

第26回社会保障審議会 少子化対策特別部会	資料1-2
平成21年9月1日	

# 放課後児童クラブについて(2)

## 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、実施事業者に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していくべきこと、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)を发出するなど、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⑩b)

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⑩a)

併せて、プランにおける実施箇所数の目標達成だけではなく、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⑩c)

##### (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⑩c)

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⑩d)

## 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) 暮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<sup>44</sup>。
- ・ 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幅明示・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、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。

<sup>44</sup> 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の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<sup>45</sup>)
- ・ 「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」<sup>46</sup>の改正及び「次世代育成支援対策推進法」<sup>47</sup>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。

<sup>45</sup> 「平成20年度補正予算(第2号)」(平成21年1月27日)

<sup>46</sup> 「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)

<sup>47</sup> 「次世代育成支援対策推進法」(平成15年法律第120号)

## 「中期プログラム」の別添工程表で示された諸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	左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"> <li>・低年金・無年金者対策の推進</li> <li>・在職老齢年金制度の見直し</li> <li>・育児期間中の保険料免除 など</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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</li> <li>・就労する高齢者への年金支給停止の在り方</li> <li>・育児期間中の保険料免除の対象者の範囲</li> </ul>
医療・介護	<p>(医療)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・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</li> <li>・医師と看護師等との役割分担の推進</li> <li>・新技術、効率化への対応 など</li> </ul> <p>(介護)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・介護サービス基盤の強化、地域包括ケアの実現</li> <li>・介護従事者の確保・定着支援 など</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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」）</li> </ul>
少子化対策	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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</li> <li>・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</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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」）</li> </ul>

<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 〕

## 安心こども基金の拡充(1,500億円)

「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。

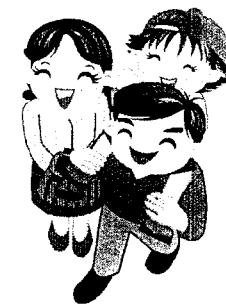
## 《実施方法》

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)



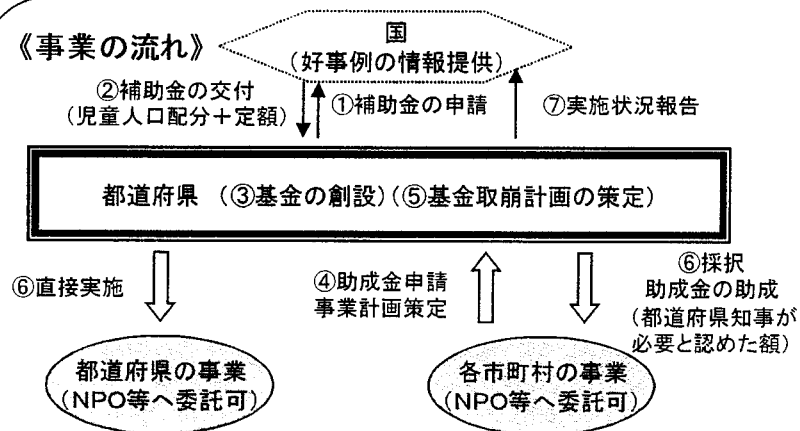
《対象事業》 都道府県又は市町村は、次に掲げる支援について、地域の実情に応じた創意工夫のある取組を実施する。

- 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を傾聴や育児・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》



