることができないために、仕事ができない・仕事に専念できない女性である。子どもを学童保育に預けることによって、日中は仕事に専念できるようになる女性が多くなると考えられるので、学童保育の利用可能性拡大は「主に仕事」と答える女性の就業率を上昇させると予測できる。この仮説を検証するために、分析(Ⅱ)で国勢調査上の「主に仕事」・「家事のほか仕事」・「通学のかたわら仕事」・「休業者」をそれぞれ被説明変数においてDID分析を行う。我々の仮説通りであれば、「主に仕事」と答えた就業者以外に、学童保育の利用可能性拡大の効果は見られないと考えられる。

第2節 分析の結果と解釈

第1項 分析(I)の結果と解釈

トリートメント1グループとコントロールグループの分析・イベントスタディ²⁰の結果については表6・図13に、トリートメント2グループとコントロールグループの結果については表7・図14にまとめている。どちらの分析でも、我々の仮説通り学童保育利用拡大ダミーが女性の就業率に正に影響を与えていることがわかる。またその他の変数についても概ね予想通りの結果が得られた。

DID分析の係数の大きさをみると、トリートメント1グループについての分析結果とトリートメント2グループについての分析結果それぞれから、新たに小学4年～6年生の児童を完全に受け入れられることができた自治体と小学4年～6年生の児童を受け入れた結果待機学童が発生してしまった自治体のそれぞれで30～49歳の女性の就業率が0.8%以上上昇したことがわかった。この分析結果は、学童保育の受け入れ拡大が女性の就業率の増加につながることを示す一方、待機学童の発生がその後の女性の就業率に与える影響については明らかにしていない。また、平行トレンドの仮定が成り立っていない場合にはDID分析は誤った分析結果を示すことになる。これらの問題に対応し、以下では時系列的な政策効果の変化を分析できるイベントスタディの結果を見ていく。

トリートメント1グループとコントロールグループのイベントスタディの分析結果では、政策介入前の就業率の平行トレンドの仮定が満たされていることがわかり、DID分析で示された2015年以降の就業率の上昇は政策介入によるものだということがわかる。また、イベントスタディの係数の大きさから学童保育の利用可能性の拡大が就業率を概ね1%程度引き上げているということも示唆される。

トリートメント2グループとコントロールグループについての分析結果でも、政策介入前の平行トレンドの仮定は満たされていることがわかり、2015年の政策効果も有意に現れていることがわかる。しかし、トリートメント1グループに関する分析結果と異なり、この分析結果では2020年において政策介入による効果は有意に見られない。そのため、2015年以降に待機学童が発生したトリートメント2グループにおいては、学童保育の受入年齢拡大が女性の就業率に与える影響についての長期的な効果がなかったと言える。

この結果は、トリートメント2グループにおいて、2015年以降の学童保育の受け皿の状況は、コントロールグループと類似している可能性が高く、新たな児童の受け入れが進まないという仮説と整合的な結果となっている。このことから待機学童がいるということは、地域において新たな学童の受け入れが進まず、女性の就業の阻害要因となっていると考えられる。

²⁰ 本稿では、イベントスタディの波線は95%の信頼区間を示す。

表 6 政策介入と女性の就業率の関係(トリートメント1 とコントロール)

	女性就業率		
	固定効果なし	固定効果あり	二元配置固定効果
	(1)	(2)	(3)
介入後ダミー × Treatment1 ダミー	0.023** (0.007)	0.027** (0.004)	0.008** (0.002)
有配偶率	-0.112** (0.032)	0.069 (0.042)	-0.161** (0.036)
年少人口比率	-1.418** (0.159)	-0.142 (0.208)	0.097 (0.169)
人口	-9.116e-08** (1.522e-08)	-1.342e-06** (3.367e-07)	-1.610e-07* (8.095e-08)
最低賃金	4.196e-04** (2.900e-05)	0.002** (2.375e-05)	-4.169e-04** (4.445e-05)
第2次産業従事者比率	-0.119** (0.021)	0.911** (0.056)	-0.042 (0.043)
第3次産業従事者比率	-0.200** (0.016)	0.742** (0.026)	-0.070** (0.025)
3世代世帯比率	0.476** (0.022)	-0.190** (0.052)	0.345** (0.041)
観測数	5862	5862	5862
自由度修正済み決定係数	0.298	0.845	0.929
市区町村固定効果		X	X
年固定効果			X

+ p < 0.1, * p < 0.05, ** p < 0.01

* 括弧内は市町村コードでクラスターリングしたクラスター構造に頑健な標準誤差を示す。

(筆者作成)

図 13 イベントスタディ | 政策介入と女性の就業率の関係

(トリートメント1 とコントロール)



(筆者作成)

表 7 政策介入と女性の就業率の関係(トリートメント2 とコントロール)

	女性就業率		
	固定効果なし	固定効果あり	二元配置固定効果
	(1)	(2)	(3)
介入後ダミー × Treatment2 ダミー	0.019+ (0.010)	0.020** (0.005)	0.008** (0.003)
有配偶率	-0.226** (0.066)	0.440** (0.113)	0.050 (0.070)
年少人口比率	-1.118** (0.306)	-1.995** (0.557)	-1.019** (0.294)
人口	-9.393e-08** (1.868e-08)	-1.120e-06** (2.962e-07)	-6.724e-08 (1.040e-07)
最低賃金	2.084e-04** (4.493e-05)	0.002** (4.184e-05)	-3.795e-04** (5.399e-05)
第 2 次産業従事者比率	-0.019 (0.058)	1.250** (0.136)	-0.116 (0.086)
第 3 次産業従事者比率	-0.120** (0.043)	0.605** (0.047)	-0.222** (0.037)
3 世代世帯比率	0.735** (0.056)	-1.017** (0.136)	0.116+ (0.068)
観測数	1592	1592	1592
自由度修正済み決定係数	0.306	0.861	0.946
市区町村固定効果		X	X
年固定効果			X

+ $p < 0.1$, * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

* 括弧内は市区町村コードでクラスタリングしたクラスター構造に頑健な標準誤差を示す。

(筆者作成)

図 14 イベントスタディ | 政策介入と女性の就業率の関係
(トリートメント2 とコントロール)



(筆者作成)

第2項 分析(Ⅱ)の結果と解釈

分析(Ⅱ)では学童保育の受け入れ拡大の影響をより正確に捉えるために、学童保育の受入が進んだトリートメント1グループとコントロールグループのみに分析対象を絞り、国勢調査で就業者のうち「主に仕事」・「家事のほか仕事」・「通学のかたわら仕事」・「休業者」と回答した者の就業率をそれぞれ被説明変数においてDID分析を行った。

各区分を被説明変数に置いた分析結果は表8に、イベントスタディの結果は図15・図16・図17・図18にまとめている。これらの分析では分析の頑健性を考慮し、時間固定効果と個体固定効果を考慮した二元配置固定効果モデルのみを分析結果として示している。

「主に仕事」と答えた就業者の結果を見ると、学童保育利用拡大ダミーが正に有意に影響し、イベントスタディからは、就業者全体で見た時よりも平行トレンドの仮定が強く満たされていることがわかる。その他の区分について、「家事のほか仕事」・「通学のかたわら仕事」と答えた就業者に対しては、学童保育利用拡大ダミーが有意に影響することなかった。負に有意に影響を与えている「休業者」については、イベントスタディの結果を見ると平行トレンドの仮定が満たされていないため、その効果が政策介入によるものだと断言できない。

以上の結果から、学童保育の利用拡大が影響を与えるのは、短時間労働を行う「家事のほか仕事」や「通学のかたわら仕事」と答えた就業者ではなく、より長時間の労働を行う「主に仕事」と答えた女性就業者であるとわかる。DID分析の係数をみると、「主に仕事」を行うと答えた女性の就業率は学童保育の受け入れ拡大により1.1%上昇するということがわかり、分析(I)での二元配置固定効果モデルによる分析結果の0.8%という結果と比べて、より強い効果が得られている。これは、分析(I)では被説明変数が就業者全体となっており、政策効果のある「主に仕事」と回答した就業者以外に政策効果のない就業者に対する効果も捉えてしまっている一方、分析(Ⅱ)では政策効果のある「主に仕事」と回答した就業者のみを被説明変数として利用できているためと考えられる。また、イベントスタディの係数をみると、学童保育の受け入れ拡大の効果は年々増加していることがわかり、学童保育が拡大した地域での女性の就業意欲の増加と学童保育の利用の増加を反映していると考えられる。

表 8 政策介入と女性の就業率(区分 n;30～49 歳)の関係(トリートメント 1 とコントロール)

