

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

第26回社会保障審議会少子化対策特別部会

2009. 9. 1

「放課後児童クラブについて（2）」についての自治体の立場からの意見

委員：三鷹市長 清原慶子

*本日は、市議会第3回定例会本会議開会のため出席することができません。
標記について意見を提出いたしますので、よろしくお願いいたします。

○「2 放課後の子ども対策の基本的視点について」

すべての子どもの健全育成や安全の確保という視点からは、「放課後子ども教室」のような放課後の全児童を対象とした安全な居場所、様々な活動サービスの提供などを盛り込んだ「放課後子どもプラン」の推進は必要である。

ただ、現時点まで、「ただいま～!」、「おかえり～!」の挨拶からその日の活動が始まっている「放課後児童クラブ」は、両親就労世帯やひとり親世帯の子どもたちの生活の場、子どもたちの一時帰宅場所としての確かな存在意義をもっており、その機能について、保護者のニーズと期待は高いと感じている。

したがって、「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ありかたを作っていくことが現実的ではないかと考える。

○「3 量的拡大について」

「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と考える。

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だと思うし、三鷹市としてもこの方向で取り組みを進めている。

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。

「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。

○「4 質の確保」について

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と考える。たとえば、三鷹市の場合でも、ある小学校区で設置されている複数の「放課後児童クラブ」で、施設・設備的には類似しているにもかかわらず保護者の満足度が異なる場合がある。その要因には指導員の対応や取り組み方の差があると考えられる。そこで、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。特に、近年、発達障がい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。

とはいえ、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」の指導員となるために新たな有資格制度の導入というのは、一つの提案ではあると認識するが、現実的にはなかなか困難ではないかとも考えている。「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現実的ではないか。

○「5 人材確保について」

三鷹市では、「放課後児童クラブ」の運営に「指定管理者制度」を導入しているが、指定管理料の9割近くは人件費である。こうした中、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である。このことから、「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していただく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はかりやすくなる。

○「6 利用方式、利用者負担について」

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である。対象でないとさ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。

また、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ではないかと考える。

○「7 財源・費用負担について」

就労人口の減少に伴う就労者の確保という視点、それに伴う保護者の事情に応じつつ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はずである。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である。

○「8 放課後子どもプランの推進について」

「放課後児童クラブ」は、就労家庭の子どもの一時的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、「放課後児童クラブ」が「放課後子ども教室」のプログラムを活用したり、「放課後子ども教室」で「放課後児童クラブ」の専門性を持った指導員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だと思う。

そして、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と思う。

したがって、課題として、学校の校長をはじめとする教職員が、「放課後子どもクラブ」「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、「放課後子どもクラブ」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のである。

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である。

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

財団法人 こども未来財団

平成21年度 児童関連サービス調査研究等事業

調査概要

1 「放課後子ども教室」と「放課後児童クラブ」との「一体的実施」に関する調査研究

①実施状況調査

都道府県・政令指定都市・中核市・東京23区の放課後子どもプラン所管課129か所に対し、「一体的実施」「連携実施」の実施状況調査を実施。(平成21年5月1日現在)

②インタビュー・視察

放課後子ども教室と放課後児童クラブとの「一体的実施」「連携実施」事例の実際について、平成21年6月中旬から下旬にかけ、全国の5自治体において各2か所の事業現場でインタビュー・視察を実施。

2 クラブの適正規模に関する調査研究(平成21年末目途にとりまとめ(予定))

研究会委員

研究会座長	片岡 玲子	立正大学 心理学部 教授
研究会委員	植木 信一	県立新潟女子短期大学 准教授
	奥山 真紀子	国立成育医療センター こころの診療部長
	柏女 霊峰	淑徳大学 総合福祉学部 教授
	永井 智	立正大学 心理学部 講師
	西田 佳史	独立行政法人産業技術総合研究所 デジタルヒューマン研究センター人間行動理解チーム長
研究補助者	野中 賢治	児童健全育成推進財団 企画調査室長
	佐藤 晃子	東京大学大学院 教育学研究科博士課程
	高橋 誠	文京区柳町第二育成室 指導員
	渡部 博昭	児童健全育成推進財団 総務部・業務部 課長

