

第1章 保育制度の歴史

本章では、保育所・幼稚園・学童クラブについて、社会状況の変化とともに保育制度の歴史をまとめます。

1 保育所

文政2年～
(1819年)

● 保育所の創設

- ・ 文政2年（1819年）にオーエンがスコットランドに作った幼児学校（infant school）が起点。産業革命期に子どもを預けることで母親たちが安心して働くことを目的として創設された。
- ・ 日本では、産業革命期である明治20～30年代に、民間の篤志家が貧困者に対する救済・慈善事業として保育所が創設された。
- ・ 大正7年（1918年）の米騒動以降、公立の保育所（公立託児所）が設立され「社会事業」として認識。貧困対策として、母親も働きに出ている家庭の子どものため、12～13時間の長時間保育が実施された。
- ・ 昭和13年（1938年）、厚生省設置と同時に社会事業法が制定され、初めて「児童保護ヲ為ス」施設は働く母親と子どもの保護に必要な社会事業施設として明記された。

昭和22年～
(1947年)

● 児童福祉の法制化

- ・ 第二次世界大戦以降、国際的な児童の権利尊重の機運に基づき、児童福祉が制度化。戦災孤児等を収容保護することが緊急課題とされた。
- ・ 昭和22年（1947年）、子どもの健全育成と福祉の積極的推進を基本方針とする児童福祉法が制定。児童福祉法は、親族や社会の互助による子育てを前提として、互助で対応できない子どもを要保護児童と認定し、行政機関が職権で保育所等に入所させる「措置入所」制度とされた。
- ・ 昭和30年代は、児童福祉制度の対象を拡充し、一般児童や家庭も視野に入れた施策へ転換。増加する保育需要に対応するため、保育所の量的拡大や保育単価制の導入、措置基準の制定が進められた。
- ・ 昭和38年（1963年）、文部省と厚生省連名の通達「幼稚園と保育所の関係について」において、幼稚園は学校教育を施すこと、保育所は保育を行うことを目的とし、両者は機能を異にするものであることが強調。以降2つの省でそれぞれに整備が進められた。
- ・ 昭和40年代、保育所整備が重点課題として位置づけられ、社会福祉法人が新設する保育所に対して国庫補助が開始。保育ニーズの多様化への対応として、乳児保育や延長・夜間保育、障害児保育施策が進められた。

平成元年～
(1989 年)

措置から契約へ

- ・ 平成元年（1989 年）の「1.57 ショック」により、政府主導の子育て支援が大きく動き始めた。
- ・ 平成 6 年（1994 年）、子どもの権利条約を批准し、児童福祉から子ども家庭福祉の概念が定着し始める。
- ・ 平成 9 年（1997 年）、児童福祉法の改正により「措置入所」制度が廃止され、利用者が入所先を選択できる「契約」制度に転換。
- ・ 平成 11 年（1999 年）に「新エンゼルプラン」が策定され、「低年齢児（0～2 歳）の保育所受入の拡充」や「延長保育・休日保育の推進」など、多様化する保育需要への対応が進められた。

平成 12 年～
(2000 年)

待機児童問題と保育施設の多様化

- ・ バブル崩壊後の長期化する経済不況、女性の社会進出に伴う共働き家庭の増加等を背景に、少子化問題とともに「待機児童」が大きな社会問題として表面化。
- ・ 平成 12 年（2000 年）の保育所認可要件の規制緩和、平成 13 年（2001 年）の「待機児童ゼロ作戦」等により保育所が拡大。
- ・ 平成 13 年（2001 年）、東京都で「認証保育所」制度が創設。認可保育所に対応できないニーズへの対応や待機児童の解消等を目的に、自治体独自の取組として「地方単独保育事業」が都市部で開始。
- ・ 平成 18 年（2006 年）、すべての子どもの最善の利益を保障し、地域における子育て支援を総合的に行う施設として、幼保一元化施設である「認定こども園」制度が創設。

平成 22 年～
(2010 年)

子ども・子育て支援への転換

- ・ 平成 27 年（2015 年）に本格施行された「子ども・子育て支援新制度」において、新たな保育施設として「地域型保育事業」「企業主導型保育事業」が創設。
- ・ 平成 30 年（2018 年）に「保育所保育指針」が改定され、保育所を「幼児教育施設」として位置づけ。
- ・ 令和元年（2019 年）、すべての子どもに質の高い幼児教育の機会を保障するため、幼児教育・保育の無償化が実施。

(1) 保育所の創設【文政2年（1819年）～】

①外国における保育所の創設

保育所の始まりは、文政2年（1819年）にオーエンがスコットランドのニュー・ラナークにつくった幼児学校（infant school）とされています。この頃のスコットランドは産業革命期にあり、オーエン自らが運営する紡績工場の労働者の子どもを対象とした施設でした。1歳から6歳までの子どもたちの健全な性格形成と、母親たちが子どもを預けることで安心して働けることを目的としていました。女性が子育てと仕事を両立することを支援する施設として、ここから保育所は全世界に広まっていきました。

②日本における保育所の創設

日本における保育所は、明治20～30年（1887～1897年）の産業革命期が始まりとされています。当時は貧困者に対する救済・慈善事業として捉えられており、事業を支えたのは行政ではなく、その必要性を認識した民間の篤志家でした。代表的なものは、明治33年（1900年）に開設された私立二葉幼稚園（後に二葉保育園と改称）です。放任されている貧しい子どもたちに養護・教育を与えようと、クリスチャンであった野口^{ゆか}幽香を中心に、キリスト教宣教師など多くの人の援助を得て開設されました。後に内務省が助成金を出し、「慈恵救済事業」と位置づけられました。

公立の保育所（公立託児所）が誕生し、「社会事業」として認識されたのは、大正7年（1918年）の米騒動以降です。貧困対策としての事業で、母親も働きに出ている家庭の子どものため、12～13時間の長時間保育が行われていました。

大正12年（1923年）の関東大震災により経済が冷え込むと、広まりつつあった社会主義思想に対抗するため、貧困を予防して社会を安定させる必要が生じ、行政が主導する社会事業の必要性が認識されるようになりました。このような社会状況を背景として、昭和13年（1938年）に厚生省が設置され、同時に制定された社会事業法において、初めて「児童保護ヲ為ス」施設は「働く母親と子どもの保護に必要な社会事業施設」として明記されました。その後、託児所は職場託児所や農繁期託児所などさまざまな範囲に広がり、戦時中も女子勤労動員政策の発令による女性労働者の増加に伴い、その需要は高まっていきました。

