

社会保障審議会少子化対策特別部会

第23回(5/19)～第28回(10/13)における委員等から出された主な議論

(目次)

1 社会的養護について

- 社会的養護に関する今後の見直し 3

2 子どもの貧困について

- 子どもの貧困 4

3 放課後児童クラブについて

- 放課後の子ども対策の基本的視点について 6
- 量的拡大 8
- 基盤整備 8
- 提供の保障 10
- 人員配置基準等 10
- 担い手の質の確保 13
- 人材確保 14
- 利用方式、利用者負担 15
- 財源・費用負担 17
- 放課後子どもプランの推進 17

4 病児・病後児保育について

○ 病児・病後児保育の必要性	.....	19
○ 病児・病後児のサービスの在り方	.....	20
○ 施設型と非施設型の役割	.....	20
○ 安定的な運営の確保	.....	21
○ 医師との連携	.....	21

5 すべての子育て家庭に対する支援について

○ 一時預かり	.....	22
○ すべての子育て家庭への支援	.....	22
○ 児童館について	.....	23

1 社会的養護について

項目	論点及び意見
<p>○ 社会的養護に関する今後の見直し</p>	<p>◆ 施設機能の見直しについては、平成 20 年度社会的養護に関する実態調査（タイムスタディ）の調査・分析結果等も踏まえながら、社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会において具体的な議論を進める。</p> <p>○ 社会的養護の不十分さや社会的養護を受けた子どもの感じる退所後の環境との不整合は入所児童の努力だけではどうにもならない課題であり、制度的充実が必要。</p> <p>① 社会的養護の不十分さ 養育面、教育面、精神面での課題を有したままの退所となっている現状を踏まえ、入所児童に十分ケアがされるよう、親に代わる、入所児童と一緒に生きてくれる養育者等の担い手不足の解消</p> <p>② 退所後の環境との不整合 現代社会で 15~18 歳で自立することの一般とのギャップや親、保証人がいないことによる障壁など、退所後のハンディ、権利擁護の必要性を踏まえた退所後の支えの充実</p> <p>○ 児童養護施設で目立ってきている集団的な連鎖（過去いじめなどの被害を受けた入所児童が加害行為に及んでしまう連鎖）の問題について、中舎制や大舎制を中心とした集団養護のあり方そのものの限界が現れている（セーフティの問題）。</p> <p>子どもたちには安定した恒久的な特定の大人との関わりが必要だが、若い職員が 3~4 年で辞めてしまう。小学生以上の子ども 6 人に 1 人という職員配置基準を抜本的に早急に解決していただきたい（パーマネンシーの問題）。</p> <p>社会的養護を出た子どもたちは、退所後に生きづらさを感じており、精神的・技術的なサポートのほか、精神的・技術的なサポートのほか健康、情緒、学歴の保障や保証人の問題など自立支援について幅広くいろいろな部分に手当てしていただきたい（ウェルビーイングの問題）。</p> <p>○ 施設入所児童のうち被虐待児童の割合は児童養護施設でも約 6 割。就労支援や就学支援だけでなく、精神的なケア・支援が大変重要な位置にある。行政による就労支援等とともに、社会的養護を経験した当事者グループによる支援活動も重要。</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 制度や政策、援助を考える際には、子どもたちの声を何より大切にしたい。 ○ 子どもたちの責任のないところで社会的養護の不十分さ、退所後の環境との不適合性をどのように制度として下支えしていくかということは、この部会でも重く受け止めさせていただきたい。今後とも社会的養護の体制の確立、退所後の環境の整備という点に関しては心を尽くして議論を進めていきたい。
--	---

2 子どもの貧困について

項目	論点及び意見
○ 子どもの貧困	<ul style="list-style-type: none"> ○ ・ 子どもの貧困は1980年代からの構造的な問題。日本の中では母子家庭の子どもの貧困率が突出しているが、母子世帯の子どもではない子どもでも貧困は1割程度。 ・ 子どもの貧困率は年齢が低ければ低いほど高く、この傾向が強まっている。若い世代の親たちの雇用状況の悪化が原因の一つ。 ・ 貧困の世帯に育つことは、学習資源の不足、親のストレス、社会ネットワークの欠如など様々な経路で子どもの成長に悪影響を及ぼしており、その影響は成人となつてからの所得や健康にも響いている。 ・ 子ども期の貧困に対する所得保障及び現物給付という政府の介入は、不利を緩和する効果があることが、欧米では実証的に研究されている。貧困の連鎖を止めようとするならば、不利を積極的に緩和しなければならない。 ・ 所得保障だけでなく、質の高い就学前教育が必要。貧困世帯が集中しているのは保育園であり、保育園の中での質の高い保育と就学前教育が非常に重要。 ・ 日本の子どもの貧困の特徴は、 <ul style="list-style-type: none"> ① 母子家庭をはじめとする特定の世帯の貧困率が突出して高いが、貧困の子どもを漏れなく対象とするには全ての世帯タイプの子どもの対象とすることが必要。 ② 政策による子どもの貧困の削減効果がほとんど認められない。再分配前の子どもの貧困率は諸外国に比べて高くなく、高齢者の貧困を救済することに比べれば財源投入が少なくてもある程度の効果をみることができる。

