

諸外国の放課後対策について

日本総研「初等教育に関する調査研究プロジェクト」より

2009年7月28日
社会保障審議会
少子化対策特別部会

池本美香
日本総合研究所主任研究員
E-mail: ikemoto.mika@jri.co.jp

次世代の国づくり

Copyright (C) 2009 The Japan Research Institute, Limited. All Rights Reserved. 1/11

目次

1. 調査対象国の放課後対策の特徴
(フランス/ドイツ/スウェーデン/フィンランド/イギリス/アメリカ/オーストラリア/韓国)
2. 日本の放課後対策に求められる視点
3. 日本の放課後対策で取り組むべき課題

●参考文献

日本総研・Business & Economic Review 2009年6月号

特集: 諸外国の放課後対策～学力低下と学童保育問題へのアプローチ

日本総研・初等教育に関する研究プロジェクト報告書

「諸外国の放課後対策」(2009年6月)

<http://www.jri.co.jp/thinktank/sohatsu/education/houkagop/index.html>

※今後、国内の事例調査も加えたプロジェクトの最終報告書を出版の予定(勁草書房より12月刊行予定)

次世代の国づくり

1. 調査対象国の放課後対策の特徴

■フランス(担当:松村祥子)

- ・2歳半～17歳までの子どもを対象にした余暇センター(centre de loisir)が水曜日・土曜日午前中・長期休暇中に対応。保育ママも利用されている。
- ・余暇センターの目的は、学校・家庭以外の集団生活の保障。宿題、学習、外国語教育などは対象外で、これらは学校で課外教育活動(accueil periscolaire)として提供されている。
- ・余暇センターは、毎年青少年スポーツ省の監査を受ける。
- ・施設規模は8～300人で、余暇指導員を6歳以上の子ども12人に対して1人配置。そのほか所長、清掃、給食などの要員を配置。
- ・指導員は国家資格。アーティスト等の仕事を兼務する指導員もいる。
- ・利用料金は保護者の所得比例。
- ・余暇センターのほかに、長期休暇中に自然環境の中で滞在型集団的余暇活動を実施する長期休暇センター(centre de vacances/sojour de vacances)がある。
- ・集団的余暇の保障として法律で「未成年者は公的権限と保護の下に両親の家から離れたところで、教育活動以外の集団的余暇を過ごすことができる」と記されている。

■ドイツ(担当:長谷川有紀子)

- ・法律で義務教育の年齢(14歳未満)の児童に保育の利用を保障。
- ・利用率は、施設55.5%、保育ママ等0.5%(6～7歳、2008年)。施設利用割合は、旧東ドイツ42.1%に対し、旧西ドイツ5.3%(6～10歳、2006年)。
- ・国の基準では、1グループ25人を超えてはいけない。(ハンブルク市州では、子ども11人までは職員1人、12人以上では職員2人、施設長には認可された社会教育者などの基準がある。)
- ・0～14歳までを一緒に預かる施設が増加。幼稚園が3歳未満と学童に拡張する人たち。背景には少子化による園児数の減少に加え、親の送迎の負担軽減、異年齢混合の教育的効果がある。
- ・学校併設型の学童保育も増える傾向。
- ・利用料は親の収入、子どもの数、保育時間などで異なる。
- ・学校が半日で昼食が出ないため、平日に学童保育が昼食を提供。
- ・子どもから高齢者まで利用できる交流型施設「多世代の家」、親たちが自主運営する施設(社員が会社の補助を受けて開設するケースなど)、楽器の演奏などを教える公立の音楽学校などユニークな取り組みがある。
- ・短時間正社員としてパートタイム勤務に移行でき、30日の長期休暇があり、とりわけ旧西ドイツでは学童保育を利用せずに家族と過ごすケースも多い。

■スウェーデン(担当:三枝麻由美)

