

資料10

社会保障審議会少子化対策特別部会に出した 学童保育の「新たな制度体系」に関する要望

2008年12月19日

全国学童保育連絡協議会

次世代育成支援の「新たな制度体系」の検討にあたっての要望書

＜施設の確保、人材の確保に関する要望点＞

- ① 学童保育の施設は、「生活の場」にふさわしく適正規模で設置基準を定め、また、学童保育の専用施設の設置を基本として、児童館や余裕教室、その他の公共施設など地域の社会資源を活用して施設を確保できる制度を要望します。
- ② 指導員の確保のためには、現在の劣悪な人数配置・勤務体制・勤務時間・待遇の抜本的改善が必要です。「地域ボランティア」「定年退職者」などの活用ではなく、専任・常勤で常時複数配置ができるよう、指導員にかかわる配置基準を定め、常勤配置ができる財政措置を伴った制度を要望します。
- ③ 指導員を継続的・安定的に確保できるよう、指導員の公的資格制度の創設と、養成機関の設置を要望します。
- ④ 具体的には次の点を要望します。
 - ・指導員の配置は、専任・常勤・常時複数配置を基本とする。
 - ・指導員の配置基準は、児童数30人までは2人以上、40人までは3人以上とする。(41人以上は分割して40人以下とする)
 - ・障害のある子どもには必要に応じて専任の指導員を配置する。
 - ・指導員は常勤配置を基本とし、有期雇用や短時間勤務の非常勤配置は基本としない。勤務時間は、子どもがいる時間の前後も含めたフルタイム勤務を保障する。
 - ・指導員は、学童保育士(仮称)の資格を持つ者を配置する。
 - ・学童保育士は、保育士・幼稚園教諭・小学校教諭を養成する施設・機関と同等の施設・機関で養成する。
 - ・国の補助単価は、常勤指導員の適正な配置ができることを積算して決める。

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

＜市町村の実施責任、サービス利用(提供)、補助方式のあり方の要望点＞

- ① 市町村には保育所と同等の実施責任があります。市町村には、「利用の促進の努力義務」ではなく、「必要としている児童が入所できるよう条件整備を図る」ことを義務づける制度を要望します。
- ② 市町村は、実施形態が公営・委託・補助を問わず、必要とする子どもすべてが入所でき、安全で安心して生活できるように学童保育の条件整備を行うことも含めて、行政が責任をもって学童保育を保障する仕組みを要望します。定期的に指定先を見直す指定管理者制度や倒産のある民間企業など、事業の安定性・継続性が確保できないような制度にはしないでください。
- ③ 国の補助方式は、運営が不安定になる利用者に対する個別補助ではなく、施設・事業の安定性・継続性に欠かせない実施主体・運営主体に対する運営費の補助とする制度を要望します。

＜学童保育の対象学年に対する要望点＞

- ① 学童保育を必要としている高学年児童も事業の対象とされるよう法文上でも明確にすることを要望します。

(参考)「保護者アンケート調査」から

全国学童保育連絡協議会が2002年12月に全国の保護者を対象に行ったアンケート調査では、表のように「6年生まで」が6割を占め、「3年生まで」は15.6%とわずかでした。

何年生まで入所できるのが良いか

1年生まで	3人	0.1%
2年生まで	7人	0.3%
3年生まで	355人	15.2%
4年生まで	476人	20.4%
5年生まで	49人	2.1%
6年生まで	1352人	58.1%
その他	87人	3.7%
合計	2329人	100.0%

＜学童保育の質に関する要望点＞

- ① 国が最低基準を定め、どの学童保育でも質の確保と向上が図られる制度を要望します。
- ② 最低基準を定めることにより、現在の学童保育が切り捨てられるのではなく、底上げされて質的な拡充が図られるようにすることを要望します。
- ③ 質の確保のために、学童保育の保育指針の策定を要望します。

＜財源に関する要望点＞

- ① 将来にわたっても安定的に財源が確保できるようにすることが必要です。現在の奨励的な補助ではなく、財政保障の強化を図ることを要望します。市町村に条件整備を義務づけることとあわせて、国として市町村に対する国庫負担金となる制度を要望します。
- ② 市町村の負担と保護者の負担が加重にならないような負担割合を定めること、必要とされる内容・水準が確保できる学童保育の単価を決めることを要望します。