	<p>③ 女性の就労による貧困削減効果が非常に少ない。母親も働きに出なければならない世帯は子どもを保育所などに預けていると思われるため、そこに現物給付の質の高いものを集中的に投入することが効果的。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ ・ 生活の余裕のなさを貧困家庭に共通して感じる。お金だけでなく、時間や精神的な余裕が少ない。 ・ ひとり親家庭は、不安定な就労形態が多い。 ・ 余裕のなさが子どもの発達面にも大きな影響。低賃金、労働時間単価の低さの問題。ダブルワークや長時間労働の問題は貧困家庭に共通して見られる。(低賃金の問題は、夜間に子どもを放置することにつながったりして、子どもたちの安全を脅かしてしまう場合がある。) ・ 貧困家庭ほど孤立化が激しい。孤立している部分を補うサービスを買うことができない。 ・ 貧困家庭ほど居住空間が狭い。居住空間の問題は、思春期の子どもたちに深刻な影響を与えている。 ・ 就学援助の制度が市町村により広報の仕方が異なり、受けている率に差が見られる。就学援助の額だけですべて補うのは不可能。学力がついていない子どもは私立高校に行くしかない状況になってきており、私立高校の学費の高さは諦めにつながる。 ・ 日本の保育所は豊かな子どもと貧困な家庭の子どもは同じ保育所に行っており、格差や貧困が子どもに与える影響を防ぐことにつながっている。家庭の経済力により保育の質に違いがでないよう、配慮いただきたい。 ・ 生活保護が単に経済的な安定をもたらすだけでなく、親子関係が安定に向かう場合が多い。 <ul style="list-style-type: none"> ○ イギリスがかなり顕著に貧困率が落ちている。いわゆるシュア・スタート、人生の最初からしっかりスタートしようというプランで、保育の国家戦略にも結びついている。例えば、当初はイギリス全土の経済的に貧しい 20%の地域から総合施設を置いて、保育や子育て支援だけでなく、就労支援や医療サポートなどトータルなプランを行った。 ○ 貧困率は非常に限定的な一つのデータであり、貧困率の削減のみを政策目標とするのではなく、質の良い保育や義務教育、子どもの医療など包括的な貧困対策を行っていくことが必要。イギリスでは政府が子どもの貧困削減を公約にあげ、さまざまなプログラムを充実させたことにより、貧困率が改善した。日本では、子どもがある貧困家庭の給付が少なく、税・社会保険料等の負担が大きいので、彼らを再分配される側に回すことが必要。 ○ 所得においての貧困の家庭だけでなく、虐待などに関しても早期発見・早期対応の機能を強化しており、要支援児童のネットワークとして保育所も位置づけている。
--	--

	<p>○ 保育所は徐々に駅前中心に建てられる一方で、家賃の安いアパートは駅前でない郊外の地域に集中し始め、低所得家庭はそうした郊外地域に集中して住み始めているのではないか。そういった地域には保育所が少なく、保育所に連れて行くだけで大変。保育所が偏在的になっていないか。</p>
--	--

3 放課後児童クラブについて

項目	論点及び意見
<p>○ 放課後の子ども対策の基本的視点について</p>	<p>◆ 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、共通のサービスの提供を充実し、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。</p> <p>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。</p> <p>○ 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付けられている。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）。</p> <p>○ 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。</p> <p>○ 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。</p> <p>○ 養育基盤の非常に不安定な子どもたちがいることを考えると、ソーシャルワーク的な視点が特に大事になってくるだ</p>

ろう。

- 障害を持った子どもたちの放課後生活を豊かにしていくことが欠かせないことではないか。
 - 子どもの健全な育ちを教育と一緒に考えていこうという思い切ったことを、学童期の子どもたちにも必要ではないか。
 - 今の条件、環境の中で、放課後児童クラブを「生活の場」と位置付けることが適切か。子どもの発達段階から言うと学校でも家庭でもない「第3の場」という位置付けがあり得るのではないか。
 - 全ての子どもの健やかな発達への支援を強調することで、社会で子育てを支える必要性や学童保育の役割に関する理解が促進され、学校との連携が強化されるのであれば問題はないが、そのために両立支援といった学童保育本来の目的が薄れることに危惧がある。学童保育は両立支援を柱にしていくべき。
 - 今まで、放課後の子どもはどのようにあるべきか、というようなそもそも論を十分に議論してこなかった。それがあって、全児童対策や学童保育はどうだというところに議論がいきけるのではないか。
 - 地域ぐるみの子どもの居場所づくり、子どもが自分から選んで自分で時間をコントロールして、自分で仲間を探し、自分の趣味に合った所にアクセスできるような地域づくりが必要。
 - 親が働いている、働いていないということで子どもの関係性が分断されて良いのだろうか。もう少し幅広い子どもの関係性を許容するような対策であってほしい。
- ◆ 放課後児童クラブは、その量的整備が不十分なことから「小一の壁」といった指摘もある。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。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。
- 小学校に入った時点で、母親の6割から7割が働いていることを踏まえておくことが必要。また、今の学童保育に行っている子どもの状況は、非常に悲しい状態で、何とかしなければならぬということをスタンポイントとしたい。
 - 働いている親からすると、子どもが来ているのかどうか確認してくれるということを最低限として求めたい。コアと

