

社会保障審議会少子化対策特別部会

2009年7月28日

学童保育の目的・役割がしっかりと果たせる制度の確立を ～一人ひとりの子どもたちに「安全で安心して生活できる学童保育」を保障する～

真田 祐（全国学童保育連絡協議会事務局次長）

1 学童保育とはどんな施設(事業)か

① 学童保育の目的・役割

共働き・一人親の小学生の放課後（土曜日、春・夏・冬休み等の学校休業中は一日）の生活を継続的に保障することを通して、親の仕事と子育ての両立支援を保障すること。

② 学童保育は、年間278日、1650時間にも及ぶ家庭に代わる毎日の「生活の場」

成長期にある子どもたちに安全で安心な生活を保障することが学童保育の基本的な役割

●全国学童保育連絡協議会の2007年調査結果から年間開設時間は次の通りでした。

* 平日は、下校後から午後6時7分まで保育。

* 土曜日は、朝8時20分から午後5時34分まで保育（8割の学童保育は開設）。

* 長期休業日は、朝8時9分から午後6時3分まで保育。

(平日) 198日 × (14:30～18:07=3時間37分) + 26時間(学年毎の違いを調整した時間) = 742時間

(土曜日) 49日 × (8:20～17:34=9時間14分) = 452時間

(長期休業日) 47日 × (8:09～18:03=9時間46分) = 459時間

合計 1653時間

※ 小学校低学年児童は、年間約1140時間を学校内で生活している

※ 「生活の場」では、家庭で営まれているような、静養・おやつ・宿題・昼寝・大人との会話・遊び・地域に出かけての遊び・通院・塾通いなどが当たり前に行える。

③ 学童保育が、家庭に代わる毎日の「生活の場」となるために欠かせない3つの要件

・「継続して利用する子どもたち」の生活がある

・生活の場として「専用の施設(部屋)」

・親代わりとしての「専任の指導員」

学童保育のはじまりは 「ただいま!」「おかえり!」

※ 児童館や「放課後子ども教室」「全児童対策事業」などは、「遊びの場」という限られた目的のために、いろいろな子どもが自由に入出りできる場所ですが、学童保育は、年間を通して、同じ子どもたちが特定の大人(指導員)とともに、長い時間をかけてお互いにわかり合いながら共に生活をつくっていくところです。

④ 小学生(主に低学年)が「安心して生活できる」ために必要なこと

・指導員が子どもの身近に安心している頼れる大人として存在していること

・子ども同士の仲間関係、帰属意識（「昼間のきょうだい」のような濃密な関係がある）

2 学童保育に対する親の願い

— わが子に安全で安心できる学童保育を — 「小1の壁」解消に向けて

① だれでも安心して利用できるように整備してほしい

- 必要な地域に「適正規模」(40人まで) ※で複数設置を(待機児童・大規模化の解消)
※ これまで学童保育は、学校や保育所と異なり、ひとつの単位(生活集団)で独立して営まれてきたので、「ひとつの単位(生活集団)」としての「適正規模」を「40人までが限度」としている。例えば、「200人定員の学童保育」があったとしたら、「40人規模」の生活集団(クラス)が5つあるということでも良い。
- 高学年でも必要としている子どもは受け入れてほしい (ニーズは資料14ページ参照)
- 障害のある子どもも地域でともに生活したい (就労もしたい・しなければならない)
- 利用できても大変さ不安や悩みを抱える
 - 大規模化による不安 (大規模化の現状は3ページ【調査結果2】を参照)
(「行きたがらない」「事故やケガが多くなることへの不安」「落ちついて・安心して生活できない不安」「わが子が大切にされているのかという不安」)
 - 指導員に対する不安(頻繁に変わる、専任常勤として固定されていないなど)
- 学童保育(指導員)に対して「子ども一人ひとりを大事にする保育をしてほしい」「安全で安心して子どもたちが生活できる学童保育であってほしい」「元気に毎日通ってもらいたい」という願いが最も共通する切実な親の願い