- ・学童保育は、学童余暇センター(leisure-time centre)、家庭的保育(family daycare home)、10～12歳対象の開放型学童余暇センター(open leisure-time activity)からなる。
- ・社会サービスとして整備されてきたが、1998年に学校担当官庁の所管となった。学校と学童余暇センターは同一の理事会で運営され、学童余暇センターは学校の敷地内にあることがほとんど。
- ・学童余暇センターは、義務教育カリキュラムに沿って運営される。
- ・2001年には義務教育学校、保育学校、学童余暇センターの教員養成課程が統合された。
- ・法律により自治体には12歳までの子どもに学童保育を提供する義務がある。
- ・利用率は1990年35%(7～9歳)から2005年76%(6～9歳)に急増。(この間、家庭的保育は14%から1%に減少。)
- ・1グループの平均子ども数は30.6人、職員1人当たりの平均子ども数は18.6人(2005年)。(1990年の17.8人、8.3人から急増。)
- ・保育料について2002年に上限が設定された。(第1子で親の年収の2%など)

■フィンランド(担当:渡邊あや)

- ・2003年の基礎教育法、2004年の学童保育基準で制度化されたばかり。
- ・国家教育委員会が所管。従来は自治体の社会福祉局の管轄のもと、教会、地域スポーツ団体、NPO、保護者組織、地域組織などがサービスを提供してきた。
- ・フィンランドは学力世界一で注目されているが、一方で子どもの学校嫌いや社会的疎外などが問題視されている。学童保育の目的は、「子どもの情緒的発達を支援」「社会的疎外を排除し、社会的包摂を促進」「多様な活動に参加したり、落ち着いた環境の下でくつろいだりする」など、福祉的機能に対する期待が強い。
- ・規模や職員配置について国の基準はなく、自治体や現場の裁量が大きい。(乳幼児保育施設や学校についても国の基準はない。)
- ・対象は小学校1、2年(日本の2、3年生)、特別な支援を必要とする場合は9年生(日本の高校1年)まで。
- ・利用率は1年生48.0%、2年生27.3%(2008年度)。
- ・職員の雇用を安定させるため、学校の特別支援アシスタントと学童保育の指導員の職務を統合してフルタイムの職とすることなどが検討されている。

■イギリス

- ・15歳(障がい児は17歳)まで、保育を用意することが自治体に期待されている。
- ・5~7歳の利用率は、学童保育施設12%、家庭的保育4%、保育所1%(2008年)。
- ・国基準では、8歳未満について、1グループの規模が26人を超えてはいけないこと、担任を定めること、大人1人に3~7歳の子どもは8人までとすること、大人の人数は最低2人とすること、職員は犯罪歴等のチェックを受けることなどが定められている。
- ・8歳未満の子どもを1日2時間以上預かる場合、教育施設等の質をチェックする監査機関(Ofsted)への登録を義務付け。監査レポートはホームページで公表。
- ・保育料への補助は、15歳未満共通で税額控除の仕組み(所得制限あり)。
- ・2005年より拡大学校(Extended School)というコンセプトで、8~18時までの学童保育を含む様々なサービス(スポーツ・音楽などの活動機会、親に対するサポート、専門家のサービスへの取次ぎ、住民への施設開放や成人教育)を提供。2010年にすべての学校での実施を目指す。1998年から学習支援(Study Support)というコンセプトで、放課後活動の重要性について議論されてきた経緯。
- ・教育活動への企業の協力を促す組織(EBPO)が各地にあり、学校と企業をつなぐ。
- ・2008年に遊びに関する初の国家戦略(The Play Strategy)策定。遊べる道路づくり(Home Zone)、子どもの自転車講習制度(Bikeability)など交通政策も含めた議論。
- ・2005年に初の子どもコミッショナー任命。2007年に「子ども・学校・家族省」設置。障がいを持つ子ども、里親など社会的ケアを受けている子ども、才能のある子ども(Gifted and talented children)など、「すべての子ども」という視点。

■アメリカ(担当:岡元真希子)

- ・専業主婦の母親と暮らす子どもの割合は2割と低く、一方母子家庭が2割を超える。州法で親に子どもの保護・監督責任を定めているところも多く、保育ニーズが高い。
- ・放課後の過ごし方が社会的格差の原因の一つという認識から、政府としては貧困層の多い地域を対象とした放課後プログラムを中心に投資。そのほかは基本的に民間のサービスによる対応。
- ・子どもの犯罪、10代の妊娠の問題などから、放課後対策は中学生などより高い年齢まで検討されている。
- ・放課後活動の場所としては、6割が公立学校内で、その他教会、コミュニティセンター、私立学校、運営団体保有の建物が1割程度。
- ・全国放課後協会が放課後活動プログラムに対する認証を行っている。6歳以上の子どもの集団の基準としては、スタッフ一人当たりの子どもの数が10~15人、集団規模が30人を超えないこと、スタッフの研修時間の確保などが定められている。
- ・2002年の米國小児科学会・米国公衆衛生協会・全国保育保健安全センターの基準では、6~8歳の集団規模は20人まで、子ども10人にスタッフ1人、9~12歳は24人まで、子ども12人にスタッフ1人を目指すべき姿としている。