	<p>して行ける所がはっきりしていれば、その後は親と子の話し合いで選択肢は広がる。そういったところをまず保障していくことが求められている。</p>
○ 量的拡大	<p>◆ 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。</p> <p>○ 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が検討されている保育所利用システムと同様の仕組みとして考えていく必要があるのではないか。</p> <p>○ 乳幼児期（幼稚園、認定こども園、保育所）、家庭的保育、企業の活用などでもできるのではないか。</p> <p>○ まだまだ足りなくて学童保育に入れないうちの子どもたちがいる。あるいは入れたとしても大規模の施設になって、非常に子どもたちが辛い思いをしている。そのような現状がまだ解決していない。</p> <p>○ 放課後児童クラブの本来の機能はどういうものかということについて、もっと議論が進められるべき。現在は留守家庭の子どもを安全に見てほしいというところまでで精一杯という状況。学校との連携を進めるべきだが、子どもたちの学校での様子と放課後児童クラブでの様子が具体的に意見交換なされるところまでいっていない。</p> <p>○ 放課後児童クラブの職員が、自分たちの固有の役割として、専門的な観点からこの時期の子どもを見ていくという位置付けをきちんとしないと。放課後児童クラブの職員の専門性の議論が深まらないのは、放課後児童クラブそのものの固有の役割が議論として十分ではなかったからではないか。</p> <p>○ 「放課後児童クラブ」の建設については多額の経費がかかることから、定員の拡充については何らかの施設建設補助は必要である。</p> <p>◆ 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として、どのようなものが適当か。</p>
○ 基盤整備	<p>◆ 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えるが、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。</p> <p>○ 市町村の責任を明確化し、必要な子どもたちが入れるよう条件整備を義務付けてもらいたい。</p>

- 放課後児童クラブが全体には十分に行き渡っていないことへの問題意識は共通で、どの地域においても必ず必要なものである認識は固まっているのではないか。自治体に対して、提供体制の確保の責任をきちんと法律上も示すことは絶対に必要ではないか。
- ◆ 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
- ・ 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 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
- ・ 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のか。
- ◆ 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。
- 安全確保のために、学校用地内か学校隣接地に放課後児童クラブを整備してきた。
- 都市部においては学校も一つの資源であることは間違いないが、それ以外のものが拠点として活用できるような仕組みを作らないと大きな量には対応できないのではないか。
- 小学校の中にずっと閉じ込めるような発想でよいのか。必ずしも小学校の中に放課後児童クラブを置くことが良いのかどうか。

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 現実に小学校は数があり、空いている教室もあるので、今ある資源としてどのように良い形で利用していくかという視点がまず必要。 ○ 「放課後児童クラブ」の場所の確保という点では、児童の安全性の確保、保護者のニーズ、そして、連携が期待される「放課後子ども教室」が小学校を中心に展開されていることを考えると、やはり小学校の敷地内が良い。ただし、児童の第三の居場所あるいは一時帰宅場所として考えた場合、校舎内の余裕教室よりも敷地内に単独の施設を設置するのが理想的。 ○ 子どもが小学校で放課後も継続して過ごすことの是非については、特に都市部では、放課後の子どもたちの安全な居場所が減少しており、学校は、安全・安心に過ごせる最適な場所となっていることは事実である。ただし、地域によって事情が異なるとも考えられ、地域事情に最適な取り組みを選択することが望ましい。
○ 提供の保障	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 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、次の点について、どう考えるか。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 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る。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 ○ 公立公営が42%あり、公的な責任で運営も安定している。民間でされている場合でも、安定的・継続的に運営ができるようにしなくてはいけないのではないか。
○ 人員配置基準等	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 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) <ul style="list-style-type: none"> ・ 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

	<p>の充実が求められること</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 放課後児童クラブは、放課後、土曜日、長期休業中と、長時間を過ごす生活の場を提供することを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 ・ 保護者の関わり、学校教育、保育所、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 <p>(基準設定に当たっての現状からの留意点)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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 <ul style="list-style-type: none"> ○ 大規模化が非常に進行してきていて、子どもたちが落ち着いて安心して生活ができない環境になっている。一刻も早く子ども自身が安心して生活できるように適正規模にしていくことが何より求められている。 ○ 71 人以上の大規模の学童保育については 22 年度から補助金を廃止すると言われていた結果、市町村の立場からすると、分割するためのお金がない、施設の確保できないといったことで、70 人以内に押さえてしまおうという動きが全国各地で起きた。 ○ どこの地域のどのような学童保育でも最低基準を確保できるような制度的な仕組み、最低基準を決めるなど、設置・運営基準を策定することが必要ではないか。 ○ 子どもの自由闊達な生活を保障するということは大変なことであり、特に 70 名という数では厳しいなというのが、現場としての感想。 ○ 学校関係の不審者メールは、週に 1 回は必ず来るような社会状況であるので、(社会不安の増大でニーズは高まり)
--	---