	託児所（保育所）数			保育児数
	公営	私営	計	
大正11年（1922年）	15	84	99	5,018
大正15年（1926年）	65	228	293	20,768
昭和4年（1929年）	101	318	419	48,509
昭和5年（1930年）	110	372	482	55,968
昭和8年（1933年）	167	467	634	59,475
昭和10年（1935年）	-	-	879	66,303
昭和11年（1936年）	163	711	874	-
昭和13年（1938年）	-	-	1,495	87,113
昭和15年（1940年）	304	1,218	1,552	114,050
昭和16年（1941年）	408	1,310	1,718	146,683
昭和19年（1944年）	636	1,548	2,184	178,385
昭和25年（1950年）	765	2,105	2,871	249,166
昭和29年（1954年）	3,705	3,922	7,627	618,570

出典：日本保育学会『日本幼児保育史 第四巻』フレーベル館、昭和46年（1971年）

（２）児童福祉の法制化【昭和 22 年（1947 年）～】

①児童福祉法の制定と「措置入所」制度

日本の児童福祉は、第二次世界大戦から復興期における、国際的な児童の権利尊重の機運に基づき法制化が進みました。戦争により浮浪児や戦災孤児、引揚孤児等が多数出現し、これらの子どもを収容保護することが緊急課題でした。応急的な児童救済対策を進めながら、昭和 21 年（1946 年）、児童福祉対策を所管する「児童局」が厚生省に設置され、昭和 22 年（1947 年）、子どもの健全な育成、全児童の福祉の積極的増進を基本方針とする児童福祉法が制定されました。

児童福祉法は、当時の子育ての主流であった親族や社会の互助を前提としており、互助で対応出来ない場合に、その子どもを要保護児童と認定し、行政機関が職権で子どもを保育所や児童養護施設等に入所させて福祉を図る「措置入所」と呼ばれる制度でした。

戦後復興と高度経済成長の中で、家庭や社会の環境は大きな変化を迎えつつも、「子育ては家庭」という意識が根強く、児童福祉においては「措置入所」制度が続きました。なお、今日における「地域における子育て」といった視点は意識されていませんでした。

②高度経済成長に伴う保育需要の増大

昭和 31 年（1956 年）の経済白書において「もはや戦後でない」と謳われたとおり、昭和 30 年代は工業化の進展による急速な経済成長や都市への人口集中、共働き世帯の増加など、高度経済成長期へ向かい社会情勢が大きく変化しました。この結果、都会における子どもの遊び場の消失、交通事故の増加、女性就労の増加や家族構成の変化による保育需要の増加等、児童福祉に係る多くの問題を招くこととなりました。これに対応するため、児童福祉制度は対象を拡充するとともに、戦後処理的な要保護児童福祉対策を脱し、一般児童や家庭も視野に入れた施策へ転換していきました。保育施策においては、増加する保育需要に対応するため、保育所の量的拡大が図られたほか、保育単価制¹の導入や措置基準の制定が進められました。

昭和 38 年（1963 年）に発出された文部省と厚生省連名の通達「幼稚園と保育所の関係について」では、「保育所の機能のうち、教育に関するものは、幼稚園教育要領に準ずることが望ましい」と明記された一方、「幼稚園は幼児に対し、学校教育を施すことを目的とし、保育所は、『保育に欠ける児童』の保育を行うことを、その目的とするもので、両者は明らかに機能を異にするものである」と両者の違いを強調し、2つの省でそれぞれ整備が進められました。この頃は、専業主婦世帯の子どもは幼稚園に、共働き世帯の子どもは保育所に入園することが一般的でした。

¹ 保育単価制…職員の人件費や直接処遇費を含めて児童一人当たりの単価を算出する制度。保育所運営経費の全国的な平準化や保護者徴収基準の合理化、事務の簡素化を目指すために導入された。

③保育所整備の重点課題化

昭和 40 年代に入ると、女性の高学歴化や経済のさらなる発展等を背景に、女性就労者が増加し、保育所整備が重点課題として位置づけられました。昭和 42 年（1967 年）には、社会福祉法人が新設する保育所に対して国庫補助が開始されました。

女性就労者の増加に加え、昭和 48 年（1973 年）の石油ショック以降、第三次産業を中心とした女性就労者の急増、職域の拡大による就労形態の多様化、核家族化等の様々な要因が複合し、新たな保育需要を生み出しました。昭和 50 年代には、ベビーホテルにおける乳幼児の死亡事件が多発し、社会問題化しました。これを契機に多様化する保育ニーズへの対応が意識されはじめ、乳児保育や延長・夜間保育、障害児保育施策等が進められました。

	典型的 一般世帯 ¹ 数	共働き 世帯数	割合 (%)	子どものいる 典型的一般世帯数	共働き 世帯数	割合 (%)
昭和 60 年 (1985 年)	2,591	722	27.9	1,940	576	29.7
平成 2 年 (1990 年)	2,654	823	31.0	1,888	642	34.0
平成 7 年 (1995 年)	2,766	908	32.8	1,835	665	36.2
平成 12 年 (2000 年)	2,867	942	32.9	1,791	671	37.5
平成 17 年 (2005 年)	2,910	988	34.0	1,742	695	39.9
平成 22 年 (2010 年)	2,917	1,012	34.7	1,687	708	42.0
平成 27 年 (2015 年)	2,911	1,126	38.7	1,622	773	47.7
平成 29 年 (2017 年)	2,919	1,148	39.3	1,606	815	50.7

出典：『労働力調査特別調査』『労働力調査』総務省統計局より作成

¹ 典型的一般世帯…総務省統計局では、以下の a～d に区分される世帯を典型的一般世帯としている。

- a 夫婦のみの世帯
- b 夫婦と親から成る世帯
- c 夫婦と子供から成る世帯
- d 夫婦、子供と親から成る世帯

（３）措置から契約へ【平成元年（1989 年）～】

平成元年（1989 年）の合計特殊出生率が 1.57 となったいわゆる「1.57 ショック」を契機に、政府は少子化対策を喫緊の課題と捉え、その打開策として平成 6 年（1994 年）、当時の文部、厚生、労働、建設の 4 大臣の合意によって「エンゼルプラン」が策定されました。これは 10 か年の子育て支援に関する施策目標を明らかにしたもので、特に緊急に対応すべき保育対策等については、5 か年を目標とする「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方（緊急保育対策等 5 か年事業）」が発出されました。

平成 9 年（1997 年）に児童福祉法の大規模な改正が行われ、保育所に関しては「措置入所」制度が廃止され、保護者が希望する保育所を選択し、市町村と保護者の「契約」により入所する制度が作られました。

平成 11 年（1999 年）に策定された「新エンゼルプラン」は、少子化対策として「低年齢児（0 ～ 2 歳）の保育所受入の拡充」や「延長保育・休日保育の推進」といった多様化する保護者の就労状況への対応が盛り込まれ、育児と仕事の両立を必要とする家庭への支援が強化されました。

なお、平成 6 年（1994 年）の「子どもの権利条約」批准以降、子どもの権利を尊重する考え方が広まり、子どもだけでなく家庭も合わせて福祉の対象とすべきという「子ども家庭福祉」の概念が、「児童福祉」の概念に変わって定着するようになりました。

