

少子化対策特別部会（第25回）

平成21年7月28日（火）

16:30～19:00

厚生労働省 共用第8会議室（6階）

議 事 次 第

○ 議 事

- 次世代育成支援のための新たな制度体系の設計について 等
- ・放課後児童クラブについて 等

[配付資料]

- 資料1 池本参考人提出資料
- 資料2 真田参考人提出資料
- 資料3 檜山参考人提出資料
- 資料4 柏女参考人提出資料
- 資料5 放課後児童クラブについて（1）
- 資料6 放課後児童クラブについて（1）（参考資料）

諸外国の放課後対策について

日本総研「初等教育に関する調査研究プロジェクト」より

2009年7月28日
社会保障審議会
少子化対策特別部会

池本美香
日本総合研究所主任研究員
E-mail: ikemoto.mika@jri.co.jp

次世代の国づくり

Copyright (C) 2009 The Japan Research Institute, Limited. All Rights Reserved.

目次

1. 調査対象国の放課後対策の特徴
(フランス/ドイツ/スウェーデン/フィンランド/イギリス/アメリカ/オーストラリア/韓国)
2. 日本の放課後対策に求められる視点
3. 日本の放課後対策で取り組むべき課題

●参考文献

日本総研・Business & Economic Review 2009年6月号

特集: 諸外国の放課後対策～学力低下と学童保育問題へのアプローチ

日本総研・初等教育に関する研究プロジェクト報告書

「諸外国の放課後対策」(2009年6月)

<http://www.jri.co.jp/thinktank/sohatsu/education/houkagop/index.html>

※今後、国内の事例調査も加えたプロジェクトの最終報告書を出版の予定(勁草書房より12月刊行予定)

次世代の国づくり

1. 調査対象国の放課後対策の特徴

■フランス(担当:松村祥子)

- ・2歳半～17歳までの子どもを対象にした余暇センター(centre de loisir)が水曜日・土曜日午前中・長期休暇中に対応。保育ママも利用されている。
- ・余暇センターの目的は、学校・家庭以外の集団生活の保障。宿題、学習、外国語教育などは対象外で、これらは学校で課外教育活動(accueil periscolaire)として提供されている。
- ・余暇センターは、毎年青少年スポーツ省の監査を受ける。
- ・施設規模は8～300人で、余暇指導員を6歳以上の子ども12人に対して1人配置。そのほか所長、清掃、給食などの要員を配置。
- ・指導員は国家資格。アーティスト等の仕事を兼務する指導員もいる。
- ・利用料金は保護者の所得比例。
- ・余暇センターのほかに、長期休暇中に自然環境の中で滞在型集団的余暇活動を実施する長期休暇センター(centre de vacances/sojour de vacances)がある。
- ・集団的余暇の保障として法律で「未成年者は公的権限と保護の下に両親の家から離れたところで、教育活動以外の集団的余暇を過ごすことができる」と記されている。

■ドイツ(担当:長谷川有紀子)

- ・法律で義務教育の年齢(14歳未満)の児童に保育の利用を保障。
- ・利用率は、施設55.5%、保育ママ等0.5%(6～7歳、2008年)。施設利用割合は、旧東ドイツ42.1%に対し、旧西ドイツ5.3%(6～10歳、2006年)。
- ・国の基準では、1グループ25人を超えてはいけない。(ハンブルク市州では、子ども11人までは職員1人、12人以上では職員2人、施設長には認可された社会教育者などの基準がある。)
- ・0～14歳までを一緒に預かる施設が増加。幼稚園が3歳未満と学童に拡張する人たち。背景には少子化による園児数の減少に加え、親の送迎の負担軽減、異年齢混合の教育的効果がある。
- ・学校併設型の学童保育も増える傾向。
- ・利用料は親の収入、子どもの数、保育時間などで異なる。
- ・学校が半日で昼食が出ないため、平日に学童保育が昼食を提供。
- ・子どもから高齢者まで利用できる交流型施設「多世代の家」、親たちが自主運営する施設(社員が会社の補助を受けて開設するケースなど)、楽器の演奏などを教える公立の音楽学校などユニークな取り組みがある。
- ・短時間正社員としてパートタイム勤務に移行でき、30日の長期休暇があり、とりわけ旧西ドイツでは学童保育を利用せずに家族と過ごすケースも多い。

■スウェーデン(担当:三枝麻由美)