	女性就業率 (区分n; 30~49歳)			
	主に仕事	家事のほか仕事	通学のかたわら仕事	休業者
介入後ダミー × Treatment1 ダミー	0.011** (0.002)	-0.001 (0.001)	0.000 (0.000)	-0.001** (0.000)
有配偶率	-0.285** (0.038)	0.143** (0.024)	-0.003* (0.001)	0.027** (0.008)
年少人口比率	-0.171 (0.160)	0.497** (0.099)	0.001 (0.005)	-0.031 (0.029)
人口	-3.636e-07** (8.616e-08)	-5.334e-08 (4.100e-08)	-2.569e-09+ (1.683e-09)	4.071e-08** (1.158e-08)
最低賃金	-1.362e-04** (4.861e-05)	3.462e-05 (3.431e-05)	-3.847e-06** (1.301e-06)	-3.808e-05** (7.169e-06)
第 2 次産業従事者比率	0.142** (0.050)	-0.070* (0.030)	-0.003+ (0.002)	-0.008 (0.010)
第 3 次産業従事者比率	-0.020 (0.023)	-0.034* (0.016)	-0.002* (0.001)	0.001 (0.004)
3 世代世帯比率	0.350** (0.049)	0.009 (0.032)	-0.001 (0.002)	-0.024** (0.008)
観測数	5862	5862	5862	5862
自由度修正済み決定係数	0.940	0.870	0.178	0.494
市区町村固定効果	X	X	X	X
年固定効果	X	X	X	X

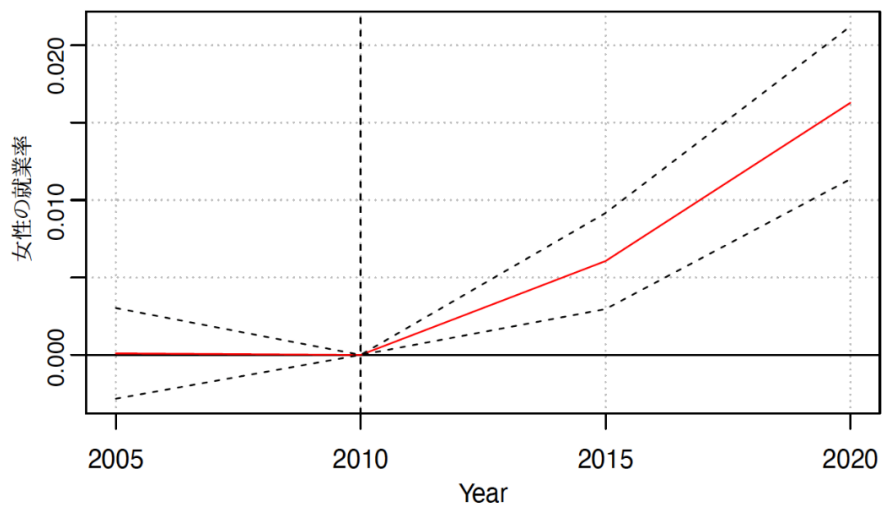
+ p < 0.1, * p < 0.05, ** p < 0.01

* 括弧内は市町村コードでクラスターリングしたクラスター構造に頑健な標準誤差を示す。

* 表は二元配置固定効果モデルの結果を表す。

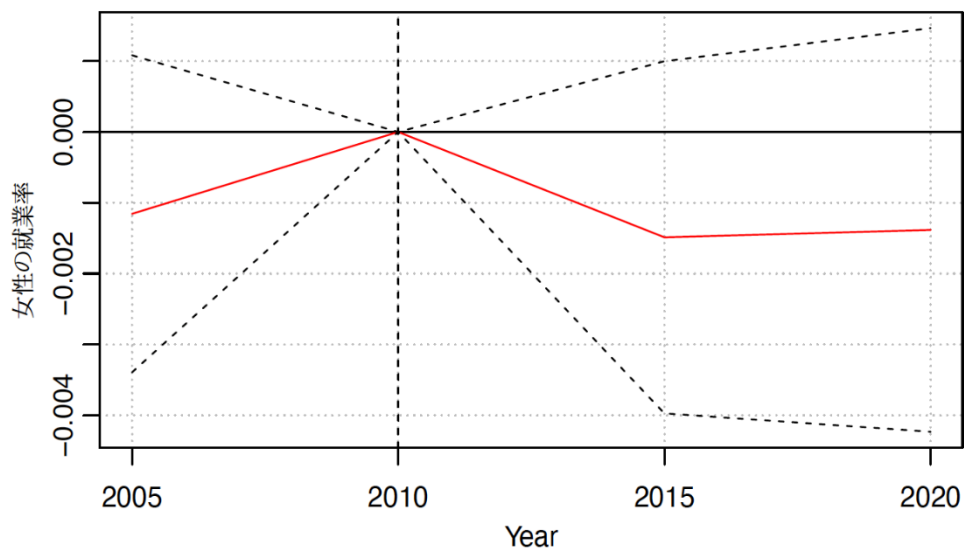
(筆者作成)

図 15 イベントスタディ | 政策介入と女性の就業率(主に仕事)の関係
(トリートメント 1 とコントロール)



(筆者作成)

図 16 イベントスタディ | 政策介入と女性の就業率（家事のほか仕事）の関係
（トリートメント1とコントロール）



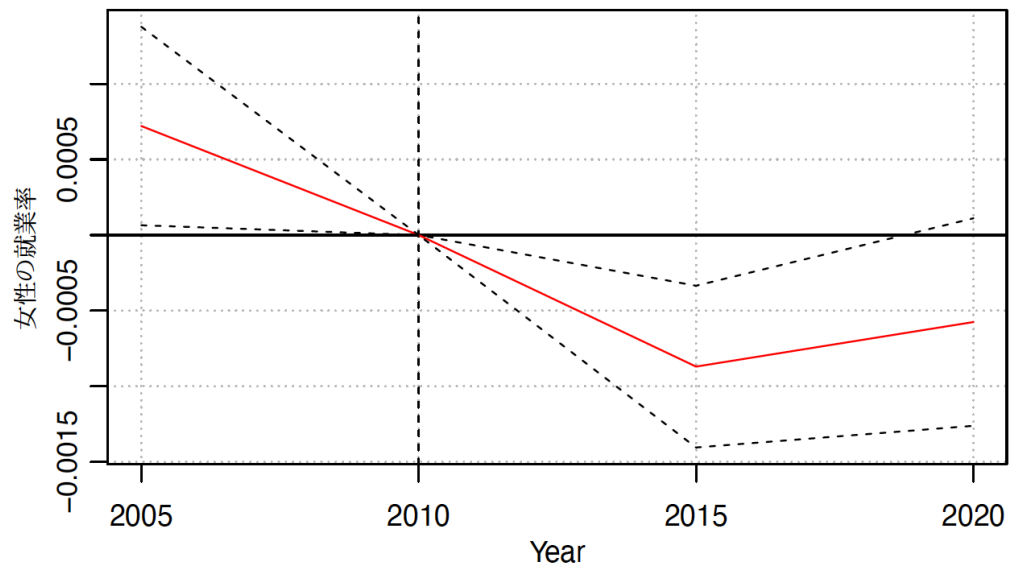
（筆者作成）

図 17 イベントスタディ | 政策介入と女性の就業率（通学のかたわら仕事）の関係
（トリートメント1とコントロール）



（筆者作成）

図 18 イベントスタディ | 政策介入と女性の就業率（休業者）の関係
（トリートメント1とコントロール）



（筆者作成）

第 4 章 政策提言

第 1 節 現行の政策の問題点（聞き取り調査より）

政策提言を行うにあたって、現在の政策の課題を理解し、分析結果の解釈を正確に行うため、聞き取り調査を行った。聞き取り調査は表 9 にまとめた調査先にご協力のもと、実施させていただき、こども家庭庁や全国学童保育連絡協議会といった国レベルの視点から市区町村や地域の社会福祉協議会など現場レベルの視点まで複眼的な視点からの話を伺うことができた。

表 9 聞き取り調査先一覧

聞き取り調査先	日付	聞き取り調査先	日付
全国学童連絡協議会	2023 年 10 月 6 日	こども家庭庁	2023 年 10 月 27 日
習志野市役所	2023 年 10 月 16 日	小平市立第五小学校 学童クラブ	2023 年 11 月 1 日
小平市役所	2023 年 10 月 18 日	千葉市保育士・保育 所支援センター	2023 年 11 月 2 日
市川市役所	2023 年 10 月 23 日	国分寺市役所	2023 年 11 月 8 日
市川市社会福祉協議 会	2023 年 10 月 23 日	東京都保育人材・保 育所支援センター	2023 年 11 月 8 日
株式会社明日葉	2023 年 10 月 23 日		

（筆者作成）

これらの聞き取り調査の結果、学童保育の受け入れ拡大の阻害要因は主に人材の確保と場所の確保の 2 点であることがわかった。

人材確保の問題として、現在の政策で行われている支援センターと放課後児童クラブとの連携は、行っている地域と行っていない地域があり、取り組みに差があることが問題として挙げられる。また、人材確保に関して、放課後児童支援員になるための、放課後児童支援員認定資格研修の開催回数が足りていないことが判明した。そのため、放課後児童支援員を希望する人が希望したタイミングで資格の取得ができず、働く場合にも資格を取る予定の放課後児童支援員として働くことになる。その場合、資格を持たずに放課後指導員として働くことに不安を感じてしまい、放課後児童支援員として働くことを諦めてしまう恐れがあるほか、学童保育の質の低下にもつながりかねない。