トピックス 「子どもの権利条約」

子どもの権利条約は「児童の権利に関する条約」といい、子どもの基本的人権を国際的に保障するための条約です。

第二次世界大戦中において、人種の迫害や大量虐殺といった人権侵害・人権抑圧が横行し、人権の保障が世界平和の基礎であるという考え方が主流になっていました。

昭和 23 年（1948 年）12 月 10 日、第 3 回国連総会において、「すべての人民とすべての国とが達成すべき共通の基準」として「世界人権宣言」が採択されました。

昭和 34 年（1959 年）11 月には、「世界人権宣言」や大正 13 年（1924 年）の「児童の権利に関するジュネーブ宣言」を踏まえ、「人類は児童に対し、最善のものを与える義務を負っている」とする「児童権利宣言」が採択されました。

その後、児童権利宣言を有名無実化しないよう、ポーランドが条約を提起し、平成元年（1989 年）11 月の第 44 回国連総会において「子どもの権利条約」が採択され、平成 2 年（1990 年）に発効しました。日本は平成 6 年（1994 年）に批准しました。

子どもの権利条約においては、それまで保護される存在だった児童を、権利の主体として定義しており、以下の 4 つの一般原則を持ちます。

- ・ 生命、生存および発達に対する権利（命を守られ成長できること）
- ・ 子どもの最善の利益（子どもにとって最もよいこと）
- ・ 子どもの意見の尊重（意見を表明し参加できること）
- ・ 差別の禁止（差別のないこと）

（４）待機児童問題と保育施設の多様化【平成 12 年（2000 年）～】

①「待機児童」の社会問題化

平成 10 年代に入ると少子化が進行する一方、バブル崩壊後の長期化する経済不況や女性の社会進出に伴う共働き家庭の増加、就労環境が都市部に集中することによる局所的な保育需要の増加、保育士の人材不足等を要因とする「待機児童」が大きな社会問題として表面化しました。国は、平成 12 年（2000 年）の保育所認可要件の規制緩和¹や、平成 13 年（2001 年）の「待機児童ゼロ作戦」により、保育所の量的拡大を進めました。平成 20 年（2008 年）の「新・待機児童ゼロ作戦」では、量的拡大だけでなく保育の質にも重点が置かれるようになりました。

②地方単独保育事業の開始

保育需要が集中する都市部では、国が定める設置基準を満たす認可保育所だけでは対応できないニーズや、待機児童を解消することなどを目的に、認可外保育施設のうち自治体独自の設置基準を満たす施設を認定する地方単独保育事業が開始されました（例：東京都「認証保育所」、横浜市「横浜保育室」、さいたま市「ナーサリールーム」）。平成 13 年度（2001 年度）から開始した東京都の認証保育所は、就労状況を問わず保育を必要とするすべての人を対象とした、保護者と保育所との直接契約による利用とされました。0 歳児保育や 13 時間保育を実施するなど、大都市ならではの保育ニーズに対応しています。

③「認定こども園」の創設

急速な少子化の進行や就労形態の多様化、女性就労者の増加等を背景に、平成 15 年（2003 年）6 月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」において、「近年の社会構造・就業構造の著しい変化等を踏まえ、就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設の設置を可能とする」ことの検討が始められました。平成 16 年（2004 年）3 月に閣議決定された「規制改革・民間開放推進 3 か年計画」においては、平成 18 年度（2006 年度）の本格実施に向け、次の i ～ iv の課題に対応できるよう準備が進められました。

i	保護者が働いていれば保育所、働いていなければ幼稚園を利用することとなり、保護者の就労の有無で利用施設が限定されるため、就労形態が多様化する中で、就労を中断あるいは再開した場合に同一の施設を継続して利用することができない。
ii	少子化が進行し、子どもや兄弟の数が減少する中、子どもの健やかな成長にとって大切な集団活動や異年齢交流の機会が不足しており、地域によっては、幼稚園・保育所別々では子どもの集団が小規模化する。また、運営面から見ても効率的でない状況がある。
iii	都市部を中心に約 2 万人もの待機児童が存在する一方で、幼稚園の利用児童はここ 10 年間で 10 万人減少しており、既存施設の有効活用による待機児童の解消が求められている。
iv	核家族化の進行や地域の子育て力の低下を背景に、幼稚園にも保育所にも通わず、家庭で 0 ～2 歳の子どもを育てている者への支援が大きく不足している。

¹ 保育所認可要件の規制緩和…それまで市町村と社会福祉法人に限定されていた保育所設置主体の制限を撤廃し、株式会社等の多様な主体が設置することを可能とした。

平成 17 年（2005 年）に全国 35 か所で試行事業が実施され、平成 18 年（2006 年）から「認定こども園」が創設されました。「すべての子どもの最善の利益」を保障するという視点に立ち、保護者の就労の有無に関わらず、就学前の子どもへ幼児教育・保育を提供する機能と、地域における子育て支援を行う機能を備える施設を都道府県知事が認定するものです。地域の実情に応じて設置できるよう、4 つの類型が設けられました。

幼保連携型	幼稚園と保育所のそれぞれの建物やその附属設備が一体的に設置されており、両者が連携し一体的な運営を行う。
幼稚園型	認可幼稚園が、保育に欠ける子どものための保育時間を確保するなど、保育所的な機能を備えて運営を行う。
保育所型	認可保育所が、保育に欠ける子ども以外の子どもも受け入れるなど、幼稚園的な機能を備えて運営を行う。
地方裁量型	幼稚園・保育所いずれの認可もない地域の教育・保育施設が運営を行う。

【参考】認定こども園創設までの幼保一元化に係る検討経過

昭和 38 年 (1936 年)	「幼稚園と保育所の関係について」を公表。文部省と厚生省がそれぞれを充実・整備することを主張。
1960 年代後半 ～1970 年代	幼稚園と保育所が急速に普及。大多数の 4・5 歳児がいずれかに通うようになり、一元化議論が隆盛。
昭和 56 年 (1981 年)	「幼稚園及び保育所に関する懇談会」において、「目的・機能を異にし、それぞれ必要な役割を果たしている以上、簡単に一元化できるような状況ではない」と結論。
昭和 62 年 (1987 年)	「臨時教育審議会」において、幼保一元化に関して「3～6 歳児については教育内容を共通的なものにすることが望ましい」とされる。
1990 年代	女性の社会進出、核家族化による保育ニーズの増加により待機児童が社会問題化。少子化の進行により幼稚園児の減少が加速。正規の教育時間終了後も、引き続き在園児を夕方まで預かる「預かり保育」が普及し、幼稚園と保育所の連携、一元化をめぐる問題が提起される。
平成 8 年 (1996 年)	「地方分権推進委員会」において、「少子化時代の到来の中で、子どもや家庭の多様なニーズに的確に応えるため、地域の実情に応じ、幼稚園・保育所の連携強化及びこれらに係る施設の総合化を図る方向で、幼稚園・保育所施設の共用化等、弾力的な運用を確保する」と記載。
平成 10 年 (1998 年)	幼稚園・保育所の合築や併設等により施設を運営する際に「保育上支障のない限り、その施設及び設備について相互に共用することができる」とするとともに、施設の面積や職員数等に関する幼稚園設置基準および児童福祉施設最低基準の取扱い等を規定。
平成 14 年 (2002 年)	「事務・事業の在り方に関する意見－自主・自立の地域社会をめざして－」を公表し、「我が国の現状に鑑みれば、地域によっては幼稚園と保育所はほとんど均質化しており、（中略）施設としての幼稚園と保育所、制度としての幼稚園教育と保育は、それぞれの地域の判断で一元化できるような方向で今後見直していくべき」であると提言。
平成 15 年 (2003 年)	幼稚園と保育所の区分のもととなる法律による規制を取り払い、カリキュラム等を同一にすることにより、保育費負担の軽減や施設の効率的な運営を目指す「幼稚園における幼稚園児及び保育所児等の合同活動事業」等が構造改革特区において実施。