■オーストラリア(担当:臼田明子)

- ・保育制度が0~11,12歳児までを対象としており、学童保育は乳幼児保育と同様の仕組み。政府の担当は、教育・雇用・職場関係省の幼児教育・保育庁。
- ・利用率は6~8歳で17%(2008年)。家庭的保育利用者の23%、保育園利用児の5%を小学生が占める。
- ・基準は州ごとに異なるが、連邦政府が推奨する基準は、平常保育時は子ども15人にスタッフ1人、遠足時は子ども8人に1人、水泳時は子ども5人に1人などとなっている。
- ・サービス提供者は全国保育認定協議会に登録し、保育の質が調査されている。ただし、全国保育認定協議会のチェックが甘いという批判や、長期休暇中のサービスの質が低く利用者が少ないという問題がある。(保育園については格付けや罰金も検討されている。)
- ・子どもが家族以外の人とのつながりを広げることを奨励する観点から、政府がメンタリング・プログラムに補助を行っている。
- ・中学生以上の放課後対策として、自治体がユースセンターを設置。駅の近くやショッピングセンター内などで、12~18歳に無料の居場所を提供。

■韓国(担当:相馬直子)

- ・小学生低学年児童の放課後の過ごし方は、民間の塾が7割、放課後プログラムが1割。塾の利用は世帯所得100万ウォン未満4割に対して、100万ウォン以上7割と大きな格差。
- ・主な放課後プログラムは、保育園で行う放課後保育(12歳まで)と学校で行う放課後初等保育(低学年中心)。保育園(保健福祉家族部所管)と幼稚園(教育科学技術部)の縦割り構造が小学校にも継続されたかたち。
- ・放課後初等保育は、特技・適性教育、レベル別補充学習とあわせて、2006年より「放課後学校」として統合。開放化、多様化が進む。
- ・そのほかに、保健福祉家族部所管で、低所得家庭の児童と保護者を対象とする地域児童センター(18歳未満)、小4~中2対象の青少年放課後アカデミーがある。
- ・私教育費負担の節減、階層間・地域間の教育格差縮小、出生率の向上、離婚増に対する家族の解体予防などを目的に、前政権より家族政策の視点で放課後対策の充実を図る。

2. 日本の放課後対策に求められる視点

■人づくり

諸外国では社会保障政策の一環として教育を重視。かつ、放課後対策が人間形成、学力向上など、人づくりの重要な施策として位置づけられている。日本も学校教育と放課後対策で役割を分担して人づくりの充実を目指すべき。放課後対策の不備は学校教育にも悪影響を及ぼす。(子どもが授業に集中できない、家庭の問題が学校に持ち込まれるなど)

■親に対する支援

諸外国ではより高い年齢まで放課後対策が議論されており、親の不安・負担が少ない。また、親の抱える問題にも放課後対策として対応。乳幼児期同様、小学生以上にも親に対する子育て支援の視点が必要。

■社会的統合の視点

諸外国では放課後対策において、教育格差の縮小や、社会から取り残される子どもをなくすことを重視している。日本でも子どもの貧困率がOECD平均を上回っており、格差の縮小、社会的統合の観点から、放課後対策を議論すべき。

3. 日本の放課後対策で取り組むべき課題

■学童保育の待機児童解消

所得に応じた保育料の徴収/幼稚園・認定こども園・保育所の活用
/家庭的保育の活用/企業による学童保育の設置促進

■放課後活動の充実

サービスの質に関する情報公開/職員の資格・処遇の引き上げ
/活動メニューの充実と対象年齢の拡大/放課後活動と学童保育の関係
/放課後活動に対する学校の関与/多様なニーズへの対応
/子ども・親の参画によるプログラムの充実
/企業との連携によるプログラムの充実

(その他、グループ規模・職員配置/長期休暇のあり方/安全性/まちづくり
/ゲーム・インターネット等の影響/商業主義の影響/宗教の影響など)