② 親の就労に見合った条件で開設され、経済的負担が加重にならないようにしてほしい

- 開設日・保育時間は親の就労実態に見合って開設を
※ 保育園児と異なり、小学校があるので「夜遅く」「夜間」は子どもに負担
小学生を持つ女性労働者にも「育児・介護制度」で「育児家庭の保護政策」
- 保育料は過重な負担のない範囲で (保育料負担は【資料5】参照)
母子家庭の入所割合は、入所児童全体の2割～3割程度と推測される(16～24万人)
保育料減免措置がある市町村は50.7% (全国学童保育連絡協議会2007年度調査)
国として保育料減免措置はない(市町村や運営主体任せなので出しようがない?)

③ ①②を実現するためには、次のことを制度的に整備する必要がある

- 必要としている子どもが利用できる保障を(学童保育の整備、対象児童の明確化、入所システムの整備) (入所制限・待機児童の問題については【資料1】を参照)
- 「適正規模」を制度として明確にする
- 地域格差なく条件整備すること(最低基準や設置・運営基準の明確化)
- 市町村の条件整備の責任を明確にすること
(児童福祉法第21条改正「利用の促進の努力義務」から「条件整備の義務づけ」へ)

④ 保護者の参加と協力・連携の保障

- 学童保育は「親と指導員がいっしょに子育てする」という性格が強い施設
- 親と指導員は、「連絡帳」「おたより」「父母会」「懇談会」「電話での連絡・相談」などを通じて、お互いの信頼関係を築くことにより、働きながら子育てする親たちを支えている(親から「何でも気軽に相談できる」指導員であることは仕事の基本)

3 子どもにとって、どのような学童保育が必要か

- ① 必要な子どもが安心して利用できるように（2の①と同じ）
- ② 施設や職員配置など、「生活の場」としての条件整備が地域格差なく整備されていること
 - ・施設整備は「生活の場にふさわしく整備する」ことを始め、基本的な条件整備がされていること（最低基準や設置・運営基準がつけられていること）
- ③ 子どもに直接関わる指導員の問題をしっかりと整備することが最も重要な課題
 - ・指導員は常勤配置（フルタイム勤務・有期雇用でない勤務）→ 継続した信頼関係
少くない学童保育で、指導員は年間2000時間を超えて勤務している
（指導員の勤務時間と仕事内容については【資料6】【資料7】参照）
※指導員の実態が「年収150万人以下が半数以上」の要因には、国の補助単価が
1日6時間勤務の非常勤職員と同じく有償ボランティアで計算していることが
大きい（【資料8】参照）。国の補助単価は、常勤配置を基準として積算すべき。
 - ・配置基準を決める（指導員一人当たりの子どもの人数と同時に、小規模でも複数）
複数設置（複数施設あるいは複数クラス制など）の場合には、「所長」なども
必要になってくる。
 - ・待遇改善を図る（働き続けられることが必要）→ 指導員の働く環境は劣悪
 - ・研修の保障（専門的な技術・能力が求められる）（【資料8】参照）
 - ・公的資格制度と養成機関（下記参照）
「新待機児童ゼロ作戦」目標は「2017年度までに利用児童を3倍に増やす」
2007年度の指導員総数は6万4000人→ 3倍化には約20万人の指導員が必要

（参考） 地域にある主な子どものための施設と職員

学童保育指導員は10年後に20万人必要となる。公的資格制度と養成機関が必要

小学校教員	42万人（教員免許）	小学校数	2万2000校	生徒数	712万人
保育士	31万人（国家資格の保育士）	保育所	2万2700園	園児数	217万人
幼稚園教諭	11万人（教員免許）	幼稚園	1万3700園	園児数	170万人
児童館職員	2万人（任用資格）	児童館	5800館		