平成 17 年 (2005 年)	「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針」を改正。「乳児及び幼児の数が減少したことその他の事情により適正規模の集団保育が困難であり、幼児の心身の健全な育成のために特に必要があるときは、（中略）共用化された施設において、一定の条件を満たす場合、幼稚園児と保育所児を合同で教育・保育すること、幼稚園と保育所の保育室を共用することができる」とした。
平成 18 年 (2006 年)	「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」を制定。就学前の教育・保育を一体として捉え、新たな枠組みとして、認定こども園を創設。

出典：野田亜悠子『幼保一体化議論の経緯と制度設計における課題』参議院、平成 22 年（2010 年）を
参考に作成

（５）子ども・子育て支援への転換【平成 22 年（2010 年）～】

①「子ども・子育て支援新制度」の創設

平成 22 年（2010 年）に閣議決定した「子ども・子育てビジョン」では、「少子化対策」から「子ども・子育て支援」への転換が明記され、子どもの育ちや子育てを支援することを第一に考え、教育や就労、生活の環境を社会全体で整備していくこととされました。

平成 27 年（2015 年）に本格施行された「子ども・子育て支援新制度」では、認定こども園制度の改善や、新たな保育施設として「地域型保育」や「企業主導型保育事業」が創設されました。これにより保護者の選択の幅が広がるとともに、量と質の拡充が方針づけられました。

②幼児教育の重視と幼児教育・保育の無償化

幼稚園と保育所は、昭和 22 年（1947 年）の学校教育法と児童福祉法の制定以来、幼稚園は教育を施す機関、保育所は福祉施設として養護と教育を一体とした施設として整備されてきました。昭和 38 年（1963 年）の文部省と厚生省連名の通達「幼稚園と保育所の関係について」においても「両者は明らかに機能を異にするもの」とされていました。

しかし、少子化や核家族化、地域コミュニティの希薄化、共働き家庭の増加等の社会状況の変化を背景に、子育てに対する協力や助言が得られない家庭の増加等の課題が顕在化してきました。また、様々な研究結果の蓄積によって、乳幼児期における自尊心や自己制御、忍耐力といった非認知能力が、大人になってからの生活に影響を及ぼすことが明らかになってきました。これらの知見に基づき、保育所が果たす社会的な役割の重要性に対する認識が高まり、平成 30 年（2018 年）に「保育所保育指針」が改定され、保育所が「幼児教育施設」として位置づけられました。

日本の目指すべき未来の社会の姿として、平成 28 年（2016 年）に閣議決定された「第 5 期科学技術基本計画」では、AI やロボットの働きによってあらゆる人が快適に過ごせる超スマート社会として「Society 5.0」が提唱されています。「Society 5.0」の実現に向け、国民にはどのような能力が必要か、社会を創造し先導するためにどのような人材が必要か、その社会像を具体的に描きながら議論するため、平成 29 年（2017 年）12 月から平成 30 年（2018 年）5 月にかけて、文部科学大臣を座長として「Society 5.0 に向けた人材育成に係る大臣懇談会」が開催されました。この懇談会において、「幼児期の教育は生涯にわたる人格形成の基礎を培うものであり、近年の国際的な研究成果等により、その重要性の認識はますます高まっている。（中略）すべての子供に質の高い幼児期の教育が提供されなければならない」とされています。さらに、平成 30 年（2018 年）12 月に関係閣僚合意された「幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針」においても、「幼児教育は生涯にわたる人格形成の基礎を培うものであり、子供たちに質の高い幼児教育の機会を保障することは極めて重要である」とされ、令和元年（2019 年）10 月から幼児教育・保育の無償化が実施されました。

2 幼稚園

天保 11 年～
(1840 年)

幼稚園の創設

- ・ 天保 10 年（1840 年）にフレーベルがドイツのバート・ブランケンブルクに開設した「一般ドイツ幼稚園」が起点。
- ・ 日本では明治 9 年（1876 年）、東京女子師範学校（現お茶の水女子大学）に幼児教育施設が付設された。
- ・ 明治 15 年（1882 年）以降、幼稚園を広く国民に普及させるため、幼稚園の設立を簡易にした「簡易幼稚園」の設置が奨励。

明治 32 年～
(1899 年)

幼稚園制度の確立

- ・ 明治 32 年（1899 年）に幼稚園に関する最初の独立法令として「幼稚園保育及設備規程」が制定され、法的基準が明確化。
- ・ 昭和 22 年（1947 年）、「学校教育法」制定により、正規の学校体系の一環に位置づけ。
- ・ 昭和 31 年（1956 年）、「幼稚園教育要領」の作成、「幼稚園設置基準」の省令等により、教育内容等に関する基準が制定。
- ・ 昭和 46 年（1971 年）、幼稚園教育振興計画が策定。利用者の経済的負担を軽減するため、翌年から「幼稚園就園奨励事業」が開始された。

昭和 51 年～
(1976 年)

児童中心主義の教育

- ・ 昭和 51 年（1976 年）、早期教育ブームにより子どもの自殺等が増えた反省として、教育課程審議会答申において「“豊かな人間性の育成”と“ゆとりと充実”を基本とする」教育の推進が謳われる。
- ・ 昭和 52 年（1977 年）、53 年（1978 年）の「学習指導要領」の改訂により、教育内容の精選と授業時間数が大幅に削減された。
- ・ 平成元年（1989 年）、「児童中心主義」の考えのもと、「幼稚園教育要領」が大幅に改定。

平成 13 年～
(2001 年)

幼児教育の振興

- ・ 平成 10 年代、多様化する保護者ニーズに対応するため、正規の教育時間を超えて子どもを預かる「預かり保育」が普及。
- ・ 平成 13 年（2001 年）、幼児教育に関する施策の推進を図るため「幼児教育振興プログラム」が策定。
- ・ 平成 18 年（2006 年）、「教育基本法」の改正により、生涯にわたる人格形成の基礎を培う幼児期の教育の重要性について規定。