■親支援の充実

小学生の親のワーク・ライフ・バランス/小学生の親に対するサービスの充実

「教育福祉」の視点で、放課後対策と学校教育のあり方を総合的に議論すべき。

参考資料1 「情動の科学的解明と教育等への応用に関する検討会」報告
(2005年10月)より

■子どもの情動等に関してある程度明らかになっている知見

教育全体に関わる提言等:

「子どもの心の問題については、特に乳幼児・学童期の経験が重要であること、そして、学校教育についてみるならば、特に小学校までの教育が重要であることを示していると考えられる。」

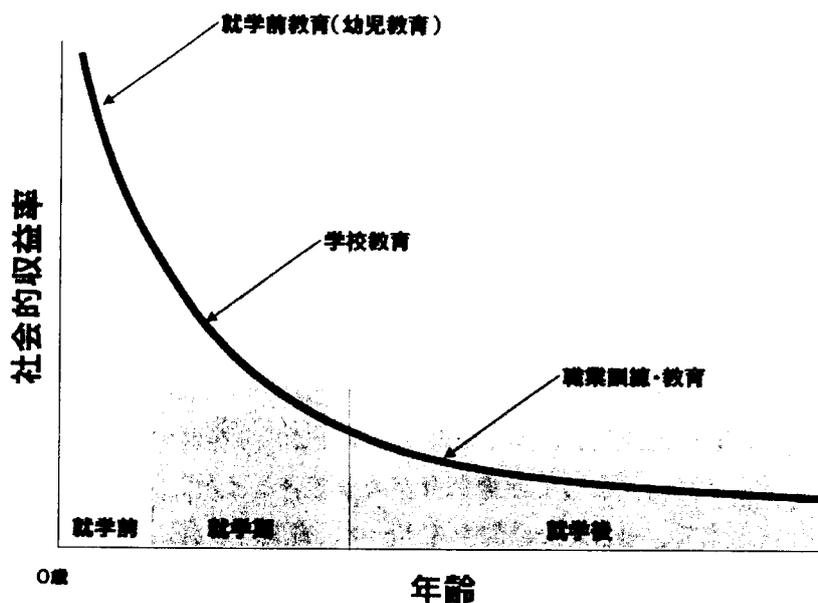
■今後の課題解決のために必要な方策

教育を含めた社会全体でのシステム作りについて:

「子どもの健全育成のためには、これまでも関係機関間での連携・協力が進められてきたが、これまで以上に官庁の縦割り、学問分野の縦割り、教育現場や臨床現場等の縦割り等を越えて、横断的な連携・協力体制の構築が必要であり、その各関係者を連携させるためのコーディネートをする機関や人材が必要である。」

参考資料2 「今後の幼児教育の振興方策に関する研究会」中間報告
(2009年5月)より

教育投資に対する
収益率のイメージ



(出典) Pedro Carneiro and James J. Heckman, "Human Capital Policy", in J. Heckman and A. Krueger. Inequality in America: What Role for Human Capital Policies, MIT Press, 2003 より一部省略

日本の放課後対策への示唆～「放課後子どもプラン」の課題

調査部 ビジネス戦略研究センター 池本 美香

1. 調査対象国の放課後対策の特徴

小学生の放課後対策に関する8カ国の報告をふまえ、日本の放課後対策の課題について考えてみたい。まず、各国の放課後対策の状況について簡単に確認しておく。

フランスでは、余暇センター (centre de loisir) が2歳半から17歳までの子どもの学校が休みの日 (水曜日、土曜日午前中、長期休暇中) に対応しており、水曜以外の平日は必要があれば保育ママが対応する。余暇センターの目的は、子どもに学校・家庭以外の集団生活を保障することであるため、宿題、学習、外国語教育などは活動の対象外であり、それらは別途学校での課外教育活動 (accueil periscolaire) として対応している。余暇センターは毎年、青少年スポーツ省の監査を受け、指導員は国家資格となっている。

ドイツでは、法律で義務教育の年齢 (14歳未満) の児童に保育の利用を保障しており、0歳から14歳までを一緒に預かる施設が増えているほか、子どもから高齢者まで利用できる交流型施設「多世代の家」、親たちが自主運営する施設、公的な教育施設で楽器の演奏などを教える音楽学校などユニークな取り組みがある。また、短時間正社員としてパートタイム勤務に移行でき、親にも30日の長期休暇があるため、とりわけ旧西ドイツでは学童保育を利用せずに、家族と過ごすケースも多い。