学童保育にはどんどん人が来ている。施設基準のない中で子どもたちの環境はどんどんつらくなっていくという状況があり、(今のまま) 入りたい子は全員入れろという話になれば、子どもたちがおかれている環境はより深刻になる。

- 静養室がなく、具合が悪い子どもが一緒にいなければならない問題がある。
- 放課後児童クラブは、歴史的に保護者の自主的な運動として始まっているため、非常に多様な運営形態がある。一定の基準を作れば、そこから落ちてきてしまう所が出てしまい、一番下のところにするのは、子どもの健全育成を考えるとそれはできず、最低基準作成が非常に困難。今後、国で最低基準等を作成する場合には、認可外保育施設を認可保育所にしていくのと同じような一定期間の最低基準到達支援が必要。
- 需要の少ない所では各市町村に放課後児童クラブが一つもなく、サービスを受けられないという問題がある。また、小学校の児童数が減少して、一つの学校では放課後児童クラブが維持できなくなって、幾つかの学校が合同して放課後児童クラブを設置するような所が出てきている。そういったことが少子化の進行により、ますます増えてくるのではないか。そのような所についても放課後児童クラブのサービスが受けられるような体制や制度にすべき。
- 都市部と同じような視点で一律の基準を作ってしまうと、過疎地においては、いわゆる就労支援型と全児童対策型を別々に展開すると恐らく維持できない。50人未満の小学校もかなり残っており、そのようなところも視野に入れるべきではないか。
- 例えば学校内で行われる場合、自主グループで行われる場合というように、形態による基準を大まかに分けて設けることはできないか。
- 認可的な発想の基準ではなく、本来の子ども環境としてどうあったら良いのかということの良い意味で少しファジーに許容できるような、しかし最低限の安全や、あまり過密な空間でないなど、もうこれ以上上げてはいけないというところは押さえつつ、機能に着目した基準をうまく設定する発想があれば良い。

◆ **放課後児童クラブの人員配置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。**

- 指導員の働く条件が非常に劣悪だということで、3年間で半数の指導員が入れ替わってしまっている実態がある。指導員の常勤配置、指導員1人当たりの子どもの人数、あるいは働くための給料などの待遇の改善が必要。
- 少なくとも各学童保育所において、複数の常勤が配置される状況をつくっていかないと、誰も責任者のいない状況で、

	<p>子どもたちが放課後という時間を過ごすことになってしまうのではないかと非常に危惧している。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ スタッフ全員が常勤である必要は必ずしもないように思える。 ○ まず最低限のところの安全確保と家庭との連携・連絡といったところだけでも何とか少しずつでも確保できるような体制づくりを進めていった方がよいのではないか。 ○ 施設や設備の確保はもちろん重要であるが、「質の確保」という点で最も重要なのは指導員の質と数ではないか。指導員の一定レベルの資質の確保をはかるためには、研修制度や人員配置などの基準づくりは必要である。
<p>○ 担い手の質の確保</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 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。 ○ 学童保育の指導員は免許や国家資格がないといった状況の中で、これを解決していかなかったら、将来的に指導員を安定的に確保することはできないのではないか。指導員の公的資格制度と養成機関が必要。 ○ 子どもや家庭に十分な目がいくソーシャルワーク的なものが求められているようになってきているのではないか。 ○ 今の放課後児童クラブの指導員については、ケアワーク的な要素を非常に重視した人材を求めていることになっている。一方で、ソーシャルワーク的な視点も必要だが、そういう者を配置する構造になっていない。かつケアワーク的な要素について保育士や幼稚園教諭は、小学生の遊びや友達関係に対応するベースに置いていないだろう。そこを工夫して、新たな資格を置くのではなく、現行の仕組みの中で少し変えることはできないだろうか。 ○ 特に、近年、発達障害のある児童の入所希望が増える傾向にあり、発達障害等に対応できる人財の確保と養成は急務であると感じている。 ◆ 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。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 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。） ○ 質を向上させるためにも研修は重要。研修に出席できるような何かサポートが必要。 ○ 様々な有資格者、そして無資格者を合わせて約7万人の指導員が現在いる中で、「放課後児童クラブ」の指導員とな