次に場所の確保について、現在の政策では新規の放課後児童クラブの設置場所として、主に余裕教室、空き家等の学校敷地外施設、プレハブの 3 点のみであることが問題であり、さらにそれぞれの場所について課題があると考ええる。

余裕教室に関しては、聞き取り調査を行わせていただいた多くの調査先から、利用したいが教室が空いていないという意見をいただいた。その理由としては、近年、少人数学級化が進んでいることによる教室需要の高まりや、特別支援学級の増加、また学区内でのマンション等の建設により児童数が増加していることが挙げられた。

空き家等の学校敷地外施設については、学校施設外に放課後児童クラブを設置することで、小学校と放課後児童クラブとの間に距離が生まれ、放課後児童クラブまでの安全性を確保することが難しくなる可能性がある。また、待機学童数の多い都市部では、地価が高値であり、放課後児童クラブ設置の費用が多くかかってしまうことも問題であると考えられる。

最後にプレハブについては、新規に建設が進められている。プレハブ建設の際、市の保有する土地に建てる場合には国から補助が出るのに対し、市の保有しない土地にプレハブを建設する際には補助を受けることができないことが判明した。その場合は空き家等の利用と同様に費用面で大きな負担がかかってしまうことが問題であると考えられる。また、小平市ではすでにプレハブを建設できる土地がないと判明した。このことから、待機学童数の多い都市部ではすでにプレハブを建設できる土地がない可能性があると考えられる。

第2節から、聞き取り調査より明らかとなった現行の政策の問題点を考慮し、待機学童問題を解消し、最終的に女性の子育てと仕事の両立を実現するための政策を提言する。

第2節 政策提言の方向性

第3章で行った分析より、待機学童の問題が解消されると、女性の就業率が上がるということが明らかとなった。そのため、女性の就業率の向上には放課後児童クラブの拡充により待機学童問題を解消する必要がある。また聞き取り調査の結果により、入所を希望する全ての児童を受け入れるために、場所の確保と人材確保の2つの面からアプローチする必要性がわかった。以上の結果から下記の3つの政策提言を行う。

【場所の確保に対する政策】

政策提言Ⅰ 民間事業者が設置し、運営を行う放課後児童クラブの誘致

【人材の確保に対する政策】

政策提言Ⅱ 事業者と潜在保育士のマッチング

政策提言Ⅲ 放課後児童支援員認定資格研修のオンライン化の拡充

まず、放課後児童クラブを実施する場所の確保として、政策提言Ⅰは、放課後児童クラブを設置及び運営を行う民間事業者の誘致である。次に、放課後児童クラブを運営する人材の確保のために、2つの政策提言を行う。本稿では特に、潜在保育士に着目した人材確保策を提言する。政策提言Ⅱは、潜在保育士が放課後児童クラブの指導員になるために必要な研修のオンライン化を拡充させることである。また、政策提言Ⅲは、潜在保育士が働く場所を探す際に、放課後児童クラブとマッチングができる環境の整備である。

第3節 場所の確保に向けた政策

－民間事業者が設置・運営を行う放課後児童クラブの誘致－

- ・提言内容

民設民営の放課後児童クラブ²¹の誘致を提言する。誘致する放課後児童クラブに対しては、自治体が設定する条件を課すとともに、開設や運営にかかる補助金を拠出する。

- ・提言先

提言対象は、市区町村である。

- ・提言の詳細

現在、学童保育を実施する場所確保のために、空き家や余裕教室の活用・プレハブの建設を主とした政策が実施されている。しかし、聞き取り調査の結果、3つそれぞれに問題があるとわかったため、本稿では民設民営の放課後児童クラブの誘致を提言し、誘致までの具体的な流れや政策の効果について述べる。

まず、放課後児童クラブの募集に際し基準を設ける。具体的には、利用料金の上限や法律で定められている放課後児童クラブの設置基準を遵守すること、児童の安全を確保するための送迎サービスの実施などが考えられる。このような募集に対して、民間事業者からの申請があった場合、自治体は審査を行った上で放課後児童クラブの運営を許可し、開設や運営にあたる補助金を拠出する。地域の住民に対しては、必要に応じて学校を介した放課後児童クラブの紹介を行い、利用促進を図る。民設民営の放課後児童クラブは、18時以降の延長保育や習い事の側面を有したサービス等、独自のサービスを展開しているところが特徴である。したがって、利用者は民間クラブへ子どもを預け入れることで、自治体が運営する学童保育では提供することのできないサービスも享受できる（図19）。

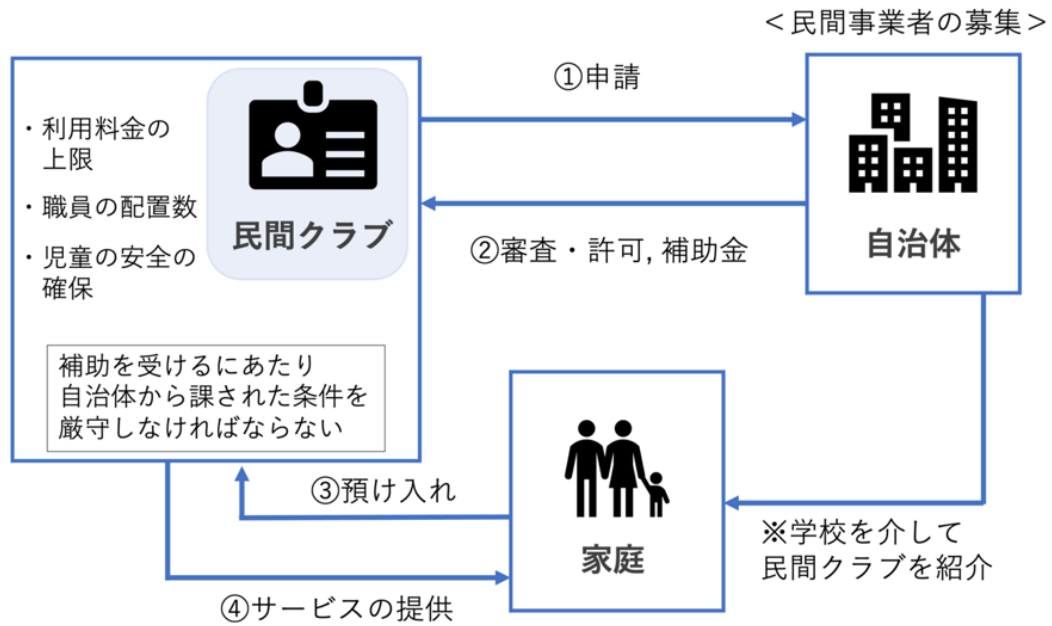
以上のように民間の放課後児童クラブを誘致することで、自治体は学童保育の質を担保しつつ、学童保育の受け皿の拡大を進めることができる。さらに分析結果の結果を踏まえると、民間事業者の誘致により待機学童問題が解消した自治体では、女性の就業率の上昇も期待される。

- ・実現可能性

小平市への聞き取り調査から、実際に民設民営の学童クラブの誘致で受け皿の確保が進んでいることが分かっている。加えて、大阪市、西宮市といった多くの市区町村で実施されている。したがって、今後も学童保育に対する需要が拡大すると予想される地域では、民間の参入も考えられるため、実現可能性は大いにある。

²¹ 民設民営の放課後児童クラブとは、民間事業者が基本的に保育料を財源として自ら設置や運営を行う放課後児童クラブを指す。

図 19 民設民営放課後児童クラブ誘致の仕組み



(筆者作成)

第4節 人材確保に向けた政策

第1項 潜在保育士に着目した理由

本稿では、放課後児童クラブの人材を確保するために潜在保育士に着目をする。着目する理由として、3点挙げられる。

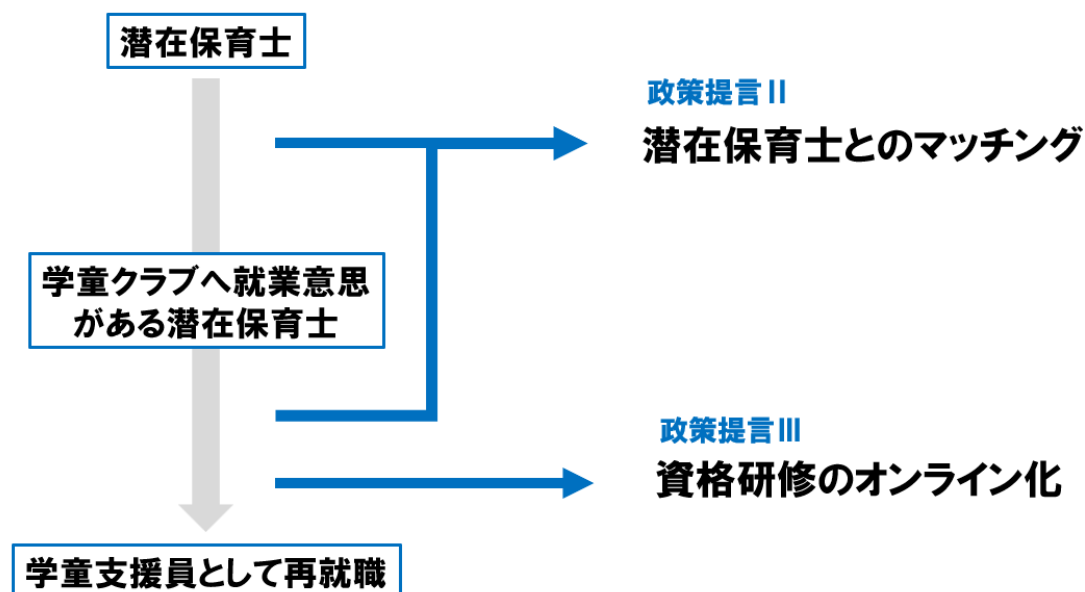
1点目として、潜在保育士の数の多さを挙げる。厚生労働省（2022）によると、潜在保育士数は約102万人である。また、厚生労働省（2017）を見ると、保育士資格を有するハローワーク求職者のうち、約半数が保育士資格を活用した職種への就職を希望している。このような保育士資格を有する者に対して、放課後児童クラブで働くという選択肢を増やすことができれば、人材確保ができる可能性が高い。