＜「放課後子ども教室」との一体的運営の制度的位置づけへの要望点＞

- ① 学童保育と「放課後子ども教室」は、法的根拠が異なり、それぞれに目的・役割や内容も異なります。二つの事業を同じ場所で同じ職員で行う「一体的な運営」は、学童保育の廃止につながります。したがって、「一体化な運営」を行う事業を制度として位置づけることはせず、それぞれ独自の事業として拡充させていくことを要望します。

注1) すべての児童を対象として、遊びを通して健全な育成をはかることを目的とする施設としては児童館・児童センターと児童遊園がある。

注2) 学童保育の目的は、小学校に就学しているおおむね10歳未満の児童であって、その保護者が労働等により昼間家庭にいないものに、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。

注3) 私たちは、「一体的な運営」とは同じ部屋で同じ職員が、ニーズの異なる子どもたちと一緒にして活動させるものであると理解しているので、こうした「一体化」には反対しています。それぞれに「専用室」があり、「専任職員」がある場合は、「一体化」と捉えていませんので、反対はしておらず、それぞれの拡充と連携を求めています。学童保育の指導員と子どもたちが「放課後子ども教室」に参加するなどの連携は、これまでも行ってきましたし、今後も必要な活動だと思えます。

1 国の学童保育に対する抜本的な拡充、集中重点的な取り組みに関する要望

- (1) 国が決めた目標である、学童保育の利用児童（入所児童）を「10年間で3倍化する」「質の高い放課後児童クラブを推進する」ことが着実に実現できるように、国としての方針と財政措置を明確にし、具体化してください。
- (2) 次世代育成支援対策「新たな制度体系」づくりには、2008年12月19日に出した全国学童保育連絡協議会が提出した要望内容が実現されるよう、検討してください。特に、現在の制度の持つ問題点（公的責任が弱く、最低基準と財政措置が法制度的に明確でない）を抜本的にあらため、子どもの施設に求められる安定的・継続的な運営できるよう公的な責任による条件整備ができる制度にしてください。補助方式では、利用者への個別補助や利用時間数に応じた補助方式にすることは絶対にやめてください。
- (3) 文部科学省の「放課後子ども教室」事業や自治体独自の「全児童対策事業」と、学童保育が「一体化」「統合」されることは、事実上の学童保育の廃止につながります。そのようなことにならないように、学童保育に必要な要件（留守家庭児童の家庭に代わる『生活の場』に必要な「専用施設（室）」「専任指導員」「固定した子どもの生活集団」）を明確にし、国の学童保育制度を抜本的に拡充してください。そして、それぞれの事業が連携が図られるようにしてください。
- (4) 国が決めしている「集中重点期間」（2010年度まで）に学童保育の抜本的な拡充が図られるよう、追加経済対策の「安心こども基金」の活用も行い、適切なテンポ・スピードと規模で整備を図ってください。その際、「安心こども基金」も国の補助率を引き上げ、自治体の負担を軽減して、実際に活用できるようにしてください。

2 国の学童保育制度の見直しに関する要望

- (1) 児童福祉法について以下の内容での改正を行ってください。
 - ① 国および地方自治体の「公的責任」を明確にし、学童保育の「最低基準」を定め、財政措置が法的に明確になるように、児童福祉法および関係令を改正してください。その際、現在の児童福祉事業（第6条の2）としての位置づけを見直し、児童福祉施設（第7条）に位置づけてください。
 - ② 学童保育の対象児童を現行規定の「おおむね10歳未満」から、「学童保育を必要とする小学生」としてください。
- (2) すべての学童保育が、「安全で安心な子どもたちの生活」を保障するのに必要な質が確保できるよう、ガイドラインではなく、国としての学童保育の設置・運営基準（最低基準）を定めてください。
- (3) 児童数71人以上の学童保育の解消にとどまらず、「適正規模（40人まで）」の実現に早急に着手してください。
- (4) 国としての学童保育の「最低基準」ができるまでの間でも、学童保育の質的向上がより図られるよう、適正規模や指導員の配置と体制、施設・設備などを明確にするなどして「放課後児童クラブガイドライン」を改定し、かつ実効力を持つような手立てをとってください。
- (5) 学童保育の安全対策の強化のために、国としての方針を持ち、十分な対策をとってください。特に、国民生活センターの「学童保育の安全に関する調査研究」で出された提言が実現されるよう、文部科学省への働きかけ（「災害共済給付制度」に学童保育も対象となるよう）も含めて必要な手立てを講じてください。

