

第26回社会保障審議会 少子化対策特別部会	資料1-1
平成21年9月1日	

放課後児童クラブについて(2)

1. 第一次報告におけるとりまとめ内容

第一次報告において整理された放課後児童クラブに係る新たな制度体系における方向性は以下のとおり。

【放課後児童クラブの方向性】

- 放課後児童クラブについては、就学前の保育と並んで、小学校就学期の両立支援系のサービスとして不可欠なものであり、地域格差を生じさせることなく、全国的に実施していくべき。
- 質の確保を図りながら、低学年を中心としつつも小学校全期を対象として量的拡大を図っていくことが重要。

【放課後児童クラブに係る具体的な設計】

- 量的拡大を図っていく上では、まず、場所の確保が欠かせず、小学校の積極的活用を図っていくことが必要。
- 大幅な量的拡大を図っていくためには、人材確保が重要な課題であり、財源の確保と併せ、人材確保のための職員の処遇改善等を図っていくことが必要。
- サービスの質の維持・向上を図っていく必要があり、財源の確保と併せ、そのための基準の要否、そのあり方、担保の方法を検討していくべき。
- 量・質両面からの充実を図っていくため、必要となる制度上の位置づけ(市町村の実施責任、サービス利用方式、給付方式等)及び財源のあり方を、さらに検討していくべき。

〔児童福祉法(昭和22年法律第164号)〕

第六条の二 (略)

② この法律で、放課後児童健全育成事業とは、小学校に就学しているおおむね十歳未満の児童であつて、その保護者が労働等により昼間家庭にいないものに、政令で定める基準に従い、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をいう。

③ (略)

第21条の10 市町村は、児童の健全な育成に資するため、地域の実情に応じた放課後児童健全育成事業を行うとともに、当該市町村以外の放課後児童健全育成事業を行う者との連携を図る等により、第六条の二第二項に規定する児童の放課後児童健全育成事業の利用の促進に努めなければならない。

2. 放課後の子ども対策の基本的視点について

- 放課後の子ども対策には、主に、①生活の場を確保することと、②遊びを通しての自主性、社会性、創造性を養うことなど、学童期の発達的特徴(※)を踏まえた必要な援助を行うことの機能がある。

※ 興味、関心が主として外界に向かい、知的活動、友人との種々の遊び、スポーツ等を通じて学力、社会性を発達させるとともに、価値観、他人との相互交流など社会生活の基礎を学習する時期で、この時期の課題が達成されることが、次の思春期の基礎となる。

- 現在、子どもの多様な体験・活動の機会の減少、地域における子育て機能の低下、子育て家庭の孤立化これに伴う家庭における子育て力の低下、子ども集団の形成の難しさ、不登校など子どもの抱える問題の深刻化など、子どもを取り巻く環境は厳しいものとなっている。

- このようなことから、放課後子どもプランでも、子どもを取り巻く環境の変化、家庭や地域の子育て機能・教育力の低下を背景として、全児童を対象として、安全で健やかな活動場所の確保を進めることとされている。

※ 我が国においては、全ての子どもが利用できる主なサービスとして、放課後子ども教室、児童館がある。
放課後子ども教室は整備が十分進んでおらず(約8千か所)、開設日数も少ない(年間121.6日)。
児童館は設置箇所数は限られ(4,700か所)、地域偏在がみられる。

- また、諸外国においては、格差縮小、社会的統合といったことも視野に入れながら、学校(の学習)との連携を図り、就労家庭か否かにかかわらず、様々な体験活動の提供、親に対するサポートなどを行うものとして放課後対策が推進されてきているところである。

◇ このような背景・現状や就労形態の多様化を踏まえれば、子どもの健全育成の観点から、就労家庭の子どもか否かにかかわらず、全ての子どもが身近で利用可能な一定の場所、共通のサービスを提供を充実し、新しい制度設計上もそうしたことを考慮して制度的な位置づけを行うことが考えられるのではないか。