(1) 幼稚園の創設【天保 11 年（1840 年）～】

①外国における幼稚園の創設

幼稚園の始まりは、天保 11 年（1840 年）にフレーベルがドイツのバート・ブランケンブルクに開設した「一般ドイツ幼稚園」とされています。

天明 2 年（1782 年）にドイツに生まれたフレーベルは、教師になり教育法を学びながら、子どもについての研究を始め、天保 8 年（1837 年）3 月、遊具の考案と普及のための施設「児童教授施設」（同年 8 月以降は「幼児期と青少年期の作業衝動を育むための施設」）を設立しました。

天保 10 年（1839 年）に保育者養成施設として「幼児教育指導者講習科」を設立し、講習生に教育実習させるため、6 歳以下の幼児を約 40 人集め「遊びと作業の施設」を付設しました。この施設は天保 11 年（1840 年）から「キンダーガルテン」と呼ばれるようになり、幼稚園が誕生しました。この幼稚園は、従来の学校的な教育を施す幼児学校とは異なり、遊びを通して幼児の自然な発達を促す教育施設でした。家庭教育の足りない部分を補う教育施設として、貧困により子どもの教育義務が十分に果たせない父母にとっては、半日でも子どもを養育する場所があれば大きな利益となるとされていました。

フレーベルは、子どもは絶えず何かを生み出し創造する神聖なものであり、大人がその創造の手助けをすることが大切だと考えました。そして、子どもはその個性に従って自然に発達させるべきとし、発達に必要なのは遊びであるという考えにたどり着いています。人が理想的な成長をするために幼児期における遊びが必要不可欠なものならば、教育に携わる教師や親はその重要性を理解し、環境を整える必要があります。このような背景から、世界中に遊び場や遊具が揃った幼稚園が建てられるようになりました。

②日本における幼稚園の創設

日本における幼稚園は、明治 9 年（1876 年）、東京女子師範学校（現お茶の水女子大学）に幼児教育施設が付設され、富裕者層の子女を対象にフレーベル主義に基づく幼児教育が実施されていました。当時は、就学前の子どもが多くは近所で遊びながら過ごしており、家庭での教育を補う学校教育を与えたいと考えたのは富裕者層の人々にとどまっていた。

その後、岩倉遣欧使節団に随行し、欧米で教育視察をした田中不二麿^{たなか ふじまろ}の尽力もあり、東京女子師範学校附属幼稚園をモデルとして各地に幼稚園が設立されました。

明治 12 年（1879 年）に制定された「教育令」では、幼稚園は学校と区別して取り扱われており、幼稚園の設置や廃止には文部省の認可を受けることが必要とされました。

明治 15 年（1882 年）には、低所得者層の子ども^{子ども}の養護を目的として、文部省は設立が簡易な「簡易幼稚園」の設置を奨励しました。しかし、低所得者層には浸透せず、幼稚園は富裕者層の子どものための施設として普及しました。

（２）幼稚園制度の確立【明治 32 年（1899 年）～】

①「幼稚園保育及設備規程」と「幼稚園令」の制定

明治 30 年代後半から大正期にかけて私立幼稚園が著しく増加すると、これを制度化して明確に位置づけることを望む声が高まりました。これを受けて、明治 32 年（1899 年）に幼稚園に関する最初の独立法令として「幼稚園保育及設備規程」が制定され、幼稚園の編成や組織、保育項目等について法的基準が明確化されました。

大正 15 年（1926 年）に制定された「幼稚園令」では、幼稚園は家庭教育を補充するものとされ、昭和初期まで都市部を中心に著しく増加しました。しかし、当初意図した家庭教育補充の性格は薄まり、幼児教育機関としての性格が顕著になっていきました。

戦時体制下では生産増強が重視されたことに伴って、幼稚園と保育所との一体化の機運が高まり、季節保育所や戦時保育所の設立が進められ、幼稚園を転用する事例が見られるようになりました。空襲被災地域では幼稚園や戦時託児所の閉鎖が進められ、東京都では昭和 19 年（1944 年）に幼稚園休止が発令され、区部では昭和 20 年（1945 年）に幼稚園が皆無となりました。

②新しい幼稚園制度の実施

戦後には、戦時教育を払拭して個性を尊重し、人格の完成を目指す新たな教育の動きが現れ、昭和 22 年（1947 年）に「学校教育法」が制定されました。「学校教育法」において、幼稚園は正規の学校体系の一環に位置づけられ、設置主体は原則として国、地方公共団体および学校法人与されました。また、保育者である「保母」の名称が「教諭」と改められるとともに、園長および教諭の資格、職務が明示され、満 3 歳から小学校就学までの幼児を対象とする学校とされました。なお、幼稚園と相互補完的役割を果たしてきた保育所（託児所）は、同年制定された「児童福祉法」によって、0 歳から小学校就学までの乳幼児の保育を行うことが原則とされました。

新しい幼稚園制度の教育内容等に関する基準として、昭和 23 年（1948 年）に「保育要領」が刊行され、昭和 26 年（1951 年）には「幼児指導要録」の様式が通達されました。これを踏まえ、昭和 31 年（1956 年）に「幼稚園教育要領」が制定され、「幼稚園幼児指導要録」が改定されました。また、幼稚園の施設や設備、編制の基準に関する「幼稚園設置基準」が省令として制定されました。

③幼稚園の普及

戦後のベビーブームや幼児教育への関心の高まりから入園希望者が増加し、幼稚園の増設が続きました。しかし、その普及はおおむね都市部に限られ、就園率（小学校第一学年入学児童のうち幼稚園修了者の占める比率）にかなりの地域差がありました。

昭和 39 年（1964 年）、すべての幼児が適切な環境で幼稚園教育が受けられるよう幼稚園教育の充実と普及を図る趣旨のもと「幼稚園教育振興計画」が策定され、昭和 46 年（1971 年）には 4・5 歳児の希望者全員を幼稚園に就園させることを目標に、幼稚園を整備する新たな振興計画が策定されました。また、新たな振興計画の推進の一環として、利用者の経済的負担を軽減するため、市町村が国庫補助を受けて幼稚園の入園料、保育料の一部を減免する「幼稚園就園奨励事業」が 4・5 歳児を対象に昭和 47 年（1972 年）から始まりました。

（３）児童中心主義の教育【昭和 51 年（1976 年）～】

昭和 40 年代は、高度経済成長による高等教育機関への進学や受験競争の激化を背景に、才能開発のための早期教育ブームが起きました。しかし、この早期教育は、子どもの自殺やノイローゼなど多くの弊害を引き起こし、その反省として昭和 51 年（1976 年）の教育課程審議会答申において「“豊かな人間性の育成”と“ゆとりと充実”を基本とする」教育の推進が謳われました。