- ・学童保育は、学童余暇センター(leisure-time centre)、家庭的保育(family daycare home)、10~12歳対象の開放型学童余暇センター(open leisure-time activity)からなる。
- ・社会サービスとして整備されてきたが、1998年に学校担当官庁の所管となった。学校と学童余暇センターは同一の理事会で運営され、学童余暇センターは学校の敷地内にあることがほとんど。
- ・学童余暇センターは、義務教育カリキュラムに沿って運営される。
- ・2001年には義務教育学校、保育学校、学童余暇センターの教員養成課程が統合された。
- ・法律により自治体には12歳までの子どもに学童保育を提供する義務がある。
- ・利用率は1990年35%(7~9歳)から2005年76%(6~9歳)に急増。(この間、家庭的保育は14%から1%に減少。)
- ・1グループの平均子ども数は30.6人、職員1人当たりの平均子ども数は18.6人(2005年)。(1990年の17.8人、8.3人から急増。)
- ・保育料について2002年に上限が設定された。(第1子で親の年収の2%など)

■フィンランド(担当:渡邊あや)

- ・2003年の基礎教育法、2004年の学童保育基準で制度化されたばかり。
- ・国家教育委員会が所管。従来は自治体の社会福祉局の管轄のもと、教会、地域スポーツ団体、NPO、保護者組織、地域組織などがサービスを提供してきた。
- ・フィンランドは学力世界一で注目されているが、一方で子どもの学校嫌いや社会的疎外などが問題視されている。学童保育の目的は、「子どもの情緒的発達を支援」「社会的疎外を排除し、社会的包摂を促進」「多様な活動に参加したり、落ち着いた環境の下でくつろいだりする」など、福祉的機能に対する期待が強い。
- ・規模や職員配置について国の基準はなく、自治体や現場の裁量が大きい。(乳幼児保育施設や学校についても国の基準はない。)
- ・対象は小学校1, 2年(日本の2, 3年生)、特別な支援を必要とする場合は9年生(日本の高校1年)まで。
- ・利用率は1年生48.0%、2年生27.3%(2008年度)。
- ・職員の雇用を安定させるため、学校の特別支援アシスタントと学童保育の指導員の職務を統合してフルタイムの職とすることなどが検討されている。

■イギリス

- ・15歳(障がい児は17歳)まで、保育を用意することが自治体に期待されている。
- ・5~7歳の利用率は、学童保育施設12%、家庭的保育4%、保育所1%(2008年)。
- ・国基準では、8歳未満について、1グループの規模が26人を超えてはいけないこと、担任を定めること、大人1人に3~7歳の子どもは8人までとすること、大人的人数は最低2人とすること、職員は犯罪歴等のチェックを受けることなどが定められている。
- ・8歳未満の子どもを1日2時間以上預かる場合、教育施設等の質をチェックする監査機関(Ofsted)への登録を義務付け。監査レポートはホームページで公表。
- ・保育料への補助は、15歳未満共通で税額控除の仕組み(所得制限あり)。
- ・2005年より拡大学校(Extended School)というコンセプトで、8~18時までの学童保育を含む様々なサービス(スポーツ・音楽などの活動機会、親に対するサポート、専門家のサービスへの取次ぎ、住民への施設開放や成人教育)を提供。2010年にすべての学校での実施を目指す。1998年から学習支援(Study Support)というコンセプトで、放課後活動の重要性について議論されてきた経緯。
- ・教育活動への企業の協力を促す組織(EBPO)が各地にあり、学校と企業をつなぐ。
- ・2008年に遊びに関する初の国家戦略(The Play Strategy)策定。遊べる道路づくり(Home Zone)、子どもの自転車講習制度(Bikeability)など交通政策も含めた議論。
- ・2005年に初の子どもコミッショナー任命。2007年に「子ども・学校・家族省」設置。障がいを持つ子ども、里親など社会的ケアを受けている子ども、才能のある子ども(Gifted and talented children)など、「すべての子ども」という視点。

■アメリカ(担当:岡元真希子)

- ・専業主婦の母親と暮らす子どもの割合は2割と低く、一方母子家庭が2割を超える。州法で親に子どもの保護・監督責任を定めているところも多く、保育ニーズが高い。
- ・放課後の過ごし方が社会的格差の原因の一つという認識から、政府としては貧困層の多い地域を対象とした放課後プログラムを中心に投資。そのほかは基本的に民間のサービスによる対応。
- ・子どもの犯罪、10代の妊娠の問題などから、放課後対策は中学生などより高い年齢まで検討されている。
- ・放課後活動の場所としては、6割が公立学校内で、その他教会、コミュニティセンター、私立学校、運営団体保有の建物が1割程度。
- ・全国放課後協会が放課後活動プログラムに対する認証を行っている。6歳以上の子どもの集団の基準としては、スタッフ一人当たりの子どもの数が10~15人、集団規模が30人を超えないこと、スタッフの研修時間の確保などが定められている。
- ・2002年の米國小児科学会・米国公衆衛生協会・全国保育保健安全センターの基準では、6~8歳の集団規模は20人まで、子ども10人にスタッフ1人、9~12歳は24人まで、子ども12人にスタッフ1人を目指すべき姿としている。