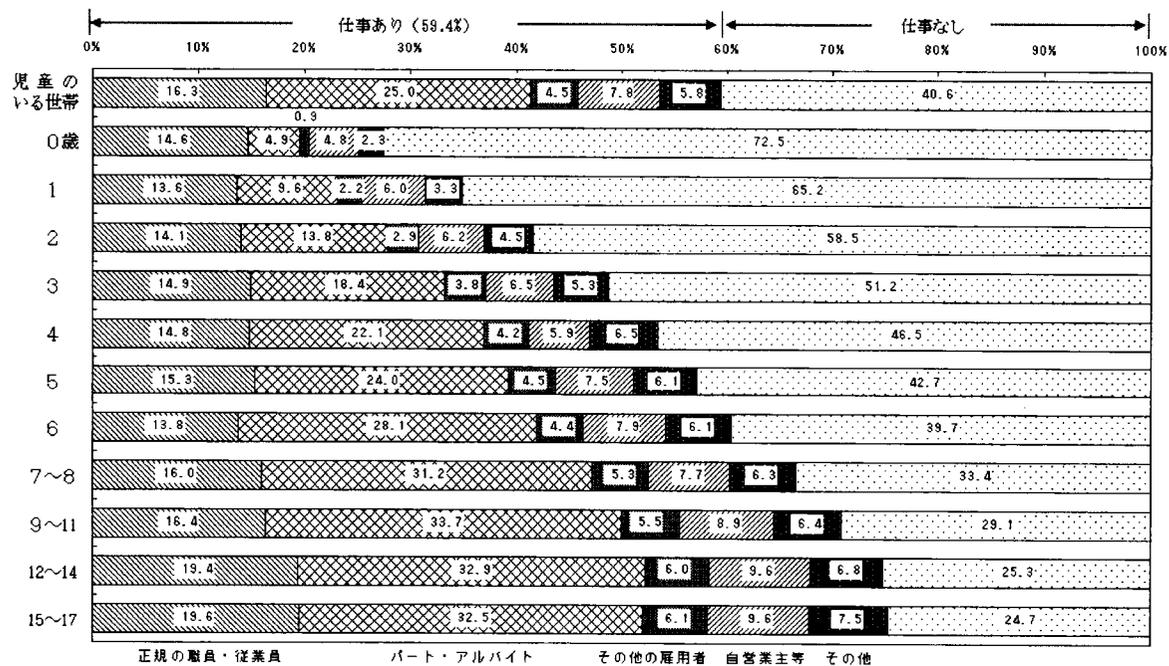
この場合、当該場所において提供されるサービスとしては、安全な居場所づくりに加え、多様な活動メニューの提供、異年齢児や地域住民等との交流、さらには、家庭との連携、親への支援、学校との連携といったものも、地域の実情に応じて充実されていくことが望ましいのではないか。

○ 就労家庭の子どもについては、保護者が昼間家庭におらず、放課後、自らの希望により帰る場所がないという状況に置かれていることに鑑み、①の生活の場を提供する必要性があるという重要な要素がある。

したがって、家庭でもない、学校でもない第三の場所として、②の機能とともに①の機能として、一定の機能(保護者との連携などの個別ケア、安全管理、継続的な見守りなど)をあわせ提供することの確保が必要と考えられ、放課後児童クラブはそのようなサービスを提供できるものと位置づけられる。

◇ 放課後児童クラブは、その量的整備が不十分であることから「小一の壁」といった指摘もあり、保護者が就業継続をする上で大変重要なサービスであり、共働き世帯の増加、潜在需要の高まりに対応し、保育と同様に両立支援サービスとして、放課後児童クラブの機能を量的に拡充していくことが必要であるが、その際、全ての子どもにとって必要とされる身近で利用可能な一定の場所、サービスの内容を踏まえ、放課後児童クラブの内容についても、その充実を図るべきではないか。