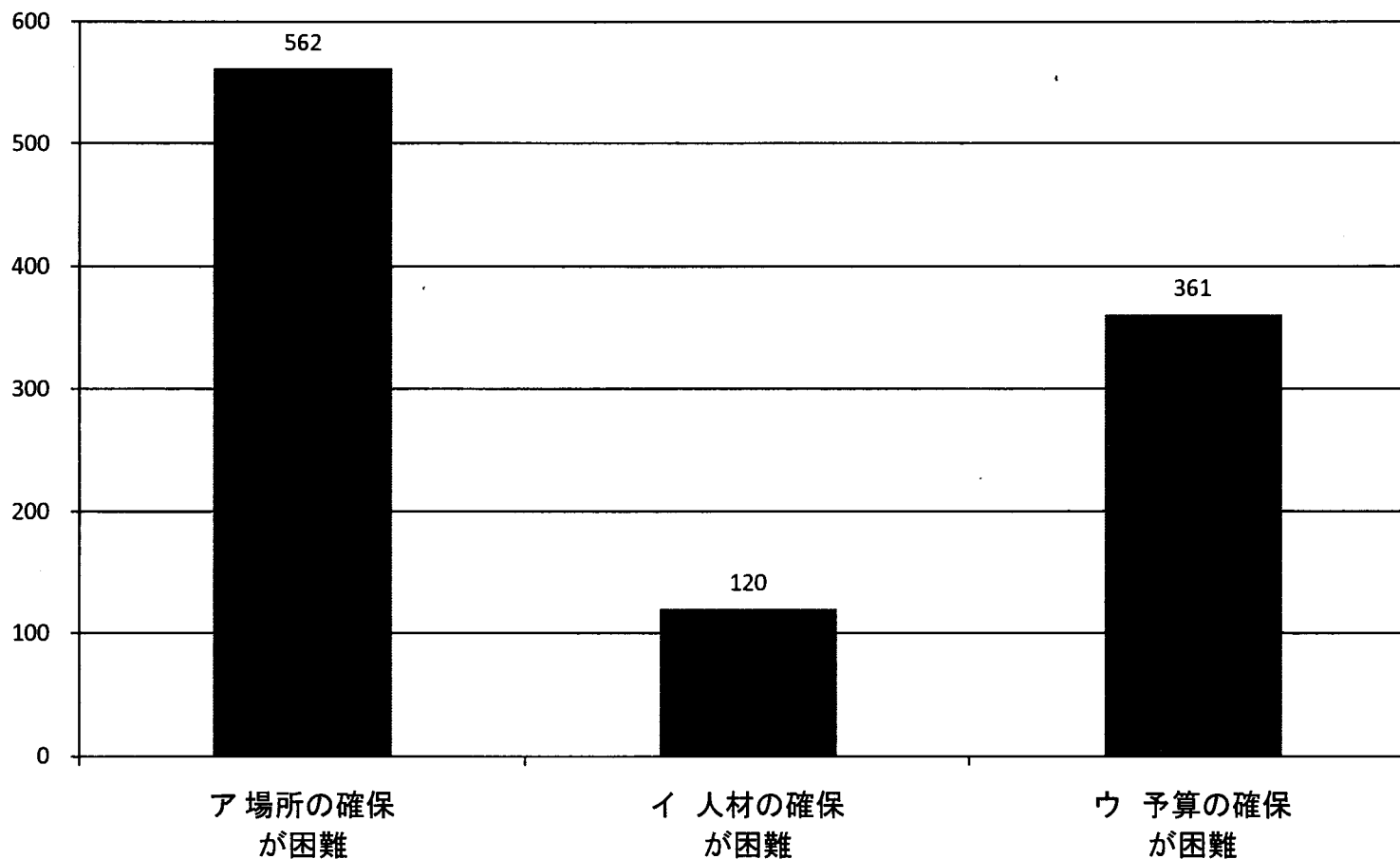
地域の  
子育て  
力の  
強化

## 《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