3 学童保育指導員に関わる課題に対する要望

- (1) 指導員に関わる制度の拡充と財政措置を重点的に図ってください。特に、指導員の専任・常勤・常時複数体制が実現できる制度的の確立と財政措置を図ってください。
- (2) 指導員の公的資格制度の創設と、養成機関を整備してください。
- (3) 指導員の国での研修制度の創設と自治体への研修費補助を増額してください。
- (4) 厚生労働省の「放課後児童クラブガイドライン」を、指導員の望ましい配置と体制（専任・常勤・常時複数体制、児童数に応じた指導員数）について明確にしたものに改定してください。
- (5) 指導員の実態調査、ニーズ（要求）調査などを行って実態と課題を把握し、改善の方針を明確にしてください。

4 2010年度の厚生労働省予算に関する要望

- (1) 現在の国の補助金の補助率である「3分の1」を変更して、国の負担を2分の1にするなど拡大し、自治体の負担を軽減してください。
- (2) 運営費の補助単価を、常勤指導員が児童数に見合っって複数配置できるよう大幅に引き上げてください。
- (3) 施設整備費（新設、改築、備品費）の補助単価と予算総額を大幅に引き上げ、補助率も変更し、自治体の負担を軽減してください。
- (4) 経済的困難を抱えた家庭のために、保育料減免措置ができるよう国として経済的支援（運営費補助に減免措置加算を付けるなど）を図ってください。
- (5) 障害児の受け入れが促進されるよう、入所児童数に応じて適切な指導員配置ができる補助制度にしてください。また、受け入れのための指導員研修の拡充、専門家による巡回指導や相談員の配置などができるよう予算措置を行ってください。
- (6) 71人以上の学童保育の解消にとどまらず、適正規模として望ましいとされる「40人程度まで」の学童保育が実現するような補助の仕組みとしてください。また、40人以下に分割できるように、運営費と施設整備費の補助単価と予算総額を大幅に引き上げてください。
- (7) 土曜日の開設促進のために、補助基準日を「280日以上」に延ばしてください。同時に、土曜日の開設ができるよう補助金を大幅に引き上げてください。
- (8) 補助要件を、「全児童対策事業」との「一体型」のところが補助対象とならないよう、また、不十分な分割とならないよう、「専用施設（室）があること」「専任指導員がいること」「固定した子どもの生活集団」がなければならないことを明確にしてください。
- (9) 次世代育成支援の後期行動計画のために必要な十分な予算措置を図ってください。

5 「放課後子どもプラン」の見直し等に関する要望

- (1) 「放課後子どもプラン」の基本的枠組みを見直してください。
 - ① 二つの事業の「一体的あるいは連携」から、「それぞれの拡充と連携」とすることを基本的な枠組みとしてください。
 - ② 総合的な放課後児童対策としての「放課後子どもプラン」とするために、二つの事業だけでなく、児童館・児童センターの生活圏内での整備も含めて、地域の状況に応じた多様で豊かな放課後児童対策が実施できる基本的な枠組みとしてください。
- (2) 文部科学省と連携して、それぞれの事業の拡充を図ってください。
 - ① 「放課後子ども教室」は、固定した固有の施設（場所）の確保や、地域のボランティア任せではなく専任職員が配置できるように拡充を図ってください。
 - ② 教育委員会・学校関係者に学童保育への理解を求めるあらゆる手立てを講じてください。特に、「放課後子どもプラン」のコーディネーターに対して学童保育への理解を得られるように、研修など抜本的に強化してください。
- (3) 「放課後子どもプラン」だけでなく、保育所との連携推進を図るとともに（保育指針の改定によって小学校と保育所の連携が明記されたが、学童保育との連携は明記されていません）、虐待防止ネットワーク体制、地域の安全対策やさまざまな子育て支援ネットワークに、学童保育が地域の子育て支援施設として位置づけられるような措置を講じてください。