2点目として、保育士のスキルを放課後児童クラブで活かすことができるからである。聞き取り調査によると、保育所で培った子どもたちへの接し方や、保護者への対応といったことが放課後児童クラブで活かすことができることがわかった。このように、保育所で培ったスキルを活かすことができるため、他の人材と違って技術面の心配は小さいと考えられる。

3点目として、現状の政策では、すでに放課後児童クラブへ就業意志のある潜在保育士にしかアプローチできていないからである。さらなる人材を確保するためには、放課後児童クラブで働くことを想定していない潜在保育士に対して、放課後児童支援員という新たな選択肢を提供することも有効であると考えられる。つまり、潜在保育士に対する政策についてもまだ不十分であり、提言を行う余地がある（図20）。

これらの理由から、本稿では潜在保育士に着目し政策提言を行う。

図20 人材確保に関する政策提言イメージ



（筆者作成）

第2項 放課後児童クラブと潜在保育士のマッチング

・提言内容

保育士・保育所支援センター（以下「支援センター」）が潜在保育士に対して提供する求人情報に、放課後児童クラブの求人情報（労働条件、資格等の掲示）を加えることを地方自治体に義務付ける。また、支援センターが行っている連携、調整等を放課後児童クラブとも同様に行う。

・提言先

提言対象は、厚生労働省及び各都道府県、地方自治体である。

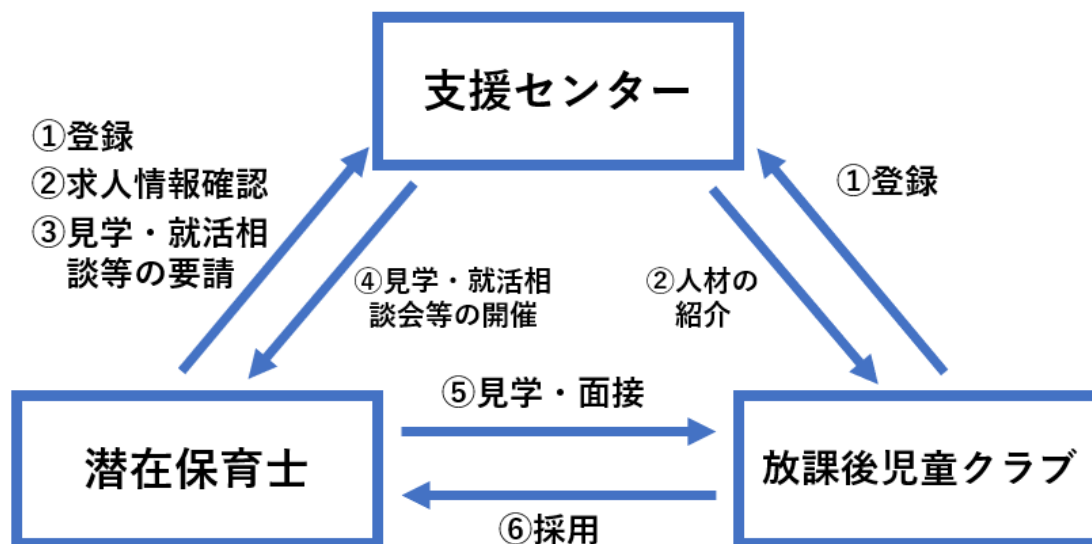
・提言の詳細

現在、各都道府県や政令指定都市、中核市では、厚生労働省から依頼された「保育士・保育所支援センター設置運営事業」の実施をしている。この事業において、支援センターは保育人材確保のため、潜在保育士に向けて保育所等への就職支援や就職の斡旋を行っている。具体的な内容として、潜在保育士と保育所はそれぞれ支援センターへ登録を行い、支援センターは必要に応じて、就活相談会等の開催や見学案内を行う。その結果、潜在保育士と保育所のつながりが強まり、潜在保育士が保育士として就職することができる。このような潜在保育士と保育における保育人材確保のための取り組みは、46都道府県68か所で実施されており、全国的に潜在保育士が保育資格を生かしながら働くことができる環境づくりが進んでいる。

この支援センターとの連携による潜在保育士と事業所とのマッチング事業は、放課後児童クラブとも行われているが、現在の支援センターの取り組みは保育所と潜在保育士を繋ぐことが主となっており、放課後児童クラブと潜在保育士を結びつける支援センターは、一部を除いてほとんど実施されていない。第1章において前述したように、保育士資格を持つ者であれば比較的簡単に放課後児童支援員認定資格を手に入れることができる。したがって、上記のマッチングシステムを放課後児童クラブにも展開することで、支援センターが潜在保育士と放課後児童クラブを積極的に繋ぐ架け橋となり、放課後児童クラブの人材を確保することができると考えられる。

また、潜在保育士にとって、保育士以外に就職先の選択肢を広げることができる。東京都福祉保健局（2022）によると、保育士として就業した者が退職した理由として、業務量が多い、労働時間が長いことが挙げられている。さらに聞き取り調査より、短時間での就業を希望する潜在保育士が多数いることもわかった。以上より、保育所等は朝から夜まで働く必要がある一方、学童クラブでは放課後の時間から働くことができ、短い時間の労働が可能になる。支援センターと潜在保育士とのマッチングをすることで、潜在保育士のニーズを満たしつつ、放課後児童クラブの人材不足解消につながる（図21）。

図 21 マッチングの仕組み



(筆者作成)

・実現可能性

これまで行ってきた、保育所とのマッチング事業の仕組みを参考にすることができる。他、千葉県の支援センターでは、すでに放課後児童クラブへの斡旋事業も行っている。したがって、この事例を参考に全国的に展開することができると考えられるので、実現可能性は高いと言える。

第 3 項 放課後児童支援員認定資格研修のオンライン化の拡充

・提言内容

放課後児童支援員認定資格研修（以下、資格研修）を、対面だけでなく、オンラインでも受講できるようにすることである。放課後児童支援員認定資格は、資格取得の条件として、実施主体である都道府県によって決められた研修を受講しなければならない。研修は数日にわたって行われるが、その研修を対面で行うという選択肢以外にも、オンラインで受講できるよう提言する。

・提言先

厚生労働省

・提言の詳細

聞き取り調査から、放課後児童支援員認定資格を習得するための研修が足りていないことが明らかになった。この状況は、放課後児童支援員を増やす機会が失われている。そこで、資格を取得する際の座学で行われる研修や試験を、オンライン化する。つま

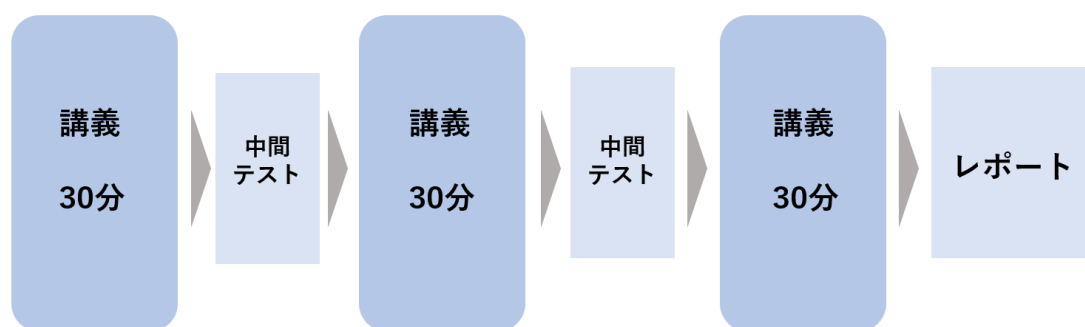
り、場所や時間を問わず受講することができる環境を整備することで、資格を取得する機会を増やし、放課後児童支援員人材の確保ができると考える。さらに、第1章で前述したように、保育士資格を持っていることで、この研修を一部免除することが可能である。よって、潜在保育士にとって、低負担で放課後児童支援員認定資格を取得することができ、前項で提言をした放課後児童クラブと潜在保育士とのマッチング事業の一助となることができる。また、保育士以外にも、社会福祉士など指定されている資格を保持している者も、研修の一部が免除される。したがって、この提言が実行された際には、研修の機会不足という課題が解消され、潜在保育士を含む、多くの人材の確保が可能になる。

