

放課後児童クラブの今後のあり方—ガイドラインの作成に携わって—

淑徳大学総合福祉学部教授／日本子ども家庭総合研究所

子ども家庭政策研究担当部長 柏女 靈峰

1. ガイドライン作成の背景—放課後児童クラブの課題

- (1) 設置箇所数の不足：待機児童の存在
- (2) 大規模化、狭隘化：登録児童 71 人以上の割合の増加
- (3) 活動時間・内容の課題：自由の制限（安全・安心の確保困難、下校時間の遅れ、塾通い）
- (4) 実施場所、事業主体の多様化：cf. 指定管理者制度
- (5) 施設設備の課題：1 部屋しかないクラブ
- (6) 職員体制の課題：配置、待遇
- (7) 利用児童の多様化：障害児童、家庭基盤の脆弱な児童、いわゆる小1プロブレム等
- (8) 学校（教育）との連携
- (9) 地域、子育て支援サービスとの連携：安全上の課題
- (10) 保護者との協力関係、保護者支援：苦情解決制度等
- (11) 保育所・幼稚園との連携：小学校における教科学習と遊びとの分断
- (12) 他の類似事業との関係整理：全児童対策事業、放課後子ども教室事業、生活塾、ファミリー・サポート・センター事業、ベビーシッターサービス

2. ガイドライン作成に当たって配慮しなければならなかった事柄

- ・過去の多様性を包み込む政策のなかで事業主体や運営の多様化が進み、最低基準作成が困難であったこと。したがって、今後、国において最低基準等を策定する場合には、一定期間の最低基準到達支援が必要。
- ・放課後児童クラブ運営のために抑えておくべき事項を 1 2 カテゴリー 3 5 項目にまとめたこと。子どもの生活支援サービスとしての質をクリアするため、この程度の基準は必要。
- ・放課後子どもプランを踏まえた検討。

3. 保障すべきいくつかの原理

- (1) 発達段階とライフコースに応じた切れ目のない支援
- (2) 親子の絆の形成と紡ぎ直し
- (3) 多様な人との関わりの保障

4. 学齢期の子どもの豊かな放課後生活の保障—小1プロブレムの克服

- (1) 子どもの社会生活の現状
 - ・三間（時間、空間、仲間）の縮小化、生きた体験、自然体験の欠如、生活時間の変化、ストレスの増加とストレス耐性の低下
 - (2) 学童期低学年期の発達の特徴

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。この時期の課題が達成されていることが、次の思春期の基礎となる。
- ①大人（保護者など）との関わりにおける子どもの意識・感情：低学年から高学年にかけて

て大人の意味、比重が変化していく。

- ②他者認識や交渉方略など対人関係、コミュニケーションの基礎を習熟させる時期。遊び込むことが必要。
- ③コミュニケーションや人間関係における社会性：親との垂直的な絆をもとにして、友人との水平的な関係を通して社会性を学ぶ時期。友人関係に対する支援の必要性。
- ④自己の安全確保のための対応能力：好奇心や興味が安全意識に勝ってしまうため、配慮が必要。
- ⑤放課後の生活を自己管理するために求められる時間に関する感覚と意識：「あとで」「そのうち」「もうすぐ」などの時間感覚の未発達が思わぬ事故を招く危険性

結論：大人の一定の配慮のもと子どもの生活全体を安定的に維持し、子ども一人ひとりと子ども集団全体の生活と経験の内容を豊かにしていくことが必要とされる。その際、多様な人との関わりを保障することが必要。また、小学校生活によって削り取られてしまった「遊び」の補完が必要とされる（小1プロブレムの克服）。

5. 保護者の豊かな人生と子育てライフの保障のために一小1の壁の克服

結論：保護者の就労状況の多様化が進み、家庭の養育基盤・機能が弱体化する傾向。加えて、地域のつながりの希薄化や倫理観の欠如が進行し、地域の安心・安全が阻害。また、保育所から小学校入学とともに「仕事と子育ての両立」問題が深刻化（小1の壁の克服）。

6. 放課後児童クラブという集団の特性と配慮

- ・子どもが選ぶことのできない共同社会であり、部活のような機能社会、利益社会ではない。Be機能が重視される。
- ・放課後をクラブで過ごすという保護者と子どもとの理解がある。
- ・信頼できる大人がいて、その配慮がある。
- ・集団としての安心・安全が守られることが前提である。
- ・子どもの生活と遊びを中心とする育成が図られる場である。
- ・仲間がいる。
- ・地域の他の子どもたちとの交流についても配慮されている。

7. 国による放課後児童クラブガイドライン(厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知)

8. 放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）に係る実証的調査研究

- ・都道府県・政令指定都市等に対する「放課後児童クラブと全児童対策・放課後子ども教室との一体的実施」に関する調査並びに5自治体に対するインタビュー調査

(私見)

- ・放課後児童クラブと放課後子ども教室とは目的、機能が異なるため、一体的実施は困難。
- ・全児童対策として放課後児童クラブも包含した仕組みとする場合には、放課後児童クラブ利用児童に対する配慮が必要。そうしないと、子どもの生活支援や保護者の仕事と子育ての両立機能が阻害される可能性が高い。

9. 放課後児童クラブの充実のために

- (1) 量的・質的整備—子どもの育ちの保障の資源、保護者の子育て支援の資源、地域再生の資源の3つの視点が必要
- (2) 学校教育との有機的連携の保障
- (3) 基準の必要性和到達支援
- (4) 基本的には、次世代育成支援のための新体系において導入される保育所利用システムと同等の仕組みとしてよいのではないかと。

[文献]

- 1) 放課後児童クラブにおけるガイドラインに関する研究会((株)みずほ情報総研設置)『放課後児童クラブにおけるガイドラインに関する調査研究』報告書 平成18年度児童関連サービス調査研究等事業報告書 2007
- 2) 柏女霊峰「放課後児童クラブガイドラインの作成について」『日本の学童ほいく』第380号 全国学童保育連絡協議会 2007
- 3) 柏女霊峰「(講演録)地域子育て支援拠点事業に期待するもの」『じどうかん』第45,46号 児童健全育成推進財団 2007
- 4) 児童健全育成推進財団『放課後児童クラブ—基礎研修テキスト—』児童健全育成推進財団 2007
- 5) 雇児発第1019001号厚生労働省雇用均等児童家庭局長通知「放課後児童クラブガイドラインについて」2007
- 6) 厚生労働省編『保育所保育指針解説書』フレーベル館 2008
- 7) 文部科学省『幼稚園教育要領解説』フレーベル館 2008
- 8) 柏女霊峰・橋本真紀『保育者の保護者支援—保育指導の原理と技術—』フレーベル館 2008
- 9) 柏女霊峰『子ども家庭福祉サービス供給体制—切れ目のない支援をめざして—』中央法規 2008
- 10) 柏女霊峰『子ども家庭福祉・保育のあたらしい世界』生活書院 2006
- 11) 柏女霊峰『子ども家庭福祉論』誠信書房 2009

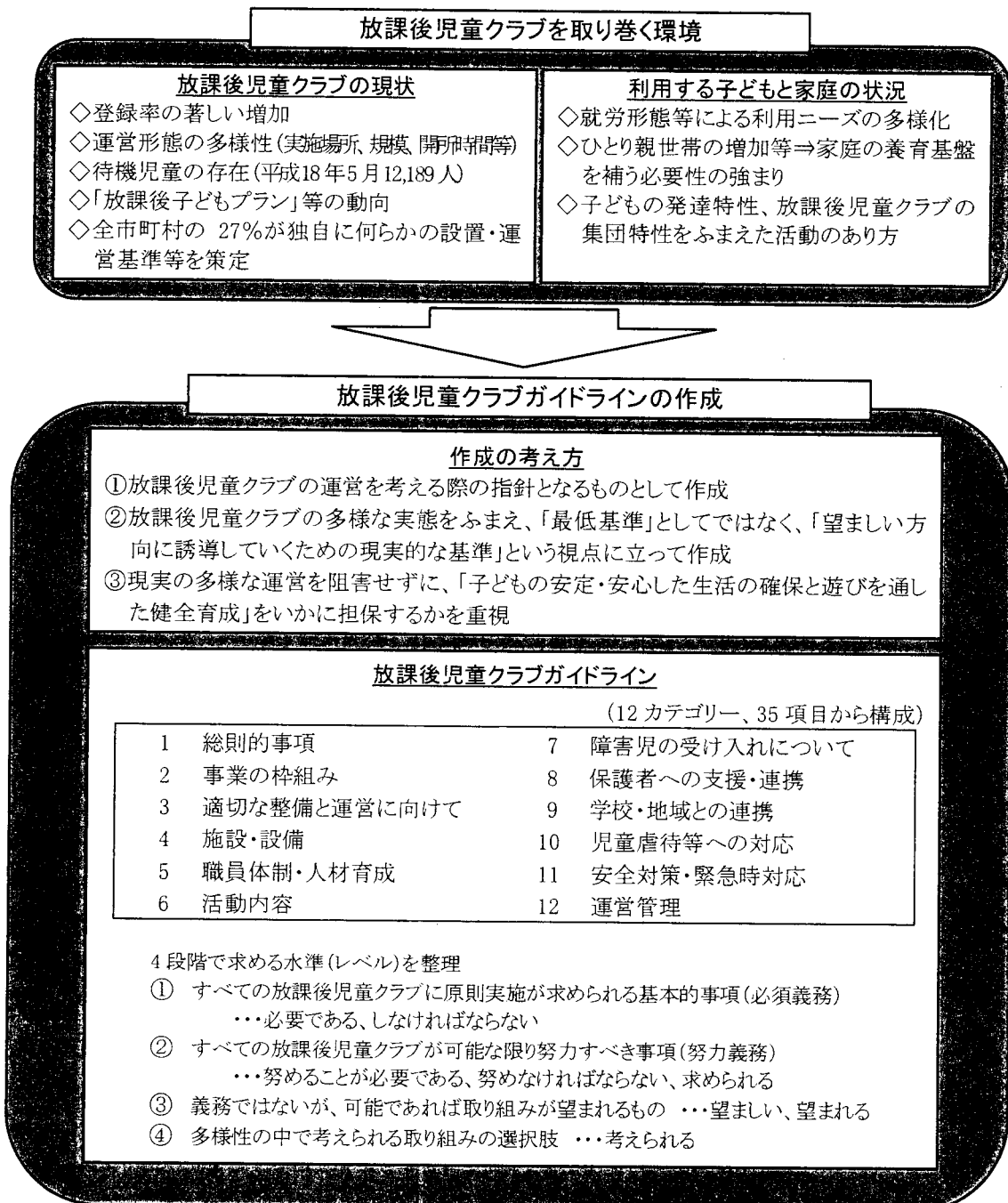
放課後児童クラブガイドラインについて

(放課後児童クラブにおけるガイドラインに関する調査研究)

1 調査研究の概要

- 「放課後児童クラブにおけるガイドラインに関する研究会」(座長: 淑徳大学柏女霊峰教授)を設置
- 既存資料・アンケートデータの分析、ヒアリング・視察調査を実施の上で、研究会として「放課後児童クラブガイドライン」を作成

2 放課後児童クラブガイドライン作成の考え方



3 放課後児童クラブガイドライン

1 総則的事項

(1)事業目的

- 放課後児童クラブは、①「小学校に就学しているおおむね10歳未満の子どもで、保護者が就労等により昼間家庭にいない子ども」を対象として、②その放課後の時間帯において保護者の代わりに家庭的機能の補充をしながら「生活」の場を提供し、③「遊び」及び「生活」を通してその子どもの健全育成を図ることを目的とする事業である。

(2)事業の機能・役割

- 放課後児童クラブに求められる機能・役割は、次の6点に整理される。
 - ▷子どもの健康管理、安全確保、情緒の安定
 - ▷遊びの活動への意欲と態度の形成
 - ▷遊びを通しての自主性、社会性、創造性を培うこと
 - ▷子どもの遊びの活動状況の把握と家庭への連絡
 - ▷家庭や地域での遊びの環境づくりへの支援
 - ▷その他放課後における子どもの健全育成上必要な活動
- 特に、家庭状況をふまえながら保護者の子育てを支援すること、子どもの発達の特徴をふまえながらその発達を個々の子どもの実際に即して援助していくことが求められる。

2 事業の枠組み

(1)対象児童

- 対象児童については、保護者が労働等により昼間家庭にいないおおむね10歳未満の子どもを主たる対象とする。
- 子どもの安全の確保や発達状況等を考慮して、必要に応じて10歳を超える子どもについても本事業の対象とすることが望ましい。

(2)対象児童の規模

- 施設設備、職員体制等の状況を総合的に検討し、適切な生活環境と事業内容が確保されるように、適正な児童数の規模で運営することが必要である。
- 放課後児童クラブにおける集団の規模については、放課後児童指導員と子どもが信頼関係を結べ、なおかつ子ども自身がお互いを生活のメンバーとして知り合い認め合える規模として、おおむね40人程度までとすることが望ましい。
- 子どもの情緒面への配慮及び安全性の確保の観点から、大規模なクラブについては規模の適正化(分割等)を早急に行うことが必要である。

(3)開所日、開所時間

- 開所日、開所時間については、子どもの放課後の時間帯、地域の実情や保護者の就労状況を考慮して設定することが必要である。
- 土曜日、長期休業期間、学校休業日など一日開所の日については、保護者の就労実態等をふまえて開所することが必要である。
- 新1年生については、保育所との連続を考慮し、4月1日より受け入れを可能にする必要がある。

(4)利用の開始に関わる留意事項

- 放課後児童クラブの募集は、適切な時期に様々な機会を利用して広く周知を図ることが必要である。
- 利用の開始にあたっては、説明会等を開催し、利用にあたっての決まりなどについて説明することが求められる。

3 適切な整備と運営に向けて

(1)整備の考え方

- 放課後児童クラブについては、各市区町村が責任を持ってその基盤整備を図ることが必要である。
- 待機児童がいる市区町村においては、新たに放課後児童クラブを整備する等により待機児童の解消に努めることが必要である。
- 市区町村及び都道府県は、放課後児童クラブの円滑な運営に向けて運営方針の策定や研修の実施に努めることが望ましい。
- 市区町村は、各放課後児童クラブの運営状況を定期的かつ随時に確認し、必要な指導・助言を行うことが求められる。

(2)運営主体について

- 放課後児童クラブの運営は、安定した財政基盤と運営体制を有し、子どもの福祉や地域の実情についての理解を十分に有する主体が、継続的・安定的に運営することが望ましい。

4 施設・設備

(1)施設

- 子どもが家庭に替わる「生活」の場として過ごす放課後児童クラブの役割をふまえ、安全・衛生面に配慮し、子どもが安定して日々の生活を送ることができる施設とすることが必要である。室内のレイアウトや装飾にも心を配り、子どもが心地よく過ごせるように工夫することも望まれる。
- 放課後児童クラブの対象児童に専用の部屋が確保される必要がある。子どもが生活するスペースについては児童1人あたりおおむね1.65㎡以上の面積を確保することが望ましい。
- 子どもが体調の悪い時などに休息できる静養スペースを確保することが必要である。
- 室内においても遊ぶことができる空間を確保すると共に、屋外遊びを豊かにするため、学校と連携して校庭・体育館を利用したり、近隣の公園等を有効に活用したりすることが求められる。

(2)設備・備品

- 設備・備品として、「生活」の場として安全・衛生が確保された、手洗い場、台所設備、冷蔵庫、トイレ、シャワー、更衣できるスペース、倉庫等収納スペース、冷暖房器具、生活に必要なロッカー(かばん置き場)、電話(ファクシミリ)等のほか、「遊び」を豊かにするための遊具、図書等が設けられることが求められる。
- 事業に関わる事務を行うための事務スペース及び設備・備品を整備することも求められる。

5 職員体制・人材育成

(1)職員体制

- 放課後児童クラブには、放課後児童指導員を配置することが必要である。
- 安全面への配慮や事業の円滑な運営のために、常時複数の放課後児童指導員を配置することが必要である。
- 放課後児童指導員は、子どもと安定的に継続的な関わりを持てるように配置されることが求められる。
- 放課後児童指導員は、児童福祉施設最低基準第38条に規定する児童の遊びを指導する者の資格を有する者が望ましい。
- 放課後児童指導員の勤務時間については、開所時間の前後に必要な準備時間を設けることを前提として設定されることが望ましい。
- 地域のボランティアについても、状況に応じて積極的に協力を求めることが望まれる。

(2)放課後児童指導員の役割

- 放課後児童クラブの事業目的とその機能・役割から、求められる放課後児童指導員の役割を整理すると以下になる。
 - ▷一人ひとりの子どもの状況を把握する
 - ▷子どもの生活を、時間・空間の両面からとらえ、子どもの状況を把握しながら組み立てる
 - ▷放課後児童クラブで過ごす上で必要な基本的な生活習慣を習得することを援助する
 - ▷遊びや諸活動を通じて、一人ひとりの子どもの生活を支え、発達を促す
 - ▷危険から子どもを守るとともに、子どもが自らを守りお互いを守る力を育てていく
 - ▷保護者との伝え合いを通じて、保護者が働く家庭の生活を支える
 - ▷地域社会の中で、子どもの生活が円滑に進められるようにする
 - ▷学校や地域、その他関係機関との連携を深める

(3)放課後児童指導員の職場倫理

- 放課後児童クラブにおいては、放課後児童指導員の言動は子どもや保護者に大きな影響を与える。したがって放課後児童指導員は、仕事を進める上での倫理を自覚して、自らを律し、指導内容の向上に努めなければならない。
- 放課後児童指導員に求められる倫理には、次のようなことが考えられる。
 - ▷ 子どもの人権の尊重と子どもの性差・個人差への配慮に関すること
 - ▷ 体罰等、子どもに身体的・精神的苦痛を与える行為の禁止に関すること
 - ▷ 保護者との対応・信頼関係の構築に関すること
 - ▷ 個人情報取り扱いとプライバシーの保護に関すること
 - ▷ 放課後児童指導員の資質の向上と協力に関すること
 - ▷ 事業の公共性の維持に関すること
- これら放課後児童指導員に求められる倫理については、明文化された規範を作成し、普及することが求められる。

(4)研修

- 事業の運営主体は、様々な機会を活用して研修を実施することにより、放課後児童指導員の資質向上を図るよう努めなければならない。
- 放課後児童指導員は資質の向上のため積極的に研鑽に努めることが必要である。
- 市区町村及び都道府県については、区域内における放課後児童クラブの適切な運営を確保するために、研修等の機会を設定することが求められる。

6 活動内容

(1)活動内容

- 活動内容は、1-(2)に挙げる事業の機能・役割に沿ったものであり、具体的には次のような活動を実施することが望ましい。
 - ▷ 子どもの健康管理、安全確保、情緒の安定に係る活動
 - ▷ 基本的な生活習慣の確立に向けた指導
 - ▷ 遊びや体験を通じ自主性、社会性、創造性を培う活動
 - ▷ 保護者への連絡、支援、連携
 - ▷ 放課後児童クラブ以外の子どもや地域住民との交流活動
- また、子どもや保護者に直接関わる活動以外に、放課後児童クラブの運営を円滑に進めるために、以下のような活動が必要とされる。
 - ▷ 会議・打ち合わせ等による指導内容に関する情報の共有
 - ▷ 学校との連絡・調整
 - ▷ 地域の関係機関・団体との連絡、調整
 - ▷ 研修
 - ▷ 行事や活動の企画と記録
 - ▷ 事務（記録・たより等の作成、提出物の点検、会計事務等）
 - ▷ 清掃、衛生管理、安全点検、片付け等

(2)活動を進める上での留意点

- 活動を進める上では、子ども一人ひとりの生活状況を把握しながら、子どもの情緒や子ども同士の関係にも配慮し、子どもの意見を尊重して行うことが必要である。
- 活動には、放課後児童クラブの子どもが主体的に関わるほか、必要に応じて放課後児童クラブ以外の子どもや地域住民が広く協力しながら関わることができるような体制を検討することが望ましい。
- 予定する活動の内容やその趣旨及びねらいなどについて、あらかじめ保護者や学校、地域に便り等を通じて連絡し、理解・協力を得る取り組みも求められる。