ぜんこくがくどうほいくれんらくきょうざいかい
全国学童保育連絡協議会の紹介

全国学童保育連絡協議会は、学童保育の普及・発展を積極的にはかり、学童保育の内容充実のための研究、国や自治体の施策の充実、制度化の運動を推進することを目的として、保護者と職員（指導員）が1967年に結成した民間の学童保育専門団体です。

全国学童保育研究集会や全国指導員学校の開催、学童保育に関する調査研究、『学童保育ハンドブック』などの刊行物の発行、月刊『日本の学童ほいく』の発行、『テキスト 学童保育指導員の仕事』の発行などを通じて指導員の研修活動にも積極的に取り組んでいます。

基本的な会員は、都道府県や市町村の連絡協議会です。現在、37都道府県にあります。都道府県の連絡協議会は、市区町村の連絡協議会を会員とし、市区町村の連絡協議会は、公立や民間を問わず各学童保育や父母会・保護者会、指導員などから構成されています。各県単位でも指導員研修会や研究集会などに取り組んでいます。会の主な運営資金は、会費と月刊誌の収入です。

<主な活動>

◆全国学童保育指導員学校の開催（2008年実績。7会場を実施して合計4750人受講）

会場	開催日	開催場所	受講者数
南関東会場（東京）	6月1日（日）	国分寺市・東京経済大学	730人
北関東会場（群馬）	6月29日（日）	群馬県高崎市・上武大学	874人
西日本・京都会場	6月8日（日）	京都市・京都教育大学	780人
西日本・岐阜会場	6月8日（日）	岐阜県大垣市・スイトピア	353人
四国会場	6月22日（日）	高松市・高松テルサ	381人
東北会場	7月6日（日）	山形県天童市・市民文化会館	681人
九州会場	11月9日（日）	福岡県春日市・クローバープラザ	951人
合計			4750人

◆全国学童保育研究集会の開催（滋賀県） *第42回は東京で開催し、4980人が参加
第44回 2009年10月24日（土）～25日（日） 滋賀県体育館・立命館大学草津キャンパス

◆月刊『日本の学童ほいく』の編集・発行（1974年創刊、定期購読者4万7000人）

◆実態調査活動 ①学童保育数調査（毎年実施）②学童保育の詳細な実態調査（最新調査は2007年実施）③指導員の実態調査（最新調査は2005年実施）④都道府県の単独事業の実施状況調査ほか

◆単行本・資料の発行 <最近の刊行物>

- 2003年『2003年度版 実態調査のまとめ』『父母会ハンドブック』『入門ガイド 学童保育指導員』『次世代育成支援対策と学童保育』『学童保育情報2003-2004』
- 2004年『学童保育情報 2004-2005』『施設整備の手引き（2004年版）』
- 2005年『安全・安心な学童保育を一大規模化ではなく適正規模で複数設置』『実践を記録し確かめ合う（実践記録集第5集）』『学童保育情報2005-2006』
- 2006年『学童保育ハンドブック』（㈱ぎょうせい）『学童保育と放課後子どもプラン』『学童保育情報2006-2007』『大規模学童保育 分離の手引き』『学童保育指導員の現状・仕事・願い』
- 2007年『よくわかる放課後子どもプラン』（㈱ぎょうせい）『2007年 実態調査のまとめ』『連絡協議会ハンドブック』『学童保育情報2007-2008』
- 2008年『指定管理者制度は学童保育になじまない』『学童保育情報 2008-2009』『学童保育の拡充を求める1万2000人の声』『学童保育の新設・分割の手引き』

◆政府や国会、関係団体への陳情など

◆その他 学童保育の情報の収集・発信、相談活動、各種研修会の開催、研究活動

提言「私たちが求める学童保育の設置・運営基準」「学童保育の保育指針（案）」「指導員の研修課目（試案）」などをまとめ、発表しています。

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、待機児童は毎年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で1万件近くに上るが、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、学童保育中でのこんにや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。待機児童の多さ、施設の過密化を解消するために、量的な充実を前提としたうえで、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、専門職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園児・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、自治体で斡旋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って、その保護者が労働等により昼間家庭にいないものに、授業の終了後に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)	
N P O法人	4	(65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の自治体数は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、勤務形態により、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。