「放課後子ども教室」と「放課後児童クラブ」との「一体的実施」に関する調査研究 (中間的取りまとめ)

※本「中間的とりまとめ」は、調査報告書の作成前に、研究会で中間的にまとめられた内容について、厚生労働省育成環境課が作成したものである。

全国における「一体的実施」「連携実施」の概況

- 1 「一体的実施」事例数:604件(全国の小学校(本校のみ)の2.8%(暫定値。)
(「放課後子どもプラン実施状況調査」における実施事例数569件(小学校区数に対する実施率2.6%))
- 2 「連携実施」事例数:1,205件(全国の小学校(本校のみ)の5.6%(暫定値。)
(「放課後子どもプラン実施状況調査」における実施事例数1,103件(小学校区数に対する実施率5.0%))
※「放課後子どもプラン実施状況調査」は、平成19年12月1日現在。

「一体的実施」「連携実施」を行う上での課題等(自治体回答例)

「一体的実施」や「連携実施」については、平成19年に調査した時点から、あまり増加していないが、「一体的実施」や「連携実施」を行う上での課題等について自治体より自由回答を求めたところ、以下のような両事業の「違い」を指摘する声が多かった。(主な回答内容を抜粋)

1. 事業の目的・対象・機能や指導の方向性の違い
 - ・事業の内容・目的が基本的に異なるため、一体的ないし連携して実施するには課題が多い。
 - ・両事業は指導者の役割、指導員の方向性に相違がある。
2. 開催日数の違い
 - ・両事業は開催日数や時間に相違がある。
3. 利用者負担の違い
 - ・児童クラブは、通常利用料を支払うが、子ども教室は無料であるため、一体的に実施する場合、子ども教室として参加する児童に係る費用負担を求めるのかという課題がある。

「一体的実施」の実際と課題(インタビュー・視察結果)

一体的実施事例の実際について、全国の5自治体において、各2カ所の事業現場でインタビュー・視察を行ったところ、放課後児童クラブとしてのサービス水準を維持する観点からの実際と課題は下記のとおり。

1. 放課後児童と一般児童の登録区分

放課後児童クラブ対象児童(以下、「放課後児童」)については、保護者が労働等により家庭にいないことから、クラブが責任を持って児童を預かり、登録上明確に区分した上で、家庭状況を踏まえた緊密な状況把握が必要と考えるが、そのような配慮がなされているのは2自治体にとどまっていた。

2. 放課後児童の登下室管理

放課後児童の登下室管理は、一般児童との登録区分がなされている場合には、連絡帳等に基づき、事前に登下室時刻の把握がされていたが、利用児童数の多さなどから必ずしも予定と実際の照合が行われていない印象があった。

3. 放課後児童へのおやつ提供

おやつは両方の児童に配慮し、提供していない自治体があった。また、放課後児童のみおやつの提供があるクラブでは、一般児童に配慮し、その帰宅後等、遅い時間(17時頃)に提供したりしていた。両方の児童に提供しているクラブもあった。

4. 施設状況

多くは学校併設型であり、安全面や、学校の余裕施設の利用により、子どもの活動範囲が広がるなどのメリットがある反面、スペースが狭く、机で占拠されて子どもがゆっくり過ごせない状況も見受けられた。放課後児童の専用室も実質的には専用室としての位置づけが形骸化している。全クラブで、静養のための専用スペースは確保されていなかった。

5. 指導員の状況と子どもとの関係

放課後児童クラブの担当が明確に固定化して決められている事例はほぼみられず、子ども一人ひとりに対して声かけを行い、きめ細かに状況把握を行うことは現実的には難しい状況も見受けられた。

6. 保護者との関係

児童の状況等に関する保護者との連絡等は、多くは連絡帳の交換によってなされていた、保護者会については10クラブ中2クラブしか組織されていなかった。

7. 学校、地域との関係

学校など地域連携に関して積極的な取り組みがみられるところもあり、学校との連携強化、児童の健全育成に対する地域住民の関心や参加を高めるという点で効果的であると考えられる。