7 障害児の受け入れについて

(1)障害児の受け入れの考え方

- 障害児については、希望がある場合は可能な限り受け入れに努めることが必要である。
- 放課後児童クラブの環境条件によっては、放課後児童クラブでの受け入れが困難な場合が考えられるため、障害に配慮した指導が行えるように受け入れの判断を行うことが必要である。
- 受け入れの判断について、子ども本人及び保護者の立場に立ち、公平性を保って行われるように受け入れの判断の基準等を定めることが求められる。

- 受け入れの判断は、書類確認、面接、観察などのほか、関係者が合議するなどして行うことが求められる。

(2)障害児の受け入れ体制の整備

- 障害児の特性をふまえた指導の向上のために、学校や地域の障害児関係の専門機関(デイケア施設も含む)、専門家等との相談体制を構築し、障害児受け入れのための職員研修や学習会の実施による指導の向上に努めることが求められる。
- 障害児やその他配慮を要する子どもを受け入れる際、その障害の程度等から特に個別の援助が必要な場合は放課後児童指導員を加配することが必要である。
- 障害児が放課後児童クラブで安全に過ごすことができるように、施設・設備のバリアフリー化に取り組むことが求められる。

8 保護者への支援・連携

(1)保護者への連絡・支援

- 子ども一人ひとりの出欠や心身の状況を把握し、必要な場合は保護者に対して迅速に連絡をとることが必要である。
- 特に異変がない場合であっても、定期的に子どもの状況を保護者と伝え合い、子どもの発達の状況や課題について共通理解を持つことが望まれる。
- 保護者への連絡については、連絡帳を効果的に活用することが必要である。その他保護者の迎えの際の直接の連絡、便り、保護者会、個人面談など様々な方法を有効に活用することが望まれる。
- 保護者の子育てにあたっての悩みや不安などについての相談に応じ、必要な助言や支援を行うとともに、必要に応じて市区町村の担当所管部署や専門機関と連携することが求められる。
- 子どもが放課後児童クラブを退室する場合には、その子どもの生活の連続性や家庭状況に配慮し、必要に応じて適切な支援・サービスの紹介や引き継ぎを行うことが望まれる。

(2)保護者及び保護者組織との連携

- 放課後児童クラブの活動を保護者に積極的に伝えて理解を促すと共に、保護者が活動や行事に参加あるいは協力する機会を設けるなどして、保護者との協力関係を構築することが必要である。
- 父母の会や運営委員会等の活動についても積極的に支援、連携し、放課後児童クラブの運営を保護者と連携して進めることが求められる。
- 父母の会の活動を支援したり保護者会等を開催したりすることにより、保護者同士が交流して互いへの理解を深め、保護者自身が互いに協力して子育ての責任を果たせるような支援を行うことも望まれる。

9 学校・地域との連携

(1)学校との連携

- 子どもの生活の連続性を確保するために、学校との連携を積極的に図る必要がある。
- 子どもの下校時刻の確認、年間計画や行事予定等の交換、指導内容や管理体制に関する学校との連絡・調整、下校時のトラブルや子どもの病気・事故の際の連絡・連携、学校の授業参観や行事への参加、子どもに関する相談や情報交換、その他運営の協力に関することへの取り組みが考えられる。
- 学校長、各担任教諭はもちろんのこと、養護教諭、スクールカウンセラーなどについても、必要に応じて連携を図ることが求められる。
- 学校との情報交換にあたっては、個人情報の保護や秘密の保持についてのルールをあらかじめ放課後児童クラブと学校の間で取り決めておくことが必要である。
- 子どもの生活と遊びの場を広げるために、学校の校庭・体育館や余裕教室等を活用してもらえるように施設面の連携を図ることも求められる。

(2)保育所・幼稚園等との連携

- 子どもの発達の連続性を保障するため、保育所・幼稚園等と連携し、情報の共有と相互理解に努めると共に、合同研修や行事などを通じた交流の推進によって指導内容の連続性が確保されるように努めることが求められる。

(3)地域・関係機関との連携

- 放課後児童クラブの子どもと保護者の生活がより地域に開かれたものとなるように、地域の関係組織や児童関連施設等と連携を図っていくことが求められる。
- 子どもの病気や事故、トラブルなどに備えて、日常から地域の医療・保健・福祉等の関係機関と連携をとるように努める必要がある。

10 児童虐待等への対応

- 放課後児童指導員は、子どもの心身の状態や家族の態度などの観察や情報の収集により、児童虐待の早期発見に努める必要がある。
- 児童虐待等により福祉の介入が必要とされるケースについては、市区町村等が設置する要保護児童対策地域協議会等を活用しながら、児童相談所や保健所等の関係機関と連携して対応を図っていくことが求められる。

11 安全対策・緊急時対応

(1)事故やケガの防止と対応

- 日常の生活・遊びの中で起きる事故やケガを防止するために、室内及び屋外の環境の安全性について毎日点検し、必要な補修等を行うことが必要である。
- 事故やケガを防止するために、子ども自身が安全に配慮した行動を学習・習得できるように援助することが必要である。
- 事故やケガの防止に向けた対策や発生時の対応に関するマニュアルを作成して放課後児童指導員に周知徹底することが必要である。
- 事故やケガが発生した場合には、子どもの状況等について保護者にすみやかに連絡し、適切な処置を行うと共に、実施主体並びに市区町村に報告することが必要である。
- 実施主体は、発生した事故事例や事故につながりそうな事例の情報を収集し、放課後児童指導員間で共有すると共に、防止対策を策定することが望ましい。
- 必ず傷害保険等に加入することが必要である。

(2)衛生管理

- 感染症の予防や健康維持のため、手洗いやうがいの励行、施設設備やおやつ等の衛生管理を徹底することが必要である。また、放課後児童クラブ内や地域・学校で発生している感染症に関する情報を保護者に提供することも求められる。
- 感染症等の発生時の対応については、あらかじめ放課後児童クラブとしての対応策を作成しておくことが必要である。

(3)防災・防犯対策

- 災害や犯罪の発生時に適切な対応ができるように、防災・防犯に関する計画やマニュアルを策定し、施設設備や地域環境の安全点検、放課後児童指導員間並びに関係機関との安全確保に関する情報の共有等に日頃から努めることが必要である。
- 定期的に避難訓練等を実施することや、非常警報装置や消火設備等を設けるなど、消防法の規定に沿った対応策を作成して実施する必要がある。

(4)来所・帰宅時の安全確保

- 来所・帰宅時の安全確保のために、子どもの出席や帰宅の状況について保護者との連絡のもとに確実に確認することが必要である。
- 安全確保についての子ども自身の学習への支援、放課後児童クラブとしての安全対策の作成や保護者への協力の呼びかけ、地域の関係機関・団体等と連携した不審者情報の共有や見守り活動の実施等の取り組みが求められる。
- 市区町村においては、子どもの安全確保に関する地域の関係機関・団体等の連携が円滑に行われるように必要な調整を行うと共に、子どもの安全確保のためのチェックリスト等を

作成して各放課後児童クラブに配布し、活用を促すことが求められる。

(5)緊急時の対応

- 感染症、災害などが発生した場合の緊急時の対応については、責任と役割を明確にした対応の体制並びに手順・ルール等についてマニュアル等の形であらかじめ決めておくことが必要である。
- 緊急時においては、子どもの状況等について保護者にすみやかに連絡を図ると共に、実施主体並びに市区町村に情報を迅速に報告し、必要に応じて関係機関に情報を伝達することが必要である。
- 子どもの安全確保のために臨時の休室がやむをえないと判断される場合は、保護者の就労に配慮し、市区町村や学校と協議の上で実施することが求められる。

12 運営管理

(1)権利擁護・法令遵守等

- 子どもや保護者の尊重と人権への配慮、守秘義務の遵守、個人情報保護等について放課後児童指導員の意識啓発を図り、それらの遵守状況の確認と改善を図るための組織的な取り組みが必要である。

(2)適正な会計管理・情報公開

- 利用料等の徴収、管理及び執行にあたっては、定期的な検査や決算報告を行い、適正な会計管理を行うことが必要である。
- 会計や運営の状況について、保護者や地域に対して情報公開することが求められる。

(3)要望・苦情への対応

- 要望や苦情を受け付ける窓口を子どもや保護者に周知すると共に、要望や苦情への対応の手順や体制を整備し、迅速な対応を図る必要がある。
- 苦情対応については、苦情解決責任者、苦情受付担当者、第三者委員の設置や解決に向けた手順の整理等、迅速かつ適切に解決が図られるしくみを構築することが求められる。

(4)職員集団のあり方と責任者の役割

- 放課後児童指導員同士が常に情報交換を行い、共通理解を図りながら相互に協力して事業の向上を目指す職員集団を形成する必要がある。
- 運営管理の責任者を定め、その役割と責任を明らかにすることが必要である。
- 運営管理の責任者には、放課後児童クラブの運営状況の全体を把握し、放課後児童指導員の意識形成や効率的な配置を行う役割、並びに学校や地域の関係機関・団体との連携を図る役割が求められる。

(5)事業内容向上への取り組み

- 事業内容の向上を図るために、会議の開催や記録の作成、あるいはマニュアルの作成等を通じて放課後児童指導員同士が情報を共有できるようにすることが必要である。
- 放課後児童クラブは、事業内容について定期的に自己点検する機会を持ち、自ら事業内容向上に向けた取り組みを進めることが求められる。

(6)労働環境整備

- 放課後児童クラブの運営者は、放課後児童指導員の労働実態や意向を把握し、放課後児童指導員が健康に意欲を持って就業できるように、労働環境の整備に努める必要がある。
- 雇用者負担のもとでの健康診断及び検便の実施が必要である。
- 雇用者として労働者災害保険に加入しておくことが望ましい。

<研究会名簿>

座長	柏女 霊峰	淑徳大学総合福祉学部 教授
委員	飯野 美伽	目黒区東山児童館 館長
	植木 信一	県立新潟女子短期大学生活科学科 助教授
	尾木 まり	子どもの領域研究所 所長(日本子ども家庭総合研究所 嘱託研究員)
	小峰 弘明	埼玉県福祉部子育て支援課 主幹(～平成18年3月31日)
	中島 和幸	埼玉県福祉部子育て支援課 主査(平成18年4月1日～)
	永瀬 伸子	お茶の水女子大学院人間文化研究科 教授
	野中 賢治	(財)児童健全育成推進財団企画調査室 室長

本研究は、こども未来財団の委託事業(平成17、18年度児童関連サービス調査研究)として実施したものです。本研究の成果を引用・転載、研修用資料等に使用する場合は、事前にこども未来財団(TEL:03-6402-4825)までご連絡ください。

(平成19年2月作成)

事務局:みずほ情報総研株式会社 山岡由加子・曾山理恵子 事務局補助:東京大学大学院教育学研究科 佐藤晃子

放課後児童クラブについて(1)

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。
- 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。

2. 放課後児童クラブの事業の性格について

- 放課後児童クラブについては、平成9年、市区町村における地域の実情に応じた多様かつ柔軟な取り組みを促すため、保護者が労働等により昼間家庭にいない児童を対象として、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として児童福祉法に位置づけられたところである。
- 第一次報告で取りまとめられたように、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、これを前提として、制度の具体的設計を行っていく必要がある。

[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。

3. 量的拡大について(1)

- 放課後児童クラブ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であり、保育と同様、共働き世帯の増加、潜在需要の高まりを踏まえ、スピード感のある提供量の抜本的拡充を図る必要がある。
- 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は、以下の二つの側面から検討する必要があるのではないか。
 - 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おり、その基盤整備を確保するための制度的枠組みは存在しない。
- 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を確保する仕組みとしては、
 - 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こと
 - ② 新たな制度体系において費用を支払う仕組みとして、客観的に一定の基準を満たす事業者については、対象とする仕組みとするといった枠組みが考えられる。
- ①については、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という点について、どう考えるか。
- ②については、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という点について、どう考えるか。
- 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になっていないことについて、どう考えるか。

その他の検討課題

4. 質の確保について
(1) 人員配置基準等

4. 質の確保について
(2) 担い手の質の確保

5. 人材確保について

6. 利用方式、利用者負担について

7. 財源・費用負担について

8. 放課後子ども教室との関係について

放課後児童クラブについて(1)

参考資料

社会保障審議会少子化対策特別部会 第1次報告

(放課後児童クラブ部分抜粋)

平成21年2月24日

2 放課後児童クラブについて

(1) 現行制度の課題

○ 放課後児童クラブについては、保育所を利用していた子ども等に対し、小学生になった後においても、切れ目なく、保護者が働いている間、子どもが安全に安心して過ごせる生活の場を提供する基盤となっている。一方で、全小学校区のうち、約3割が未実施となっている。こうした状況を踏まえ、放課後児童クラブについては、次世代育成支援のための新たな制度体系においても、両立支援系のサービスとして不可欠なものの一つとして位置づけるべきであるが、現状については、関係者の意見を踏まえると、以下のような点が課題となっている。

① 保育と同様に、女性の就業率の高まりに応じて必要となる大きな潜在需要に対応した放課後児童クラブの量的拡大を抜本的に図っていく上で、場所の確保の問題、人材の確保の問題をどうしていくか、検討の必要がある。

② 放課後児童クラブについては、現行法制度上、市町村の事業として実施されており、また、その実施については市町村の努力義務として位置づけられており、その実施状況には地域格差が見られ、利用保障が弱い。そして、利用方式については、地域によって、市町村がサービス決定しているケースと、実施事業者が直接利用申し込みを行うケースが混在している。

このように、同じ両立支援系のサービスである保育とは大きく異なった法制度上の位置づけとなっているが、新たな制度体系において、法制度上の位置づけの強化について、どのような対応策が考えられるか、検討の必要がある。

③ 対象年齢について、現行制度は小学校3年生までを主な対象としているが、小学校高学年も現に一部利用がされている現状があり、制度の対象年齢についてどう考えるか、検討の必要がある。

④ 質の確保については、「ガイドライン」を発出しており、望ましい規模、開所時間等について示し、また、国庫補助基準上、一定の条件を課しているが、保育所のような法令に基づく最低基準は設けられていない。放課後児童クラブの質の確保について、新たな制度体系において、どのような基準の内容をどのような方法で担保していくべきか、検討の必要がある。

⑤ 国からの補助の財源は、児童手当制度における事業主拠出金を財源とした、裁量的な補助金と位置づけられている。また、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り、指導員の処遇が厳しい状況にあるという指摘もある。サービスの利用保障を強化し、また、抜本的な量的拡大を図っていく上で、財源面についてどのような仕組みとすることが適当か、検討の必要がある。

⑥ 放課後こどもプラン（留守家庭の子どもへ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。

(2) 新たな制度体系における方向性

○ 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。

○ 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。

- 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。

その際、大幅な量的拡充を図っていく過程であることや事業実施の柔軟性といった観点も併せ考える必要がある。

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。

- 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。

- 放課後児童クラブと放課後こども教室との間の関係については、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。

＜規制改革推進のための3か年計画(再改定)平成21年3月31日閣議決定(抜粋)＞

2 福祉、保育、介護

(2) 保育分野

③ その他の保育・子育て支援サービスの拡充

オ 「放課後子どもプラン」の見直し等

(ア) 「放課後子どもプラン」の推進と見直し

実施場所の確保については、文部科学省生涯学習政策局長、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長に加え、文部科学省の初等中等教育局長、大臣官房文教施設企画部長の4者連名による通知「『放課後子どもプラン』の推進に当たっての関係部局・学校の連携等について」(平成19年3月14日付、18文科生第532号・雇児発03140004号通知)を発出するなど、余裕教室を始めとする学校諸施設の利用促進に当たり、教育委員会と福祉部局との緊密な連携や小中学校との連携・協力を求めている。しかしながら、現場判断に委ねられる「学校教育に支障が生じない限り」という条件が曖昧であるため、余裕教室の利用やプランの実施がなかなか進まないという実態がある。

そのため、関係者の意識改革や、地方公共団体における関係者間の連携に資するよう、関係各所の協力を得ながら、学校諸施設について、更なる利用の拡大が可能かどうか調査するなど、実施場所の確保のための有効策を早急を実施する。**【平成21年度措置】**(Ⅲ福祉イ⑰b)

プランについては、引き続き2つの事業の連携を深め、1つの事業として展開することの是非も含めて検討し、事業の改善を行う。**【速やかに検討開始、平成21年4月措置】**(Ⅲ福祉イ⑰a)

併せて、プランにおける実施箇所数の目標達成だけでなく、子どもや保護者、地域にとっての質の充実など複合的な効果について検証する仕組みを研究する。**【速やかに検討開始、平成21年度措置】**(Ⅲ福祉イ⑰c)

(イ) 放課後児童クラブの体制整備

放課後児童クラブについて、顕在化している待機児童問題を解消し、大規模クラブの環境を改善するため、クラブの設置・分割を迅速かつ効率的に進めなければならない。厚生労働省では、平成21年度予算の概算要求で、大規模クラブの解消のための改修費の増など所要の要求を行っているが、それだけでは十分とは言えない。したがって、児童の放課後の安全対策や家庭的かつ豊かな

時間の確保の観点から、クラブ数の増加に向け、小学校の余裕教室、児童館、幼稚園等、既存施設の有効活用を一層促進し、クラブ分割を行い、大規模クラブの解消を速やかに行う。**【平成21年度措置】**(Ⅲ福祉イ⑱c)

また、新待機児童ゼロ作戦では、10年後にクラブの登録児童数を145万人増加させるとの目標を掲げているが、実際のクラブ運営には、実施場所等の物理的資源や指導員等の人的資源の確保が欠かせない。そのため、新ゼロ作戦の実現に向け、量の拡大とともに質の向上を図る観点から、場所と人材の確保も含めた具体的な対応策について検討を行い、早急に結論を得、措置を講ずる。**【包括的な次世代育成支援の枠組みを構築していく中で検討、平成21年度以降、結論・措置】**(Ⅲ福祉イ⑱d)

地方分権改革推進要綱(第1次)(抄)

平成20年6月20日
地方分権改革推進本部決定

第2 地方分権のための制度・運営の改革の推進

1 重点行政分野の抜本的見直し

(1) くらしづくり分野関係

【幼保・子ども】

- 文部科学省の「放課後子ども教室推進事業」と厚生労働省の「放課後児童健全育成事業」について、両事業の統合も含めた更なる一本化の方向で改善方策を検討し、平成21年度から実施する。

[文部科学省・厚生労働省]

＜経済財政改革の基本方針2009について(平成21年6月23日閣議決定)抜粋＞

別紙1

「中期プログラム」の別添工程表で示された諸課題のうち2011年度までに実施する重要事項

共通

- ・ 社会保障番号・カード(仮称)を2011年度中を目途に導入する。それに向け、省庁横断的な検討や実証実験の結果を踏まえた制度設計を行う。
- ・ あわせて、番号・カードを活用した社会保障サービスの向上・創設の検討を行う。

医療・介護

(医療)

- ・ 地域医療再生のため、5年間程度の基金を都道府県に設置し、地域全体での連携の下、計画に従って、以下の事業を地域の実情に応じて実施して、地域医療再生・強化を図る。(平成21年度第1次補正予算)
 - － 医療機能連携のための施設・IT基盤の整備
 - － 医療機関の役割分担・機能分化の推進
 - － 大学病院等と連携した医師派遣機能の強化
 - － 医師事務作業補助者の配置等
- ・ 2013年度からの都道府県医療計画の改定に向け、急性期医療の新たな指針を作成する。
- ・ 2010年度に見込まれる診療報酬改定において、「選択と集中」の考え方にに基づき、診療報酬の配分の見直しを行うとともに、救急、産科等の体制強化などの方策を検討する⁴⁾。
- ・ 地域間、診療科間、病院・診療所間の医師の偏在を是正するための効果的な方策及び医師等人材確保対策を講ずる。
- ・ 看護師等の専門性を更に高めるとともに、医師と看護師等との役割分担が可能な行為を一層明示・普及し、業務範囲と責任の所在を明確にしつつ、チーム医療・役割分担を積極的に推進する。
- ・ 医療新技術に対応するための革新的医薬品等の開発支援を行う。(平成21年度第1次補正予算)
 - － がん、小児等の未承認薬等の開発支援、審査の迅速化を図る。
 - － 新型インフルエンザ対策のため、全国民分のワクチン開発・生産期間を大幅に短縮する体制(現在1年半～2年一約半年)を5年以内に整備する。
- ・ 後発医薬品の使用促進等、医療の効率化を進める。
- ・ 「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」を踏まえ、2011年度当初までのレセプトの原則完全オンライン化を進める。