※「任用資格」（児童指導員・母子指導員・児童厚生員）とは、大学等で一定の決められた
課目の単位を取得した者が、その施設に配置されれば名乗ることができる資格

- ・学童保育の保育指針の策定
「生活の場」として柔軟で魅力ある生活を子どもとともにつくっていくこと
学童保育という「生活の拠点」から地域に広がる生活を保障することなど
※「生活の場」では、家庭で営まれているような、静養・おやつ・宿題・昼寝・大人との会話・遊び・地域に出かけていく遊び・通院・塾通いなどが当たり前に行えることが必要。
- ④ 「安心感のある毎日の生活の保障」がポイント（1の③④と同じ）
 - ・小学生（学童期）の発達段階に即した「特定の大人と仲間との継続した関係」の構築
 - ・どの子ども「ただいま！」と帰ってこれるような学童保育を用意して待つことが必要

4 運営者と市町村にとって何が必要か

(公的責任のもとで安定した運営を)

(1) 運営者にとっては安定的・継続的に運営できることが最大の課題

① 運営費の安定的な財源確保(国及び市町村から)

- ・利用者への補助ではなく施設に対する補助に
- ・学童保育の利用者は子ども自身で、大半が「毎日の放課後および学校休業日は一日」の利用。子どもたちは継続した生活の中で子どもたち自身の生活と仲間をつくっている。時間単位で単なる「遊び場」「預かり場」として利用しているのではない(子どものための施設だという認識を重視すべき)。
- ・指導員の常勤配置ができる運営経費を基礎とした補助単価の設定を

② 行政との適正な委託・契約関係

- ・行政として「条件整備の義務」を果たすこと
- ・「補助」ではなく「委託」関係を基本にすること

※ 「補助」とは、「運営主体が行っていることに行政は予算の範囲内で支援します」というもの。「委託」とは、「本来は行政がする仕事だが、運営主体に委託してお願いします」というものと解される。行政責任に関して、「補助」では弱く、「委託」では大きい。(保護者運営の場合は、保育中の事故・ケガの最終責任を保護者の役員に求められれば役員のなり手がなくなる)。

(2) 市町村の責任と、それを支える国の制度確立を(児童福祉法改正事項)

① 市町村の責任の明確化(条件整備の義務づけ)

② どの地域の学童保育でも最低水準を確保できるようにする

(児童福祉施設として位置づけて、国として最低基準、設置・運営基準を策定)

③ 学童保育の安全のための基盤整備を図る

(別紙の国民生活センター「学童保育の安全に関する調査研究」の概要と提言参照)

④ 国の財政措置の明確化(奨励的な補助金から国庫負担金制度へ)

現行の国の補助金は、「実態に見合っていない」(指導員の賃金を安く見ている)

⑤ 入所システムは市町村も関与して「必要な児童が利用できる」仕組みにする

入所申し込み方法、待機児童の把握と代替え措置の手立てなどが必要

⑥ 基本的かつ柔軟な学童保育の保育指針の策定

児童福祉法(抜粋)

[児童福祉の理念]

第1条 すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない。

② すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない。

[児童育成の責任]

第2条 国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う。

[原理の尊重]

第3条 前2条に規定するところは、児童の福祉を保障するための原理であり、この原理は、すべて児童に関する法令の施行にあたって、常に尊重されなければならない。

資料1 2009年5月1日現在の学童保育の実施状況調査結果

全国学童保育連絡協議会調査

【2009年6月23日 記者発表資料（抜粋）】

調査結果1 増えているが、まだまだ足りない学童保育

○学童保育数は、1万8475か所（2009年5月1日現在） *昨年比 980か所増

○入所児童数は、80万1390人 *昨年比1万4507人増（ここ数年は平均5万人増）

○法制化後11年で、施設は8800か所増(2倍)、利用児童は47万人増(2.4倍)