8. その他

放課後児童クラブだけであると子どもの関係が固定化してしまうが、一般児童もいることで子どもの間の、交流の幅が広がるといったメリットを指摘するクラブもあった。

「放課後子どもプラン」における「放課後児童クラブ」対象児童へのサービス提供に係る原則及び留意事項

「放課後子ども教室」及び「放課後児童クラブ」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である「放課後子どもプラン」を実施するに当たっては、「放課後児童クラブ」の対象児童(以下「放課後児童」という。)に対し、「放課後児童クラブ」単独の事業における水準と同様のサービスを提供し、サービスの質の向上及び適正な運営の確保を図るため、下記1の原則を遵守し、また下記2の諸事項に特に留意すること。

1. 原則

「放課後子ども教室」及び「放課後児童クラブ」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である「放課後子どもプラン」において、放課後児童にサービスを提供するに当たっては、「放課後児童健全育成事業等実施要綱」(平成21年3月31日付20文科生第8119号・雇児発第0331038号「放課後子どもプラン推進事業の実施について」第二次改正 別添2)を適用し、また「放課後児童クラブガイドライン」(平成19年10月19日付雇児発第1019001号別紙)を参考にすること。

2. 特に留意すべき事項

「放課後子ども教室」及び「放課後児童クラブ」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においては、放課後児童とその他の児童(以下「一般児童」という。)が混在する場合が多いという特性に鑑み、そこにおける放課後児童へのサービス提供に関して、下記(1)から(5)の諸事項に特に留意すること。

なお、上記の特性を帯びた放課後児童クラブの活動については、児童館内に設置された放課後児童クラブにおいて長年にわたり多くの経験が蓄積されてきているので、それを十分参考にすること。

(1)適切な指導員の配置

放課後児童の健全育成を図る者(以下「放課後児童指導員」という。)を専任として配置すること。
放課後児童指導員は、次に掲げる活動を行うこと。

- ① 子どもの健康管理、出席確認をはじめとした安全の確保、情緒の安定を図ること。
- ② 遊びを通しての自主性、社会性、創造性を培うこと。
- 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、必要な援助を行うこと。
- 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こと。
- ⑤ 活動状況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こと。
- ⑥ 児童虐待の早期発見に努め、児童虐待等による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を図ること。
- 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こと。

放課後児童指導員は、上記の活動が可能となるように、十分な頻度と継続性をもって勤務すること。

(2)専用のスペースの確保

放課後児童のための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。

放課後児童のための専用の部屋または専用スペースは、放課後児童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。また、「放課後子ども教室」及び「放課後児童クラブ」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全体のための屋内施設は、月曜日から金曜日における平均的な数の出席児童(放課後児童及び一般児童)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。

また、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。

(3)出席確認をはじめとした放課後児童の安全の確保

放課後児童の出席を、出欠の予定と実際とを照合して確認すること等を通じて、それら児童の安全を確保すること。

そのためには、放課後児童と一般児童とを登録上区分し、放課後児童については、出欠の実際をより確実に把握するとともに、出欠予定の把握のために保護者とより密接な連絡と情報交換を図る仕組みを整備する必要がある。

(4)家庭との日常的な連絡や情報交換等の実施

放課後児童の活動状況について、連絡帳、お便り、保護者会、個人面談などを活用し、放課後児童の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こと。

そのためには、放課後児童と一般児童とを登録上区分し、放課後児童については、保護者とより密接な連絡と情報交換を図る仕組みを整備する必要がある。

(5)適切な時間帯でのおやつを提供

放課後児童には、適切な時間帯におやつを提供するか、あるいは自宅から持参したおやつを食べる場所を提供すること。一般児童のうち希望者についても、同様に提供することが望ましい。

そのためには、放課後児童と一般児童とを登録上区分し、放課後児童(及びおやつを希望する一般児童)については、出欠予定及び食品アレルギー等の情報を把握するために、保護者とより密接な連絡と情報交換を図る仕組みを整備する必要がある。

おやつを提供する適切な時間帯とは、午後3時頃ないし午後4時頃とする。