、職員宿舍の設置等を含む。)

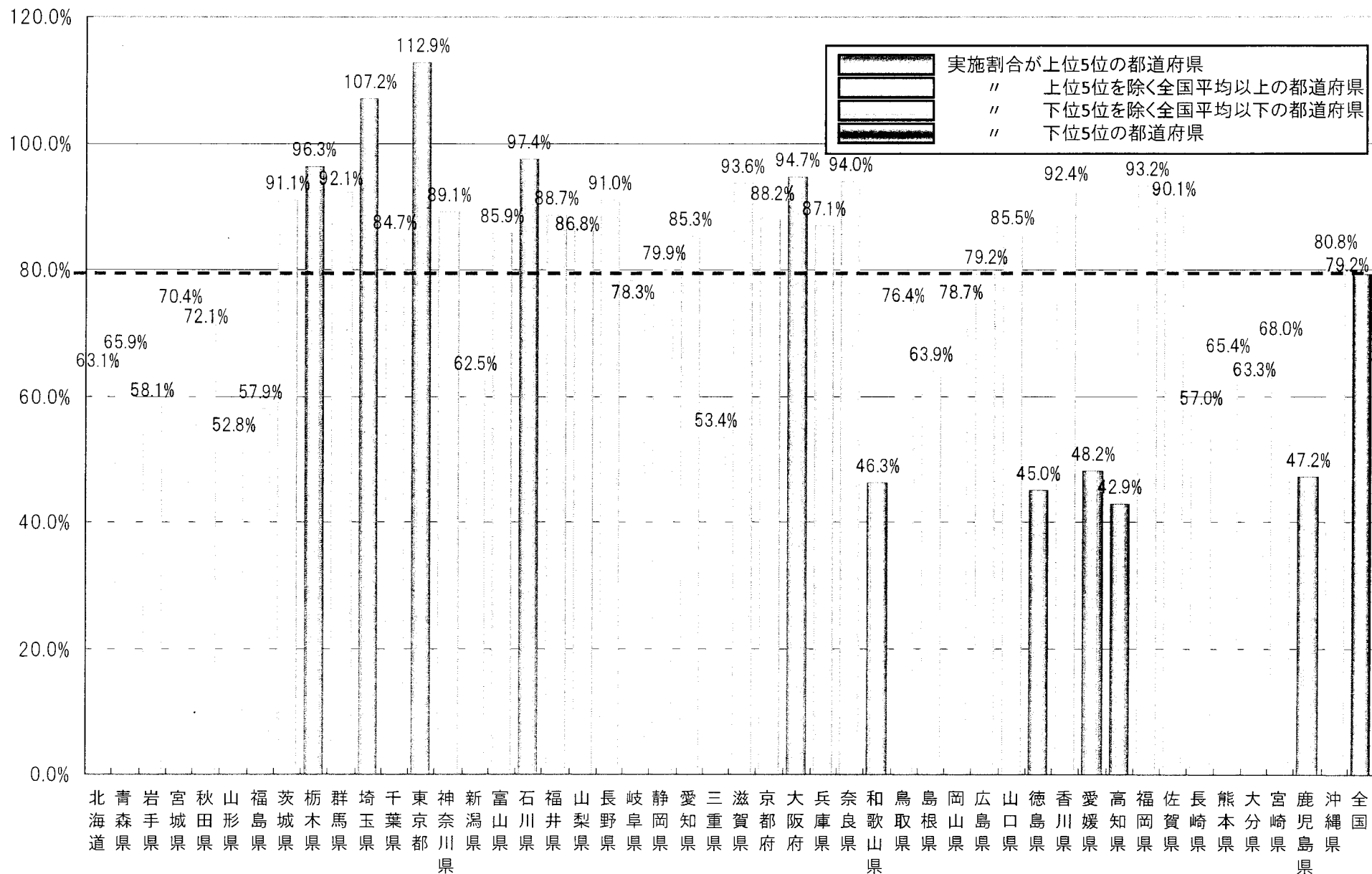
＜平成21年5月1日現在の71人以上クラブについて、その解消を図ることが困難な理由＞