学童保育数と入所児童数の推移

年	学童保育数	入所児童数	学童保育数と入所児童数の増え方
1993	7,516	231,500人	
1998	9,627	333,100人	1997年児童福祉法改正、1998年施行 1993年からの5年間で学童保育数は2,100か所増加し、 入所児童数は10万人増加（年平均2万人増）
2003	13,797	538,100人	1998年からの5年間で学童保育数は4,200か所増加し、 入所児童数は20万人増加（年平均4万人増）
2006	15,858	683,476人	2003年からの3年間で学童保育数は2,000か所増加し、 入所児童数は15万人増加（年平均5万人増）
2007	16,668	744,545人	入所児童数が1年間で6万1000人増加
2008	17,495	786,883人	法制化後10年で7,800か所増加し、利用児童45万人増加
2009	18,475	801,390人	自治体などの入所抑制で潜在的な待機児童が増加

注) 全国学童保育連絡協議会調査。詳細な実態調査は5年ごとに実施。入所児童数の全数調査は、2006年から実施。それ以外は概数。

○ 学童保育はまだ不足しており、入所できない子どもがたくさんいます

① 学童保育のない小学校区が約3割ある（2008年厚生労働省・文部科学省調査）

② 保育所を卒園した子どもの6割しか入所できていません

2008年度に保育園を卒園して小学校に入学した児童数約45万人に対して、学童保育に入所した新1年生は約28万人で、6割にとどまっています。

③ 母親が働いている小学校低学年児童（末子）のうち、学童保育に通っている子どもはまだ約3割です（低学年児童全体では2割が学童保育に通っています）

2006年の「国民生活基礎調査」によると、末子の年齢が6歳の児童の57.2%、7歳～8歳の児童の65%は母親が働いています。児童数にして約230万です。現在、学童保育に入所している低学年児童は約70万人です。

○ 待機児童数は約1万人います

今回の調査では、347市区町村に9257人の待機児童がいることがわかりました。全国学童保育連絡協議会の2007年5月現在の調査では、384市区町村に1万1548人の待機児童がいました。入所制限や入所の抑制をすれば「待機児童」が増えるはずなのに、増えていませんでした。

●「待機児童数」が増えていないのはどういう理由か

→ 「待機児童」の把握をしにくいという制度の問題が表れている

→ 保育所のような定員制や入所申し込みシステムが確立されていない

- ・定員制をとっている学童保育は多くありません
- ・公営の場合は行政に申し込むが、民営は各施設（運営主体）に申し込む
- ・申し込み方法は各施設毎に決めており、書類申請をする前に入所を断られる場合も少なくないため、「待機児童」としてカウントされないケースも多いと見られる。

<調査結果の分析> なぜ入所児童数が1万4000人増にとどまったのか

① 入所の抑制

- 自治体として抑制する…………… 70人以下に抑えるために入所制限をしている

定員による抑制、入所を断る、高学年の受け入れ打ち切り

※自治体によって対応が分かれている（分割して受け入れる自治体も少なくない）

2009年度中に分割する予定のところは、792か所（71人以上の学童保育のある536自治体のうちの283自治体 [52.8%] で分割予定がある）

<理由>

厚生労働省は、71人以上の学童保育を分割促進のために、2007年度から3年間の猶予期間を設けて、2010年度からは71人以上の学童保育への補助金を打ち切る方策をとった。また、分割促進のために施設整備費の補助金も大幅に増やした（2007年度予算18.1億円、2008年度予算23.6億円、2009年度予算56.6億円。政府の緊急経済対策の「安心こども基金」も、学童保育の施設整備費に使うこととした）。

しかし、施設整備費の補助単価が低いこと、分割後に必要な運営費の補助単価が低いこと（参考資料1）、補助率が3分の1（国と都道府県と市町村が各3分の1ずつ負担）であることなどから、市町村の持ち出し・負担が多く、財政状況が厳しいなかで、分割に踏み切ることに消極的な市町村が少なくなかった。