	<p>るために新たな有資格制度の導入というのは、現実的にはなかなか困難ではないか。「放課後子ども教室」を含めて、新たな資格制度を創設するというよりも、研修制度の拡充等がまずは現実的ではないか。</p> <p>◆ 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。</p> <p>○ 職員としての専門性がある部分は絶対的に必要だが、それ以外にかかわる人たちに関して、あまり資格要件を高くするよりは、それぞれの地域の方々などが、それぞれの得意なことを子どもたちに伝えてくださる形が良い。</p>
○ 人材確保	<p>◆ 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、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。</p> <p>○ 「新待機児童ゼロ作戦」で利用児童を3倍に増やすと言っているが、20万人の職員で220万人の子どもたちが利用する施設と考えたときに、小学校や保育所、幼稚園並みに整備が必要なのではないか。</p> <p>○ 公立公営の指導員の身分は非正規職員が圧倒的に多いので、平均的な年収で150万円未満であり、公立公営だから十分だということではない。民間の場合も、やはり安定的・継続的に運営ができるようにしなければならない。</p> <p>○ 子どもたちの安心・安全な生活の場、環境をきちんと整備していくためには、それを支える指導員の賃金・雇用形態をきちんと改善していただきたい。</p> <p>○ 学童保育の職員（家庭保育者を含む）に公的な資格制度を設け、一定割合の有資格者を配置するといった基準が必要であり、さらに、職員の研修の機会の充実や優秀な人材が確保できるように労働時間や賃金などの処遇を上げていくことも重要。</p> <p>○ 少なくとも正職員の方については専門性を評価しなければならないが、これまで専門性が軽視されていたのは、どういったところに専門性があるのかということに対して認識が広がっていないのではないか。</p> <p>○ 保育士は18歳までの支援者であるはずなのに、現実的には就学前に特化されており、養成課程もそこが中心になっている。学童期の支援の専門性はどうやってつくっていく必要があるのか、養成課程を含めて検討していかなければならない。</p> <p>○ 処遇の改善がされないと早く辞めてしまうので、知識も熟成されないし、職員の資質も上がっていかない。</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 放課後児童クラブの専任の職員は、いわゆる週40時間労働ができない体制なので、大学生のアルバイト的なものになってしまっている。それをいわゆる常勤労働者として位置付けるよう付帯事業を付けていく方向で考えるか、基本的にはパートタイム労働とするのか、この関係が質にもつながっている気がする。 ○ 現状のように、何十人もの子どもを一人か二人くらいのスタッフでやっていくしかないという状況に置かれると、個々の指導員の工夫や、やってみたいことを実現できるような人員体制になっていない。そこを確保していけば、自ずとあり方ももっと多様で、内容も充実していくのではないか。 ◆ 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。 ○ 人件費補助の意味合いとして出されている国からの補助金は、実際にかかる人件費の15%程度であるのが実情。「放課後児童クラブ」の重要性と需要が今後ますます高まる傾向を踏まえるならば、国の基準額を実態に合った形に見直すことが指導員の処遇改善のための第一歩となると言わざるを得ない。これにより、クラブの核となる指導員が安定的に確保されれば、そのサポートとしての地域の人財の導入も図りやすくなる。 ◆ 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て運営費が確保されるようにすべきではないか。
<ul style="list-style-type: none"> ○ 利用方式、利用者負担 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 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。 ○ 放課後の子育てについての第一義的な責任と役割は家族にあるという視点に立ち、定員に制約がある現状にあって、「放課後児童クラブ」の安易な利用を避けるために、利用可能範囲を定め、利用対象世帯かどうかを書類等で確認することは必要。対象でないといわれる世帯の児童の場合には、「放課後子ども教室」のような取り組みに参加することが保障されるということになる。 ◆ 市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。

- 学童保育の場合は入所システムがきちんと整備されておらず、待機児童の把握自体ができていない所も多い。潜在的な待機児童はかなり増えているのではないか。

◆ 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。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。

- 限られた財源で受入れを増やすためには、学童保育の保育料を家庭の所得に応じた設定とし、公的財源の不足を補うことが考えられる。保育料を誰にも負担可能な一律の低い水準とするより、所得階層別に負担可能な水準とした方が、全体として保育料収入が増え、その分を学童保育の量的・質的充実に充てることができる。ただし、保育料は一定の質を保つために必要な水準を考慮し、保育料が負担できずに利用が抑制されることのないように保育料の上限を設けることなどが考えられる。（また、公的補助は各家庭に直接、児童手当とあわせてバウチャーのかたちで支給すれば、所得階層のチェックを効率化できる。）所得別の保育料設定には、低所得家庭の子どもが、高所得家庭の子どもと同じ学童保育を利用でき、社会的統合という点でのメリットもある。
- 非常に広く保障をしていくなれば、なるべく負担を小さくすべきではないか。お金があるかないかで利用アクセスに差がつくようなことはなるべくないような工夫をしなければならない。
- 利用者負担をどのような哲学で取ることにするのか、公費の部分について、どのような財源を考えるのか、全体の財源構成の中で考えていくことが必要なのではないか。