・実現可能性

実際に、自動車免許を取得する際の座学の学科の講義や試験の一部、自動車免許の更新時の講義がオンラインで受講できることになっている。このことから、同様のシステムを導入することで、放課後児童支援員の資格取得の際に、座学の講義や試験をオンライン化することは実現可能性が高いと考えられる。加えて、一部の都道府県では、実際オンラインでの研修が行われている。実施されている都道府県での取り組みを参考にできるので全国で実施することは可能であると考ええる。

また、オンラインでの受講により放課後児童支援員の質の低下が危惧される。しかし東京都（2023）によると、オンライン研修は講義の間にテストを挟み、そのテストに合格しないと次の講義に進めない仕組みになっている。したがって、十分な学習をする必要があるため、質の低下を防ぐことができる（図22）。

図22 オンラインでの研修の流れ（1科目分）



『令和5年度東京都放課後児童支援員認定資格研修 募集案内』より筆者作成

第5節 試算

本節では、我々の政策によって待機学童問題が解消され、女性の就業率が上昇した場合の GDP に与える効果を試算する。

その効果は以下の式によって定義されることとする。

政策によって増加する女性就業者 × 全国加重平均額 × 就業時間 × 就業日数

まず、政策によって増加する女性就業者数について求める。本稿での分析対象である女性の 30～49 歳人口は、15,702,918 人²²である。また、本稿の分析(ii)では、待機学童問題が解消することで、「主に仕事」と答える女性が 1.1%増加することが明らかになった。以上より、政策によって増加する女性就業者を以下のように定義する。

$$\text{政策によって増加する女性就業者}^{23} = 15,702,918 \text{ (人)} \times 0.011$$

時間あたりの賃金を表す指標としては、最低賃金の全国加重平均額を採用する。厚生労働省(2023)によれば、最低賃金の全国加重平均額は、1,004 円とされている。

また、就業時間について、国勢調査上で「主に仕事」と答えた就業者は、「家事のほか仕事」と答えた就業者と比較して、仕事により専念しているフルタイム労働者であると考えられる。したがって、本試算では就業時間を 8 時間と定義する。

就業日数は、1 年の日数から 1 人年間休日総数を引いた日数とする。厚生労働省(2022)によれば、1 人平均年間休日総数は 115.3 日である。ゆえに、就業日数は下記の式で定義する。

$$\text{就業日数} = 365 \text{ (日)} - 115 \text{ (日)} = 250 \text{ (日)}$$

以上から、待機学童解消による学童保育利用拡大の効果は以下のように試算できる。

$$\text{GDP に与える効果} = 15,702,918 \times 0.011 \times 1,004 \times 8 \times 250 = 346,846,052,784^{24}$$

続いて、政策効果の GDP の上昇によって確保できる税収について試算する。本試算では、新たに就業できるようになった女性の年収は以下の通りに求められる。

$$1,004 \times 8 \times 250 = 2,008,000 \text{ (円)}$$

つまり、国税庁が提示する所得税の計算方法²⁵を参照すると、新たに就業した女性全体が納めることとなる所得税は、次のように求まる。

$$(2,008,000 \times 0.1 - 97,500) \times 15,702,918 \times 0.011 = 17,843,225,723.4 \text{ (円)}$$

²² 「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査(2022)」より引用したものである。

²³ 本稿の分析では、就業率の分母を労働力人口ではなく、女性総数としている。

²⁴ 本試算では、新たな就業者の賃金を考える上で、全国加重平均額を採用し、賞与などは考慮していないため、実際の効果はさらに大きくなる可能性がある。

²⁵ 所得税の税率控除額の詳細は付録に記載してある。

加えて、新たに就業した女性が納めることとなる住民税についても試算する。総務省によると、個人住民税は所得割と均等割からなる。所得割の税率は、所得に対して10%、均等割の税額は5,000円とされている。ただし、税額の計算方法については、個々人によって所得控除額が定められているため、本試算では、簡素化のため控除額を無視して考える。したがって、新たに確保できる住民税額は以下の通りに計算できる。

$$(2,008,000 \times 0.1 + 5,000) \times 15,702,918 \times 0.011 = 35,548,265,768.4(\text{円})$$

以上から待機学童問題解消は、日本のGDPに対して約3,500億円の影響を与え、所得税と住民税を合わせて、約530億円の増収が見込まれると試算できる。

第6節 政策提言のまとめ

まず政策提言Ⅰにおいて、民間事業者の誘致をすることにより、これまで課題となっていた予算上の問題や、子どもの安全性の問題を解決しながら、場所の確保が可能になる。

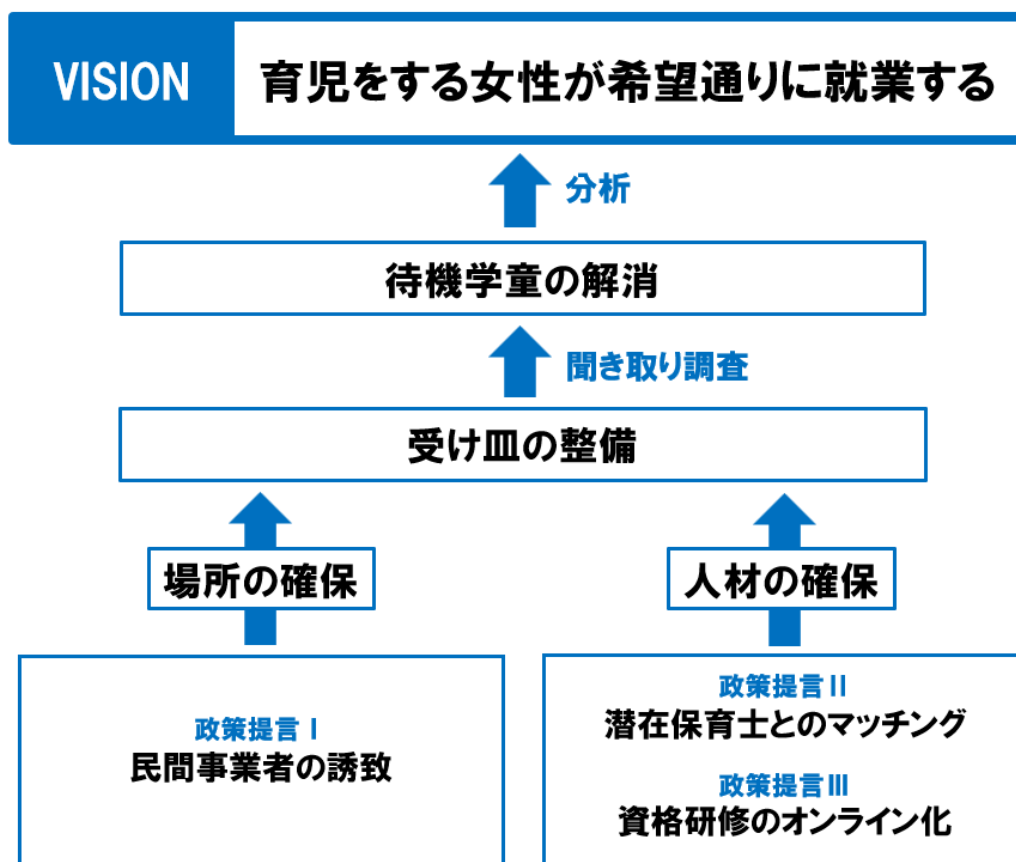
次に政策提言Ⅱでは、支援センターが実施する放課後児童クラブと潜在保育士のマッチングにより、これまで活用できなかった潜在保育士へのアプローチが可能となり、人材の確保が可能になる。

また、政策提言Ⅲにおいても、資格研修をオンライン化することにより、放課後児童支援員の確保を阻害している資格研修の不足を解決することができ、人材の確保が可能になる。

これらの政策により場所の確保、人材の確保が可能になり受け皿の整備がなされる。さらに、聞き取り調査により、受け皿の整備が進むことで待機学童は解消されることがわかった。

そして、本稿の分析より、待機学童が解消されると、本稿のビジョンである「育児をする女性が希望通りに就業する」ことが達成される（図23）。

図23 政策提言のまとめ



（筆者作成）

おわりに

本稿では「待機学童問題が、母親の就業の阻害要因になっている」可能性を問題意識とした。分析の結果、待機学童問題を解消することが女性の就業率を上昇させることが明らかとなったため、学童保育の受け皿を拡大する策として、民間の放課後児童クラブの誘致、潜在保育士の活用のためのマッチング制度、資格研修のオンライン化を提言した。

本稿の限界として、データの制約を挙げる。分析において被説明変数に利用したのは30歳から49歳の女性の就業率であり、本稿の焦点である学童期の子どもを抱える女性の就業状況のみを捉えることはできなかった。

最後に、我々が提言する政策が学童保育の受け皿を拡大し、待機学童問題を解消することで、就業を希望する全ての女性が育児と仕事を両立させることを願い、本稿の結びとする。

謝辞

本稿の執筆にあたり、こども家庭庁、全国学童保育連絡協議会、習志野市児童育成課、小平市子育て支援課、市川市教育委員会青少年育成課、市川市社会福祉協議会、株式会社明日葉、小平市立第五小学校学童クラブ、千葉市保育士・保育所支援センターの皆さまに、聞き取り調査の面で多大なご協力をいただきました。また分析を行うにあたり、こども家庭庁より全国の市区町村の学童保育の運営状況のデータをご提供いただきました。厚く感謝申し上げます。さらに、熱心なご指導をいただいた後藤剛志講師、同研究室的メンバーに心から感謝の意を示します。

先行研究・参考文献

主要参考文献：以下の形式で記入して下さい。

・ Christina Felfe, Michael Lechner and Petra Thiemann (2016)
“After-school care and parents’ labor supply,” *Labour Economics*,
Volume 42, October 2016, pp.64-75.