その結果、分割するよりも70人以下に抑える方針に向かい、入所児童の制限や抑制を図った市町村が少なくなかったと推測される。

特に1年生の入所児童数の抑制は激しく、2007年調査から2008年調査にかけては1万3147人増えているのに対して、2008年調査から2009年調査にかけては、1519人しか増えなかった。

- 施設・運営主体として抑制する…………… 大規模化のために入所を断らざるを得ない

- 保護者として…………… 大規模化で入所をためらう（安心して預けられない）

子どもが「行きたくない」と退所する（保護者は就労を断念等）

② 不況の影響、保育料の有料化、高額化、減免措置がないなど経済的な理由で退所など

- ・不況のために仕事がなくなって未就労となり退所

（愛知・長野・栃木・群馬などでは、外国人籍の子どもの多くが退所）

- ・保育料を有料化した地域で退所児童が多数発生

- ・経済的負担から退所（母子家庭等でも減免措置がない地域も少なくない）

2007年実態調査では「減免措置がない」は48.0%（自治体数）

（注）退所した子どもは家庭で、テレビ・ゲームなどで過ごすことになると推測される

③ 「放課後子どもプラン」「全児童対策事業」の影響

- ・「放課後子ども教室」に切り替え

- ・少人数なので厚生労働省の補助金がもらえず、「放課後子ども教室」に切り替え

- ・補助金の対象となる児童に限定（児童館利用や「全児童対策事業」利用の除く）

④ 少子化による影響

- ・地方では小学校の生徒数が減っているために入所児童の減少傾向が見られる地域もある

調査結果 2

まだまだ減らない大規模学童保育 早急に分割して「適正規模」(40人以下)に

○ 71人以上の大規模施設はまだ2137か所あります

学童保育の「適正規模」は「40人程度まで」が望ましいとされていますが、40人未満の学童保育はまだ半数以下です。厚生労働省が、2010年度から補助金を打ち切るとしている「71人以上」の学童保育は、その方針を提起した2007年から比べると多少減っていますが、まだ2137か所もあります。

入所児童数の規模 (学童保育数) () 内は%

児童数	98年調査	03年調査	2007年調査	2009年調査	2007年比較
9人以下	3.3%	4.2%	593 (3.6)	630 (3.4)	+37
10人-19人	12.7%	11.8%	1900 (11.4)	2078 (11.3)	+178
20人-39人	50.0%	40.2%	5636 (33.8)	6314 (34.2)	+678
40人-70人	30.9%	35.3%	6185 (37.1)	7316 (39.6)	+1131
71人-99人	2.7%	7.3%	1809 (10.8)	1667 (9.0)	-142
100人以上	0.4%	1.2%	545 (3.3)	470 (2.5)	-75
合計	100.0%	100.0%	16668 (100.0)	18475 (100.0)	+1807

(注) 児童数の割合で見た場合、71人以上の規模の学童保育で生活している児童の割合は、全体の4分の1に及びます。それは、適正規模である40人未満の規模の学童保育で生活している児童数を上回るとみられます。

○ 2010年度から補助金がなくなる71人以上の大規模施設は1345か所

市町村が、2009年度中に分割を予定しているという学童保育数は792か所ありました。しかし、厚生労働省が2010年度から補助金を打ち切るとしている「71人以上」の学童保育は、まだ1345か所残ります。入所希望者が増えれば、さらに増えていくことが予測されます。

必要とする子どもたちすべてが「適正規模」の学童保育に入所できるように、国と地方自治体には、緊急に新設・分割がすすむような手立てをとることが求められています。

○ 大規模化は、子どもたちに深刻な影響を与えています

「事故や怪我が増える」「騒々しく落ち着かなくなる」「とげとげしくなる」「ささいなことでケンカになる」「おとなしい子は放っておかれる」「指導員の目が行き届かない」「遊びや活動が制限される」などなど。「行きたくない」「退所したい」という子どもも増えてしまいます。