⁴⁾ 診療報酬点数の設定に関しては、社会保障審議会医療保険部会及び医療部会において策定される「診療報酬改定の基本方針」に基づき、中央社会保険医療協議会への諮問・答申を経て行われる。

(介護)

- ・ デイサービスセンター等を併設した公的賃貸住宅の整備などを進める。
- ・ 特別養護老人ホーム、老人保健施設、認知症高齢者グループホーム等の緊急整備を進める。(平成21年度第1次補正予算)
- ・ 2009年度のプラス3.0%の介護報酬改定による介護従事者の処遇改善を図る。
- ・ 介護職員の処遇改善に取り組む事業者に対し助成を行う。(平成21年度第1次補正予算)
- ・ 介護経験のない離職者等に対する職業訓練、潜在的有資格者の再就職支援、現に働く介護人材の資格取得等のキャリアアップ支援などを行う。(平成21年度第1次補正予算)
- ・ 2009年度の介護報酬改定の事後検証も踏まえ、介護報酬の在り方について、望ましい地域包括ケアの観点から検討を進める。

(医療と介護の連携)

- ・ 医療と介護が連携したサービスを提供するための診療報酬と介護報酬の同時改定(2012年度見込)に向けた検討を進める。

少子化対策

- ・ これから子どもを産み育てることを望むあらゆる世帯に対応した新しい子育て支援制度の在り方の検討を進め、税制改革の動向を踏まえつつ、必要な法制上の整備を図る。
- ・ 「安心子ども基金」(2010年度まで)等により、保育所・放課後児童クラブの整備、家庭的保育、小規模保育など保育サービスの提供手段の多様化・供給拡大を進めるとともに、放課後子どもプランを推進する。
- ・ 一時預かりサービスの利用助成と普及、地域子育て支援拠点等の基盤整備など、すべての子ども・家庭を対象とする子育て支援サービスの整備を進める。(平成21年度第1次補正予算)
- ・ 社会的養護等の特別な支援を必要とする子ども達等へのサービスを拡充する。(平成21年度第1次補正予算)
- ・ 妊婦健診への公費負担を通常必要とされる14回程度まで拡充する。(平成20年度第2次補正予算⁵⁾)
- ・ 「仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)憲章」及びその「行動指針」に基づいた取組を推進する。
- ・ 「育児・介護休業法」⁶⁾の改正及び「次世代育成支援対策推進法」⁷⁾の改正を踏まえ、企業における仕事と家庭の両立を進める。
- ・ これらの取組を踏まえつつ、年内を目途に新しい「少子化社会対策大綱」を策定する。

⁵⁾ 「平成20年度補正予算(第2号)」(平成21年1月27日)

⁶⁾ 「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」(平成3年法律第76号)

⁷⁾ 「次世代育成支援対策推進法」(平成15年法律第120号)

別紙2

「中期プログラム」の別添工程表で示された論課題への対応策の具体化

	2010年代半ばに向けた取組の方向	上記実現のために税制抜本改革を実施する前に具体策を検討すべき事項
年金	<ul style="list-style-type: none"> ・低年金・無年金者対策の推進 ・在職高齢年金制度の見直し ・育児期間中の保険料免除 など 	<ul style="list-style-type: none"> ・保険料免除制度の見直し、受給資格期間の見直し、厚生年金適用拡大、保険料追納の弾力化 ・就労する高齢者への年金支給停止の在り方 ・育児期間中の保険料免除の対象者の範囲
医療・介護	<p>(医療)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・急性期医療の機能強化、在宅医療等地域で支える医療・地域連携の強化 ・医師と看護師等との役割分担の推進 ・新技術、効率化への対応 など <p>(介護)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・介護サービス基盤の強化、地域包括ケアの実現 ・介護従事者の確保・定着支援 など 	<ul style="list-style-type: none"> ・2015年における、急性期医療の職員配置、医療・介護のマンパワー数、機能別の病床数、救命救急センター数、ICUベッド数、平均在院日数、一人当たり病院医師の業務量減、居宅サービス・介護保険施設等の介護サービスの量、などの目標（「医療・介護サービス・人材整備目標」）
少子化対策	<ul style="list-style-type: none"> ・これから子どもを産み育てることを望むあらゆる世帯に対応した新しい子育て支援制度の導入と、その下での給付・サービスの抜本的拡充 ・すべての子ども・家庭を対象とする一時預かりサービスの充実や地域子育て支援拠点の整備 など 	<ul style="list-style-type: none"> ・2015年における、保育所・家庭的保育・企業内保育所・認定こども園の定数、保育士数、放課後児童クラブ数、一時預かりサービス拠点数、地域子育て支援拠点数、などの目標（「子育てサービス・人材整備目標」）

<放課後児童クラブに係る平成21年度予算の概要>

放課後児童クラブ運営費

【17,622百万円】

か所数 20,000クラブ → 24,153クラブ

放課後児童クラブ整備費等

【5,668百万円】

① 創設費補助

か所数 300か所 → 394か所

② 改修費及び設備費補助の充実

か所数 2,835か所 → 5,268か所

平成21年度補正予算 安心こども基金の拡充の概要

安心こども基金 総額(国費) 2500億円

20年度2次補正予算 1000億円
21年度補正予算 1500億円

「新待機児童ゼロ作戦」による保育所の整備等による保育サービスの拡充のほか、地域の子育て力をはぐくむ取組等すべての子ども・家庭への支援、ひとり親家庭・社会的養護等への支援の拡充により、子どもを安心して育てることができる体制整備を行う。

安心こども基金(平成20年度第2次補正予算)

1000億円の基金創設(平成20年度～22年度)により、新待機児童ゼロ作戦の前倒し実施

具体的実施事業

→ 15万人分の受入体制の整備

- 1 保育所等緊急整備事業
- 2 放課後児童クラブ設置促進事業
- 3 認定こども園整備等事業
- 4 家庭的保育(保育ママ)改修等事業
- 5 保育の質の向上のための研修事業等

今回の補正予算における拡充

- ①保育サービス等の充実・・・雇用情勢悪化等による待機児童の増加に対し、速効性のある対応等
- ②すべての家庭を対象とした地域子育て支援の充実・・・創意工夫により地域の子育て力をはぐくむ取組等の拡充
- ③ひとり親家庭等への支援の拡充・・・厳しい雇用情勢下、資格取得支援とその間の生活保障、在宅就業支援等
- ④社会的養護の拡充・・・児童養護施設等の生活環境改善、安定した就職が困難な退所児童の生活・就業支援等

※全体を通じて、地方公共団体が上記の事業を積極的に実施できるよう、臨時交付金で地方公共団体への配慮

すべての子ども・家庭への支援 ～地域子育て創生事業～

《概要》

地域の創意工夫により地域の子育て力をはぐくみ、子育てにかかわる人材の育成、コミュニティの活性化を図るため、自治体、地域住民、町内会、NPO、ボランティア、商店街、企業等の行う地域子育て支援活動の立ち上げなどを支援する。

《実施方法》

都道府県が地域の実情に応じて事業採択（都道府県は主に広域調整的な事業を行うこととし、市町村に手厚く配分）



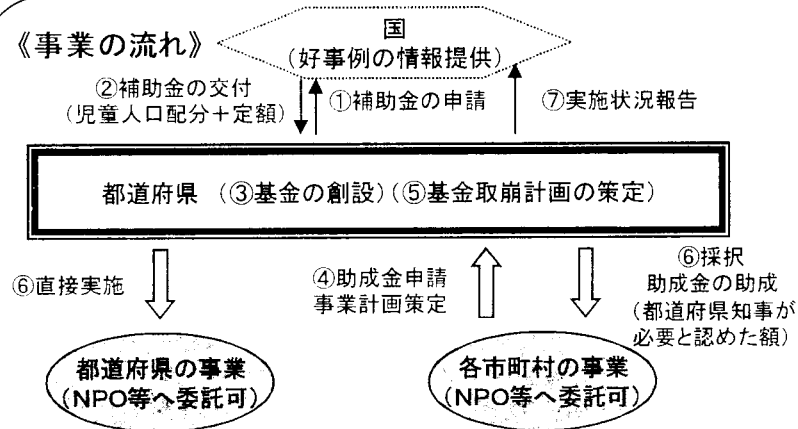
《対象事業》 都道府県又は市町村は、次に掲げる支援について、地域の実情に応じた創意工夫のある取組を実施する。

- ①地域子育て支援を行うNPO等の活動の立ち上げ支援
- ②地域における子育て力を育み、コミュニティの活性化等を図るためのきめ細かな子育て支援活動を促進するための支援
- ③経済的困難を抱える家庭や施設等で生活する子どもの健全な育成環境を確保するための支援
- ④育児に悩みのある親の話の傾聴や育児・家事を協働して行うスタッフの派遣により、育児期の孤立感や育児不安の解消を図るための支援（家庭支援スタッフ訪問事業）
- ⑤放課後児童クラブと放課後子ども教室の連携を促進するための支援（放課後子どもプラン連携促進事業）
- ⑥病児・病後児保育事業に携わる人材を確保するなど、病気の子どもを預かる社会基盤の構築を促進するための支援
- ⑦ファミリー・サポート・センター事業の広域実施や病児・病後児預かり等の実施を促進するための支援
- ⑧安心・安全な出産に向けた妊婦等支援教室や家庭訪問等による支援（妊娠出産前支援事業）
- ⑨地域子育て支援拠点事業の従事者や放課後児童健全育成事業の指導員の資質向上を図るための支援、人材育成支援
- ⑩賃借物件により新たに地域子育て支援拠点事業や放課後児童健全育成事業等を実施するための賃借料等の支援、病児・病後児保育事業に係る感染症対策等に必要な備品費等の支援



※ 各自治体は、「地域活性化・経済危機対策臨時交付金」を活用することで、上記事業への上乗せや上記以外の独自事業の実施も可能。

《事業の流れ》



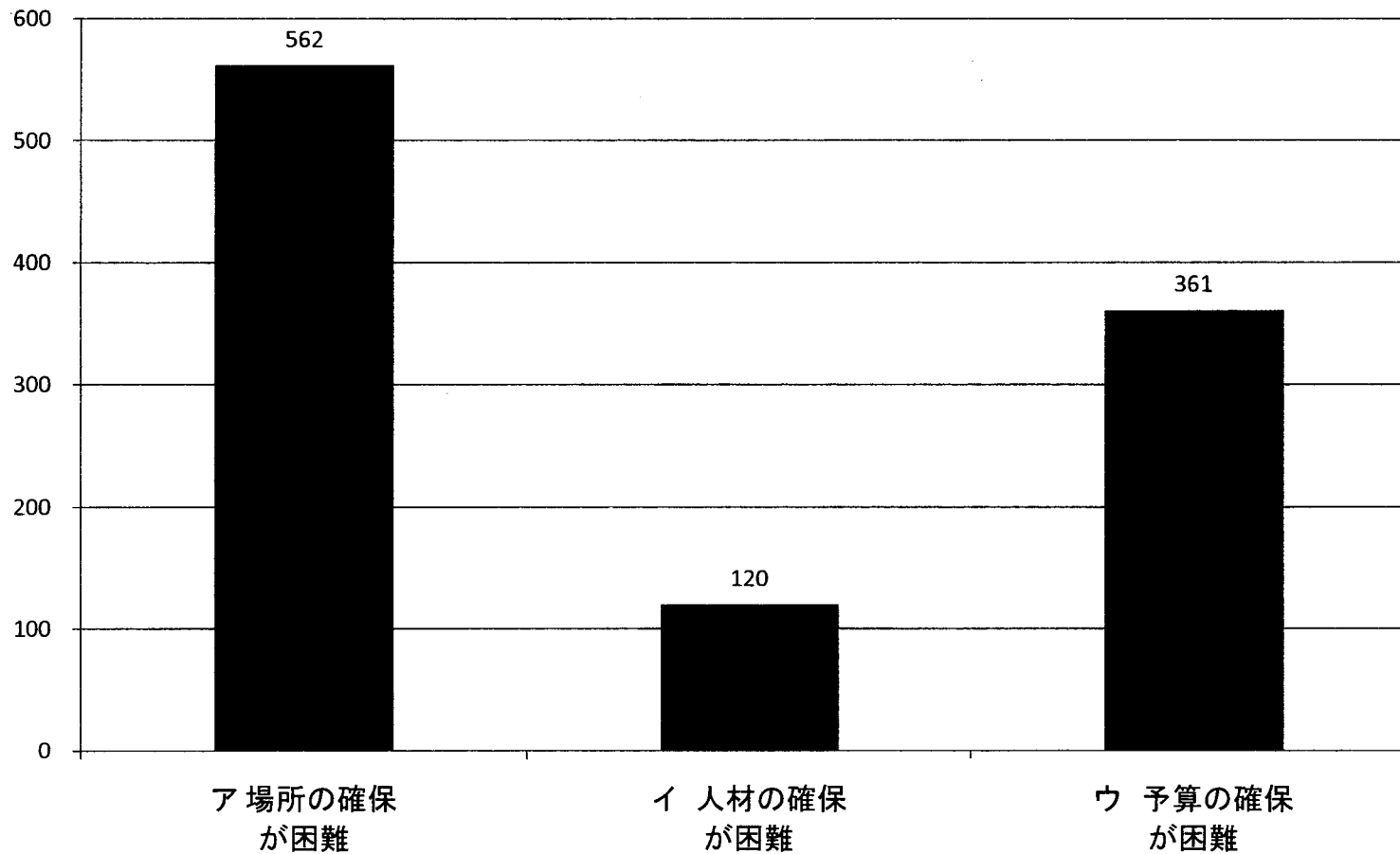
地域の
子育て
力の
強化

《以下の事業は対象としない》

- 個人に金銭給付を行い、又は保育料等個人の負担を直接的に軽減する事業
- 既に実施している事業について、単に当該市町村等の負担を軽減するための事業
- 国が別途定める国庫負担金、補助金及び交付金の交付の対象となる事業
- 今までに一般財源化された事業
- 認可外保育施設の運営に係る経費の一部を負担し、又は補助している事業
- 施設整備を目的とする事業（土地や既存建物の買収、土地の整地、職員宿舎の設置等を含む。）

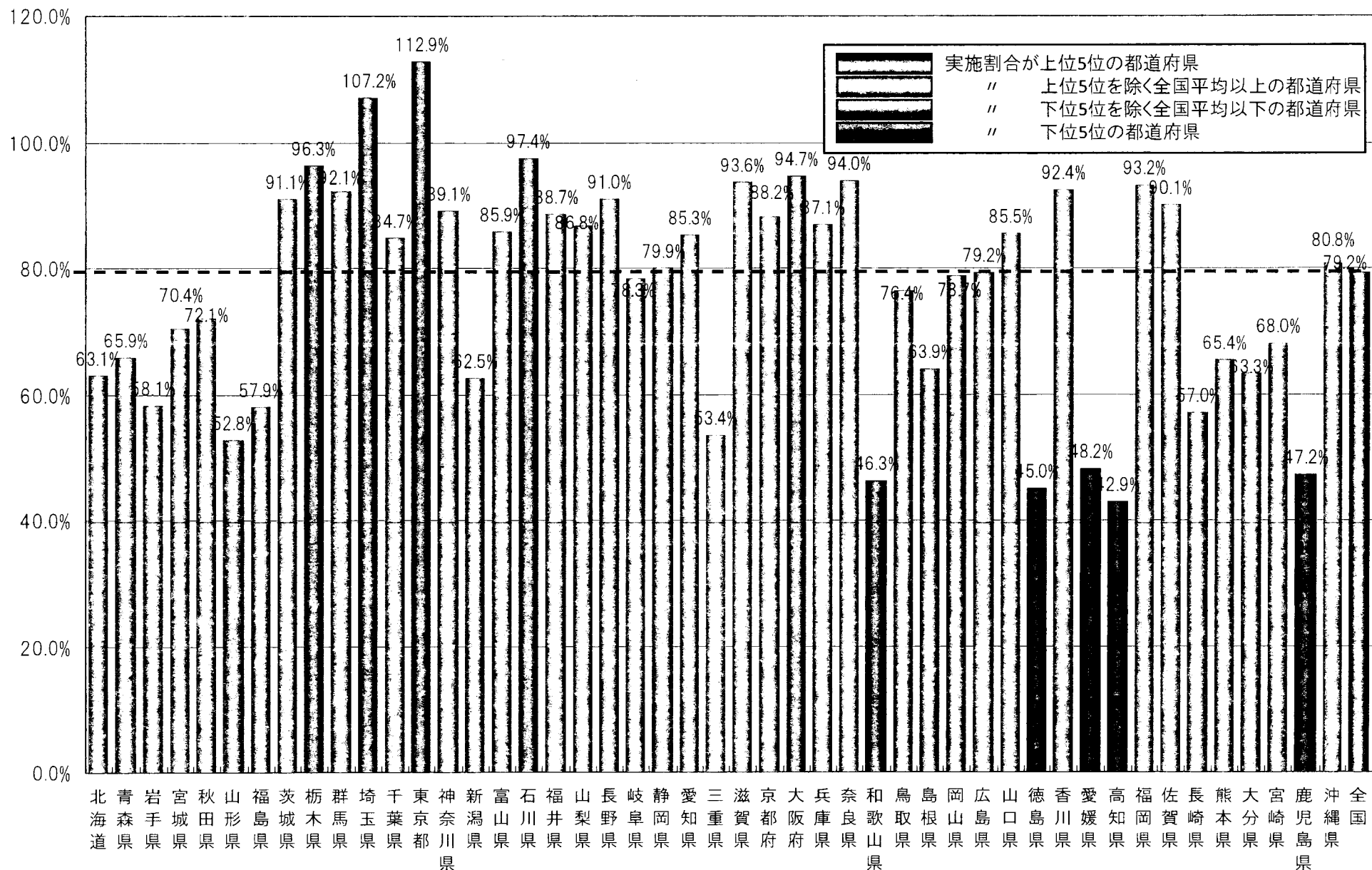
＜平成21年5月1日現在の71人以上クラブについて、その解消を図ることが困難な理由＞

解消が困難な理由(場所・人材・予算)の内訳別クラブ数



平成21年5月1日現在の71人以上クラブのうち、今年度中の解消が困難と回答したクラブについて、その理由について、場所等の確保が困難との回答があったのが、634(68%)となっており、これらクラブの理由別内訳を示したもの(複数回答)

小学校区における放課後児童クラブ実施率(都道府県別)