◆ 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。

- 生活保護や母子家庭といったような家庭でも、必ずしも減免措置がなされていない所もあるという状況があり、本当

	<p>に必要とする家庭が保育料のために入れないということも現実には起きている。</p> <p>○ 利用料については、どの程度までを利用者負担とするかという難しい側面はあるが、その時の収入状況や世帯状況等により一定の減額措置を講じる方法が現実的。</p>
<p>○ 財源・費用負担</p>	<p>◆ 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ある。</p> <p>放課後対策においてすべて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。</p> <p>◆ 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。小学校就学前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。</p> <p>○ 子ども手当が税財源だけで賄われて、児童手当の勘定がなくなると、今後どのようにシミュレーションすればよいのかも含めて、重層的な財源が確保されるような方向だけは、部会としてきちんと打ち出しておくべき。</p> <p>○ 就労人口の減少に伴う就労者の確保という視点、児童の健全育成の支援をするという点で、「放課後児童クラブ」の役割は今後重要度を増すとともに、需要も高まっていく。そこで、保護者の就労支援、子育て支援、児童の健全育成の観点からの施策が、少子長寿社会における雇用と労働に関する課題解決への貢献ともなることから、国レベルでの財政規模の拡大がまずは必要。</p>
<p>○ 放課後子どもプランの推進</p>	<p>◆ 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。</p> <p>◆ 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</p>

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（一定の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
- 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。
- イギリスのように学童保育という場を持ちながら、親が働いている働いていないに関わらず、非常に豊かに放課後に活動できるような場があることによって、学童保育だけが頑張らなくても、学童保育の子どもも豊かな放課後を得られるというやり方もあるのではないか。
- すべての子どもたちに放課後も安心して生活できるような環境を整えることがとても大事。同時に固有のニーズがある部分については丁寧に対応していかななくてはいけないのではないか。「生活の場」をきちんと保障した上で、地域の子どもたちと遊べるような環境をつくっていくことが必要ではないか。
- 放課後子ども教室事業と放課後児童クラブ事業について、同じ場所でも有機的に連携して実施することが有効と認識。
- 放課後児童クラブと放課後子ども教室が同じところでともに活動するのは大事だが、目的・機能等が異なるため、代替はできないので、一体的実施は困難だろう。放課後子ども教室は夏休みも毎日、朝から晩まで開くということを想定した事業ではないので、放課後子ども教室をもって放課後児童クラブのニーズに応えるのは困難。
- まず両立支援として親が帰ってくるまでの間をきちんとホールドしておく機能は十分に確保した上で、子どもたちも親がどのような状況であってもお互いが融合的に遊べるなど、それぞれの希望がかなうような自由度の高い設計が必要。
- 目先の数が足りないので、両立支援をまず重々視野に入れていくべきだが、向かっていく方向は二つの型の良いところ取り入れて、どの子どもも参加できるし、きちんと開所時間や開所日数も確保されているという形を、最終的には目指していく方が良い。
- 放課後子どもプランが民間の放課後児童クラブをつぶしている部分があると聞いている。全児童対策をやっているか

	<p>らといって、市町村が他の選択肢を狭めていくことがないようにしなければならないのではないかと。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 「放課後児童クラブ」については、その機能を維持しつつ、量的、質的な拡充を行うことが必要であり、あわせて、全児童対策のための別の仕組みとして「放課後子ども教室」を展開し、相互の特性を活かしながら連携していく在り方を作っていくことが現実的ではないか。 ○ 「放課後児童クラブ」は、就労家庭の子どもの一時帰宅の場所であり生活の場であるということを考えると、「放課後子ども教室」と直ちに一体的に実施するよりも、それぞれ独立して実践を重ねつつ、双方の事業が互いのノウハウを活用したりするなど、それぞれの特性を活かしながら互いに連携していく方法が現実的。それぞれをできるかぎり小学校単位で設置し、学校や地域と連携を図りながら、様々な大人が子どもたちの育ちを支えていけるようなプランとなっていけば良い。 ○ 課題として、学校の校長をはじめとする教職員が、「放課後児童クラブ」「放課後子ども教室」両方への関心を持ち、関与することが必要であるし、「放課後児童クラブ」の職員も、学校や「放課後子ども教室」との連携に意欲的に臨むことが必要であり、児童の保護者も相互に連携しつつ、地域の住民の協力を得ながら児童中心の放課後の望ましい環境整備に責任を担う活動の推進が求められている。 ○ 自治体においては、首長部局が教育委員会と密接な連携をもって、子どもの放課後の健全育成の取り組みを全庁的に推進していくことが求められるし、住民との協働の場づくりも課題。
--	---

4 病児・病後児保育について

項目	論点及び意見
○病児・病後児保育の必要性	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 病児・病後児保育は、子育て世帯が就労継続する上でニーズも高く、セーフティネットとして重要な役割を果たしており、実施箇所数の拡充は不可欠な課題。 ○ 病気のあるときには親が休めれば休むというのが望ましいが、それがかなわないときのセーフティネットとして病児・病後児保育は必要。