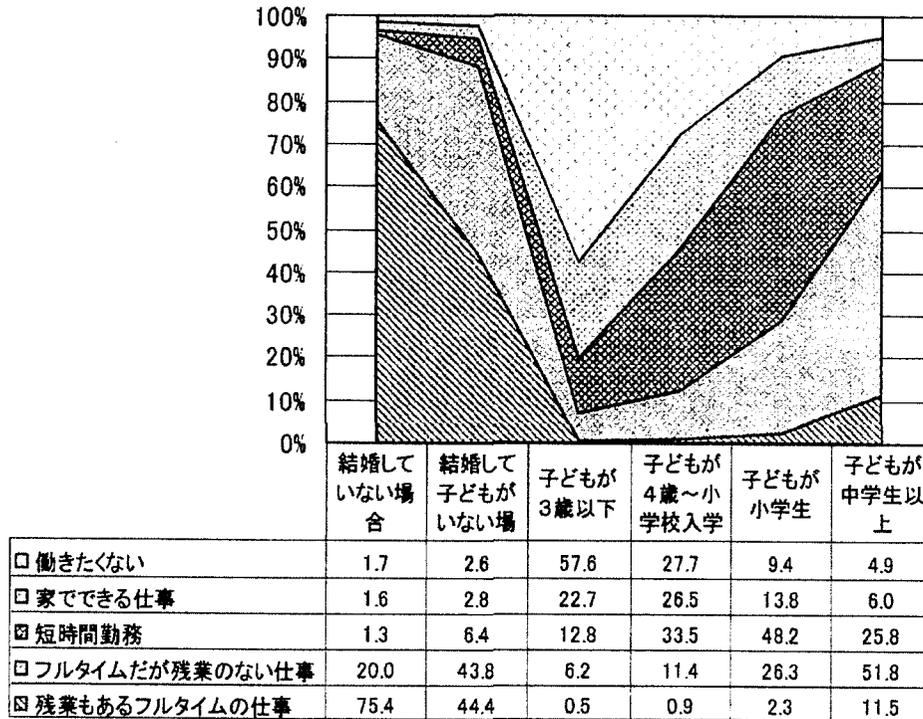
児童のいる世帯における末子の年齢階級、母の仕事の有無、勤め(勤め先での呼称)が自営か別構成割合(平成19年国民生活基礎調査)



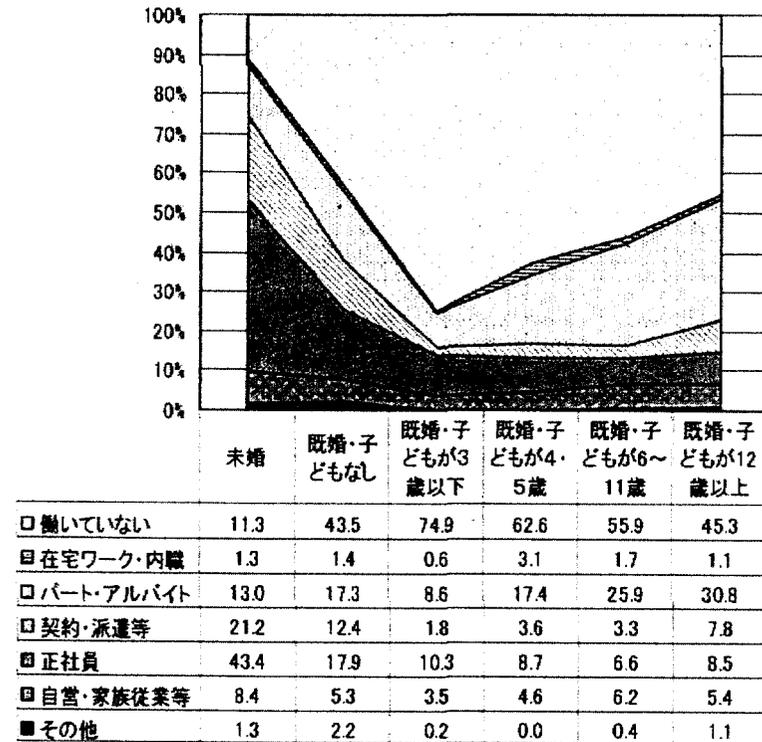
注：1) 「その他の雇用者」には勤め先での呼称が労働者派遣事業所の派遣社員、契約社員・嘱託、その他、呼称不詳を、「自営業主等」には勤めが自営か別が自営業主、家族従業員を、「その他」には勤めが自営か別が会社・団体等の役員、内職、その他を含む。
2) 母のいない世帯及び「母の仕事の有無不詳」は除く。

女性のライフプランニング支援に関する調査(平成19年3月内閣府)