これまでの教育課程が科学や産業、文化等の進展に対応して、教育内容の充実を図り、国際的にも高い学力水準を達成させた反面、学習内容の量的な増大を招いた状況を改善するため、昭和 52 年（1977 年）と昭和 53 年（1978 年）の「学習指導要領」の改訂では、知識の伝達に偏りがちな状況を改め、自ら考え主体的に判断し行動できる児童生徒の育成を目指して、教育内容の精選と授業時間数の大幅な削減が行われました。

これらの流れを受け、つめこみ教育を止め、保育者の先導や介入を極力抑え、幼児が自発的に遊ぶことで生命力あふれる子どもらしさが生まれ育つという「児童中心主義」の考えのもと、平成元年（1989 年）に「幼稚園教育要領」が改訂されました。この改訂により、幼稚園での教育は、環境を通して行うことや、教師と幼児が共によりよい教育環境を創造すること、幼児に主体的な活動を促す保育や教育をすること、従来の「音楽リズム」と「絵画制作」を一つにした新領域である「表現」が登場することとなりました。

（４）幼児教育の振興【平成 13 年（2001 年）～】

平成 10 年代に入ると、幼稚園だけでなく保育所への入園率も高まり、3～5 歳児の多くが幼稚園または保育所に通うようになりました。また、少子化や保育所の待機児童対策等、多様化する教育・保育ニーズに対応するため、幼稚園と保育所の連携や一元化に向けた問題が提起されるようになり、幼稚園では正規の教育時間を超えて子どもを預かる「預かり保育」が普及しました。

こうした中、すべての幼児期の子どもへの教育を豊かなものとするため、平成 13 年（2001 年）に今後の幼児教育に関する施策の効果的な推進を図るための総合的な実施計画として、平成 13 年度（2001 年度）から平成 17 年度（2005 年度）までを計画期間とする「幼児教育振興プログラム」が策定されました。

平成 18 年（2006 年）、保護者の多様なニーズに対応するため「認定こども園」制度¹が導入されました。また、幼稚園や認定こども園における教育の条件整備を中心とした、幼児教育に関する総合的な行動計画として、平成 18 年度（2006 年度）から平成 22 年度（2010 年度）までを計画期間とする「幼児教育振興アクションプログラム」が策定されました。

同年には教育基本法が 60 年ぶりに改正され、生涯にわたる人格形成の基礎を培う幼児期の教育の重要性が規定されるとともに、翌年には基本法改正を踏まえた学校教育法の改正が行われ、幼稚園が学校教育のスタートとして位置づけられ、幼児教育の重要性が教育法体系において明確に規定されました。

平成 30 年（2018 年）に施行された「幼稚園教育要領」では、幼稚園教育において育みたい資質と能力や、幼児期の終わりまでに育ってほしい姿を明確化するとともに、小学校と共有することにより幼小接続を推進することなどが示されています。

¹ P. 8～P. 10 を参照

明治 37 年～ ●
(1904 年)

学童保育の始まり

- ・ 明治 37 年（1904 年）、兵庫県の神戸市婦人奉公会が幼児を対象とする「児童保管所」の延長として学童保育を実施。
- ・ 昭和 27 年（1952 年）、大阪府の幼児向け保育所である今川学園が卒園児の受け入れ先として学童保育を実施。
- ・ 昭和 33 年（1958 年）、東京都豊島区の保育所と自治会が連携し、単独施設の学童保育を実施。

昭和 38 年～ ●
(1963 年)

公的支援の開始

【自治体による公的支援】

- ・ 昭和 38 年（1963 年）、共働き家庭の増加に伴う「かぎっ子」の対策として、東京都が各区で 30～50 人規模の学童保育を実施するための補助事業を開始。
- ・ 昭和 40 年代、父母と指導員による東京都学童保育連絡協議会が昭和 37 年（1962 年）に設立したことを契機に、学童保育の向上・改善のための全国的な運動母体として、全国の都市部でも学童保育連絡協議会が設立。
- ・ 昭和 42 年（1967 年）、全国学童保育連絡協議会が設立された。

【国による公的支援】

- ・ 昭和 41 年（1966 年）、かぎっ子の非行防止のため、文部省が「留守家庭児童会育成事業」を開始。
- ・ 昭和 44 年（1969 年）、文部省が「校庭開放事業」を制度化。
- ・ 昭和 45 年（1970 年）、文部省が留守家庭児童会育成事業を校庭開放事業に統合し、留守家庭児童会育成事業の補助を打ち切り。
- ・ 昭和 48 年（1973 年）、全国学童保育連絡協議会が学童保育の制度化を求め請願を国会へ提出。
- ・ 昭和 51 年（1976 年）、厚生省が 4 つの事業で構成される「都市児童健全育成事業」を創設。その 1 つとして「児童育成クラブ（学童保育）事業」を開始。

平成元年～ ●
(1989 年)

学童保育の法制化

- ・ 平成元年（1989 年）の「1.57 ショック」、平成 6 年（1994 年）の「子どもの権利条約（平成元年（1989 年）採択）」批准を契機に、かぎっ子の非行防止から「少子化」対策へ転換。
- ・ 平成 3 年（1991 年）、厚生省が「都市児童健全育成事業」を発展的に廃止。「放課後児童クラブ（学童クラブ）」を設置するため、学童保育に特化した「放課後児童対策事業」を実施。
- ・ 平成 6 年（1994 年）、厚生省が「エンゼルプラン」を策定し、5 年間にける放課後児童クラブの増設目標を設定。
- ・ 平成 9 年（1997 年）、厚生省による児童福祉法の改正に伴い、学童保育を「放課後児童健全育成事業」として法制化。おおむね 10 歳未満の留守家庭児童に対する公的事業として実施。
- ・ 平成 14 年度（2002 年度）からの学校完全週 5 日制を契機に、児童に様々な体験の場や機会を与えるため文部科学省が「新子どもプラン」を策定。
- ・ 平成 16 年（2004 年）、文部科学省が「地域教育力再生プラン」を策定し、全児童を対象とした「地域子ども教室推進事業」を開始。

平成 19 年～ ●
(2007 年)

学童クラブの設置・運営基準の制定

- ・ 平成 19 年（2007 年）、厚生労働省と文部科学省が「放課後子どもプラン」を策定。放課後児童クラブ（学童クラブ）の質の向上に資することを目的とした「放課後児童クラブガイドライン」が制定。
- ・ 平成 26 年（2014 年）、「放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準」（省令基準）が策定。放課後児童クラブガイドラインが廃止され、新たに「放課後児童クラブ運営指針」が策定。
- ・ 平成 27 年（2015 年）から本格施行の「子ども・子育て支援新制度」において、放課後児童クラブの対象年齢を「おおむね 10 歳未満」から「小学生」に拡大。
- ・ 平成 29 年（2017 年）、全国知事会・全国市長会・全国町村会が内閣府に省令基準の「従うべき基準」の廃止または参酌化を提案（地方分権提案）。平成 30 年（2018 年）に省令基準が改正。
- ・ 令和元年（2019 年）、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」が制定。省令基準を参酌しつつ、市町村が条例で定めるところにより、事業の質を担保した上で地域の実情に応じた運営が可能となった。