	<p>○ 小児科医が見るに見かねて赤字を出してやっているのが現状。このまま放置することが適当ではなく、小児科が併設で安心して赤字を抱え込まないシステムを作る必要。</p>
<p>○病児・病後児のサービスの在り方</p>	<p>◆ 病児・病後児は、子どもが病気の場合に利用するサービスの特性上、利用者数の変動が大きく、安定的運営が困難。</p> <p>◆ 実施箇所数が少ない中で、NPO による非施設型の取組等に一定の利用があり、受け皿不足を補っているが、公的補助の対象となっていない（ファミリー・サポート・センター事業を除く。）</p> <p>◆ 病児・病後児の状態に応じた、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 通常の保育所、特別な病児・病後児保育サービスそれぞれの受け皿の在り方、 ・ 地域の実情に応じたサービス基盤整備のあり方 ・ 量的拡大が進みやすいような費用保障の在り方 ・ 利用者へのサービス利用保障の在り方 <p>などについて、実態を踏まえた検討をさらに行っていく必要。</p> <p>○ 施設型・非施設型などいろいろある中で、病児・病後児は症状も多様であり、どうすれば、地域をあげて施設（病院）を中心に、最善のサービスの提供ができるのか、議論を深めていく必要。</p>
<p>○施設型と非施設型の役割</p>	<p>○ 利用率が低いという特質を考えると、施設型よりも非施設型がなじむという考え方もあるのではないか。</p> <p>○ 施設型が何十年と積み重ねられてきた領域であり、施設型か非施設型かという二者択一ではなく、両方がどのように連携していくのか、というのが現在の課題ではないか。</p> <p>小児科であれば、かかりつけ医のところに行くことも多く安心してできる。非施設型であれば、誰が来るのか分からない中でやることになる。補完的に非施設型も必要な場合もあると思う、むしろ小児科が併設で安心して赤字を出さずに取り組むことができるシステムが必要。</p> <p>○ NPO のような非施設型・病児・病後児保育については、小児科の診療所も限度があるので、それを補完するものとしては必要ではないか。ただし、システムや医師との連携、保育者のスキル、利用している親の本音など、検証が必要。</p> <p>○ すべての子どもを施設型で対応できるようにするのは難しく、非施設型と施設型との連携が不可欠ではないかと思う。</p>

<p>○安定的な運営の確保</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 病児・病後児という性質上、キャンセルが多く、稼働率が100%となることはない。稼働率が5割程度（あるいはそれ以下）という前提で、制度を設計するしかない。施設と施設を連携する、あるいは、広域でやるなど、考える必要がある。 ○ 公的資金の入り方としては、ある程度は成果に応じて支払われる仕組みとする必要があるのではないかと。また、非施設型については、クーポン・バウチャーのような形というのものもあるのではないかと。 ○ 行政が責任を取らないマッチングの仕組みであるファミリーサポートセンターで病児保育事業を行うのは、リスクマネジメントの観点から不適切。やるのであれば、医師との連携体制、専従コーディネーターの配備等、既存病児保育事業者との研修連携など、徹底すべき。
<p>○医師との連携</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 一般の保育園でも、慢性疾患の方、障害を持っている方に手当が必要であり、そのためには、嘱託医がもう少し関わることができるシステムが重要ではないかと。病児を扱う場合は、その上に協力医が必要。 ○ 小児科だけですべてやるという仕組みではなく、医療機関併設型の病児保育、保育所型の病児保育、体調不良児型など、それぞれの連携がうまく行けば、小児科だけに負担がかかるということはまずないのではないかと。 ○ 普段の健康管理の観点から、保育所との連携を考えないと、緊急時のみの対応を考えるのは難しいのではないかと。 ○ 非施設型との連携には、保育所併設型との連携での医師との連携が進むことが必要。保育所での医師との連携もままならない中では、現実的には難しい。 ○ 保育園型の利用率が低い理由としては、看護師が責任を持たされるため、看護師がやめてしまうことが要因としてある。「病児」「病後児」の区別は、その境目は誰にもわからず、意味がないのではないかと。