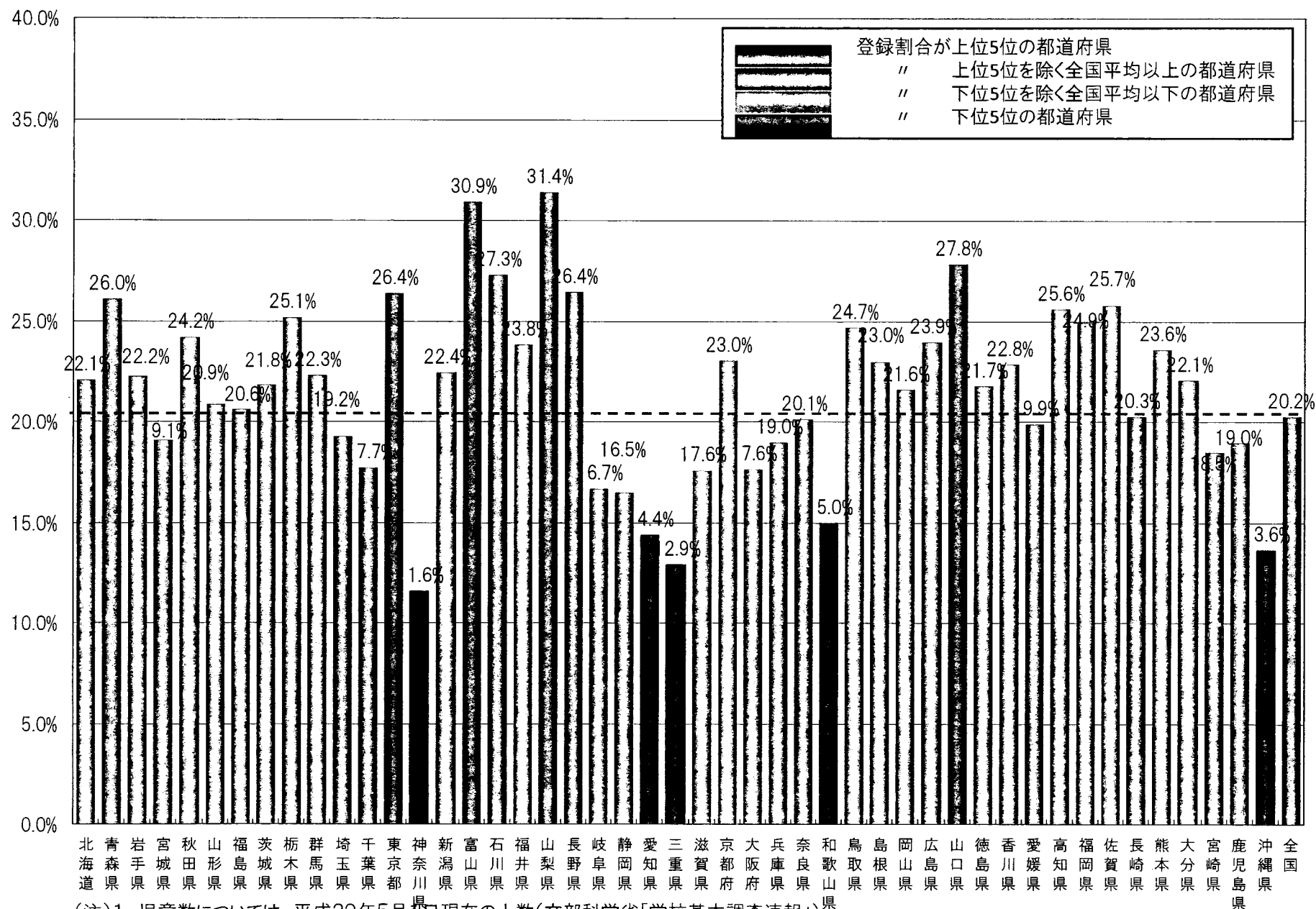


(注)1. 小学校数については、平成20年5月1日現在の公立小学校数[分校、ゼロ学級の学校を含む](文部科学省「学校基本調査速報」)。

2. 放課後児童クラブ実施か所数については、平成20年5月1日現在の所数(厚生労働省育成環境課調)。

3. 一つの小学校区で放課後児童クラブを複数か所実施することにより、数値が100%を超える場合がある。

小学校1～3年生の児童数に占める放課後児童クラブ登録児童数の割合(都道府県別)



(注) 1. 児童数については、平成20年5月1日現在の人数(文部科学省「学校基本調査速報」)。
 2. 放課後児童クラブ登録児童数については、平成20年5月1日現在の人数(厚生労働省育成環境課調)。
 3. 割合については、児童数(小学校1～3年生)に対する登録児童数(小学校1～3年生)の割合。

<新待機児童ゼロ作戦>

趣旨

働きながら子育てをしたいと願う国民が、その両立の難しさから、仕事を辞める、あるいは出産を断念するといったことのないよう、

○ 働き方の見直しによる
仕事と生活の調和の実現

○ 「新たな次世代育成
支援の枠組み」の構築

の二つの取組を「車の両輪」
として進めていく。



希望するすべての人が安心して子どもを預けて働くことができる社会を目指して

保育施策を質・量ともに充実・強化するための「新待機児童ゼロ作戦」を展開

目標・具体的施策

- 希望するすべての人が子どもを預けて働くことができるためのサービスの受け皿を確保し、待機児童をゼロにする。特に、今後3年間を集中重点期間とし、取組を進める。



<10年後の目標>

- ・ 保育サービス(3歳未満児)の提供割合 20% → 38% (※)
【利用児童数100万人増(0~5歳)】
- ・ 放課後児童クラブ(小学1年~3年)の提供割合 19% → 60% (※)
【登録児童数145万人増】

⇒ この目標実現のためには
一定規模の財政投入が必要

税制改革の動向を踏まえつつ、
「新たな次世代育成支援の枠組み」
の構築について速やかに検討。

(※)「仕事と生活の調和推進のための行動指針(平成19年12月)」における仕事と生活の調和した社会の実現に向けた各主体の取組を推進するための社会全体の目標について、取組が進んだ場合に10年後(2017年)に達成される水準

集中重点期間の対応

当面、以下の取組を進めるとともに、集中重点期間における取組を推進するため、待機児童の多い地域に対する重点的な支援や認定こども園に対する支援などについて夏頃を目途に検討

- ・ ○ 保育サービスの量的拡充と提供手段の多様化〔児童福祉法の改正〕
- ・ 保育所に加え、家庭的保育(保育ママ)、認定こども園、幼稚園の預かり保育、事業所内保育施設の充実
- ・ ○ 小学校就学後まで施策対象を拡大
- ・ 小学校就学後も引き続き放課後等の生活の場を確保
- ・ ○ 地域における保育サービス等の計画的整備〔次世代育成支援対策推進法の改正〕
- ・ 女性の就業率の高まりに応じて必要となるサービスの中長期的な需要を勘案し、その絶対量を計画的に拡大
- ・ ○ 子どもの健やかな育成等のため、サービスの質を確保

<社会保障の機能強化のための緊急対策～5つの安心プラン～ (概要)(抜粋)>

「将来に希望を持って安心して働き、安心して子どもを生き育てられること」、「病気になっても安心して医療を受けられること」、「いくつになっても安心して働き、住み慣れた地域や家庭で安心して暮らせること」。これらは誰もが求める「安心」です。

国家や社会に対する信頼の源は「安心」にあります。今日、わが国の社会保障の現状に対して国民が抱く不安や不満に鑑みると、直ちにこれらの「安心」につながる国民の目線に立ったきめ細かな方策を検討し、この1～2年の間に着実に実行に移していくことが必要です。

「この国に生まれてよかった」と思える国づくりを進めるため、今求められている次の5つの課題について、緊急に講ずべき対策とこれを実施していく工程について検討を行い、「社会保障の機能強化のための緊急対策～5つの安心プラン～」をとりまとめました。

- 1 高齢者が活力を持って、安心して暮らせる社会
- 2 健康に心配があれば、誰もが医療を受けられる社会
- 3 未来を担う「子どもたち」を守り育てる社会
- 4 派遣やパートなどで働く者が将来に希望を持てる社会
- 5 厚生労働行政に対する信頼の回復

3 未来を担う「子どもたち」を守り育てる社会

国民の結婚・出産・子育てについての希望と現実の乖離を解消し、未来を担う「子どもたち」を守り育てる社会を実現するために、保育サービス等の子どもと家族を支える社会的基盤を整備するとともに、子育て中の多様な働き方などを実現するための「仕事と生活の調和」の実現を推進する。

①保育サービス等の子育てを支える社会的基盤の整備等 (※)集中重点期間(平成20～22年度)の目標

1 保育サービス:顕在化している待機児童数の解消を目指し、待機児童が多い地域を中心に、認定こども園、保育所、家庭的保育など多様な保育サービスにより、3歳未満児の利用児童数の増員のための緊急整備を行い、その結果保育サービスの提供を受ける3歳未満児の割合を26% (※10年間で20%→38%)に引き上げる。

2 放課後児童クラブについても、サービスの提供を受ける児童の割合を32% (※10年間で19%→60%)とすることを旨とし、放課後児童クラブの緊急整備を行う。

※ これらの目標の実現のためには、一定規模の財政投入が必要 (そのために必要な負担を次世代に先送りすることのないよう、必要な財源はその時点で手当)

<ワークライフバランス行動指針(抜粋)>

5 数値目標(別紙1)

仕事と生活の調和した社会の実現に向けた企業、働く者、国民、国及び地方公共団体の取組を推進するための社会全体の目標として、政策によって一定の影響を及ぼすことができる項目について数値目標を設定する。この数値目標は、社会全体として達成することを目指す目標であり、個々の個人や企業に課されるものではない。10年後の目標値は、取組が進んだ場合に達成される水準(①個人の希望が実現した場合を想定して推計した水準、又は、②施策の推進によって現状値や過去の傾向を押し上げた場合を想定して推計した水準等)を設定することを基本とし、また、その実現に向けての中間的な目標値として5年後の数値目標を設定する。

数値目標 別紙1

	数値目標設定指標	現状	目標値	
			5年後(2012年)	10年後(2017年)
I 経済的に自立可能な社会	① 就業率 (Ⅱ、Ⅲにも関わるものである)	25~34歳 男性 90.3%	93~94%	93~94%
		25~44歳 女性 64.9%	67~70%	69~72%
		60~64歳 男女計 52.6%	56~57%	60~61%
		65~69歳 男女計 34.6%	37%	38~39%
II 健康で豊かな生活のための時間が確保できる社会	② 時間当たり労働生産性の伸び率 (Ⅱ、Ⅲにも関わるものである)	1.6% (1996年~2005年度の10年間平均)	2.4%(5割増) (2011年度)	-
		③ フリーターの数 (平成15年にピークの217万人)	ピーク時の3/4に減少 (162.8万人以下)	ピーク時の2/3に減少 (144.7万人以下)
			④ 労働時間等の課題について労使が話し合いの機会を設けている割合	41.5%
⑤ 週労働時間60時間以上の雇用者の割合	10.8%	2割減		半減
	⑥ 年次有給休暇取得率	46.6%	60%	完全取得
⑦ メンタルヘルスマスクに取り組んでいる事業所割合		23.5%	50%	80%
	III 多様な働き方・生き方が選択できる社会	⑧ テレワーカー比率	10.4%	20% (2010年まで)
⑨ 短時間勤務を選択できる事業所の割合 (短時間正社員制度等)			(参考) 8.6%以下	10%
		⑩ 自己啓発を行っている労働者の割合	46.2%(正社員) 23.4%(非正社員)	60%(正社員) 40%(非正社員)
⑪ 第1子出産前後の女性の継続就業率			38.0%	45%
		⑫ 保育等の子育てサービスを提供している割合	保育サービス(3歳未満児) 20.3% 放課後児童クラブ(小学1年~3年) 19.0%	29%
⑬ 男女の育児休業取得率			女性: 72.3% 男性: 0.50%	女性: 80% 男性: 5%
	⑭ 6歳未満の子どもをもつ男性の育児・家事関連時間	1日当たり 60分	1時間45分	2時間30分

＜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)＞

2. 就学児：放課後保育ニーズ

就学児の放課後保育ニーズは、就学前保育からの利用の継続性を重視し、就学直前の学年(本調査ではH14年生まれを対象としている)のサービス利用意向を用いて算出している。また、サービスの対象年齢は、自治体によっても異なると考えられるが、国全体の集計としては、小学校1年～3年生(7～9歳)を対象として算出している。

＜就学児：7～9歳＞

就学児(7～9歳)の放課後児童クラブのサービス量は、「7～9歳」の児童数に潜在家庭類型構成比を掛け、さらに該当する家庭類型の利用意向(率)を掛けることで算出される。家庭類型(A,B,C,E)の構成比に利用意向率を掛け合わせたものの合計は、53.0%となる。これは、「7～9歳」の児童数全体に対するサービス量の比率を表している。従って、必要とされるサービス量全体(家庭類型ごとのサービス量の合計)は、家庭類型ごとのサービス量を積み上げる他、平成29年の児童数に53.0%を掛けることでも求められる。

	潜在家庭類型 構成比 7～9歳	放課後児童クラブ 利用意向 ^{※2}
タイプA ひとり親家庭	9.0%	76.3%
タイプB フルタイム×フルタイム	40.0%	73.3%
タイプC フルタイム×パートタイム	25.4%	65.0%
タイプE パート×パート	0.4%	59.7%
全体	100% [※]	

[※]家庭類型の全体「100%」には、他の家庭類型も含まれる。

^{※2}「放課後児童」の利用意向：就学直前のH14年生の利用意向を用いている。

＜参考＞就学児の利用意向を用いた場合

	潜在家庭類型 構成比 7～9歳	放課後児童クラブ 利用意向	放課後児童 子ども教室 利用意向
タイプA ひとり親家庭	9.0%	58.2%	70.7%
タイプB フルタイム×フルタイム	40.0%	58.5%	71.8%
タイプC フルタイム×パートタイム	25.4%	43.2%	60.8%
タイプE パート×パート	0.4%	52.2%	66.3%
全体	100% [※]		

<介護保険法>

(市町村介護保険事業計画)

第百十七条 市町村は、基本指針に即して、三年を一期とする当該市町村が行う介護保険事業に係る保険給付の円滑な実施に関する計画(以下「市町村介護保険事業計画」という。)を定めるものとする。

2 市町村介護保険事業計画においては、次に掲げる事項を定めるものとする。

- 一 当該市町村が、その住民が日常生活を営んでいる地域として、地理的条件、人口、交通事情その他の社会的条件、介護給付等対象サービスを提供するための施設の整備の状況その他の条件を総合的に勘案して定める区域ごとの当該区域における各年度の認知症対応型共同生活介護、地域密着型特定施設入居者生活介護及び地域密着型介護老人福祉施設入所者生活介護に係る必要利用定員総数その他の介護給付等対象サービスの種類ごとの量の見込み並びにその見込量の確保のための方策
- 二 各年度における地域支援事業に要する費用の額並びに地域支援事業の量の見込み及びその見込量の確保のための方策
- 三 指定居宅サービスの事業、指定地域密着型サービスの事業又は指定居宅介護支援の事業を行う者相互間の連携の確保に関する事業その他の介護給付等対象サービス(介護給付に係るものに限る。)の円滑な提供を図るための事業に関する事項
- 四 指定介護予防サービスの事業、指定地域密着型介護予防サービスの事業又は指定介護予防支援の事業を行う者相互間の連携の確保に関する事業その他の介護給付等対象サービス(予防給付に係るものに限る。)の円滑な提供及び地域支援事業の円滑な実施を図るための事業に関する事項
- 五 その他介護保険事業に係る保険給付の円滑な実施を図るために市町村が必要と認める事項

3 市町村介護保険事業計画は、当該市町村の区域における要介護者等の人数、要介護者等の介護給付等対象サービスの利用に関する意向その他の事情を勘案して作成されなければならない。

4 市町村介護保険事業計画は、老人福祉法第二十条の八第一項に規定する市町村老人福祉計画と一体のものとして作成されなければならない。

5 市町村介護保険事業計画は、社会福祉法第七十条に規定する市町村地域福祉計画その他の法律の規定による計画であって要介護者等の保健、医療又は福祉に関する事項を定めるものと調和が保たれたものでなければならない。

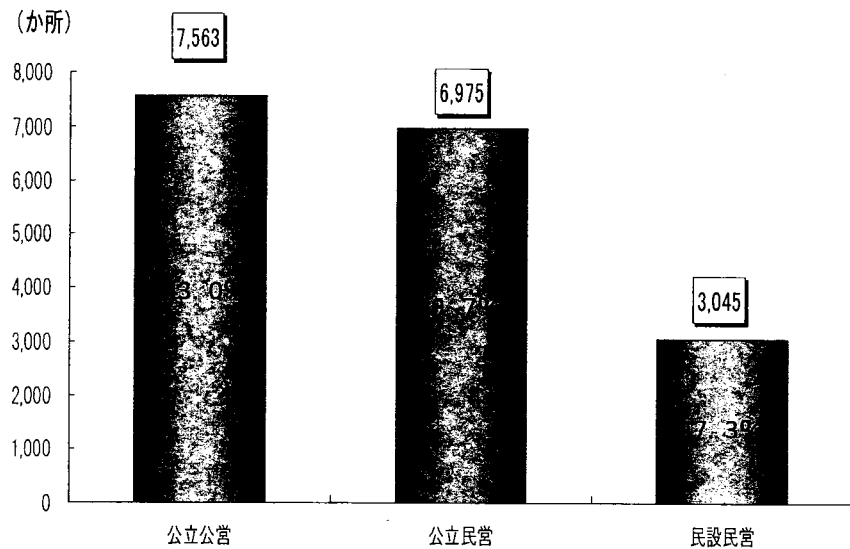
6 市町村は、市町村介護保険事業計画を定め、又は変更しようとするときは、あらかじめ、被保険者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする。

7 市町村は、市町村介護保険事業計画を定め、又は変更しようとするときは、あらかじめ、都道府県の意見を聴かななければならない。

8 市町村は、市町村介護保険事業計画を定め、又は変更したときは、遅滞なく、これを都道府県知事に提出しなければならない。

設置・運営主体別クラブ数の状況

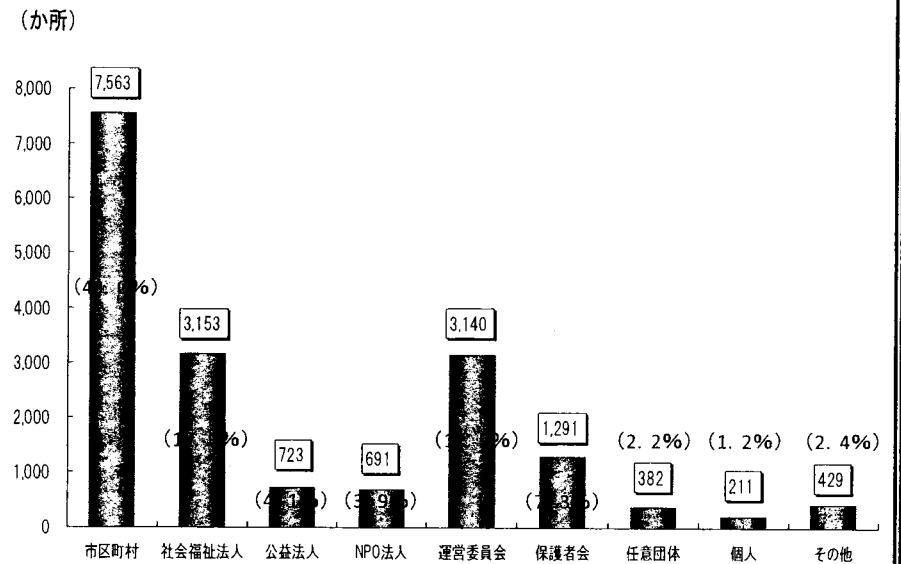
公立による実施が8割を超えている。



注: ()内は全クラブ数(17,583か所)に対する割合。

運営主体別クラブ数の状況

運営主体については、市区町村が約4割、社会福祉法人、運営委員会がそれぞれ約2割となっている。



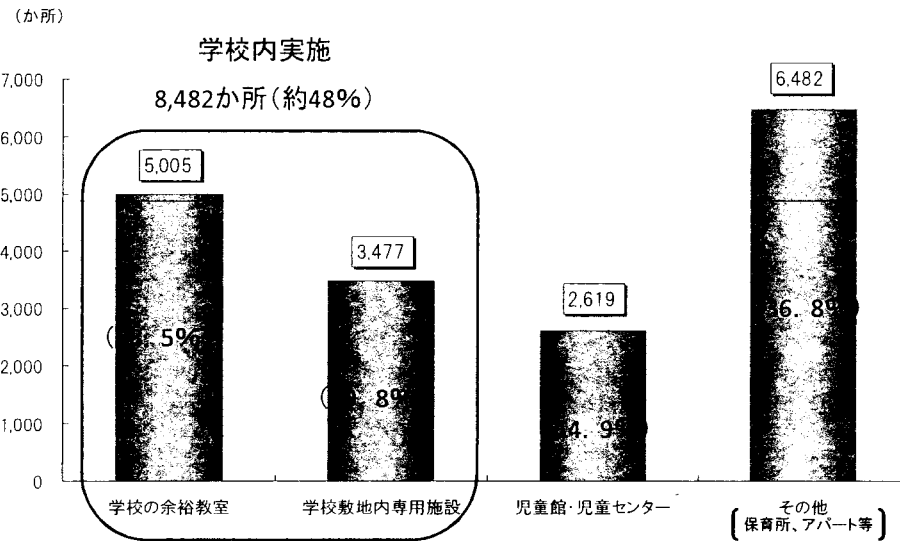
注1: ()内は全クラブ数(17,583か所)に対する割合。

注2: 運営委員会とは、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。

※平成20年5月1日現在(育成環境課調)