（１）学童保育のはじまり【明治 37 年（1904 年）～】

日本の学童保育の源流は、日露戦争の出征軍人や戦死者の家族のため、神戸市婦人奉公会在明治 37 年（1904 年）に開設した「児童保管所」とされています。この「児童保管所」は、原則として 0 ～ 6 歳の乳幼児を対象とする一方で、必要に応じて就学児の保育も行っていました。第一次世界大戦後は、低所得者層の居住地域で発達したセツルメント¹運動等の中で「児童倶楽部」等の名称で学童保育が行われましたが、現在の学童保育に直結するものではありませんでした。

第二次世界大戦後、大阪府にある今川学園が昭和 27 年（1952 年）から学童保育を実施しました。今川学園は、戦前は乳児対象の保育所を、終戦直後からは幼児対象の保育所を運営しており、この学童保育は保育所を卒園した児童のために始められたものでした。

また、当時は働く母親の増加に伴い保育所が増設されており、保育所を卒園した児童の放課後の居場所を確保するため、保護者を中心に学童保育設置に向けた自主的な運動が起こりました。このような状況を受け、昭和 33 年（1958 年）、豊島区で保護者が自治会に働きかけ、自治会が運営を行う「豊島子どもクラブ」が開室されました。これは保育所に併設されたものや、保育所の卒園児を受け入れた従来の学童保育とは異なり、単独施設としては初めての学童保育となりました。

¹ セツルメント…宗教家や学生などによる社会の下層に属する人々に対する社会事業

（２）公的支援の開始【昭和 38 年（1963 年）～】

①自治体による公的支援の開始

高度経済成長期に入ると、労働者の増加を背景とした急速な都市化や住宅提供により、世帯の核家族化が進むとともに、共働き家庭が増大しました。共働き家庭の増大は、いわゆる「かぎっ子」を生み出し、留守家庭児童の問題が表面化しました。この問題に対応するため、昭和 30 年代後半、東京都と大阪府が留守家庭児童に対する実態把握調査を行い、「不在家庭児童会」の設置など自治体による施策が活発になりました。

東京都では、昭和 38 年（1963 年）に各区で 30～50 人規模の学童保育を実施するための補助事業を開始し、9 か所で実施されました。昭和 40 年（1965 年）には「東京都学童保育事業運営要綱」が発表され、119 か所の学童保育所が設置されました。大阪府では、昭和 40 年（1965 年）に実施した「不在時家庭児童調査」の結果を受けて、小学校内で留守家庭児童の保育を行う「不在家庭児童会」が 10 校に設置されました。

学童保育への公的支援が始まる中で、昭和 37 年（1962 年）、父母と指導員による東京都学童保育連絡協議会が組織され、その後、全国の都市部で学童保育連絡協議会が設立されました。昭和 42 年（1967 年）、東京都学童保育連絡協議会で開かれた研究集会に、全国各地から学童保育の関係者が集まったことを契機に、全国学童保育連絡協議会が組織されました。

②国による公的支援の開始

i 「留守家庭児童会育成事業」の開始

自治体でスタートした学童保育の公的支援は、「かぎっ子」の増加が全国に広がるにつれ、国でも対策を講じる必要が生じました。その対策は福祉的側面にとどまらず、当時増加傾向にあった「かぎっ子」の「非行防止」のための教育的側面もあったことから、文部省が昭和 41 年（1966 年）に「留守家庭児童会育成事業」を開始しました。この事業は、小学生児童で下校後から 17 時頃まで保護者が家庭にいない等、保護指導を受けられないことが常態となる児童を対象に、「留守家庭児童会」を設置して児童の生活指導を行うことを目的としていました。

この時代は、都市部において週休二日制で労働時間が短縮され、レジャーブームにより公共の運動施設の需要が高かったものの、都市の過密化や地価の高騰により整備が追いつかない状態になっていました。数少ない運動施設の多くは、競技会や選手養成の練習のために使用されることが多く、都市化の進行で公園や空き地が減少し、遊び場を失った子どもたちが気軽に利用できる状態ではありませんでした。

こうした状況の中、文部省は昭和 44 年（1969 年）、学校の校庭等を子どもの遊び場として開放する「校庭開放事業」を制度化し、「留守家庭児童会育成事業」と両輪で実施していましたが、一部の児童のみを対象とする「留守家庭児童会育成事業」は文部省所管の社会教育にはなじまないとし、昭和 45 年（1970 年）に「留守家庭児童会育成事業」を「校庭開放事業」に統合することで補助が打ち切られました。昭和 51 年（1976 年）には、学校体育施設を効果的に活用するため、校庭開放事業を拡大した全児童向けの「学校体育施設開放事業」が全国の小中学校で実施され、文部省は留守家庭児童のみを対象とした事業から手を引くことになりました。

一方、昭和 38 年（1963 年）、厚生省が児童館への国庫補助を開始しました。児童館は、昭和 22 年（1947 年）に制定された児童福祉法に規定される児童福祉施設であり、学校外におけるすべての児童の健全育成を図る中心的施設とされていました。

ii 都市児童健全育成事業の開始

昭和 45 年（1970 年）に「留守家庭児童会育成事業」の補助が打ち切られたこともあり、昭和 48 年（1973 年）、全国学童保育連絡協議会は学童保育の制度化を求める最初の国会請願を行いました。この請願を受け、厚生省は、昭和 51 年（1976 年）に 4 つの事業で構成される「都市児童健全育成事業」を創設し、その 1 つとして「児童育成クラブ（学童保育）事業」を開始しました。しかし、この事業は原則として人口 5 万人以上の市または特別区を対象としており、事業の基本方針では「都市における児童館、児童遊園等の整備が図られるまでの経過的措置」として国が継続的に行う事業とは考えられておらず、地域の主体的な活動としての留守家庭児童対策を補助する観点から行われるものとされていました。昭和 50 年代後半に入ると、保護者の就労による留守家庭児童問題は、都市部だけでなく中小都市や地方の農山村、漁村にも広がり、留守家庭児童への対策は全国的な課題であると認識されました。

（３）学童保育の法制化【平成元年（1989 年）～】

①少子化対策への転換

平成の時代に入ると、平成元年（1989 年）の「1.57 ショック」に伴う少子化への危機感の高まりや、平成 6 年（1994 年）の「子どもの権利条約（平成元年（1989 年）採択）」の批准を背景に、国の児童福祉施策は大きな転換期を迎えました。