スウェーデンの学童保育 (leisure time center) は、社会サービスとして整備されてきたが、1998年に学校担当官庁の所管となり、職員養成制度も学校教員養成制度と統合された。法律により自治体には12歳までの子どもに学童保育を提供する義務が課されており、学童保育は学校のカリキュラムに沿って運営されている。9～12歳の子どもには、遊びを目的とする登録制ではないオープン余暇センターも整備されている。

フィンランドでは、学童保育が2003年の基礎教育法で制度化されたばかりで、国家教育委員会が所管している。学力世界一が注目されているが、一方で子どもの学校嫌いや社会的疎外などが問題視されており、学童保育の福祉的機能に対する期待が強い。指導員は関連機関や専門家等と連携・協力することが期待されており、保護者も参加して活動計画を策定している。

イギリスでは、「拡大学校 (extended school)」という概念で、学校において子ども、親、地域住民に対して様々なサービスを提供する方針が打ち出されており、その必須メニューとして学童保育が入っているほか、「学習支援 (study support)」という概念で、補習的な活動やスポーツ、音楽、手芸、外国語学習、ボランティアなどの機会を増やす方向にある。「個人に合った学び (personalised learning)」という考え方で、

障害を持つ子ども、貧困地域の子ども、社会的ケアを受けている子ども、特別な才能のある子どもなど、多様なニーズに対応して放課後対策を考える動きがあるほか、親に対する支援にも力を入れている。2007年には「子ども・学校・家族省」が設置され、教育・福祉の枠を超えて、子ども政策の充実が図られている。

アメリカでは、専業主婦の母親と暮らす子どもの割合が低く、かつ州法で親に子どもの保護・監督責任を定めているところが多いため、保育ニーズが高いことに加え、放課後の過ごし方が社会的格差の原因の一つとなっているという観点から、放課後対策の充実が図られている。基本的には民間のサービスによる対応が中心であるが、教育省としては、非行防止、教育の地域格差縮小などを目的に、貧困層の多い地域を対象としたプログラムを中心に投資している。子どもの犯罪、10代の妊娠の問題などもあり、青少年の健全育成に重点が置かれているため、放課後対策は中学生などより高い年齢までをカバーしている。

オーストラリアでは、保育の民営化が進んでおり、学童保育も乳幼児保育同様の仕組みで、サービス提供者は全国保育認定協議会に登録し、保育の質が調査されている。学童保育の形態では、日本の保育ママにあたるファミリー・デイ・ケア利用児の2割以上が小学生となっている。全国保育認定評議会の認証制度が甘いと批判されたり、長期休暇中のバケーション・ケアの質が低く利用者が少ないことなどが問題となっているほか、子どもが家族以外の人とのつながりを広げることを奨励する観点から、政府がメンタリング・プログラムに補助を行っている。

韓国では、小学校低学年児童の7割が塾に通っており、日本以上に受験が過熱している国で、私教育費負担の節減、階層間・地域間の教育格差縮小、出生率の向上、離婚増に対する家族解体の予防などを目的に、前政権より家族政策の視点で放課後対策の充実が図られている。乳幼児保育施設に12歳まで預けることができるほか、学校で質の高い多様なプログラムを提供して私教育のニーズを学校に吸収しようという動き、地域住民や親に対するプログラムの提供なども実施されている。

調査対象国では、スウェーデンやフランスのように、放課後に対して積極的な公的投資を行い、ある程度充実した制度が確立している国もあるが、それ以外のほとんどの国は、最近になって放課後対策の重要性が認識され、様々な取り組みが行われはじめたという段階である。取り組みのきっかけも、教育格差の拡大に対して貧困地域などへの対応に重点を置く国、子どもの能力向上の観点から放課後活動の充実に力を入れる国、少子化対策の観点から私教育費の負担軽減を目指す国、乳幼児期の保育制度改革の一環として学童保育が議論されている国、非行防止など青少年の健全育成の視点から放課後が注目されている国、社会的疎外の解消を重視する国など、多様な方面から放課後対策が注目されている。世界が目指すべき一つのモデルが提示されている状況にはないが、諸外国の政策論議や具体的な取り組みを参考としつつ、日本の放課