実施場所の状況

実施場所については、約半数が学校内で実施されている。

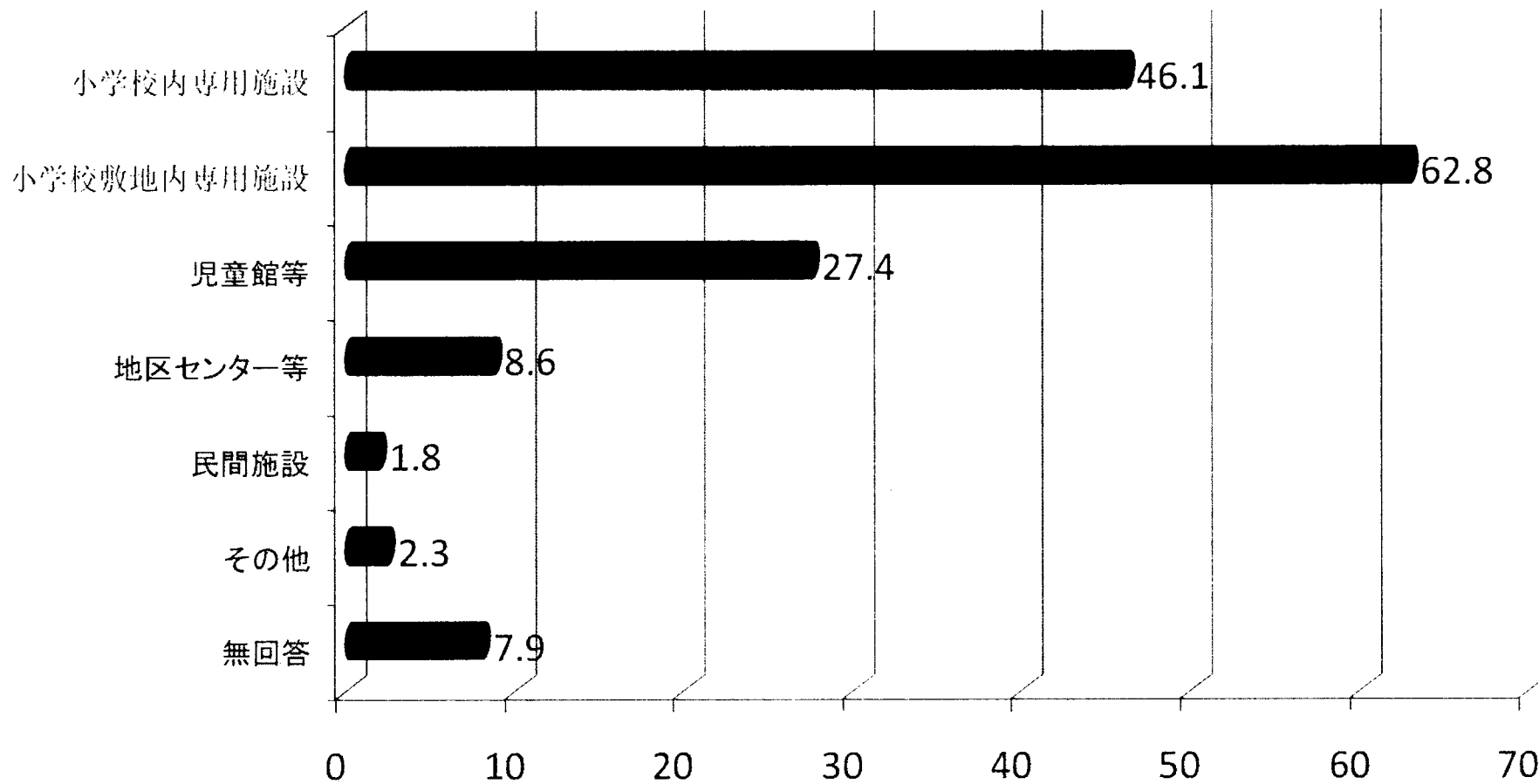


注:()内は全クラブ数(17,583か所)に対する割合。

※平成20年5月1日現在(育成環境課調)

＜放課後子どもプラン実施状況調査(平成20年3月)(保護者アンケート)＞

児童クラブの実施場所に適切と思う場所



<放課後児童クラブガイドライン>

趣旨・目的

- 子育てと仕事の両立支援に対するニーズの増大を背景に、放課後児童クラブ数が年々増加していることから、クラブを生活の場として
いる子どもの健全育成を図ることを目的として、補助金の交付・不交付を問わず、クラブとして望ましい運営内容を目指すためのガイド
ラインを国において初めて策定。
- 本ガイドラインを参考に、各クラブにおいて定期的に自己点検を行うなどにより資質の向上を図る。

ガイドラインの概要

「放課後児童クラブガイドラインについて」(平成19年10月19日 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知)

1. 対象児童

- ・ 保護者が労働等により昼間家庭にいない小学校1～3年の就学児童。
- ・ その他健全育成上指導を要する児童(特別支援学校の小学部及び小学校4年生以上)

2. 規模

- ・ 集団の規模については、おおむね40人程度までとすることが望ましい。
- ・ 1放課後児童クラブの規模については、最大70人までとすること。

3. 開所日・開所時間

- ・ 子どもの放課後の時間帯、地域の実情や保護者の就労状況を考慮。
- ・ 土曜日、長期休業期間等は、保護者の就労実態等を踏まえて8時間以上開所。
- ・ 新1年生については、保育所との連続を考慮し4月1日より受け入れること。

4. 施設・設備

- ・ 専用の部屋または間仕切り等で区切られた専用スペースを設け、生活の場としての機能が十分確保されるよう留意すること。
- ・ 子どもが生活するスペースについては児童1人当たり1.65㎡以上が望ましい。なお、体調が悪い時等に休息できる静養スペースを確保すること。
- ・ 施設・設備は衛生及び安全が確保されているとともに、事業に必要な設備・備品を備えること。

5. 職員体制

- ・ 放課後児童指導員を配置すること。
- ・ 放課後児童指導員は、児童福祉施設最低基準第38条に規定する児童の遊びを指導する者の資格を有する者が望ましい。

6. 放課後児童指導員の役割

- ・ 子どもの人権の尊重、個人差への配慮、体罰等の禁止、プライバシー保護等に留意のうえ、次の活動を行うこと。
 - ① 子どもの健康管理、出席確認等の安全確保、情緒の安定を図る。
 - ② 遊びを通しての自主性、社会性、創造性を培う。
 - ③ 子どもが宿題・自習等の学習活動を自主的に行える環境を整え、必要な援助を行う。
 - ④ 基本的な生活習慣についての援助、自立に向けた手助けを行うとともに、その力を身につけさせる。
 - ⑤ 活動内容について家庭との日常的な連絡、情報交換を行うとともに、家庭や地域での遊びの環境づくりへの支援を行う。
 - ⑥ 児童虐待の早期発見に努め、児童虐待等により福祉的介入が必要とされるケースについては、市町村等が設置する要保護児童対策地域協議会等を活用しながら、児童相談所や保健所等の関係機関と連携して対応。
 - ⑦ その他放課後における子どもの健全育成上必要な活動を行う。

○その他

7. 保護者への支援・連携
 - ・ 保護者自身が互いに協力して子育ての責任を果たせるよう支援。
8. 学校との連携
 - ・ 学校、放課後子ども教室との連携を図る。
9. 関係機関・地域との連携
10. 安全対策
11. 特に配慮を必要とする児童への対応
12. 事業内容等の向上について
 - ・ クラブは、事業内容について定期的に自己点検、自ら事業内容向上に努める。
13. 利用者への情報提供等
14. 要望・苦情への対応

<放課後児童クラブに係る補助要件>

1. 実施主体

市町村(特別区を含む。)、社会福祉法人その他の者

2. 対象児童

- ・ 保護者が労働等により昼間家庭にいない小学校1～3年の就学児童
- ・ その他健全育成上指導を要する児童(特別支援学校の小学部及び小学校4年生以上)

3. 職員体制

放課後児童指導員を配置すること。

4. 開所日・開所時間

- ・ 年間250日以上開所すること。(ただし、平成21年度までは、特例として200日以上でも国庫補助対象)
- ・ 開所時間については、1日平均3時間以上とすること。ただし、長期休暇期間などについては、原則として1日8時間以上開所。

5. 施設・設備

- ・ 活動に要する遊具、図書及び児童の所持品を収納するためのロッカーの他、生活の場として必要なカーペット、畳等を備えること。
- ・ 同じ建物内で、すべての子どもを対象とした活動拠点(居場所)の提供を併せて行う場合には、放課後児童のために間仕切り等で区切られた専用スペース又は専用部屋を設け、生活の場としての機能が十分確保されるよう留意すること。

6. 事業の内容

- (1)放課後児童の健康管理、情緒の安定の確保
- (2)出欠確認をはじめとする放課後児童の安全確認、活動中及び来所・帰宅時の安全確保
- (3)放課後児童の活動状況の把握
- (4)遊びの活動への意欲と態度の形成
- (5)遊びを通しての自主性、社会性、創造性を培うこと
- (6)連絡帳等を通じた家庭との日常的な連絡、情報交換の実施
- (7)家庭や地域での遊びの環境づくりへの支援
- (8)その他放課後児童の健全育成上必要な活動

＜学童保育の安全に関する調査研究(2009年3月5日独立行政法人国民生活センター)＞

2009年3月5日

独立行政法人国民生活センター

学童保育の安全に関する調査研究<概要>

— 求められる放課後の安全な生活空間、格差の解消、保険への加入 —

学童保育は共働き家庭等の小学生の放課後の生活の場であり、学童保育を利用する子どもの数は毎年増加し79万人¹となっている。一方で、特待児童は毎年1万人を超えており、働きながら子育てをしたいと願う国民の両立支援のために必要度が高まっている。2008年2月に「新待機児童ゼロ作戦」(厚生労働省)を決定し、10年後の目標として「放課後児童クラブの提供割合を19%から60%へ」、「この目標実現のためには一定規模の財政投入が必要」としている。

国民生活センターが2007年度に実施した学童保育の実態に関する調査結果²からみると、定員超えの施設は3割を超え、子どもは狭い生活室に詰め込まれ、生活環境は過密状態にある。学童保育中のケガや事故の連絡を受けた件数は、全国の自治体に年間1万件近くになるが、契約書や誓約書には事故時の事業者の免責の記載があり、また、傷害保険や賠償責任保険に未加入の施設があるなど、事故時や事故後の対応にも問題がみられる。

このような中で、全国の消費生活センターには、学童保育中でのこにゃく入りゼリーによる窒息死亡事例や骨折事例など、学童保育の安全性確保の観点から見逃すことができない重大な事故の消費生活相談も寄せられている(全国消費生活情報ネットワーク・システム PIO-NET)。

そこで、今回は特に学童保育の安全面に焦点をあて、保育中のケガや事故(以下、ケガ・事故)への適切な対応とその未然防止に資することを目的に、全国の自治体(市区町村)に対し、利用者の視点から学童保育の安全性確保の取り組みや具体的な対策等について調査を実施した。また、学童保育の運営主体・施設に対し、ケガ・事故の記録や対応、未然防止策について調査を実施した。

これらを踏まえ、児童福祉、社会福祉、学童保育の各専門家と法律家による「学童保育の安全に関する研究会」(座長 松村祥子 放送大学教授)を設置し、学童保育サービスの安全対策の課題やあり方などについて検討を重ねた。特待児童の多さ、施設の過密化を解消するために、量的な充実を前提としようえて、子どもの安全確保のために施設と行政へむけて、5つの提言をまとめた。

- 1 ケガ・事故情報を収集し、事故予防へむけて検討、共有化を図る
- 2 子どもの安全を守る生活空間(施設・設備)を確保し、人数の適正化を図る
- 3 指導員の配置、雇用条件、研修制度、専門化にむけての改善等が必要である
- 4 条例・規則等において安全面での規定を設け、格差の解消にむけ財政支援を拡充する
- 5 災害共済給付制度³を学童保育にも適用する

報告書は8章からなるが、以下、主に市区町村調査と施設調査の結果および提言の概要を報告する。

¹ 2008年5月厚生労働省調べ

² 国民生活センター「学童保育の実態と課題に関する調査研究」(2008年2月)

³ 幼稚園・保育所・学校の管理下において児童・児童・生徒がケガ、死亡などの災害については、(独)日本スポーツ振興センターによる災害共済給付制度が適用され、公立、私立を問わず加入できる。

I 調査概要

1. 調査の目的

学童保育サービス(放課後児童健全育成事業⁴)の安全性確保に焦点をあて、ケガや事故時の適切な対応と未然防止に資することを目的に、自治体(市区町村)と学童保育施設を対象に、利用者の視点から学童保育の安全性確保への取り組みや具体的な対策などについて調査を行った。

2. 調査対象・調査事項等

[1] 市区町村の担当部署対象調査(以下、市区町村調査)

(1) 調査対象・調査対象数

調査対象：全国1,811市区町村の学童保育の担当部署

回答数：1,133件(回収率62.6%)

市区町村別の対象数は以下のとおり

	対象数	回答数	回収率
計	1,811	1,133	(62.6%)
東京都区部	23	20	(87.0%)
政令指定市(以下、政令市)	17	14	(82.4%)
その他の市	766	507	(66.2%)
町村	1,005	592	(58.9%)

(2) 調査地域：全国

(3) 調査時期：2008年8月～9月

(4) 調査方法：郵送調査

(5) 調査事項

- ① 学童保育の実施状況、運営状況、中途退所児童数
- ② 衛生管理、防犯、防災、ケガ・事故の運営基準、取り組み
- ③ ケガ・事故時の対応(情報収集、分析、再発防止への取り組み)
- ④ ケガ・事故の記録、報告
- ⑤ ヒヤリ・ハットの記録、報告
- ⑥ 傷害保険・施設賠償責任保険の加入状況、自治体で轉嫁している保険の有無
- ⑦ ケガ・事故の防止や対応の問題点
- ⑧ 学童保育の安全性確保のための取り組み

⁴ 調査対象とした学童保育は、児童福祉法第6条の2に定める(小学校に就学している児童であつて、その保護者が労働等により昼間家庭にいないものに、授業の終了後に適切な遊びおよび生活の場を与えてその健全な育成を図る)放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)である。児童数が9人以下で国の補助金を受けていないものも調査対象に含む。

(6) その他

調査結果は、全体集計および市区町村の種類別（東京都区部、政令市、その他の市、町、村）の4区分の集計⁵とした。市区町村の担当部署と運営主体との対応などについては、運営主体別（公立公営、公立民営、私立民営）の3区分の分析を加えた。

[2] 学童保育運営主体・施設対象調査（以下、施設調査）

(1) 調査対象数・調査方法・調査地域

学童保育の運営主体に対して面接調査を行い、運営主体傘下の個別施設に対して個別の「ケガ・事故」「ヒヤリ・ハット」記録に関してアンケートを実施した。

① 面接調査

調査地域・対象数：全国・6運営主体

運営主体（傘下の施設数）の内訳は以下のとおり

地方自治体	1	(25施設)
NPO法人	4	(66施設)
地域学童保育連合会	1	(17施設)
		計 6(107)

② 郵送調査：対象数107施設

アンケート回収数：99施設（92.5%）

施設の種類別の回答数は以下のとおり

公立公営	23
公立民営	59
私立民営	17
	計 99

(2) 調査時期：2008年8月～10月

(3) 調査事項

- ① 利用児童数、中途退所児童数
- ② 指導員⁶の体制、待遇、中途退職状況
- ③ ケガ・事故の記録の有無、記録の種類、項目
- ④ ケガ・事故発生状況の内容と特徴、原因究明・事後対策の状況
- ⑤ ヒヤリ・ハットの記録状況、具体的事例
- ⑥ 保険の加入状況、事故・ケガ時の保険の請求
- ⑦ ケガ・事故の防止や対応の問題点
- ⑧ 学童保育の安全性確保のための取り組み

⁵ 回答があった1,133市区町村のうち、学童保育を実施は1,032であるが、同一自治体内で2種類以上の運営主体の学童保育を実施している場合があり、運営主体別集計の延べ自治体数は1,366となる。設問の内容により「はい」と「いいえ」の運営主体が混在している場合は複数回答となり、全体の合計が100%を超える。
⁶ 学童保育では指導員が子ども達の遊びや生活面での健全育成を図っている。現在のところ公的に資格がある訳ではないが、保育士、教師などを要件としているところがある。配置基準も未整備であり、勤務形態もより、週に30時間以上の毎日勤務の常勤指導員と、時間単位勤務の非常勤・アルバイト指導員がいる。

II 調査結果のポイントと提言

1 ケガ・事故情報を収集し、事故予防へむけて検討、共有化を図る

学童保育において、こんにゃく入りゼリーにより死亡するという事故が起きている。

市区町村調査から、① ケガ・事故の収集状況、報告状況 ② ケガ・事故情報の集計・分析、活用状況 ③ ヒヤリ・ハット事例の収集状況、施設調査からケガ・事故の把握状況を検討した。

<市区町村調査>

(1) ケガ・事故報告の延べ件数(2007年度)は12,832件、うち入院が179件

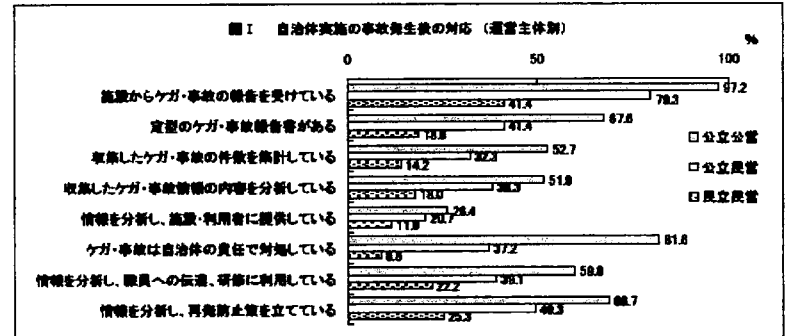
- ① 「施設からケガ・事故の報告を受けている」自治体は88.4%であるが、「受けていない」（受付体制がない）が18.6%。
受けていない施設があるのは、政令市42.9%、区部26.3%、その他市22.3%、町村13.8%。
- ② 「通院が必要なケガ・事故」が報告対象の自治体は79.7%。
運営主体別にみると、公立公営91.3%であるが、公立民営67.9%、私立民営30.3%。
- ③ 2007年度に、ケガ・事故の報告があった延べ件数は12,832件である。
運営主体別にみると、公立公営8,168件であるが、公立民営4,320件、私立民営354件。
- ④ 入院が179件（1.4%）、このうち死亡は1件（0.01%）である。
運営主体別では、公立公営126件であり、公立民営42件、私立民営11（死亡1※）件。

※ 河川で活動中、水難事故、入院後に死亡した。（1年生、男児）

(2) 「件数を集計している」は半数未満

(図1)

- ① 「施設から報告を受けている」を運営主体別にみると、公立公営97.2%であるが、公立民営は79.3%、私立民営は41.4%にとどまり、公立と私立では市区町村の受付体制に差がみられる。
- ② 「定型のケガ・事故報告書がある」は53.8%、運営主体別にみると、公立公営は67.6%、公立民営は41.4%、私立民営は18.8%。
- ③ 「ケガ・事故の件数を集計している」は42.5%にとどまり、「情報を分析し、施設・利用者へ提供」は23.6%にとどまる。情報集計・分析・提供に運営主体別で差がみられる。



(3) ヒヤリ・ハット事例を記録は延率、報告には公・民で格差 (表1)

- ① 施設から自治体に報告されたヒヤリ・ハット事例件数 241 件 (2007 年度)。
- ② ヒヤリ・ハット事例を「自治体へ報告している」のは 25.1%であるが、その内訳は公立公営 29.0%、公立民営 17.3%、民立民営 6.1%であり、公・民で格差がみられる。