学童保育に関しても、これまでのかぎっ子の非行防止のための施策から、少子化対策へと方向転換が図られました。平成 3 年（1991 年）、「都市児童健全育成事業」を発展的に廃止し、学童保育事業を担う「放課後児童クラブ（学童クラブ）」を設置するものとして、学童保育に特化した「放課後児童対策事業」が開始されました。平成 6 年（1994 年）には、社会経済状況のさらなる変化に対応できるよう、仕事と子育ての両立を可能とするための新しい施策として「エンゼルプラン」が策定されました。このプランの一環である「緊急保育対策 5 か年事業」において、平成 11 年度（1999 年度）までに放課後児童クラブを 4,520 か所から 9,000 か所へと増加させる具体的な数値目標が初めて示され、「放課後児童対策事業」は法制上根拠のない任意の通達事業から、「エンゼルプラン」に裏づけられた事業として、その重要性が改めて認識されました。

②「放課後児童健全育成事業」の法制化

「子どもの権利条約」の批准を受け、平成 8 年（1996 年）の中央児童福祉審議会基本問題部会において児童福祉法の見直しが始まり、同年 12 月の中間報告において、学童保育は「児童福祉法の体系の中に位置づける必要」があると明記されました。平成 9 年（1997 年）に成立した「児童福祉法等の一部改正に関する法律」により、学童保育が「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）」として法制化されました。

「放課後児童健全育成事業」は、児童福祉法において「小学校に就学しているおおむね 10 歳未満の児童であって、その保護者が労働等により昼間家庭にいないものに、授業の終了後に児童厚生施設等の施設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事業」（第 6 条の 3 第二項）とされており、これまで都道府県や市町村、保護者が独自に実施し、国が補助していた都市児童健全育成事業とは異なり、国と地方自治体が児童の育成に責任を負う公的事业として位置づけられました。

一方、保育所等のように国内で統一した設置および運営の基準は定められておらず、地方自治体に対して整備の義務が課されなかったことから、地域によって利用できるサービスの量や質に偏りがあるという問題が残されました。

③文部省（文部科学省）の全児童対策事業

文部省（平成 13 年（2001 年）から文部科学省）では、平成 14 年度（2002 年度）からの完全学校週 5 日制の開始を契機に、地域の協力のもと、児童に様々な体験の場や機会を与えることを目的として、平成 14 年（2002 年）に「新子どもプラン」が策定されました。しかし、地域での活動の場は参加人数が限られ、公民館や児童館など家から離れた場所で開かれていたため、児童にとって身近であるとは言い難く、一部の自治体では身近な居場所として放課後や土曜日に学校施設を開放する独自の全児童向け事業が展開されていきました。これらの実績が認知されたことにより、平成 16 年（2004 年）から「地域教育力再生プラン」に基づく 3 か年の「地域子ども教室推進事業」が開始され、全児童を対象に放課後や土曜日に学校を活用した体験活動や地域住民との交流が行われました。

（４）学童クラブの設置・運営基準の制定【平成 19 年（2007 年）～】

①「放課後児童クラブガイドライン」の制定と「放課後子どもプラン」

平成 11 年（1999 年）に策定された「新エンゼルプラン」と、平成 16 年（2004 年）に策定された「子ども・子育て応援プラン」により、放課後児童クラブ（学童クラブ）の設置数の大幅な拡大が規定され、計画を上回る勢いで放課後児童クラブの増設が進みました。しかし、放課後児童クラブに対する国の基準や運営方針は示されない状態が続きました。

平成 19 年（2007 年）になると、放課後児童クラブを「生活の場」として、児童の健全育成を図る観点から、放課後児童クラブの質の向上に資することを目的として「放課後児童クラブガイドライン」が制定されました。これは各クラブの運用の多様性を考慮して、最低基準ではなく、あくまで「望ましい運営の在り方」を示すものでした。

また、文部科学省の放課後子供教室推進事業と放課後児童クラブを連携または一体的に実施することを目指した「放課後子どもプラン」が施行され、原則としてすべての小学校区で、全児童を対象とする放課後の事業を実施していく方向性が示されました。

②運営基準・運営指針の策定と「放課後子ども総合プラン」

平成 20 年代、利用児童数の増加により、放課後児童クラブの大規模化や待機児童等の課題が顕著となり、同事業の量的拡大とともに、質の向上を図る必要性が高まっていきました。

平成 24 年（2012 年）に制定された子ども・子育て支援法に基づき、各自治体に義務づけられた放課後児童健全育成事業の実施基準を定めることを目的として、平成 26 年（2014 年）に「放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準」（省令基準）が策定され、区市町村は放課後児童クラブの設備や運営の基準を条例で定めることが求められました。平成 27 年（2015 年）には「放課後児童クラブガイドライン」が廃止され、放課後児童クラブにおける支援の充実を図るため、運営に関するより具体的な内容を定めた「放課後児童クラブ運営指針」が新たに策定されました。「子ども・子育て支援新制度」においては、これまで「おおむね 10 歳未満」とされていた放課後児童クラブの対象が、高学年児童を含む「小学生」に拡大され、いわゆる「小 4 の壁」と言われていた放課後児童クラブの課題に対する対策が行われました。

平成 26 年（2014 年）には、いわゆる「小 1 の壁」を打破するとともに、次代を担う人材育成のため、厚生労働省と文部科学省共同の「放課後子ども総合プラン」が策定されました。同プランでは、令和元年（2019 年）までに、放課後児童クラブを新たに 30 万人分、放課後子供教室を 2 万か所整備（うち 1 万か所以上で一体型を実施）するなど、具体的な目標値が定められました。放課後児童クラブと放課後子供教室を同一小学校内で実施し、放課後児童クラブの児童が放課後子供教室の活動プログラムに参加できることや、放課後児童クラブは生活の場所としての機能を確保すること、特別な支援を必要とする児童や特に配慮を必要とする児童への配慮等、事業の質も同時に確保することが盛り込まれました。

③地域の実情に応じた運営基準

省令基準は、従事職員の要件や配置人数について「従うべき」とされるものが多く、平成 28 年（2016 年）に地方自治確立対策協議会が福祉分野について実施した支障事例調査では、放課後児童クラブに関して 217 団体が「支障がある」と回答しました。支障事例として挙げられたのは、職員確保が困難なため「放課後子ども総合プラン」で定める令和元年度（2019 年度）末までに待機児童が解消されないことへの懸念や、小規模の放課後児童クラブにおいても省令基準で定める職員数での運営が求められるという実情でした。これらを踏まえ、平成 29 年（2017 年）

に全国知事会と全国市長会、全国町村会から内閣府への地方分権提案として「従うべき基準」の廃止または参酌化が提案されました。これを受けて、平成 30 年（2018 年）に省令基準が改正され、令和元年（2019 年）には「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」が制定され、従事職員の要件と配置人数について、省令基準を参酌しつつ市町村が条例で定めることができるようになり、事業の質を担保した上で、地域の実情に応じた運営が可能となりました。

なお、平成 30 年（2018 年）には「新・放課後子ども総合プラン」が策定され、待機児童解消に向け、引き続き量的拡大を行うとともに質の向上にも努めることが示されました。