■オーストラリア(担当:臼田明子)

- ・保育制度が0~11,12歳児までを対象としており、学童保育は乳幼児保育と同様の仕組み。政府の担当は、教育・雇用・職場関係省の幼児教育・保育庁。
- ・利用率は6~8歳で17%(2008年)。家庭的保育利用者の23%、保育園利用児の5%を小学生が占める。
- ・基準は州ごとに異なるが、連邦政府が推奨する基準は、平常保育時は子ども15人にスタッフ1人、遠足時は子ども8人に1人、水泳時は子ども5人に1人などとなっている。
- ・サービス提供者は全国保育認定協議会に登録し、保育の質が調査されている。ただし、全国保育認定協議会のチェックが甘いという批判や、長期休暇中のサービスの質が低く利用者が少ないという問題がある。(保育園については格付けや罰金も検討されている。)
- ・子どもが家族以外の人とのつながりを広げることを奨励する観点から、政府がメンタリング・プログラムに補助を行っている。
- ・中学生以上の放課後対策として、自治体がユースセンターを設置。駅の近くやショッピングセンター内などで、12~18歳に無料の居場所を提供。

■韓国(担当:相馬直子)

- ・小学生低学年児童の放課後の過ごし方は、民間の塾が7割、放課後プログラムが1割。塾の利用は世帯所得100万ウォン未満4割に対して、100万ウォン以上7割と大きな格差。
- ・主な放課後プログラムは、保育園で行う放課後保育(12歳まで)と学校で行う放課後初等保育(低学年中心)。保育園(保健福祉家族部所管)と幼稚園(教育科学技術部)の縦割り構造が小学校にも継続されたかたち。
- ・放課後初等保育は、特技・適性教育、レベル別補充学習とあわせて、2006年より「放課後学校」として統合。開放化、多様化が進む。
- ・そのほかに、保健福祉家族部所管で、低所得家庭の児童と保護者を対象とする地域児童センター(18歳未満)、小4~中2対象の青少年放課後アカデミーがある。
- ・私教育費負担の節減、階層間・地域間の教育格差縮小、出生率の向上、離婚増に対する家族の解体予防などを目的に、前政権より家族政策の視点で放課後対策の充実を図る。

2. 日本の放課後対策に求められる視点

■人づくり

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づけられている。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)

■親に対する支援

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。

■社会的統合の視点

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。

3. 日本の放課後対策で取り組むべき課題

■学童保育の待機児童解消

所得に応じた保育料の徴収/幼稚園・認定こども園・保育所の活用
/家庭的保育の活用/企業による学童保育の設置促進

■放課後活動の充実

サービスの質に関する情報公開/職員の資格・処遇の引き上げ
/活動メニューの充実と対象年齢の拡大/放課後活動と学童保育の関係
/放課後活動に対する学校の関与/多様なニーズへの対応
/子ども・親の参画によるプログラムの充実
/企業との連携によるプログラムの充実

(その他、グループ規模・職員配置/長期休暇のあり方/安全性/まちづくり
/ゲーム・インターネット等の影響/商業主義の影響/宗教の影響など)

■親支援の充実

小学生の親のワーク・ライフ・バランス/小学生の親に対するサービスの充実

「教育福祉」の視点で、放課後対策と学校教育のあり方を総合的に議論すべき。

参考資料1 「情動の科学的解明と教育等への応用に関する検討会」報告
(2005年10月)より

■子どもの情動等に関してある程度明らかになっている知見

教育全体に関わる提言等:

「子どもの心の問題については、特に乳幼児・学童期の経験が重要であること、そして、学校教育についてみるならば、特に小学校までの教育が重要であることを示していると考えられる。」