表1 ヒヤリ・ハット事例の記録・報告

	全体	公立公営	公立民営	民立民営
ヒヤリ・ハット事例を記録	26.1%	26.7%	20.3%	17.6%
自治体へ報告している	25.1%	29.0%	17.3%	6.1%
自治体への報告件数	241 (件)	162	76	3

<施設調査>

- ① 「ケガ・事故(通院が必要)を記録」は82.8%(公立公営91.3%、公立民営79.7%、民立民営82.4%)。
- ② 「自治体へ報告」は67.7%にとどまる (公立公営 95.7%、公立民営61.0%、民立民営 52.9%)。

結果のポイント

児童保育行政は市区町村間の差が大きく、情報収集や安全対策が不十分なところも少なくない。施設の8割以上がケガ・事故を記録している。市区町村への報告は公営が96.7%にのぼるが、民営は60%前後にとどまり、市区町村の民営の情報収集率が低く、実態を把握できていない。

小規模施設が多い民立民営などではケガ・事故の記録をしていますが、各施設が事故情報を収集することは難しく、情報収集には市区町村の関与が必要である。

ケガ・事故の情報を集計している市区町村は半数未満にとどまり、実態を把握していないことが明らかとなっている。また、報告を受けても検討、分析した情報を施設・利用者へ提供し、共有化を図る取り組みをしている市区町村は20%台にとどまる。情報を分析し、指導員の研修に利用したり、再発防止策を立てるまでに至っていない市区町村が多い。

情報の収集、分析、事故予防へむけて検討、情報の公開・共有化が極めて重要であるといえる。

【提言】

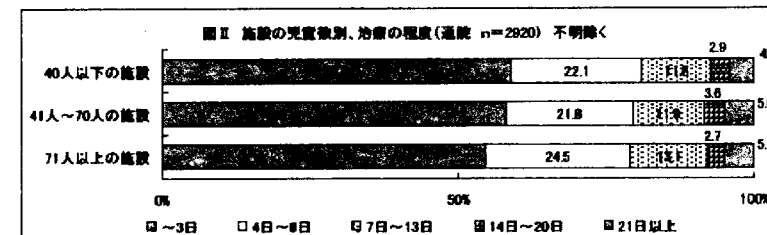
- ケガ・事故を予防し、再発を防止するために、市区町村は運営形態の如何を問わず、ヒヤリ・ハット事例を含め事故情報を収集することが重要である。
- 市区町村は、報告を受けたケガ・事故を集計し、その内容を分析して予防・再発防止策を検討したうえで、施設・利用者へ公開し、情報の共有化を図る取り組みを進めることが望まれる。
- その上で、子どもたちの安全の保障にむけて、科学的な分析が可能で、多くの自治体・施設が利用できる統一された事故報告フォーマットの検討を行う。
ケガ・事故防止のための施設・環境の具体的な要望を出すために、毎年、事例を収集・分析するシステムを作り、そのための責任を持つ対応部署の検討が重要である。
- 現在、国民生活審議会の消費者安全に関する検討委員会において、消費者事故情報を収集・分析・発信するためのシステム構築が議論されており、事故情報データベースの構築、分析ネットワークの形成などについて検討されている。収集したデータを単に管理するだけではなく、可能な限り事故情報を開示し、再発防止につなげるシステムを作っていく必要がある。

2 子どもの安全を守る生活空間(施設・設備)を確保し、人数の適正化を図る

2007 年度調査では、大規模化で指導員が一人ひとりの子どもを把握するのが困難になっている、子ども同士がお互いの名前を知らない状況となっていることが安全面で問題との意見があった。市区町村調査から、ケガ・事故事例 4,632 件について、発生した時間、症状、状況、場所を、施設調査から、ケガ・事故防止や対応として考慮すべきこと、設備の状況などを検討した。

<市区町村調査>

- 1 年生男児のケガ・事故が多く、15 時～17 時のケガ・事故が 6 割
 - 性別(学年)は男児が多く 51.2% (うち、1 年生 39.7%、2 年生 30.7%)、女児は 29.7%である。
 - ケガ・事故が発生した時間は「16 時」が 29.3%で最多、以下、「15 時」が 16.6%、「17 時」が 13.6%であり、各学年が施設に揃う時間帯の 15 時～17 時のケガ・事故が 59.5%を占める。
- 41 人以上の施設で、ケガ・事故は通院日数・入院日数が長期化の傾向
 - 治療の程度は、「通院」が 77.4% (うち 3 日以内が 56.9%、3 週間以上 4.6%)、「入院」が 2.0% (うち、3 日以内 62.8%、7 日以上 25.6%)、「施設で治療」が 4.5%、不明は 17.9%である。
 - 入院の症状は、「骨折・脱臼」が 59.3%と最多であり、「打撲・捻挫」は 27.5%である。通院は「打撲・捻挫」42.5%が多く、「骨折・脱臼」は 16.6%である。
 - 治療の程度は 40 人以下の施設では、通院の場合は「通院 3 日以内」が 58.9%と軽症の比率が高い(不明除く)。しかし、死亡事故(1 件)が起きている。(図 II)
「通院 7 日以上」は 41 人～70 人の施設は 20.5%、71 人以上の施設は 20.9%であり、40 人以下(19.0%)に比べて、通院、入院日数ともに日数が長い比率が高くなっている。



- 発生場所は「施設屋内」が 1,976 件で最多
 - 発生場所別は「施設屋内」が 42.7% (1,976 件) と最多であり、ほぼ同数の「施設屋外」42.3% (1,968 件) が続く、その他は、「園外活動」5.1% (234 件)、「登所・帰宅」3.7% (170 件)。
 - 屋内でのケガ・事故は「歩く」、「立ち上がる」などの動きにより「ぶつかる」「接触」、子ども同士で遊ぶ、ふざけるなどの「その他の遊び・行動」が 39.8%で最も多く、以下「球技」が 15.6%、「トラブル・けんか」は 8.4%であり屋外より 6.4 ポイント高い。
 - 「文具・工具・刃物」によるケガ・事故が 74 件あるが、狭く過密な施設内で、隣りに座っている子どもの鉛筆が刺さる、ケンカで鉛筆を刺したなどの鉛筆関連が 40 件と半数を超える。
 - トイレのドア、玄関や部屋のドアの開け閉めの際や、老朽化などに起因したケガ・事故もある。

(4) 耐震診断の実施状況は34.7%にとどまり、運営主体によって差がある

「施設の建物の耐震診断を行っている」は34.7%であるが、公立公営は37.8%、公立民営は29.4%、民立民営は15.3%にとどまっている。

<施設調査>

- ① 「ケガ・事故の防止や対応の問題と感ずること」の上位は、「施設の狭さ」59.6%、「児童の過密・大規模化」48.5%、「指導員の人数不足」45.5%、「子どもに目が届かない」40.4%、「老朽化」35.4%、「設備の不具合」34.3%、「建物の構造・強度が不安定」28.3%である(複数回答)。
- ② 設備の状況では、「生活室」は99.0%あるが、以下、「調理スペース」77.8%、「専用トイレ」75.8%、「屋外の遊び場」61.6%にとどまり、「静養スペース」は8.1%である(複数回答)。
- ③ 「学童保育の安全確保のために必要だと考えていること」では、「適正な規模で整備」が77.8%あり、適正な規模としては1施設「40人以下」が81.0%、「70人以下」は6.3%(無回答12.7%)。

結果のポイント

学童保育施設は行動が活発かつ事故回避能力の未成熟な小学校低学年の子どもを中心とした生活の場であるが、ガイドライン⁷で望ましいとされる40人以下の施設は45.2%にとどまっている。

ケガ・事故は男児、特に1年生が多く、施設内で起こる事故をみると、「衝突・接触」によるものが多い。ケガ・事故による通院・入院日数が、41人以上の施設で長くなる傾向がある。また、子どもの人数が多くなる16時前後の時間帯にケガ・事故の発生が集中している。

施設現場では、このような学童保育施設の生活環境や設備の問題が子ども達のケガや事故にも影響しており、防止や対応の問題として考慮すべきと考えている。

大規模施設での治療日数が長期化する傾向は、安全を揺るがす問題として放置できない。

[提言]
1. 子どもが集団で生活する場であるので、空間・広さを確保し、安全・衛生面に配慮する。 さらに、耐震補造化、防火対策、防犯対策などの検討を行い、子どもの生活の場にふさわしい施設・設備となるよう整備し、子どもたちの安全を守る生活空間を確保することが必要である。
2. 学童保育には、年齢にふさわしい外遊びを豊かにするために屋外の空間も必要になる。 一方、トイレでのケガも多く、古い、臭い、数が不足などの問題があり増設と整備が必要である。
3. 異年齢の子どもが様々な活動をする学童保育においては、子ども同士が顔や名前等を覚えて交流しあえることが大切であり、1クラスあたりの子ども数の適正化が必要である。 子ども数の適正化は、防災防犯および感染症対策等の安全対策を機能させる際にも有効な要件となる。同一施設に複数のクラスを置く場合にもその点を十分に配慮した条件整備が必要となる。
4. 40人を超えると、指導員は一斉指導にならざるを得なくなる機会が多くなる。施設調査では40人以下の規模が望ましいとしており、生活する単位としての人数を40人までとする必要がある。
5. 特権児童対策として必要とする子どもが利用できるだけの施設数の増設は急務であるが、安易な大規模化は安全を揺るがす大きな問題が生じる危険性がある。子ども数の適正化は、指導員の人数や勤務体制および子どもの年齢・心身の状況等複数の要素を加味して決定する必要がある。

⁷ 「放課後児童クラブガイドライン」(2007年10月 厚生労働省)

3 指導員の配置、雇用条件、研修制度、専門職化にむけての改善が必要である

子どもの安全対策・危機管理は、現場で対応する指導員の対応によるところが大きいが、2007年度調査では指導員の給与水準の低さ、労働条件、配置や資格基準の未整備が問題としてみられた。

施設調査から、指導員の配置状況、勤務状況、中途退職者について、市区町村調査から指導員の安全面に関する研修への取り組みについて検討した。

<施設調査>

- (1) 指導員の配置は、非常勤の指導員が多い
指導員の配置(平日1施設あたり)は4.9人、うち常勤が2.3人、非常勤が2.8人である。
- (2) 1年間の中途退職指導員は13.2%、非常勤の中途退職者が多い
1年間の中途退職者のうち、常勤指導員は8.5%であるのに対し、非常勤指導員は17.6%であり、3年目には50%台まで減る。
年間の中途退職者(2007年度)は公立公営では常勤指導員0.0%、非常勤指導員4.2%である。民立民営は中途退職者が多く、常勤指導員は17.9%、非常勤指導員では71.0%である。
- (3) ヒアリング調査では、「日替わり勤務では子どもの名前が覚えられない」の実態も「新人指導員が子どものストレスのはけ口になっている」、「目が届かない」、「低賃金で指導員のなり手がいない」、「非常勤指導員の研修の機会が無い」などがあげられた。

<市区町村調査> 衛生管理などの安全面に関する指導員の研修・訓練は市区町村間に格差

表Ⅱ 安全面に関する指導員の研修・訓練 (%)

	東京都区部 n=19	政令市 n=14	その他市 n=506	町村 n=493
衛生管理	63.2	64.3	35.4	23.5
防犯対策	94.7	78.6	47.0	36.1
災害対策	89.5	78.6	39.5	32.7

結果のポイント

学童保育の指導員の過小配置や専門資格や研修の欠如が、子どもたちの安全に大きな影響を与えている。非常勤指導員が多い現状では、多様化する子どもと保護者ニーズへの対応の負担が増え、中途退職者の多さは子どもへの対応の面でも不安定さを増大させている。

[提言]

1. 学童保育では、一人ひとりの子どもに対する情緒面等での対応が必要とされる場面が少なくない。安全面への配慮や事業の円滑な運営のためには、安全・安心に責任を持つ職員として、専任で常勤の指導員が常時複数配置されることが必要である。
2. 学童保育指導員の配置、雇用条件、研修制度を改善し、専門資格を作る。学童保育指導員の専門資格はないが、専門資格を作ることは指導員の置かれている現在の悪条件を改善する突破口となり、子どもたちにより充実した学童保育を提供するのに資することになる。
3. 指導員の研修・訓練の実施状況に差がみられるが、市区町村を越えた研修・訓練の仕組みを構築し格差の解消を図る必要がある。

4 条例・規則等において安全面の規定を設け、格差の解消にむけ財政支援を拡充する

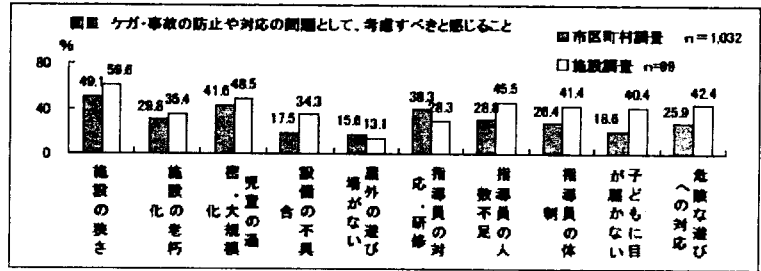
学童保育は、その設立経緯や沿革の違い、市区町村により運営基準の規定や適用などが異なる。市区町村調査から、(1)安全面に関し、衛生管理、防犯、防災、ケガ・事故の各項目について、条例・規則等で何らかの定めがあるか、また、実施している対策、(2)中途退所児童数とその理由、市区町村調査と施設調査から、(3)ケガ・事故の防止や対応の問題として考慮すべきこと、(4)安全確保のために必要と考えていること、について検討した。

<市区町村調査>

- (1) ー1 安全面に関する条例・規則等が未整備のままの運営
- ① 学童保育の安全面について、衛生管理、防犯、防災については「規定がない」がいずれも70%前後を占め、「内規」があるが各20%前後にとどまる。
 - ② ケガ・事故について、「規定がない」が59.0%、「内規」があるは26.2%、「条例」は0.4%。
 - ③ 「最大定員を決めている」164.6%（うち、40人以下56.4%、71人以上20.8%）、「いいえ」153.1%。
- (1) ー2 ケガ・事故や衛生管理対策など安全面の対応に運営主体の公・民で格差

	公立公営 (n=632)	公立民営 (n=473)	民立民営 (n=261)
事故時の対応として、施設と連絡体制をとっている	97.9	85.8	52.5
ケガの応急処置を行えるよう指導員の研修を行っている	58.7	50.7	35.6
施設内の危険箇所を点検・修理を行っている	92.9	81.6	46.0
感染症や食中毒に際し、施設との連絡体制を整えている	88.9	84.6	68.2

- (2) 中途退所する児童が38,915人にのぼる
- ① 中途退所者数の回答があった自治体 (n=784) では利用児童の13.7%が中途退所している。
 - ② 市区町村把握の主な退所理由 (複数回答) は、「保護者が退職」76.0%、「転居」69.5%、「学童になじめない」23.7%、「利用者間のトラブル」6.8%、「保育料金の滞納」3.6%。
- (3) ケガ・事故の防止等で考慮すべきは、「施設の狭さ」「過密・大規模化」「指導員の対応・研修」
- ① 「施設の狭さ」49.1%、「施設の老朽化」29.8%、「設備の不具合」17.5% (図四)。
 - ② 「児童の過密・大規模化」41.6%。
 - ③ 「指導員の対応・研修」38.3%、「人数不足」28.8%、「体制」26.4%。



<施設調査>

- (1) ケガ・事故の防止等で考慮すべきは、「施設の狭さ」「過密・大規模化」「指導員の人数不足」
- ① 「施設の狭さ」59.6%、「施設の老朽化」35.4%、「設備の不具合」34.3% (図四)。
 - ② 「児童の過密・大規模化」48.5%。
 - ③ 「指導員の人数不足」45.5%、「体制」41.4%、「対応・研修」28.3%。
 - ④ 「危険な遊びへの対応」42.4%、「子どもに目が見えない」40.4%。
- (2) 安全確保のために必要なのは、「適正規模で整備」「生活室の広さ」「指導員研修」「予算の増額」
- ① 「適正な規模で整備」77.8%。
 - ② 「生活室の面積の拡充」75.8%。
 - ③ 「指導員の研修・資質向上」81.8%、「指導員の増員、勤務体制の改善」73.7%。
 - ④ 「安全・衛生対策の予算増額」69.7%、「安全衛生のマニュアル作成」62.6%。

結果のポイント

大半の自治体において学童保育の安全面での規定を設けていないことは、衛生管理、防犯、防災、ケガ・事故の安全面に対する関心の低さ、重要性の認識の欠如を物語る。市区町村の施設との連絡体制、指導員の研修や予算の計上などの安全面での関与に公立公営、公立民営、民立民営の運営形態により格差があるが、学童保育に通う全ての子どもが生命・身体等の安全を保障された保育環境を与えられるべきであることは当然である。学童保育の生活空間において、最小限の安全すら脅かされている状況はすみやかに改善し、公的サービスとして学童保育行政を強化する必要がある。

【提言】

1. 運営形態の如何を問わず、安全面で十分な配慮と事故等防止のための体制作りをすべきである。条例・規則等において安全面の規定を設けることが取り組みの第一歩である。
2. その上で具体的な安全基準・事故対応基準を国と自治体の責任で作成すべきである。民立民営の場合であっても、学童保育は公共性の高い施設であるので、国と自治体が安全基準・事故対応基準の作成に関与するべきである。
3. 待機児童が多数いる一方で、年度途中で退所する児童 (38,915人) はそれを上回っている。保育所より短い保育時間への延長対応など、就労支援の観点からも内容拡充の検討が必要である。
4. 運営主体や市区町村による施策や運営状況にある格差を是正し、サービスの質の拡充のために、国と自治体は学童保育施設最低基準として、立地・設備・保守管理などの体制を作ることが必要である。その際、必要とする子どもが利用できるだけの施設数の増加が急務であり、質の確保に関しても安全・衛生面に加えて、多様な子どもの生活ニーズに対応する静養室の設置やバリアフリー化なども推進されなければならない。
5. すべての市区町村が学童保育行政を十分に機能させるには、都道府県や国全体として、財政、人材、情報収集・開示への取り組みへの支援が不可欠である。そのためには予算の確保、行政の関与の見直しが必要であり、一定規模の公費投入が必要となる。

5 災害共済給付制度を学童保育にも適用する

2007年度の調査では施設が保護者から事故発生時の免責の同意や、施設の責任範囲を保険の補償範囲に限定する旨の誓約書をとったりする事例がみられた。

市区町村調査から保険の加入状況の把握、保険の補償範囲について、施設調査から保険の請求状況、請求しなかった理由について検討した。

<市区町村調査>

(1) 市区町村が子どもの傷害保険の加入状況を把握していないケースも

- ① 「子どもは全員が傷害保険に加入している」が91.1%。
- ② 市区町村が「加入を把握していない」ケースが6.9%、「加入していない」が4.7%ある。
- ③ 「市区町村が轄域している傷害保険がある」は35.3%。
掛け金は「1,000円未満」が43.4%、「2,000円以上」12.6%である。
- ④ 死亡時の保険金は「600万円以下」45.0%、「2,000万円以上」33.2%と自治体より大きな差。
- ⑤ 保険の補償範囲は「施設内活動中」92.6%、「施設外活動中」82.1%、「施設への往復途上」75.3%であり、学童保育の園外活動や施設への往復を保障できていないなどの問題がみられる。

<施設調査>

- ① 「ケガが発生したが、傷害保険を請求しなかったケースがある」は40.4%である。
- ② 保険を請求しなかった件数は181件（件数の回答があった29施設の合計）である。
※ その主な理由：保険を請求するほどではなかった、通院が4回以上にならなかった、請求の要件に満たなかった、利用者が請求しない、書類の提出がなかった、など。

結果のポイント

行動が活発な小学生には、日常の学童保育下においてケガや事故は起こるものであり、もし施設側が事故発生による責任追及を恐れて子どもたちの積極的な活動を抑制することがあるとすれば、子どもにとって望ましいことではない。