解消が困難な理由(場所・人材・予算)の内訳別クラブ数



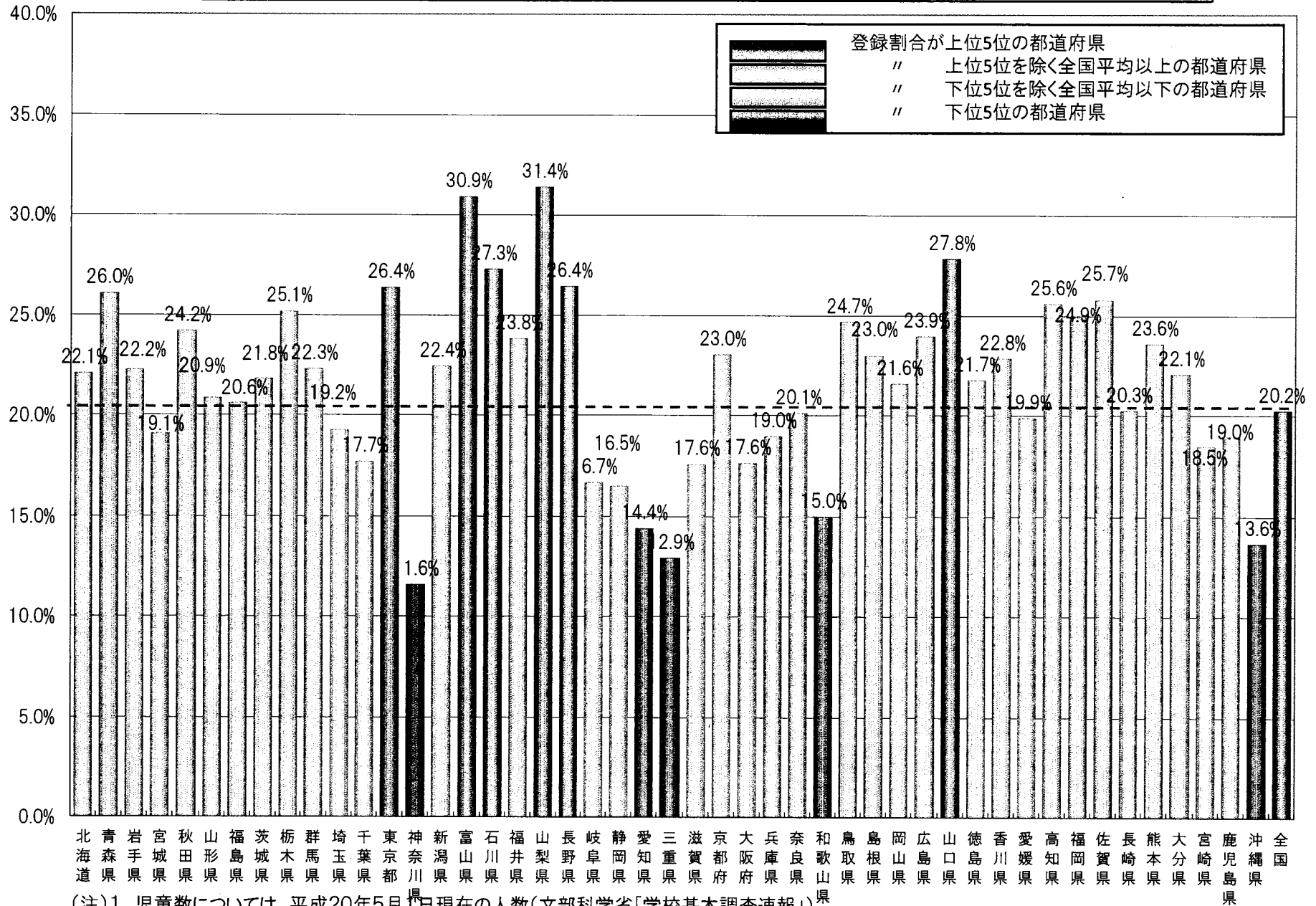
平成21年5月1日現在の71人以上クラブのうち、今年度中の解消が困難と回答したクラブについて、その理由について、場所等の確保が困難との回答があったのが、634(68%)となっており、これらクラブの理由別内訳を示したもの(複数回答)

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。