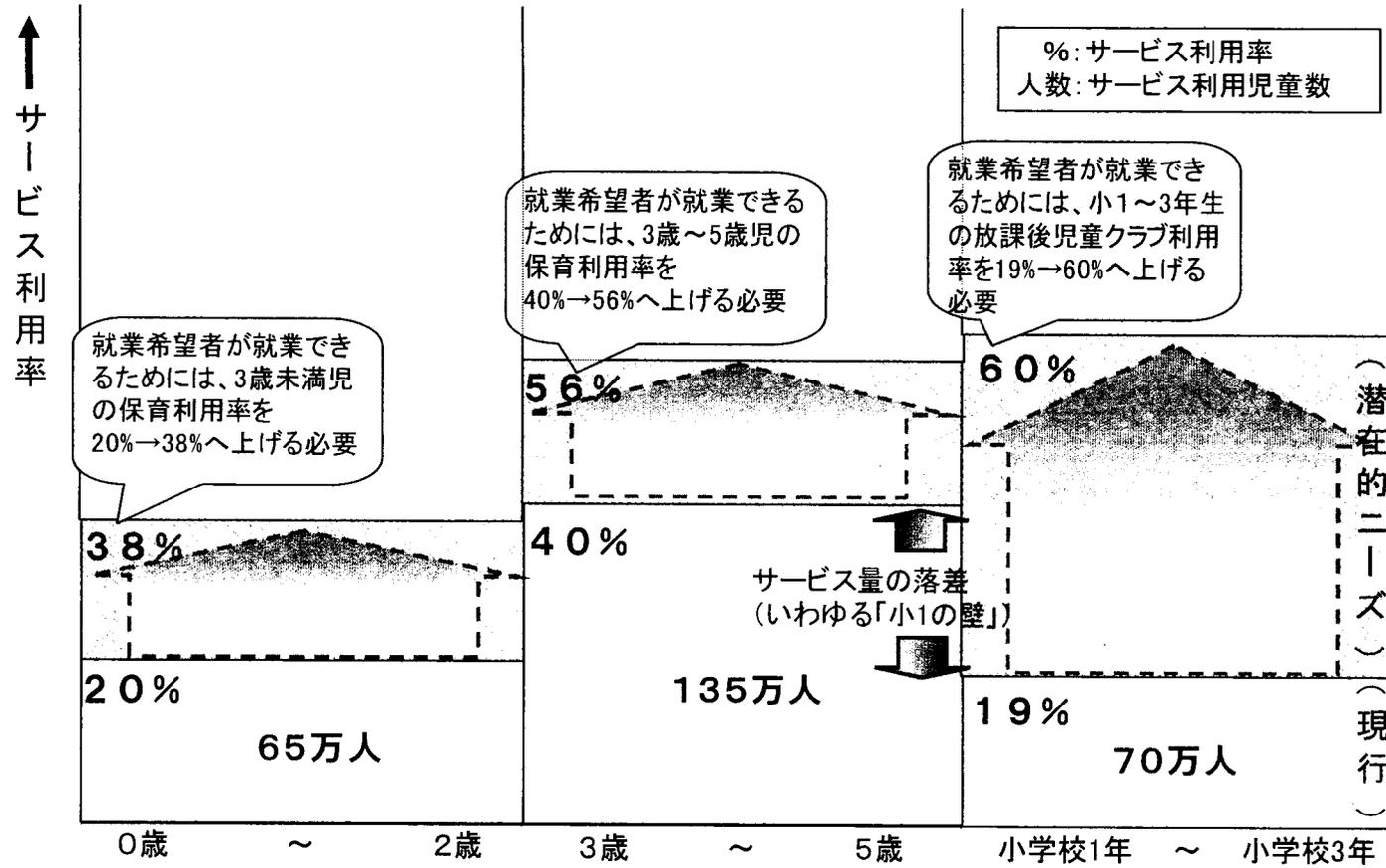
図表 1-10-1 理想の働き方:単数回答 n=3,100



図表 1-10-2 現実の働き方:単数回答 n=3,100



女性の就業希望を実現するために必要なサービス量(新待機児童ゼロ作戦)



※ <新待機児童ゼロ作戦に基づくニーズ調査の分析等に関する調査研究事業<調査結果>(抜粋)>
放課後児童クラブについて(2)参考資料 P16参照

3. 量的拡大について(1)