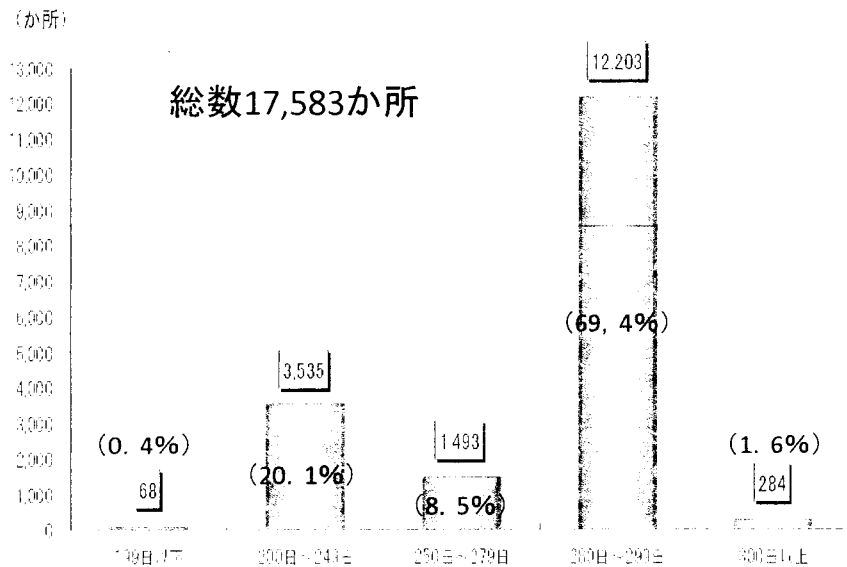
【提言】

1. 当面は全施設が傷害保険、賠償責任保険等に加入するように促進が図られるべきである。
2. 将来的には学童保育にも災害共済給付制度を適用することが求められる。これにより、学童保育に通う子どもたちが学校・保育所の子どもたちと同等の内容の補償を受けられることになり、同じ学校施設や保育所を利用しながら、学童保育の時間になった途端に共済制度の適用対象外になるという不自然さ・不公平感をなくすることができる。このために、学童保育が災害共済給付制度の適用対象となるように法改正が求められる。
3. 民営の学童保育では、保護者が人的資源、資金を出し合ってサービス提供の基礎を築いている等、「利用者としての保護者」と「サービス提供の実践者」が重複している場合がある。このような民営の学童保育への災害共済給付の適用により、児童・保護者・指導員にとって、「任意の保険より適用対象、補償範囲が広い」、「保険料負担が少額で済む」、「簡易な手続で迅速な救済が受けられる」などの利点がある。

裏書き提出先：厚生労働省雇用均等・児童家庭局、文部科学省スポーツ・青少年局

年間開設日数別クラブ数

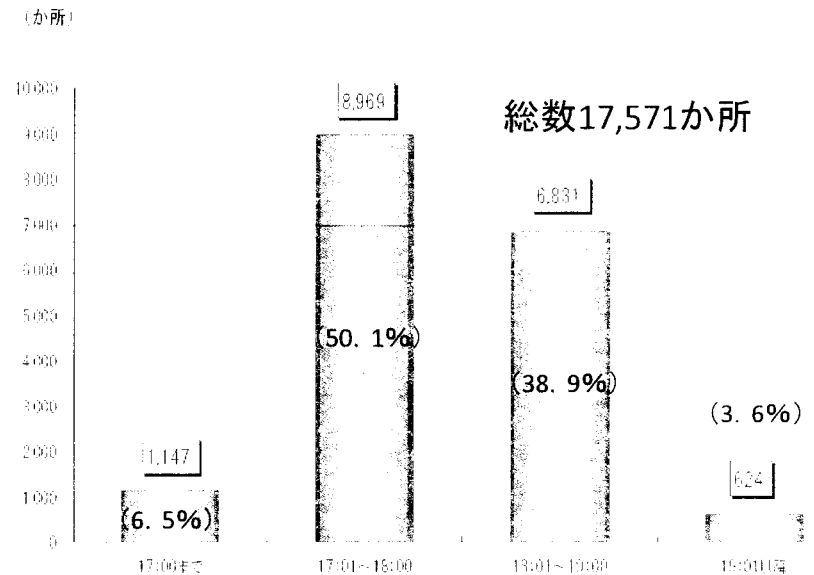
年間の開設日数は7割以上のクラブが280日以上となっているが、250日未満のクラブも約2割に上っている。



注：()内は総数に対する割合。

平日の終了時刻の状況

18:00までに閉所するクラブが5割を超えている。



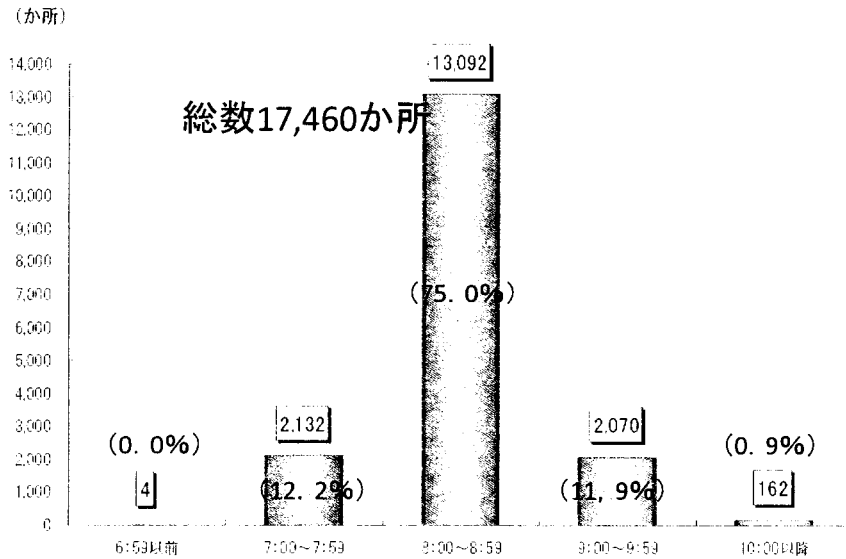
注1：()内は総数に対する割合。

注2：総数の17,571か所は平日に開所しているクラブ数

※平成20年5月1日現在(育成環境課調)

土曜日等の開所時刻の状況

土曜日等については、8時台に開所するクラブが7割を超えている。

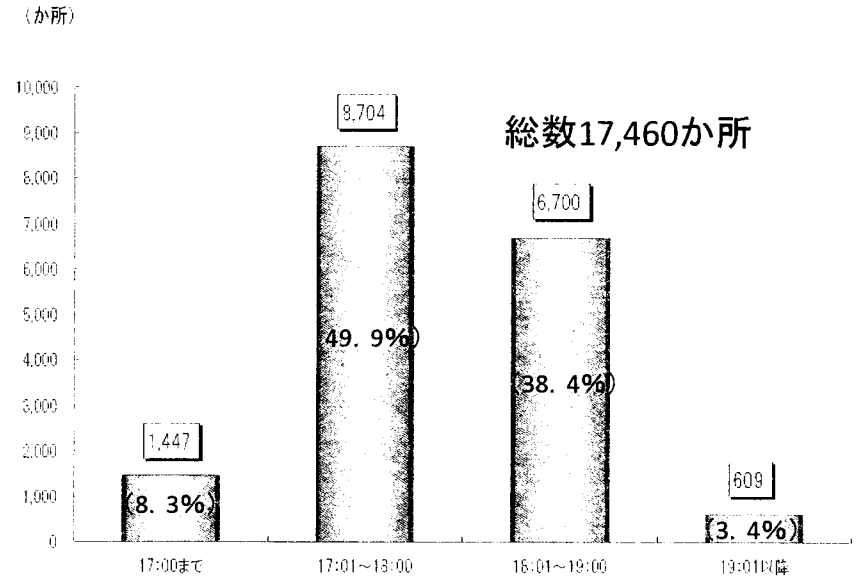


注1: ()内は総数に対する割合。

注2: 総数の17,460か所は土曜日等に開所しているクラブ数

土曜日等の終了時刻の状況

土曜日等においても、18:00までに閉所するクラブが5割を超えている。



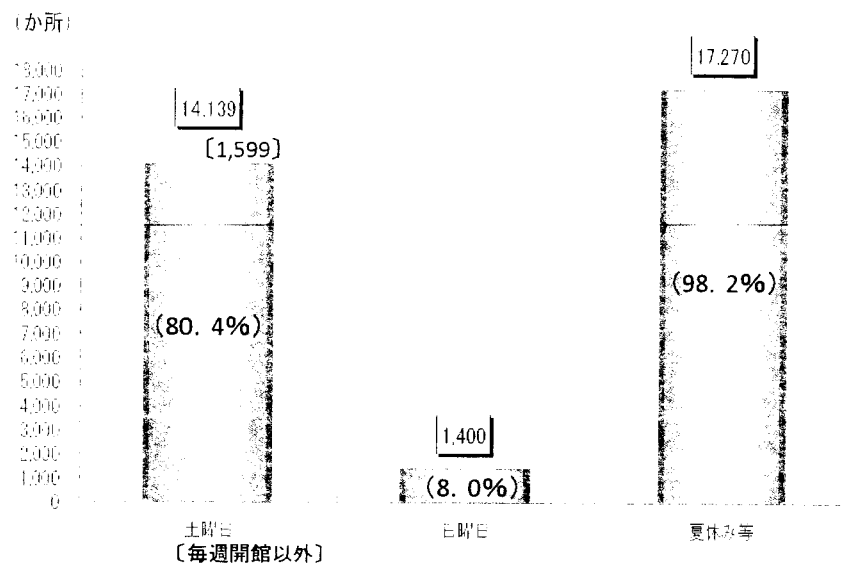
注1: ()内は総数に対する割合。

注2: 総数の17,460か所は土曜日等に開所しているクラブ数

※平成20年5月1日現在(育成環境課調)

土曜日等の開館状況

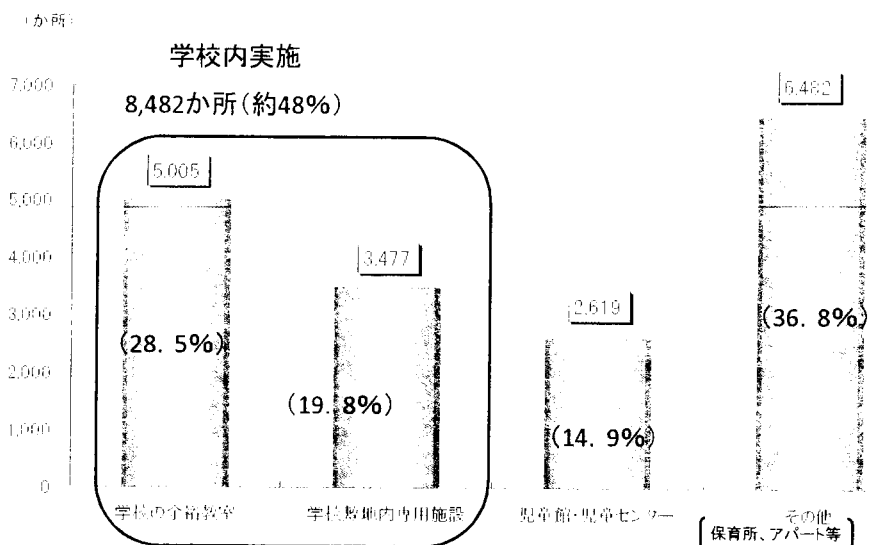
土曜日については8割以上が、夏休み等については、ほぼ全てのクラブが開所している。



注1: ()内は全クラブ数(17,583か所)に対する割合。
注2: []内は毎週開館以外のクラブ数であり、内数である。

実施場所の状況

実施場所については、約半数が学校内で実施されている。

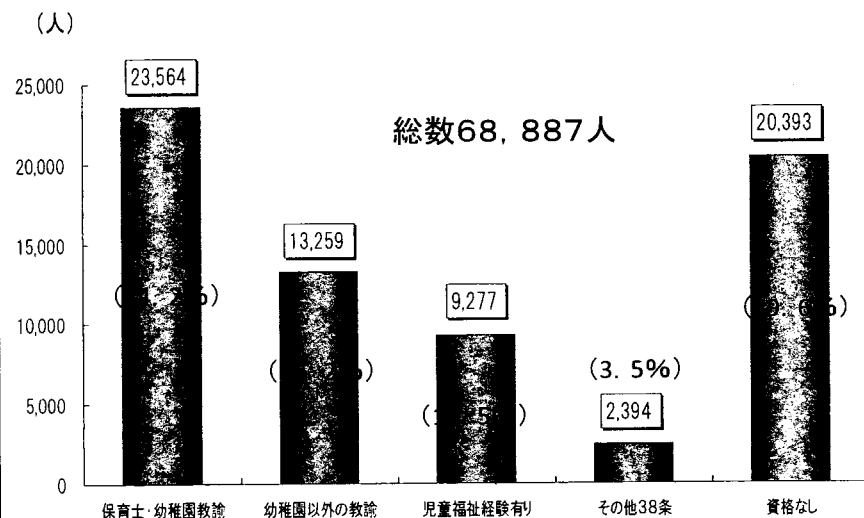


注: ()内は全クラブ数(17,583か所)に対する割合。

※平成20年5月1日現在(育成環境課調)

放課後児童指導員の資格の状況

保育士、幼稚園教諭、幼稚園教諭以外の教諭の資格を有する者が5割を超えている。



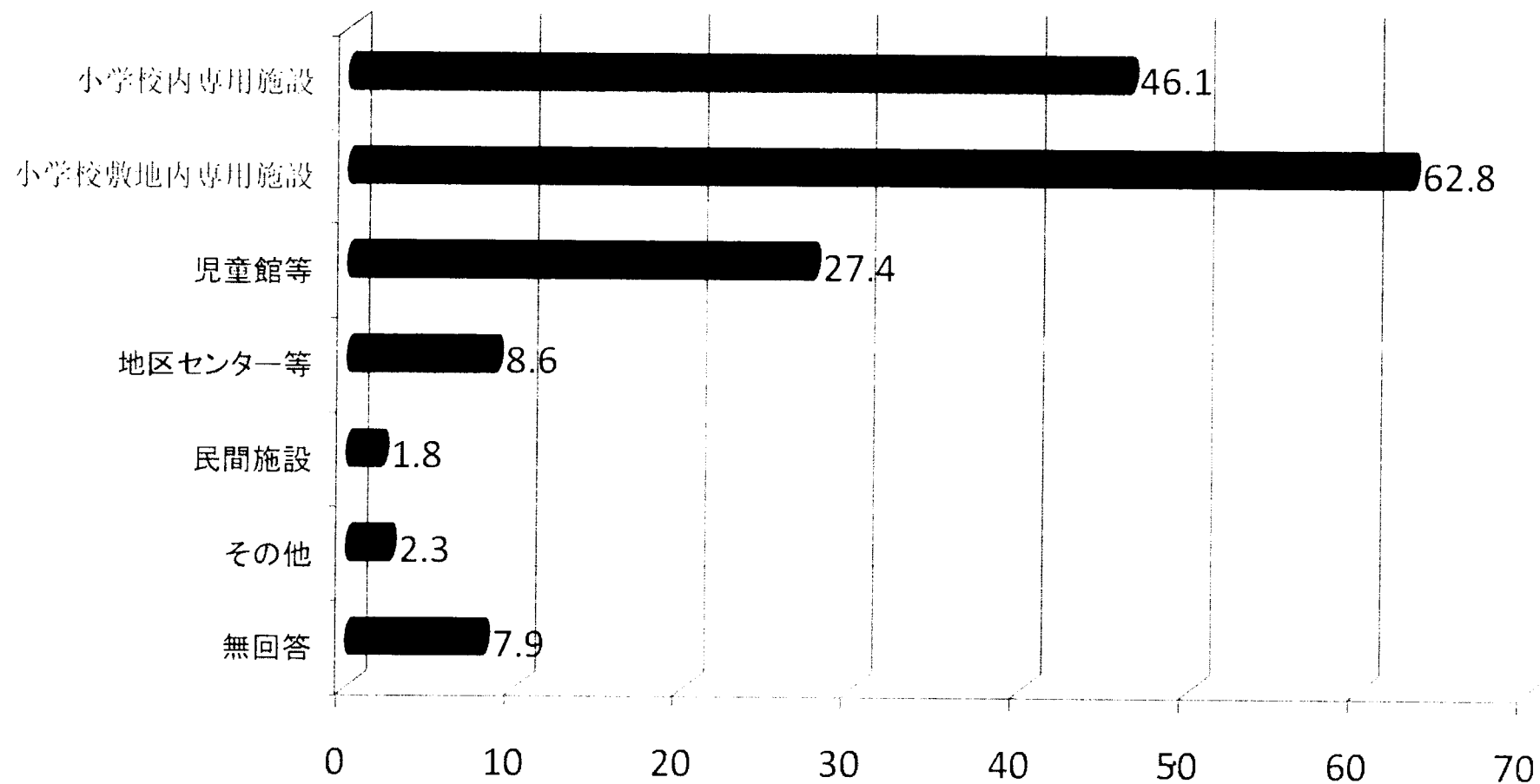
注1: ()内は総数に対する割合である。数値はボランティアを含めず、常勤・非常勤を区別しない。また、1人の指導員に対し、1つの資格を計上。

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。

※平成20年5月1日現在(育成環境課調)

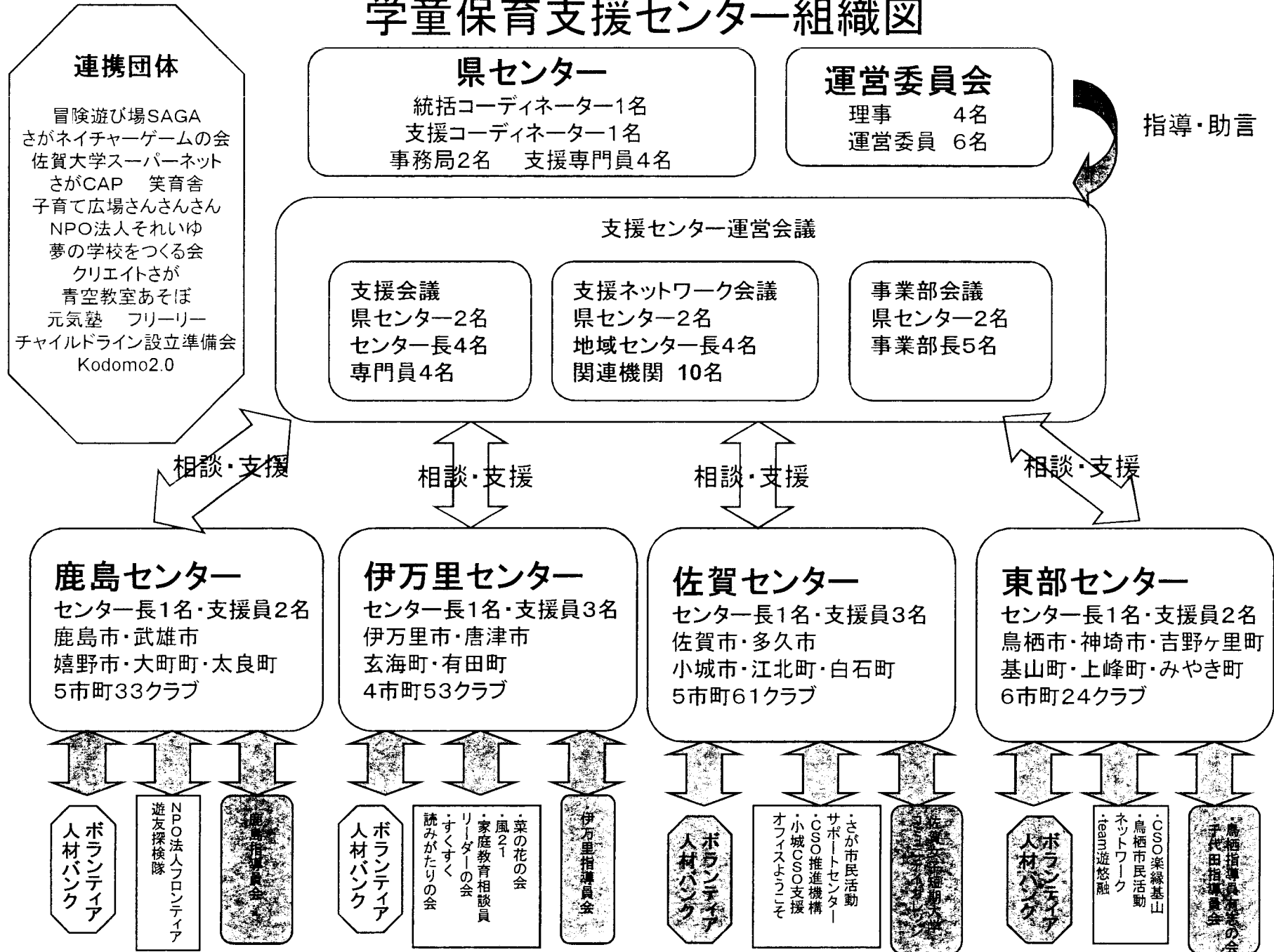
＜放課後子どもプラン実施状況調査(平成20年3月)(保護者アンケート)＞

児童クラブの実施場所に適切と思う場所



＜佐賀県の取り組み＞

学童保育支援センター組織図



<事業に対する国の助成[児童手当勘定(特別会計)から事業実施市町村への補助]>

○平成21年度予算額 234.5億円(47.6億円増)