国民生活センターの「学童保育の安全に関する調査研究」では、規模が大きくなるほど通院・入院日数が長い事故・ケガが増えると指摘しています。

○ 学童保育は家庭に代わる「生活の場」として適正規模が必要です

学童保育は、安全で一人ひとりの子どもに安定した安心感のある生活を保障する施設です。指導員は一人ひとりの子どもを対象にした人間的な関わり、援助や働きかけを行う必要があります。大規模化したところで指導員を増やしても、一人の指導員は全員の子どもたちを見なければなりません。

◆ 全国学童保育連絡協議会「私たちが求める学童保育の設置・運営基準」(2003年6月)

「1学童保育の規模の上限は40人までとする。41人以上は2学童保育とする」

◆ 厚生労働省の「放課後児童クラブガイドライン」(2007年10月)

「放課後児童クラブにおける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。また、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」

調査結果 3

学童保育の運営主体と開設場所

●運営主体別の学童保育数（どこが運営しているのか）

公立公営が減少し、地域運営委員会方式（注）や保護者等がつくるNPO法人が増えています。民間企業が運営する学童保育も増えていますが（146か所、昨年は114か所）、そう多くはありません。指定管理者制度を導入して運営している学童保育は1722か所（昨年1493か所）です。代行先は、社会福祉協議会、地域運営委員会、父母会など、導入前の運営主体と同じところがほとんどです。

（注）地域運営委員会の運営とは：地域の役職者（学校長、自治会長、民生・児童委員など）の方々と父母会の代表などで運営委員会を構成し、行政からの補助金の受け皿となって事業を運営する方式ですが、日常の運営は父母会がおこなっているところがほとんどです。

学童保育の運営主体

運営主体	か所数	割合	2007年比	備考
公立公営	7,769	42.1%	-2.1%	市町村が直営している
公社や社会福祉協議会	2,018	10.9%	-0.4%	半数は行政からの委託(1171か所)
地域運営委員会	3,415	18.5%	+1.7%	多くが行政からの委託(2396か所)
父母会・保護者会	1,429	7.7%	-1.3%	行政からの委託が多い(880か所)
法人等	3,480	18.8%	+2.4%	私立保育園(約950か所) 私立幼稚園(約200か所) 保育園を除く社会福祉法人(約630か所) 保護者等がつくるNPO法人(約830か所) 民間企業(約140か所)など
その他	364	2.0%	-0.3%	
合計	18,475	100.0%		

●開設場所別の学童保育数（どこで実施しているのか）

開設場所は、余裕教室が最も増えており（2年間で575か所増）、学校施設内が半数になっています。また、地域にある公共施設も活用され、全体として8割以上が公設です。

最も劣悪な環境にある民家・アパートは毎年確実に減ってきているとはいえ、まだ全体の7%あります。民家・アパート利用の多い市町村は、横浜市(163)、大阪市(109)、さいたま市(50)、札幌市(49)、名古屋市(46)などの政令指定都市に多く、次いで、函館市(26)、山形市(23)、金沢市(22)、平塚市(20)などとなっています。

開設場所

開設場所	開設場所	割合	2007年比	備考
学校施設内	9,220	49.9%	+2.3	余裕教室活用(4,988) 学校敷地内の独立専用施設(3,510)など
児童館内	2,631	14.2%	-1.6	児童館・児童センター内の専用室
学童保育専用施設	1,378	7.5%	+0.1	学校外にある独立専用施設
その他の公的施設	1,886	10.2%	-0.7	公民館内(423) 公立保育園内・幼稚園内(357) その他の公的な施設内(1,053)
法人等の施設	1,267	6.9%	+0.2	私立保育園や社会福祉法人の施設内
民家・アパート	1,284	6.9%	-0.4	保護者が借りたアパート・借家など
その他	809	4.4%	0	自治会集会所・寺社など
合計	18,475	100.0%		