【第一次報告抜粋】

- 放課後児童クラブについては、保護者が働いている間など、子どもが安全に安心して過ごせる生活の場として、子どもを預かり、健全な育成を図る事業であり、就学前の保育と並んで、小学校就学期の両立支援系のサービスとして不可欠なものであり、地域格差を生じさせることなく、全国的に実施していくべきである。都市部に限らず地方も含め、就学前の保育から切れ目のないサービス利用が可能となるよう、質の確保を図りながら、低学年を中心としつつも小学校全期を対象として量的拡大を図っていくことが重要であり、このような観点から、新たな制度体系において位置づけていく必要がある。
- 量的拡大を図っていく上では、まず、場所の確保が欠かせない。特に、小学校は、移動時の事故等の問題もなく安全・安心であり、校庭などで他の子どもたちなどと触れあうこともでき、引き続き、その積極的活用を図っていく必要がある。

◇ 提供量の抜本的拡充を図るための具体的制度設計を検討するに当たって二つの側面

- ① 放課後児童クラブの基盤整備をどのように進めるか。
その際に、場所の確保、予算、人材確保などの事情によって基盤整備が抑制されることのないような仕組みとして、どのようなものが適当か。
- ② 上記のような事情によりサービスが抑制されることなく、潜在需要も含め、個々のニーズに対応した提供が保障される給付の仕組みとして、どのようなものが適当か。

3. 量的拡大について

(2) 基盤整備について

◇ 現行の放課後児童クラブについては、その実施自体が自治体の努力義務に止まっているが、自治体に対して、事業の実施に係る何らかの責務を課す必要はないか。

◇ 放課後児童クラブに係る基盤整備のために考えられる仕組み

- ① 自治体に対し、放課後児童クラブを必要とする子ども数を勘案し、整備計画等を策定し、それに基づき基盤整備を行う、提供体制確保責務を法律上課す仕組み
- ② 客観的に一定の基準を満たす事業者については、給付の対象とする仕組み

<①についての論点>

介護保険制度など他制度においても採られている仕組みであり、一定の効果は期待できると考えられる一方で、現在の放課後児童クラブの実施状況を踏まえれば、提供体制確保責務を法律上課すことのみをもって、スピード感のある量的拡大を図ることができるか。

<②についての論点>

現行においては、公立公営が4割強、公設民営が4割弱となっている。また、民営において行われている主体については、社会福祉法人、運営委員会(保護者や地域住民等により構成される組織が運営を行うもの)が中心となっている。さらに、その事業の性格から、その実施場所は学校内が約5割となっている。このような現状を踏まえると、②のような仕組みで量的拡大を図ることができるか。

◇ 基盤整備を図っていく上で、場所の確保が課題となるが、保護者のニーズにおいては学校での実施を望む声が多くなっている。一方で、サービスを受けるのは子どもであり、子どもの健全育成(様々な遊び、体験をすることができるようにする)の観点から、子どもが学校において継続して過ごすことについてどのように考えるか。

3. 量的拡大について

(3) 提供の保障について

○ 現行、放課後児童クラブは、市区町村の事業(又は委託事業等)として実施されている。

◇ 新たな制度体系においては、個々人に対応する給付を行う仕組みも考えられるが、その場合、市区町村が放課後児童クラブに係る給付の必要性・量を判断し、それに基づいて放課後児童クラブに係るサービスを受けることができる仕組みが想定される。

◇ 一方で、放課後児童クラブの利用は放課後を中心として行われるものであり、利用日数、利用時間、年齢により求められるサービスの内容等が異なり、柔軟な利用を前提に置くことが適当であること、現行制度において、個々の子どもに対し、市町村が個別に判断してサービスを提供する取扱いになっていないことについて、どう考えるか。

4. 質の確保について

(1) 人員配置基準等

【第一次報告抜粋】

○ 子どもが良好な環境の下、放課後の時間を過ごせるようになっていくべきこと、障害児の利用にも積極的に対応していく必要が高まってきていること、現在の国の補助基準額とクラブ運営に係る費用の実態とに乖離があるという指摘などを踏まえ、サービスの質の維持・向上を図っていく必要があり、財源の確保と併せ、そのための基準の要否、そのあり方、担保の方法を検討していくべきである。