5 すべての子育て家庭に対する支援について

項目	論点及び意見
○一時預かり	<p>◆ 一時預かりサービスは、親のリフレッシュや冠婚葬祭、就労など様々なニーズがあり、これらのニーズに即して個人がサービスを選択して利用するもの。多様な主体（保育所、NPO等）方法（施設型、訪問型）により、サービスが提供されている。</p> <p>◆ 多様なニーズに対応することができる仕組み（実施責任、利用方式、給付方式等）を総合的にどのように設計するか。以下の点を踏まえ、検討。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 就労のための利用については、公的保育サービスの枠組みによる対応を検討 ・ 今後の需要の拡大が見込まれる中、受け皿も大きく拡大 ・ ファミリー・サポート・センター等、他の代替サービスの位置づけ <p>○ 一時預かりは、大体早くからの予約で埋まっていて、週1、2回で働く人の定期利用が優先となっている。リフレッシュ目的や急な利用では、なかなか預かってもらうことができない。</p> <p>○ お金をかけて預けることに抵抗がある家庭もまだまだある。地域の仲間と預けあう関係を子どもが小さいうちに築ける場、母親仲間を作れる場も必要。</p>
○すべての子育て家庭への支援	<p>○ ファミリー・サポート・センターやひろばの活動を通じ、心配な家庭が見つかることが増えてきているように感じる。市役所は敷居が高いと感じている家庭が多く、そのような家庭をどうフォローしていくかが課題。</p> <p>○ 地域の人たちは、グレーゾーンとなる部分を担っているのに、例えば行政や要保護家庭の支援ネットワークに対して情報提供しても、一緒に対等に関わるができない。関わっていくことができるような仕組み作りが必要。</p> <p>○ ファミリー・サポート・センターで車での送迎は、本来は認めていないが、現実には必要となる場合が多い。タクシーでは払えない家庭には厳しい。そのような隙間ができているということを理解いただきたい。</p> <p>○ ひろば型の拠点事業で働いている方については、扶養の範囲で働いている方がほとんど。ひろばにしてもファミリー・サポート・センターにしても、地域により活動の内容が少しばらつきがある。このため、様々なことを手を尽くして解決しようと思うと、人が足りないという状況。</p>

<p>○児童館について</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 国及び地方公共団体は、児童の健全育成に関する公的役割を担っている。 ◆ 家庭の機能の弱体化、地域のつながりの希薄化、子どもの安全に遊べる遊び場の減少等を背景に、子どもの内発的動機を尊重する自主的な遊びを通じた総合的な人格発達支援など、社会的支援の必要性が高まっている。 ◆ 遊びを通じた成長・人格発達支援を担うための施設として、児童館が位置づけられており、児童館においては、子どもの自主的な遊びを通じた健全育成を図るための事業とともに、地域の子育て家庭支援事業など、すべての子ども（留守家庭児童、不登校児童、発達障害のある子、被虐待児等）と保護者を対象に、多様な活動を担ってきている。 ◆ 遊びを通じた子どもの育成を基盤とした、児童館が担っていくべき機能や事業、そのために欠かせない職員の資質の向上を支援していくことを、新制度にどのように位置づけていくのか。 <p>○ 子どもを発達させる家庭の力と学校の中の人間関係の交流が途絶えていることがあるのではないか。子どもは仲間によって人間関係の社会性を身につけていくものであり、家庭と仲間と学校とどのようにサポートしていくのかということが、今のすべての子育て家庭に対する支援に必要。</p> <p>○ 子どもにとっての「遊び」は、子どもの健全育成、発達の観点からも不可欠。子ども達は遊びを通じて、友達との人間関係、地域との関わり方等を学ぶ。児童館はその拠点として、中高生まで含めたすべての子どもの育成をしている唯一の施設であり、地域の町医者のような機能を持つべき。</p> <p>○ 児童館が多彩な活動をしているが、いろいろと他の事業と重なりがある部分もある。一つにはそれぞれに調整をすることが考えられる。また、児童館に集約して、児童館にお金をつけてサービスを提供するということもあると思う。どういう仕組みがよいか。</p> <p>○ 児童館は他の様々な事業と重なりを持っている。それぞれの独自性を前面に出した協働も可能だが、できれば児童館に集約してやっていけば、予算面でも削減につながるのではないか。</p> <p>○ 例えば学童保育と児童館の棲み分けをどうしているのか。また、地域子育て支援センターという既にある事業との棲み分けをどうするのか。</p>
-----------------	--

- すべての児童館で学童保育ができることを目指したいと思う。また、子育て支援については、現在の助成金のスキームには当てはまらない子育て支援の事業を実施している児童館も8割に及ぶ。それらの事業もぜひ支援事業の一形態として統計数値の中にカウントをしてほしい。色々とところで事業をやれば、地域のニーズが吸収できるので、各事業との重複については、各児童館の特徴を出してしっかりやっていけばよい。
- これらの遊びを支える児童館の活動は様々であり、子育て支援も含め、地域における様々な機能を有している。このような多機能な機能を持つ児童館において必要なコーディネートができるような職員が確保されるために、必要な費用が確保される仕組みが必要。

- いろいろな取組をする拠点性、地域性、多機能性は、児童館にとって大変重要。
- 児童館においても、児童は受け身ではなく、積極的に活動の担い手としての学びを児童館を通じてしていただかないか。
- 中高生にとっても、遊び場は意外と少なく、自分たちの居場所と同時に、年下の子どもや赤ちゃんの面倒を見ることは、子どもの発達にとって有効なことである。

- 公立の児童館の費用は一般財源化したことにより、地方交付税に算定基礎に含まれているが、実際には首長の考え方により、自由に使えるものとなっている。したがって、地方で児童館のために必要な予算が、目に見える形で確保できるような助成の形があれば、ずいぶん違うのではないか。

- 運営費は人件費部分については民間・公立もともに一般財源化。民間の整備費への補助は残っている。全体の児童館の数は横ばいだが、民間委託や民営化という形で運営形態を民間に写している状況。児童館自体の全体の整備をどう考えるかという議論も必要。