・ Yukiko Asai, Ryo Kambayashi and Shintaro Yamaguchi
(2015) “Childcare Availability, Household Structure, and Maternal
Employment” *Journal of the Japanese and International Economies*,
Volume 38, December 2015, pp.172-192.

・ 平河茉璃絵、浅田義久（2018）「学童保育の拡大が女性の就業率に与える影響」『日本労働研究雑誌』第 60 巻

引用文献：以下の形式で記入して下さい

・ 厚生労働省(2010)「平成 22 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（5 月 1 日現在）」

<https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000000ukvz.html>

（最終閲覧日：2023 年 11 月 10 日）

・ 厚生労働省（2010～2021）「社会福祉施設等調査」

<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/23-22.html>

（最終閲覧日：2023 年 11 月 10 日）

・ 厚生労働省（2014）「平成 26 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」

<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11906000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Ikuseikankyouka/0000064488.pdf>

（最終閲覧日：2023 年 11 月 10 日）

・ 厚生労働省（2015）「アフターサービス推進室活動報告書. Vol.17」

<https://www.mhlw.go.jp/iken/after-service-vol17/dl/after-service-vol17.pdf>

（最終閲覧日：2023 年 11 月 10 日）

・ 厚生労働省（2015）「平成 27 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」

<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11906000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Ikuseikankyouka/0000107411.pdf>

（最終閲覧日：2023 年 11 月 10 日）

・ 厚生労働省（2015）「保育士・保育所支援センター設置運営事業の実施について」

https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00tc1375&dataType=1&pageNo=1

(最終閲覧日：2023 年 11 月 10 日)

- ・厚生労働省（2016）「平成 28 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」

https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11906000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Ikuseikankyoka/0000107411_1.pdf

(最終閲覧日：2023 年 11 月 10 日)

- ・厚生労働省（2017）「平成 29 年（2017 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」

<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11906000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Ikuseikankyoka/0000189639.pdf>

(最終閲覧日：2023 年 11 月 10 日)

- ・厚生労働省（2017）「保育人材確保のための『魅力ある職場づくり』に向けて」

<https://jsite.mhlw.go.jp/ishikawa-roudoukyoku/library/ishikawa-roudoukyoku/antei/taisaku/joseikin/2904-hoiku.pdf>

(最終閲覧日：2023 年 11 月 10 日)

- ・厚生労働省（2018）「新・放課後子ども総合プラン（概要）」

<https://www.mhlw.go.jp/content/11906000/shiryou.pdf>

(最終閲覧日：2023 年 11 月 10 日)

- ・厚生労働省（2018）「新・放課後子ども総合プラン（本文）」

<https://www.mhlw.go.jp/content/11906000/honnbnun.pdf>

(最終閲覧日：2023 年 11 月 10 日)

- ・厚生労働省（2018）「総合的な放課後児童対策に向けて」

https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000210093.pdf

(最終閲覧日：2023 年 11 月 10 日)

- ・厚生労働省（2018）「平成 30 年（2018 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」

<https://www.mhlw.go.jp/content/11906000/000462302.pdf>

(最終閲覧日：2023 年 11 月 10 日)

- ・厚生労働省（2019）「保育所等関連状況取りまとめ（平成 31 年 4 月 1 日）」

<https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/000544879.pdf>

(最終閲覧日：2023 年 11 月 10 日)

- ・厚生労働省（2019）「令和元年（2019 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」

<https://www.mhlw.go.jp/content/11906000/000580501.pdf>

(最終閲覧日：2023 年 11 月 10 日)

・厚生労働省（2020）「保育士の現状と主な取組」

<https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/000661531.pdf>

（最終閲覧日：2023年11月10日）

・厚生労働省（2020）「令和2年（2020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」

<https://www.mhlw.go.jp/content/11921000/000708397.pdf>

（最終閲覧日：2023年11月10日）

・厚生労働省（2021）「～円滑な育休取得から職場復帰に向けて～ 中小企業のための『育休復帰支援プラン』策定マニュアル」

<https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000344772.pdf>

（最終閲覧日：2023年11月10日）

・厚生労働省（2021）「令和3年（2021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」

<https://www.mhlw.go.jp/content/11921000/000868247.pdf>

（最終閲覧日：2023年11月10日）

・厚生労働省（2022）「育児・介護休業法の改正について」

<https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000851662.pdf>

（最終閲覧日：2023年11月10日）

・厚生労働省（2022）「国民生活基礎調査」

<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/20-21.html>

（最終閲覧日：2023年11月10日）

・厚生労働省（2022）「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/daityo/jinkou_jinkoudoutai-setaisuu.html

（最終閲覧日：2023年11月10日）

・厚生労働省（2022）「潜在保育士ガイドブック（保育所向け報告書）」

<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000123468.html>

（最終閲覧日：2023年11月10日）

・厚生労働省（2022）「待機児童解消加速化プラン」

https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/taiki_jidokaisho_01.pdf

（最終閲覧日：2023年11月10日）

・厚生労働省（2022）「保育所等関連状況取りまとめ（令和4年4月1日）」

<https://www.mhlw.go.jp/content/11922000/000979606.pdf>

（最終閲覧日：2023年11月10日）

・厚生労働省（2022）「放課後児童支援員に係る都道府県認定資格研修ガイドラインの概要」

<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisaku-jouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000093397.pdf>

(最終閲覧日：2023年11月10日)

- ・厚生労働省（2022）「令和4年 雇用均等基本調査」

<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/71-r04/03.pdf>

(最終閲覧日：2023年11月10日)

- ・厚生労働省（2022）「令和4年就労条件総合調査の概況」

<https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/jikan/syurou/22/dl/gaikyou.pdf>

(最終閲覧日：2023年11月10日)

- ・厚生労働省（2022）「令和4年度4月の待機児童数調査のポイント」

<https://www.mhlw.go.jp/content/11922000/000979629.pdf>

(最終閲覧日：2023年11月10日)

- ・厚生労働省（2022）「令和4年版 厚生労働白書」

<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/21/dl/zentai.pdf>

(最終閲覧日：2023年11月10日)

- ・厚生労働省（2022）「令和4年（2022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」

<https://www.mhlw.go.jp/content/11921000/001029590.pdf>

(最終閲覧日：2023年11月10日)

- ・厚生労働省（2023）「地域別最低賃金の全国一覧」

https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudouki_jun/minimuchiran/index.html

(最終閲覧日：2023年11月10日)

- ・国税庁（2023）「所得税の税率」

<https://www.nta.go.jp/taxes/shiraberu/taxanswer/shotoku/2260.htm>

(最終閲覧日：2023年11月10日)

- ・国立社会保障・人口問題研究所（2021）「社会保障・人口問題基本調査（出生動向基本調査）」

<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00450431&tstat=000001207960&cycle=0&tclass1=000001208640&tclass2=000001208657&tclass3val=0>

(最終閲覧日：2023年11月10日)

- ・小平市（2023）「民設民営学童クラブ（令和6年度開設）の再募集について」

<https://www.city.kodaira.tokyo.jp/kurashi/098/098459.html>

(最終閲覧日：2023年11月10日)

- ・首相官邸（2018）「子育て安心プラン」

https://www.kantei.go.jp/jp/headline/taiki_jido/pdf/plan1.pdf

（最終閲覧日：2023 年 11 月 10 日）

- ・総務省（2005～2022）「労働力調査」

<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200531&tstat=000000110001&cycle=8&tclass1=000001040276&tclass2=000001040283&tclass3=000001040284&tclass4val=0>

（最終閲覧日：2023 年 11 月 10 日）

- ・総務省（2020）「国勢調査の結果で用いる用語の解説」

https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2020/kekka/pdf/ug_03.pdf