○運営費

- ・概ね1/2を保護者負担で賄うことを想定。
- ・残りの1/2分について、児童数が10人以上で、

原則、長期休暇(8時間以上開所)を含む年間250日以上開設するクラブに補助。

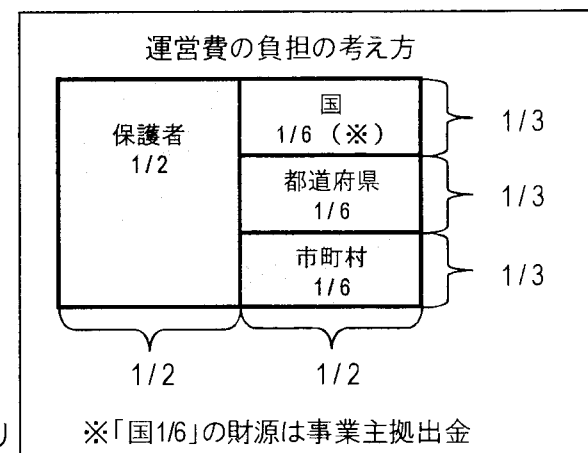
- ・児童数36~70人の場合、基準額:242.6万円

※ 6時間以上開所しているクラブが、18時以降開所延長する場合に長時間開所に係る加算あり

○整備費

- ・新たに施設を創設する場合(基準額:2,112.4万円)のほか、学校の余裕教室等を改修する場合(基準額:700万円)、備品購入のみの場合(基準額:100万円)も助成

※運営費又は整備費(創設費を除く)は、国、都道府県、市町村が3分の1ずつ、整備費(創設費)は、国、都道府県、市町村又は設置者(社会福祉法人等)が3分の1ずつ負担



<勤続年数>

指導員の平均勤続年数は、常勤で5年未満が約4割、非常勤で3年未満が約5割となっており、短期間なものとなっている。

(施設数)

		1年未満	1～3年未満	3～5年未満	5～10年未満	10～20年未満	20年以上	合計
	常勤	8 (0.8%)	89 (8.8%)	274 (27.0%)	354 (34.9%)	152 (15.0%)	138 (13.6%)	1,015
	公立公営	0 (0.0%)	3 (1.2%)	22 (8.8%)	19 (7.6%)	80 (32.1%)	125 (50.2%)	249
	公立民営	6 (1.0%)	54 (9.0%)	213 (35.4%)	284 (47.2%)	39 (6.5%)	6 (1.0%)	602
	民立民営	2 (1.2%)	32 (19.5%)	39 (23.8%)	51 (31.1%)	33 (20.1%)	7 (4.3%)	164
	非常勤	58 (6.5%)	378 (42.2%)	311 (34.7%)	124 (13.8%)	22 (2.5%)	3 (0.3%)	896
	公立公営	38 (16.6%)	110 (48.0%)	44 (19.2%)	32 (14.0%)	5 (2.2%)	0 (0.0%)	229
	公立民営	13 (2.4%)	199 (36.7%)	240 (44.3%)	74 (13.7%)	14 (2.6%)	2 (0.4%)	542
	民立民営	7 (5.6%)	69 (55.2%)	27 (21.6%)	18 (14.4%)	3 (2.4%)	1 (0.8%)	125

<「学童保育の実態と課題に関する調査研究」2008年2月独立行政法人国民生活センター>

<給与実態>

常勤指導員の月給の平均は、約20万円であり、非常勤指導員の月給の平均は、約8.2万円となっている。

(施設数)

	5万円未満	5万円～ 10万円未満	10万円～ 15万円未満	15万円～ 20万円未満	20万円～ 25万円未満	25万円～ 30万円未満	30万円～ 40万円未満	40万円以上	合計
常勤	4 (0.4%)	29 (3.1%)	102 (10.9%)	568 (60.5%)	80 (8.5%)	18 (1.9%)	74 (7.9%)	64 (6.9%)	939
公立公営	1 (0.5%)	6 (2.9%)	18 (8.8%)	36 (17.6%)	5 (2.4%)	7 (3.4%)	71 (34.6%)	61 (29.7%)	205
公立民営	2 (0.3%)	19 (3.3%)	49 (8.5%)	473 (81.8%)	30 (5.2%)	3 (0.5%)	0 (0.0%)	2 (0.3%)	578
民立民営	1 (0.6%)	4 (2.6%)	35 (22.4%)	59 (37.8%)	45 (28.8%)	8 (5.1%)	1 (0.6%)	3 (1.9%)	156
非常勤	273 (31.2%)	365 (41.8%)	92 (10.5%)	101 (11.6%)	41 (4.7%)	1 (0.1%)	0 (0.0%)	1 (0.1%)	874
公立公営	68 (28.6%)	30 (12.6%)	18 (7.6%)	83 (34.9%)	38 (16.0%)	1 (0.4%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	238
公立民営	172 (33.0%)	288 (55.3%)	46 (8.8%)	12 (2.3%)	2 (0.4%)	0 (0.0)	0 (0.0%)	1 (0.2%)	521
民立民営	33 (28.7%)	47 (40.9%)	28 (24.3%)	6 (5.2%)	1 (0.9%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	115

<「学童保育の実態と課題に関する調査研究」2008年2月独立行政法人国民生活センター>

<利用者負担>

放課後児童クラブに係る利用者負担については、2,000円～10,000円の間で設定されている割合が高い。

	2003年調査	2007年調査
5,000円未満	49.1%	41.8%
5,000～10,000円未満	40.3%	46.4%
10,000～15,000円未満	9.4%	10.1%
15,000～20,000円未満	1.1%	1.7%
20,000円以上	0.1%	0%

<平成15年及び平成19年(全国学童保育連絡協議会調べ)>

	割合
利用料なし	9.4%
2,000円未満	8.0%
2,000～4,000円未満	19.8%
4,000～6,000円未満	20.1%
6,000～8,000円未満	15.4%
8,000～10,000円未満	6.9%
10,000～12,000円未満	7.8%
12,000～14,000円未満	3.6%
14,000～16,000円未満	2.9%
16,000円以上	3.1%

<平成13年地域児童福祉事業等調査(厚生労働省)>

社会保障審議会少子化対策特別部会 第1次報告

(財源・費用負担部分抜粋)

平成21年2月24日

5 財源・費用負担について

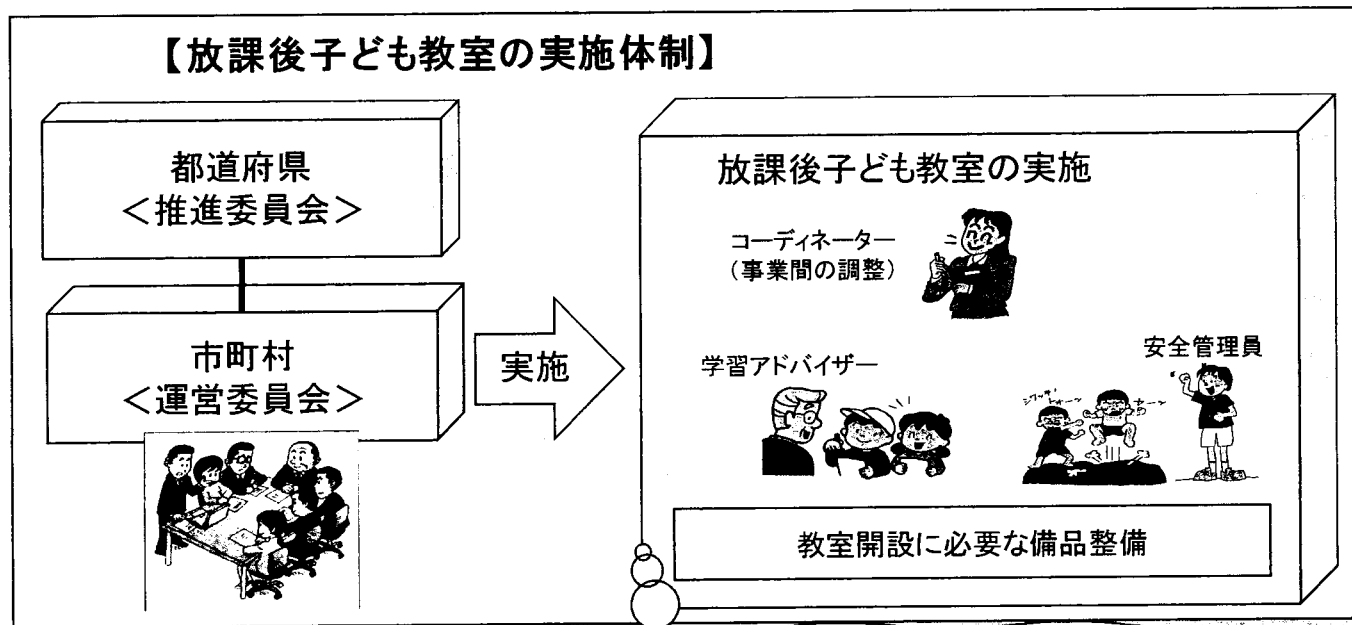
- 「基本的考え方」においても確認したとおり、また、社会保障国民会議の最終報告における指摘も踏まえ、以下のような点について、引き続き検討していく必要がある。
 - ・ 少子化対策は我が国の社会経済や社会保障制度全体の持続可能性の根幹に関わる国家的・緊急的課題に対する政策であること、我が国の次世代育成支援に対する財政投入が諸外国に比べ規模が小さいこと、新たな制度体系の実現には財源確保が欠かせないことなどを踏まえ、一定規模の効果的財政投入が必要であること。そのために、必要な負担を次世代に先送りするようないことがないよう、税制改革の動向を踏まえつつ検討を行う必要があること。
 - ・ 新たな制度体系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仕組みが必要であること。
 - ・ 全国に共通する基幹的な次世代育成支援策については、国が基本的設計を行うとともに、その施策ごとの費用を、国と地方公共団体の最適な負担を検討していくべきであること。
 - ・ 自治体間でのサービス内容・水準の不適切な地域差が生じることがないよう、厳しさを増す地方財政への配慮が必要であること。また、公立保育所の一般財源化による影響を踏まえた議論が必要であること。
 - ・ 事業主の費用負担については、事業主にとって次世代育成支援が持つ意義を考慮するとともに、働き方と関連の深いサービスなど、個別の給付・サービスの目的・性格に照らし、受益と負担の連動を考慮すべきこと。
 - ・ 利用者負担の負担水準、設定方法について、低所得者が安心して利用できるようにすることに配慮しながら、今後、具体的な議論が必要であること。
 - ・ 多様な主体による寄付の促進方策についても検討すべきであること。
- また、財源の程度と政策のプライオリティ付けは相関関係にあり、給付設計を考えていく上でも、財源についての議論を深める必要がある。
- さらに、働き方の見直しと新たな制度体系の関係性の深さにかんがみ、例えば、事業主拠出を求める場合に事業主の働き方の見直しを促進するような仕組みの検討なども引き続き進めるべきである。

<放課後子ども教室について>

【放課後子ども教室推進事業についての内容・目的】

青少年の問題行動の深刻化や地域の教育力の低下等の緊急的課題に対応するため、放課後や週末等に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、さまざまな体験活動や交流活動等の取り組みを推進する。

【放課後子ども教室の実施体制】



■活動メニュー例

- 体験の場 : 野球、茶道、伝統芸能 など
- 交流の場 : 地域住民との異世代交流、異年齢交流 など
- 学びの場 : 宿題、英会話、科学実験 など
- その他 : 昔遊び、読み聞かせ(絵本、紙芝居) など

<放課後児童クラブと放課後子ども教室について>

	放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)	放課後子ども教室推進事業																								
趣旨・対象	共働き家庭の児童(小学校おおむね1～3年生)を対象として、放課後等に適切な遊びや生活の場を提供 【児童福祉法第6条の2第2項に規定】	すべての子どもを対象として、安全・安心な子どもの居場所を設け、地域の方々の参画を得て、学習やスポーツ・文化活動、地域住民との交流活動等の取組を推進																								
21年度予算額	234.5億円(24,153か所分)	委託事業分1.3億円、補助事業分142.6億円の内数 (15,000か所分)																								
補助率	1/3(国、都道府県、市町村がそれぞれ負担) ※別途保護者(利用料)負担あり	1/3(国、都道府県、市町村がそれぞれ負担)																								
補助基準額 (21年度)	運営費:242.6万円(児童36人～70人の場合)	運営費:文部科学大臣が認めた額(執行上、制限無し)																								
	創設費:2,112.4万円、改修費:700万円、 備品費:100万円	備品費:文部科学大臣が認めた額(執行上、制限無し)																								
指導員等	放課後児童指導員(専任)を配置	地域の大人、退職教員等を安全管理員、学習アドバイザー等として配置																								
実施場所	<table border="0"> <tr> <td>学校内(余裕教室)</td> <td>28.5%</td> <td rowspan="6">} (平成20年5月)</td> </tr> <tr> <td>学校内(専用施設)</td> <td>19.8%</td> </tr> <tr> <td>児童館</td> <td>14.9%</td> </tr> <tr> <td>専用施設</td> <td>10.7%</td> </tr> <tr> <td>既存公的施設</td> <td>9.1%</td> </tr> <tr> <td>その他(民家、保育所等)</td> <td>17.0%</td> </tr> </table>	学校内(余裕教室)	28.5%	} (平成20年5月)	学校内(専用施設)	19.8%	児童館	14.9%	専用施設	10.7%	既存公的施設	9.1%	その他(民家、保育所等)	17.0%	<table border="0"> <tr> <td>小学校</td> <td>70.1%</td> <td rowspan="5">} (平成20年度)</td> </tr> <tr> <td>公民館</td> <td>11.2%</td> </tr> <tr> <td>児童館</td> <td>3.6%</td> </tr> <tr> <td>その他</td> <td>15.0%</td> </tr> <tr> <td colspan="2">(集会所、文化センター、公園など)</td> </tr> </table>	小学校	70.1%	} (平成20年度)	公民館	11.2%	児童館	3.6%	その他	15.0%	(集会所、文化センター、公園など)	
学校内(余裕教室)	28.5%	} (平成20年5月)																								
学校内(専用施設)	19.8%																									
児童館	14.9%																									
専用施設	10.7%																									
既存公的施設	9.1%																									
その他(民家、保育所等)	17.0%																									
小学校	70.1%	} (平成20年度)																								
公民館	11.2%																									
児童館	3.6%																									
その他	15.0%																									
(集会所、文化センター、公園など)																										
実施か所数	17,583か所(平成20年5月)[対前年898か所増]	7,919か所(平成20年度)																								
利用児童数	登録児童数 約79万人(平成20年5月) [対前年4.5万人増]	<table border="0"> <tr> <td>年間延べ参加児童数</td> <td>2,110万人</td> <td rowspan="3">} (平成18年度)</td> </tr> <tr> <td>・1教室当り年間平均参加児童数</td> <td>2,550人</td> </tr> <tr> <td>・1回当り参加児童数</td> <td>30.6人</td> </tr> </table>	年間延べ参加児童数	2,110万人	} (平成18年度)	・1教室当り年間平均参加児童数	2,550人	・1回当り参加児童数	30.6人																	
年間延べ参加児童数	2,110万人	} (平成18年度)																								
・1教室当り年間平均参加児童数	2,550人																									
・1回当り参加児童数	30.6人																									
実施形態等	原則として年間250日以上開所(夏休み等の長期休暇や必要に応じて土曜日も開所)	概ね年間を通じて断続的・単発的に実施(平成20年度は1か所あたり平均121.6日)																								

※平成18年度の数値は、地域子ども教室推進事業の実施状況

<「放課後子どもプラン」の基本的考え方【要旨】>

趣旨・目的

「放課後子どもプラン」の推進について(平成19年3月14日文科科学省生涯学習政策局長・厚生労働省雇用均等・児童家庭局長連名通知)

- 各市町村において、教育委員会が主導して、福祉部局と連携を図り、原則としてすべての小学校区で、放課後等の子どもたちの安全で健やかな居場所づくりを進め、「放課後子ども教室推進事業」(文部科学省)と「放課後児童健全育成事業」(厚生労働省)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(放課後子どもプラン)を推進

1. 「放課後子どもプラン」の定義

- 市町村が策定する「事業計画」と同計画に基づく「放課後対策事業」(放課後子ども教室推進事業・放課後児童健全育成事業)の総称

2. 実施主体

- 事業計画の策定主体:市町村
- 事業の実施主体:市町村、社会福祉法人、特定非営利活動法人他

3. 事業経費

- 国において、二つの事業を「放課後子どもプラン推進事業」として、交付要綱等を一本化し、都道府県・指定都市・中核市に交付
- 都道府県においても、国に準じて交付要綱等を一本化し、国・市町村との事務手続を基本的に教育委員会が一括して処理

4. 事業計画の策定

- 市町村は、教育委員会と福祉部局の具体的な連携方策、21年度までの「放課後子どもプラン推進事業」の小学校区単位の実施計画等を盛り込んだ事業計画策定に努めることとする。
- また、本事業計画が、次世代育成支援行動計画の内容を前倒して実施するもの等であっても、行動計画の変更は必ずしも必要としない。

7. 市町村における事業の実施

- 余裕教室の利用や小学校敷地内での実施を基本とし、体育館、保健室等の学校諸施設の弾力的な活用に努めることとするが、現に公民館や児童館など小学校外で事業を実施している、余裕教室が無いなどの場合に、地域の実情に応じて小学校外で実施しても差し支えない。
- 各小学校区毎に、学校や関係機関・団体等との連絡調整、活動プログラムの企画・策定等を行うコーディネーターを配置
- 学習活動やスポーツ・文化活動、地域住民との交流活動等の様々な活動機会の提供や、放課後児童クラブ対象児童に対する現行水準と同様のサービス(適切な指導員の配置、専用のスペースの確保等)の提供

5. 都道府県の体制、役割等

- 都道府県は、実施主体である市町村において円滑な取組促進が図られるよう、以下の支援を実施
 - ・ 行政、学校、社会教育、福祉の各関係者及び学識経験者等で構成される「推進委員会」を設置し、プランの実施方針、指導者研修の企画、事後検証・評価等、域内におけるプランの総合的な在り方を検討
 - ・ コーディネーター、安全管理員、放課後児童指導員等の事業関係者の資質向上や情報交換・情報共有を図るための研修の合同開催
 - ・ 基本的に教育委員会が主管部局となるが、都道府県の実情に応じて福祉部局が主管部局となっても差し支えない。
 - ・ 主管部局は、推進委員会事務局、補助申請事務等の業務を行うに当たり、福祉部局(又は教育委員会)と緊密な連携を図る。

6. 市町村の体制、役割等

- 市町村は、行政、学校、放課後児童クラブ、社会教育、児童福祉、PTAの各関係者及び地域住民等で構成される「運営委員会」を設置し、事業計画、活動プログラムの企画、事後検証・評価等を検討
- 基本的に教育委員会が主管部局となるが、市町村の実情に応じて福祉部局が主管部局となっても差し支えない。
- 主管部局は、運営委員会事務局、補助申請事務等の業務を行うに当たり、福祉部局(又は教育委員会)と緊密な連携を図る。