<現行制度>

- ・運営基準(サービスを実施するに当たっての遵守事項など)、人員配置基準(責任者の配置、子どもを管理する単位(ユニット)の設定を含む。)、設備基準、運営基準についてはなし。
- ・ガイドラインにおいて、実施内容、クラブ規模、開所日、開所時間、子ども一人あたりの面積等を提示。

◇ 放課後児童クラブについては、一定の質を確保していくことを前提とする必要があり、一定の基準を設定する必要があるのではないか。

＜基準の要否、具体的内容を設定する際の留意点＞

- ・ 子どもの安全を確保することが必要であること
- ・ 子どもの健全育成の観点から、安全な居場所づくりにとどまらない多様な活動メニューの提供等、その事業内容の充実が求められていること
- ・ 放課後児童クラブは、放課後、土曜日、長期休暇中と、長時間を過ごす生活の場を提供することをその主眼としていること。また、養育基盤の弱い子どもや障害児も利用が想定されること
- ・ 指導員がサービスの責任者も兼ねながら担い手になっている実状もあること
- ・ 我が国では、クラブの大規模化が問題となっているが、諸外国では、放課後児童対策について、一定のグループ単位や人員基準を設けている例が多いこと
- ・ 保護者との関わり、学校教育、保育園、幼稚園、地域等との連携等、運営上の遵守事項も検討が必要なこと

＜基準設定に当たっての現状からの留意点＞

- ・ 実施場所は学校内が約5割となっており、設備基準等の内容によっては、ハードルの高いものとなる可能性があること
- ・ 都市部と地方とで、子どもを取り巻く環境、活用可能な社会資源、就労状況等に差異があり、放課後児童クラブに求められる内容が異なると考えられること
- ・ 現状において多様な運営形態があるが、これらを提供主体として確保していく必要があること、また、自治体間においても差異が生じていることが想定されること

○ 放課後児童クラブの人員配置等の実態について十分把握しながら、具体的な基準設定の検討を行う必要がある。

4. 質の確保について (2) 担い手の質の確保

【第一次報告抜粋】

また、指導員の養成、専門性の向上に向けた研修の強化を図っていく必要があるとともに、事業に関わる者すべてについて障害児を含めた子どもとの関わりについての研修機会の確保など条件整備をしていくことが重要である。

＜放課後児童クラブに従事する放課後児童指導員として望ましい者（現行制度）＞

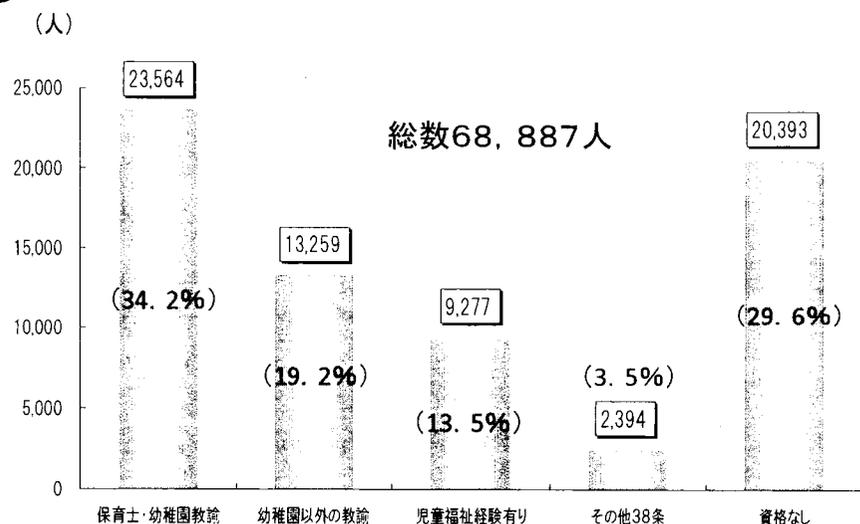
- ・放課後児童指導員に係る要件は設けられていない。
- ・保育士、幼稚園教諭、その他の教諭、児童福祉施設職員養成施設卒業者、2年以上児童福祉事業に従事した者、大学等で一定の教育課程を修めるなど都道府県知事が適当と認めた者が望ましいとされている。
- ・放課後児童指導員の現任研修については、研修プログラムが策定されていない。