後対策の課題について以下考えてみたい。

2. 諸外国における教育に関する議論の動向

諸外国において放課後対策が重視される背景には、教育の議論のなされ方が、日本とは根本的なところで異なっていることがある。それは、第1に、教育がなぜ重要なのかという認識のレベルでの違い、第2に、教育の充実をどう図るかの具体的な方法のレベルでの違いである。

第1のレベルとして、諸外国では政府にとって教育がなぜ重要なのかについて、教育を社会保障の中核に位置付けるという動きが強まっている。例えば、フィンランドでは学業偏重の弊害から、教育に福祉の視点を取り入れる動きが見られたり、学童保育の目的のひとつに、社会的疎外を解消することが盛り込まれたりしている。スウェーデンでは、福祉を取り込んだ教育という概念で、教育担当官庁が学校と学童保育を一緒に所管する動きが見られた。イギリスでは、すべての子どもが能力を十分に伸ばせるようにすることが、政府にとっても、また子ども自身にとっても重要と考えられている。そして、その実現に向けて教育行政だけで対応するのではなく、様々な福祉行政との連携が効果的であると考えられ、また縦割り行政は制度の充実や事務の効率化にマイナスになるという問題意識から、官庁自体を統合して子ども・学校・家族省を設置している。このように、諸外国では「教育福祉」とでも言うべき新しい概念で、教育政策が議論されるようになったことで、従来福祉の範疇にあった放課後対策を含むかたちで、教育の在り方が議論されるようになってきている。

日本では、教育と社会保障・社会福祉が、文部科学省と厚生労働省において、全く別の事柄として、それぞれ独自に議論されており、教育は画一的に公平に提供され、それで問題が発生した場合には、事後的に社会保障の枠組みで支援する体制である。一方諸外国では、社会保障・社会福祉の充実という観点から教育が果たすべき役割が検討され、社会保障政策の一環として教育の重要性が高まっている。

第2のレベルとして、教育の充実をどう図るかの具体的な方法に関し、諸外国では、放課後対策と学校教育が同じ子どもの「教育福祉」を担う制度として、トータルに考えられ、例えば学校は学業、放課後は遊びや集団生活など、それぞれの立場で力を入れることによって、トータルで教育の充実を図るという方向性が明確である。

一方日本では、教育については文部科学省が公教育の範囲内で議論する傾向が強く、放課後の活動に関しては基本的に公教育の範囲外として、学童保育は厚生労働省が、塾などは経済産業省が所管し、縦割り行政のもと、それぞれが独自に検討される傾向が強い(注1)。学力低下の議論についても、文部科学省が学習指導要領の改訂等、公教育の範囲内で対応するのみで、学童保育も塾も学校同様、同じ子どもの教育にかかわる制度でありながら、制度間の連携はなく、それぞれの制度の役割分担は議論さ

れていない。文部科学省管轄外の制度も含めて、教育をどう充実していくのかといった戦略が見られない。

2008年7月に政府が発表した「5つの安心プラン」では、「放課後児童クラブ・放課後子ども教室の更なる一本化の方向での改善策の検討」を管轄する省庁として、内閣府、厚生労働省、文部科学省が挙げられている。ここでいう一本化とは、事務手続きを一本化することで放課後子どもプランの普及を図るものであるが、事務手続きの一本化だけで普及するかどうかは疑問である（注2）。事務手続きの一本化にとどまらず、放課後子どもプランが、単なる安全な活動場所の確保ではなく、教育と福祉の両方の機能が統合されたものであるという、新しい概念を打ち出すことが必要である。諸外国で、放課後子どもプランのように、二つの官庁が対等な立場で所管している制度は見当たらず、これらは「教育福祉」という新しい概念の制度として、事務手続きの一本化にとどまらず、担当官庁の一本化、もしくは主管する官庁を決めることなども検討すべきである。

例えば、スウェーデンでは、学校のカリキュラムに学童保育が含まれており、学校教員と学童保育職員の養成制度も統合された。共に小学生の人材育成を担っているにもかかわらず、教育と福祉の間の壁が厚く、それぞれに関わっている人が交流することなく対立さえしていることは、日本の人材育成にとって大きなマイナスである。将来的には、日本でも教育と福祉の分断を改め、人材育成に関する方向性をそれぞれの専門分野から議論して統一し、人材育成に関わる人々が連携できるように養成制度を統合することが期待される。