（最終閲覧日：2023 年 11 月 10 日）

- ・総務省（2023）「個人住民税」

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/150790_06.html

（最終閲覧日：2023 年 11 月 10 日）

- ・Taiyo Fukai , Masato Ikeda , Daiji Kawaguchi , Shintaro Yamaguchi (2023)
“COVID-19 and the employment gender gap in Japan” *Journal of the Japanese and International Economies*, Volume 68, June 2023, 101256

- ・ちば保育士・保育所支援センター（2023）「放課後児童クラブで働きたい方の人材バンク」

<https://www.chibahoiku.net/hokagojido/bank.html>

（最終閲覧日：2023 年 11 月 10 日）

- ・東京都（2023）「東京都保育士実態調査 結果の概要」

<https://www.fukushi.metro.tokyo.lg.jp/kodomo/shikaku/r4hoikushichousa.files/0R4houkokusyogaiyou.pdf>

（最終閲覧日：2023 年 11 月 10 日）

- ・東京都（2023）「令和 5 年度東京都放課後児童支援員認定資格研修 募集案内」

https://www.fukushi.metro.tokyo.lg.jp/kodomo/hoiku/gakudou_jidoukan/houkagojido_oushienin_nintei.files/R5bosyuannai2.pdf

（最終閲覧日：2023 年 11 月 10 日）

- ・内閣府（2023）「我が国のこれまでの少子化対策について」

https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/meeting/taikou_4th/k_1/pdf/s3.pdf

（最終閲覧日：2023 年 11 月 10 日）

- ・みずほリサーチ&テクノロジーズ株式会社（2023）「放課後児童クラブの待機児童対策に関する調査研究報告書」

https://www.mizuho-rt.co.jp/case/research/pdf/r04kosodate2022_03.pdf

（最終閲覧日：2023 年 11 月 10 日）

- ・ e-Gov 法令検索 (2023) 「労働基準法 (昭和二十二年法律第四十九号)」
<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=322AC0000000049>
(最終閲覧日 : 2023 年 11 月 10 日)

データ出典

(URL の記載がないデータは、こども家庭庁からご提供をいただきました。)

- ・ 総務省 (2005～2020) 「国勢調査」
https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00200521&result_page=1
(データ取得日 : 2023 年 10 月 5 日)

- ・ こども家庭庁 (2013～2022) 「市区町村データ」
(データ取得日 : 2023 年 7 月 21 日)

- ・ こども家庭庁 (2013～2022) 「クラブ表データ」
(データ取得日 : 2023 年 7 月 21 日)

付録

表 10 国勢調査の結果で用いる用語の解説

就業者	調査週間中、賃金、給料、諸手当、営業収益、手数料、内職収入など収入（現物収入を含む。）を伴う仕事を少しでもした者 なお、収入を伴う仕事を持っていて、調査週間中、少しも仕事をしなかった人のうち、次のいずれかに該当する場合は就業者としています。 ① 勤めている人が、病気や休暇などで休んでいても、賃金や給料をもらうことになっている場合や、雇用保険法に基づく育児休業基本給付金や介護休業給付金をもらうことになっている場合 ② 事業を営んでいる人が、病気や休暇などで仕事を休み始めてから30日未満の場合 また、家族の人が自家営業（個人経営の農業や工場・店の仕事など）の手伝いをした場合は、無給であっても、収入を伴う仕事をしたこととして、就業者に含めています。
主に仕事	主に勤め先での仕事や自家営業などの仕事をしていた場合
家事のほか仕事	主に家事などをしていて、そのかわり、例えばパートタイムでの勤め、自家営業の手伝い、賃仕事など、少しでも収入を伴う仕事をした場合
通学のかたわら仕事	主に通学していて、そのかわり、例えばアルバイトなど、少しでも収入を伴う仕事をした場合
休業者	① 勤めている人が、病気や休暇などで休んでいても、賃金や給料をもらうことになっている場合や、雇用保険法に基づく育児休業基本給付金や介護休業給付金をもらうことになっている場合 ② 事業を営んでいる人が病気や休暇などで仕事を休み始めてから30日未満の場合

総務省（2020）『国勢調査』より引用

表 11 所得税の税率、控除額一覧

課税される所得金額	税率	控除額
1,000～1,949,000 円まで	5%	0 円
1,949,000～3,299,000 円まで	10%	97,500 円

国税庁（2023）『所得税の税率』を基に筆者作成

(別添 1) 習志野市役所 聞き取り調査概要	
実施日	実施場所
2023 年 10 月 16 日	習志野市役所 (千葉県習志野市役所)
参加者	
習志野市役所児童育成課 ご担当者様 2 名 千葉大学後藤剛志研究会 田中壮 塚越梨名 砂川優樹 平間結	
議事録	
●<u>習志野市では近年待機学童数が減少しているが、どのような政策を行っているか。</u> ・民間委託を中心に施設の増設。 ・民間委託のメリット→人材を獲得しやすい。 (公営の場合、職員は準公務員扱いになり、パートとして働きたい人が多数いるがそのニーズに応えることができない。対して民営の場合、勤務条件の緩和が可能になり、柔軟な働き方ができる。) ●<u>職員数に不足はないか。</u> ・国が定める 40 人に 2 人の基準を守ることができている。 ・特別な支援を必要とする子どもを優先して受け入れているので、その分多くの職員を雇っている。 ・結果的に国が定める 40 人に 2 人以上の水準となっており、不足はない。 ●<u>職員の質の確保に取り組んでいることは何か。</u> ・民間委託先と公営の学童が一緒に行う共通の研修が年に 20 回あり、すべて習志野市の運営で行っている。 ・特に、保護者対応や特別支援の子への対応の仕方を中心に行っている。 ・このほかにも民間委託先独自の研修の機会もある。 ●<u>職員の募集で工夫していることはあるか。</u> ・基本的には新聞や大学でのチラシ配布を基本としている。 ・夏季休暇により一時的に学童保育の需要が高まる時期には、市のクラスの担任をもっていない教員を学童へ派遣する。 ●<u>学童保育の離職率は高いと聞くが、どのような理由で辞めてしまうことが多いのか。</u> ・職場の環境や待遇を理由とした退職よりも、職員の高齢化による体調不良による退職の方が多い。 ●<u>小学校の余裕教室の利用は可能か。</u> ・改築を行っている学校では、学童保育専用の教室を確保してもらえている。 ・余裕教室の利用が理想ではあるが、全校生徒が多い学校では難しい。 ・空き家は、改修など費用が大きいので難しい。 ・学校敷地内のプレハブであれば費用は抑えられ、さらに学校との連携を取りやすい。 ●<u>保育料の値上げの政策についてはどう考えるか。</u> ・世帯年収や特別支援の有無によって減免制があるので、生活が厳しい世帯にとっては大きな打撃とならない。検討の余地はあるのではないかと。	

(別添 2) 小平市役所 聞き取り調査概要	
実施日	実施場所
2023 年 10 月 18 日	小平市役所（東京都小平市役所）
参加者	
小平市役所子育て支援課 ご担当者様 2 名 千葉大学後藤剛志研究会 田中 壮 田嶋航英	
議事録	
●<u>小平市では待機学童数 0 を継続されていますが待機学童に対し、どのような政策</u> ・小平市では、受け皿の拡大の為の政策として、民設民営の誘致を行っている。開設にあたる、補助金・運営費を市で負担することで、設置基準や保育料についても制限を設けることができ、学童保育としての質も担保できる。また、民設民営の学童保育は、公設公営よりもサービスが充実していて、より長い時間まで、子どもを預けることができるので、幅広いニーズにも応えることができるようになる。 ●<u>小平市では人材に関して問題はあるか</u> ・現状、児童数に対する職員数は足りていて、さらに基準以上の人材の確保もできている。 ・職員の研修に関してもアレルギー研修等定期的に行っている。 ・職員の離職理由については、体調不良や、家庭の事情によるものが多い。 ・小平市は待遇面で他の自治体より優れており、人材に関して困ったことはない。 ・ ●<u>場所の確保に関して問題はあるか。</u> ・小平市は、新たな学童保育を作る場合、プレハブの建設を行っているが、現在、市の保有地でプレハブの建設を行うことのできる土地がほぼなくなってしまい、新たな学童クラブの設営が困難な状況である。 ・余裕教室の利用に関しては、家庭科室やランチルームなどのタイムシェアをお願いし、行われている。 ●<u>政策提言について</u> 潜在保育士活用 ・方向性としてはいいと思う ・現状、指導員資格取得の研修に待ちが発生してしまっている。そのため、研修を受けたくても受けられなくなっている。 ・保育所の待機児童問題が下火になっているから、保育士の流動性みたいなものを生かすことを検討する価値はある。 環境改善 ・小平市の場合直営は給料が上がることがないので、スキルアップみたいな人には向いていない可能性がある。逆に公設民営や民設民営だと昇級もあるので、スキルアップしたい人には向いているであろう。 保育料について ・一律で挙げるのは難しい。国分寺市では利用料金のグラデーションがある。	