○ 放課後児童クラブは、学童期という発達段階に応じた対応や家庭でも学校でもない第三の場所として、生活の場とともに、遊び等の多様な活動の提供が求められ、また、障害など様々な困難を抱える子ども、保護者への対応も求められる。

◇ これらを踏まえ、担い手の質を確保する観点から、研修の充実を図っていくことが必要ではないか。

- ・ 約3割いる無資格者に対する研修の充実
- ・ 有資格者も含めた放課後児童クラブに特化した研修強化の必要性（現任研修も含む。）

◇ また、放課後児童クラブにおける多様な体験活動を充実する観点から、地域ボランティア、定年退職者など、多様な人材の参画を求めていくことが必要ではないか。



注1: ()内は総数に対する割合である。数値はボランティアを含めず、常勤・非常勤を区別しない。また、1人の指導員に対し、1つの資格を計上。

注2: 「その他38条」は「保育士・幼稚園教諭」、「幼稚園以外の教諭」、「児童福祉経験有り」以外で児童福祉施設最低基準第38条第2項に該当する者。

5. 人材確保について

【第一次報告抜粋】

大幅な量的拡大を図っていくためには、人材確保が重要な課題である。現在、従事者の勤続年数が短い、指導員の処遇が厳しい状況にあるという指摘も踏まえ、財源の確保と併せ、人材確保のための職員の処遇改善等を図っていく必要がある。その際、地域ボランティア、定年退職者など、多様な人材の参画を求めていくという視点、一方で、指導員と子ども、保護者との間で安定した人間関係が築けることがサービスの性格上望ましいという視点に配慮することが必要である。

- 放課後児童クラブに従事する放課後児童指導員については、4(2)で述べたような一定の質が確保された人材の確保を図るとともに、継続的な就労が可能となるようにしていく必要があり、このためには職員の処遇改善が必要となる。
- 一方で、職員の処遇改善については、現行、国の補助基準額とクラブ運営に係る費用の実態とに乖離があり、指導員の処遇が厳しい状況にあるという指摘もある。
- ◇ 指導員の処遇改善のためには、財源確保が前提条件となるが、新制度体系における費用負担のあり方も踏まえつつ、その処遇改善を図ることを前提とした運営費が確保されるようにすべきではないか。

<自治体における処遇改善以外の先駆的な取組の例>

(1) 人材養成及び人材バンク登録・管理事業

- ・地域の核となる指導員の養成、初任者研修等の実施
- ・指導員の人材バンクの設置及び登録・管理業務
- ・放課後児童クラブへの人材紹介

(2) 放課後児童クラブへの訪問支援、相談支援事業

学童保育支援センターに配置された支援員が、放課後児童クラブを訪問し、相談支援を行う。

(3) ネットワーク整備事業

放課後児童クラブの課題を解決するための支援体制づくりを行う。

(4) 専門機関からの専門相談員の派遣、出前講座等の提供事業
外部からの専門相談員等の派遣による相談支援

6. 利用方式、利用者負担について

【第一次報告抜粋】

○ 以上のような量・質両面からの充実を図っていくため、必要となる制度上の位置づけ(市町村の実施責任、サービス利用方式、給付方式等)及び財源のあり方を、さらに検討していくべきである。

その際、サービス利用保障を強化するための財源保障を強化をする場合には、財政規律の観点からの一定のルール(※)が必要となると考えられることに留意が必要である。

※ 他の制度例では、サービスの利用の要否に係る認定の制度(保育の場合は保育にかけるか否かの判断)、給付の限度額の設定、サービスの利用量に応じた利用者負担などがある。

<現行の放課後児童クラブの利用方式>

- ① 市区町村を介して申し込む方式又は放課後児童クラブの運営主体に直接申し込む方式(自治体ごとに異なる)
- ② 就労家庭か否かの確認に係る統一的ルールは定められていない。

◇ 放課後児童クラブを利用することができる児童の範囲について整理し、利用者の利便性も考慮しながら、利用できる児童かどうかの確認を行う仕組みを設ける必要があるのではないか。