（注1）この点に関して広井氏は、教育を「人生前半の社会保障」と位置付け、日本では教育が「社会保障」の問題として、あるいはそれと一体のものとして論じられることがほとんどなかったと述べ、「タテマエとしての公教育」では形式的な“平等”が語られ、“ホンネとしての塾”では熾烈な競争と経済力が支配する」といったギャップあるいは二重構造を生んできたと指摘している（広井良典「持続可能な福祉社会」ちくま新書、2006年）。

（注2）厚生労働省所管の保育所と文部科学省所管の幼稚園をあわせた認定こども園が普及していないことも現在問題となっており、補助金の一本化などが進められている。

3. 日本の放課後対策に求められる視点

このように諸外国と比較して、日本では放課後対策の社会的意義について十分に議論されておらず、その結果、政策としても重要視されていないのが現状である。日本でも2007年に「放課後子どもプラン」が策定され、諸外国と同じように放課後対策に力が入れているように見えるが、そのきっかけは「子どもが犠牲となる犯罪・凶悪事件が相次いで発生し社会問題化したこと」であり、放課後子どもプランのキャッチフレーズは、「子どもの安全で健やかな活動場所の確保」である。日本ではまず安全な遊び場づくりの必要性が政策として取り上げられ、そこに女性の就労増に対応した学童保育の待機児童解消を組み合わせるかたちで、放課後子どもプランが打ち出さ

れたという経緯がある。このため、諸外国の放課後対策に関する議論と比較すると、日本では放課後対策が持つ様々な可能性や社会的意義、対策を講じないことによる様々なリスクについて、ほとんど議論されておらず、ただ子どもの安全な活動場所が増えればよいといった程度の対策にとどまっている。

そこで、日本の「放課後子どもプラン」の目的として、子どもの安全な活動場所の確保に加えて、以下のような視点を明確に打ち出すことが必要である。

(1) 人づくり

諸外国では、放課後対策が人間形成、学力向上など、人づくりの重要な施策として位置付けられている。例えばイギリスでは、放課後活動を通じて自己肯定感、自信、チャレンジ精神、コミュニケーション能力、チームワーク、学習意欲、創造力などが得られ、学業にもプラスの効果があるという関係が意識され、教育の一環として放課後対策の充実が図られている。アメリカでは、放課後活動が学力や学習意欲の向上、感情コントロールや対人関係能力の向上などに効果があるという研究成果が報告されている。フィンランドでは、子どもの情緒的発達を支援することが学童保育の目的の第一に挙げられており、フランスでは教科偏重を回避する全人的市民教育、人間形成の活性化などを目的に学童保育（余暇センター）が公的に整備されてきた。

日本では、少子化・人口減少社会において、一人ひとりの能力向上がこれまで以上に期待される一方で、学力低下が問題になっており、それに対して学習指導要領の改訂や教員免許更新制の導入など、学校教育制度内での対応を進めている。しかし、諸外国のように、子どもの人間形成に関わることについては放課後対策の充実で対応し、それにより学校が学業に専念しやすくするなど、学校教育と放課後対策で役割を分担して人づくりの充実を目指すという動きにはなっていない。放課後対策が安全な活動場所の提供程度にとらえられ、「人づくり」の視点が欠けているために、子どもが学童保育の大規模化でストレスを抱え、学校の授業に集中できなかつたり、親が抱える様々な問題が学校に持ち込まれ、精神疾患等で休職する教員が増えたりと、放課後対策の不備が学力低下の一因となっている（注3）。諸外国では、学校と放課後が、子どもにとってのワーク・ライフ・バランスのようにとらえられており、ライフ（放課後）の充実がなければワーク（学業）の充実が図れないという考え方があるが、日本の放課後対策も、「人づくり」という視点から、抜本的に見直す必要がある。

(2) 親に対する支援

諸外国の放課後対策は、日本の放課後子どもプランと比較して、親に対する支援にも力を入れていることがうかがえる。親に対する支援とは、仕事を持つ親が子どもを安心して預けられる場所があることと、親が抱える様々な問題に対応していくことの