(別添 3) 市川市役所・市川社会福祉協議会 聞き取り調査概要	
実施日	実施場所
2023 年 10 月 23 日	市川社会福祉協議会
参加者	
市川市役所教育委員会青少年課 担当者様 市川社会福祉協議会 ご担当者様 千葉大学後藤剛志研究会 田中壮、田嶋航英	
議事録	
●<u>受け皿を確保する際に、難しいと感じる点。</u> ・児童数の増加、少人数学級の進展により、学校の余裕教室の確保は難しい。 ・一時余裕教室の利用も考えられるが、占有して備品を置く必要があり難しい。 ・プレハブのリースを行なっているが、児童数などさまざまな要素を予測して借りる期間を考える必要があり、見込みを出すのが難しい。 ・児童館や公民館を活用した、学童保育の実施も考えられるが、家から近い場合にしか利用することができない。 ・ある児童クラブでは、定員に空きが生じているのに、他の児童クラブでは待機学童が発生している場合がある。他の児童クラブへ案内を出すこともできるが、学校からの距離が遠い場合、安全面が問題となり実現可能性が低い。 ●<u>職員を募集する際に工夫していることはあるか。また、実際に人材の確保をすることはできているか。</u> ・昔はハローワークのみ、今はバイトルや折込チラシ、駅のラックでのチラシを配布している。しかし、うまく人材を集めることはできていない状況。 ・人材が思うように集まらないのは、待遇面の問題もあるが、保育園と異なり年齢の幅も大きいため子どもの対応が難しいことにある。 ●<u>学童保育で働く学童支援員は離職率が高いと聞くと、実際にどのような理由で辞めてしまうことが多いか。</u> ・病気、結婚、育児、療養、職場での人間環境が主な原因となっている。 ●<u>現在政府が考えている空き家の活用について。</u> ・学童保育を実施する上で、段差があると危ない。空き家はフラットであることが条件。空き家が、待機学童が多くいる学校の近くにあるとは限らないので、実現が難しい。 ●<u>利用料金の値上げを通じて、放課後児童支援員の給与を上げることができるのではないか。</u> ・市川市では給食料も無償化しているため、放課後児童クラブだけがお金を徴収している状況。したがって、利用料金の値上げは反対の声を招く可能性がある。 ●<u>指導員への研修など、学童保育の質を担保するために行っていることはあるか。</u> ・年 4 回、全体研修を行っている。(個人情報取扱の研修など) ・関東や全国単位で開催されている研修にも、予算次第で支援員を派遣している。 ・障害を持つ子どもに対しての指導の研修も行っている。(発達支援センターによる研修)	

(別添 4) 株式会社明日葉 聞き取り調査概要	
実施日	実施場所
2023 年 10 月 25 日	オンライン
参加者	
株式会社明日葉 ご担当者様 1 名 千葉大学後藤剛志研究会 田中壮、塚越梨名、平間結	
議事録	
●株式会社明日葉が運営している学童保育クラブでは現状児童数に対する職員数は足りていますか。 ・国の基準や小平市の基準も守れている。 ・運営上厳しい面がある。特に、質の担保が難しい。 ●指導員に対する社会福祉協議会からの指導や資格の取得を進めるなど学童保育の質を担保するために取り組んでいることはありますか。 ・放課後児童支援員資格取得の働きかけを行っている。基礎資格や、保育士資格の取得も進めている。 ・質の担保のために、会社内に研修のみを担当する部署があり、年間 50 回の研修を行っている。研修では、特に配慮が必要な子への対応、救急救命、アレルギー対応等を実施。独自に研修を実施できることが、公設民営の強み。 ●学童保育で働く学童指導員は離職率が高いと聞きますが、実際にどのような理由でやめてしまうことが多いですか。 ・待遇や人間関係であることが考えられる。 ・社内では、人事評価制度やキャリアパスについての面談を行っている。良いパフォーマンスが見られたら、待遇や役職で還元している。 ●小学 4 年生以上の生徒にとって学童保育は必要なのか。 ・将来的に治安が悪化することを考えれば必要かもしれない。保護者の安心材料として必要。 ●高学年の生徒がいることでのメリット・デメリットはありますか。 ・人数の多い低学年に寄り添うので、高学年にとってつまらない場所になってしまう。 ・高学年がリーダーシップをとり、他世代間の交流ができる貴重な機会 ●公設民営のメリット ・公共事業のため仕様書が明文化されており、市役所の人と一緒にやるのでやりやすい。 ●潜在保育士に放課後児童クラブで働いてもらう際に考慮すべき点は。 ・給与水準が保育所に比べて、かなり低いことが考えられる。そのままでは学童には行かないのではないかと。	

(別添 5) こども家庭庁 聞き取り調査概要	
実施日	実施場所
2023 年 10 月 27 日	オンライン
参加者	
こども家庭庁 ご担当者様 1 名 千葉大学後藤剛志研究会 田中壮、塚越梨名、向井勇翔、平間結	
議事録	
●<u>なぜ 4 年生以上に対象を拡大したのか。</u> ・改正以前は「おおむね小 1～小 3」と対象を明確化していなかった。必要に応じて小 4 以上でも預かっていた。 ・小 4 以上にもニーズがある。過去に必要なに応じて預かっていたため。開いておく必要があるが、全員に必要とは限らない。 ・小 1～3 が多いのは事実。 ●<u>市町村の公有財産の貸付けを念頭に事業促進の方策として明記されたのはどういう経緯・背景があったのか。</u> ・児童クラブは事業であるため、単独、学校で行う等どこでもできる。 ・特に待機学童が多い都市部で、利用する子が増える一方で大きな物件、土地がない。 ・市町村が公的な責任としてやるという意識付けのために、市町村の公有財産の貸し付けにしている。 ●<u>質の向上のための基準を、今後より厳しい基準を設けたり、これらの基準の遵守に罰則を設けたりする予定はあるのか。</u> ・変更予定はない。地方分権が基本であり、条例によって対応してもらっている。 ・今の基準で厳しいという意見もある。 ●<u>人材確保への政策提言に対するご意見</u> ・保育所はフルタイムが多い。一方、学童クラブは、パートを求めている。 ・保育士をとるカリキュラムに組み込むのは、保育士資格のための実習等が多いため難しい。 ・もし、賃上げを検討する場合、賃上げ分は、税金負担がよいのではないかと。 ・利用料を上げる場合、京都市の例が珍しい仕組みであるため参考にとすると良い。 ●<u>場所の確保への政策提言に対するご意見</u> ・余裕教室活用は、安全面や、すぐに遊べる点から良い。しかし普通教室は難しい。一時的利用（タイムシェア）を促進している。学校の理解や、時間割等で強力が必要。 ・空き家バンクとのマッチングがうまくいっていないケースが多い。 ・プレハブ活用は、学校の理解が必要。建てなければならないため、タイムラグが発生する。実現するのは難しい。 ・民設民営の誘致は、西日本で行われていることが多い。収益面で障壁になっている可能性がある。 ・保育所が空き始めている。保育所の活用も視野にいれると良い。	

(別添 6) 小平市立小平第五小学校学童クラブ 聞き取り調査概要	
実施日	実施場所
2023 年 11 月 1 日	小平市小平第五小学校学童クラブ
参加者	
小平市立第五小学校学童クラブ ご担当者様 2 名 千葉大学後藤剛志研究会 田中 壮	
議事録	
●<u>放課後児童支援員として働くうえでの問題はあるか。</u> ・保育士は処遇改善されているのに対し、放課後児童支援員の処遇改善は進んでいないことは課題点である。 ・支援員が 1 人つかないといけない子が多い時期は対応が難しい。 ・学校との連携が進んでおらず、生徒の情報共有ができない。 ・ ●<u>現在、放課後児童指導員として働く方の中で以前保育士として働いていた方はいるのか。</u> ・以前保育士として働いていたのは 13 名中 2 名。 ・現在保育士資格を所持は 13 名中 5 名。 ・現在、放課後児童支援員資格を所持 13 名中 7 名。 ●<u>放課後児童支援員になった理由。</u> ・教員を目指していたが、子どもに評価をつけなければいけないことがとてもつらく、評価をせずに子どもと接することができる放課後児童指導員に就職した。 ●<u>放課後児童支援員が離職してしまう理由。</u> ・給与面でやはり満足いく額ではない。さらに、人間関係が上手くいかないことも離職の大きな原因である。 ●<u>どんな人が放課後児童支援員になるのか。</u> ・子どもが好きな人になることが多い。 ・子育てを終え育児で培ったスキルを生かすことができる仕事として学童保育を選ぶ。 ●<u>政策提言について</u> <潜在保育士へのアプローチ> ・保育士資格所持者だけでなく、幼稚園教諭や小学校教諭にアプローチをするのもいいのではないか。 ・公設公営の放課後児童支援員と保育士を一括で管理し、保育士と支援員を希望に合わせて変更することができる。 <民設民営> ・民設民営を増やしすぎるのはよくないのかもしれない。割合を考えないとニーズに応えられなくなる可能性あり。 <保育料の値上げ> ・単純な値上げは難しいので延長料金などのオプションの価格を上昇させることで、収益を上げることができるのではないか。	