◇ 市区町村がサービスの申込者数を把握できていない場合があることを、制度的に見直していく必要があるのではないか。

<現行の利用者負担の方式>

- ・ 利用者負担については、補助金において運営経費の1/2を利用者負担とすることを前提としているが、実際には各自治体の判断に基づき設定されており、統一的なルールは存在しない。
- ・ 特に民営施設の場合など、所得把握の困難さなどから、一律の利用者負担とせざるを得ない場合もあり、低所得者に対する配慮も行われていない場合もある。

◇ 全国において、統一的なルールを設定する必要があるか。

◇ 新たな制度体系の費用負担については、社会全体で重層的に支え合うことを前提としているが、当該費用を財源としたサービスの利用者は、公平性の確保の観点から、一定の負担を求めることが適当である一方、負担水準をどうするか、利用抑制に働くおそれの懸念などの点についてどう考えるか。

※ 他の確立した社会保障制度においても、一定の利用者負担がある。

◇ 仮に、何らかの統一的な利用者負担のルールを定める場合、低所得世帯や多子世帯に配慮した設定を行うなど、利用者負担を設定する際の考慮事項は何か。

7. 財源・費用負担について

◇ 新たな制度体系の費用負担のあり方については、社会全体(国、地方公共団体、事業主、個人)で重層的に支え合うこととされているところである。

放課後対策においてすべての子どもの健全育成を保障していくことや、確立した制度としていく上で、市町村が実施責任を果たす仕組みを強化し、また、サービス量の拡大を促進する仕組みとすることも必要であるが、このためには、費用支弁、財源保障を強化することが必要ではないか。

◇ 現行、放課後児童クラブについては、事業主の拠出金を財源として地方自治体への補助を実施しているところであるが、小学校就学期の両立支援系のサービスとして不可欠なものであり、その実施は、現在の労働力の確保に資するものであること、量的拡大などを大きく図っていくために全体の財源規模を確保していく必要があることなどを踏まえる必要があるのではないか。

8. 放課後子どもプランの推進について

【第一次報告抜粋】

- 放課後こどもプラン(留守家庭の子どもの健全育成を目的とした「放課後児童クラブ」と、すべての子どもを対象として安全・安心な子どもの活動拠点(居場所)を設け、様々な体験活動や交流活動等の取組みを推進する「放課後こども教室」を、一体的あるいは連携して実施する総合的な放課後対策)を推進していく上で、両事業の一体的な運営を行っている場合の制度上の位置づけ(人員配置や専用スペースの基準等)をどうしていくか、検討の必要がある。
- 放課後児童クラブと放課後こども教室との関係については、連携を一層進めていく必要があるが、一体的運営については、放課後児童クラブを利用する子どもは保護者が働いている間は家に帰るという選択がないことに十分配慮する必要があり、一方で、いろいろな子どもとの遊びの機会、サービス利用の自由度、効率的な事業実施といった観点から一体的運営に利点がある場合も考えられ、放課後こどもプランの実施状況などを十分踏まえながら、対応すべきである。
- 放課後児童クラブと放課後子ども教室との関係については、現在、放課後こどもプランにおいて、一体的又は連携して実施することを推進しているところである。

- ◇ 一方で、2で前述したように、就労家庭の子どもか否かにかかわらず、全ての子どもが身近で利用可能な一定の場所、サービス提供を充実していくことの重要性に鑑みて、学校以外の場で行われる放課後児童クラブも含め、より一層の両事業の一体的実施又は連携の強化や児童館も含めた全児童対策と放課後児童クラブの関係を整理することも考えられるのではないか。
- ◇ 一体的又は連携した運営を行った場合においても、就労家庭の子どもを対象としたサービスにおいては、生活の場の確保という機能が損なわれないようにする必要があり、以下の内容が確保される必要があるのではないか。
 - ・適切な指導員の配置(一体的実施の場合は両事業トータルとしての配置)
 - ・保護者の就労状況を考慮した開設日数、開設時間の確保
 - ・出欠確認をはじめとする子どもの安全確認の実施
 - ・家庭との日常的な連絡、情報交換等の実施

等