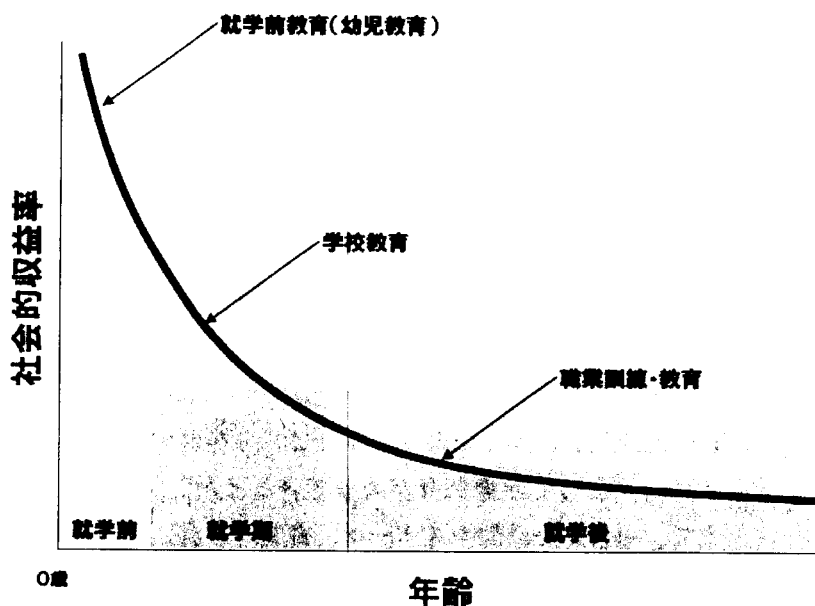
■今後の課題解決のために必要な方策

教育を含めた社会全体でのシステム作りについて:

「子どもの健全育成のためには、これまでも関係機関間での連携・協力が進められてきたが、これまで以上に官庁の縦割り、学問分野の縦割り、教育現場や臨床現場等の縦割り等を越えて、横断的な連携・協力体制の構築が必要であり、その各関係者を連携させるためのコーディネートをする機関や人材が必要である。」

参考資料2 「今後の幼児教育の振興方策に関する研究会」中間報告
(2009年5月)より

教育投資に対する
収益率のイメージ



(出典) Pedro Carneiro and James J. Heckman, "Human Capital Policy", in J. Heckman and A. Krueger. Inequality in America: What Role for Human Capital Policies, MIT Press, 2003 より一部省略

日本の放課後対策への示唆～「放課後子どもプラン」の課題

調査部 ビジネス戦略研究センター 池本 美香

1. 調査対象国の放課後対策の特徴

小学生の放課後対策に関する8カ国の報告をふまえ、日本の放課後対策の課題について考えてみたい。まず、各国の放課後対策の状況について簡単に確認しておく。

フランスでは、余暇センター (centre de loisir) が2歳半から17歳までの子どもの学校が休みの日 (水曜日、土曜日午前中、長期休暇中) に対応しており、水曜以外の平日は必要があれば保育ママが対応する。余暇センターの目的は、子どもに学校・家庭以外の集団生活を保障することであるため、宿題、学習、外国語教育などは活動の対象外であり、それらは別途学校での課外教育活動 (accueil periscolaire) として対応している。余暇センターは毎年、青少年スポーツ省の監査を受け、指導員は国家資格となっている。

ドイツでは、法律で義務教育の年齢 (14歳未満) の児童に保育の利用を保障しており、0歳から14歳までを一緒に預かる施設が増えているほか、子どもから高齢者まで利用できる交流型施設「多世代の家」、親たちが自主運営する施設、公的な教育施設で楽器の演奏などを教える音楽学校などユニークな取り組みがある。また、短時間正社員としてパートタイム勤務に移行でき、親にも30日の長期休暇があるため、とりわけ旧西ドイツでは学童保育を利用せずに、家族と過ごすケースも多い。

スウェーデンの学童保育 (leisure time center) は、社会サービスとして整備されてきたが、1998年に学校担当官庁の所管となり、職員養成制度も学校教員養成制度と統合された。法律により自治体には12歳までの子どもに学童保育を提供する義務が課されており、学童保育は学校のカリキュラムに沿って運営されている。9～12歳の子どもには、遊びを目的とする登録制ではないオープン余暇センターも整備されている。

フィンランドでは、学童保育が2003年の基礎教育法で制度化されたばかりで、国家教育委員会が所管している。学力世界一が注目されているが、一方で子どもの学校嫌いや社会的疎外などが問題視されており、学童保育の福祉的機能に対する期待が強い。指導員は関連機関や専門家等と連携・協力することが期待されており、保護者も参加して活動計画を策定している。

イギリスでは、「拡大学校 (extended school)」という概念で、学校において子ども、親、地域住民に対して様々なサービスを提供する方針が打ち出されており、その必須メニューとして学童保育が入っているほか、「学習支援 (study support)」という概念で、補習的な活動やスポーツ、音楽、手芸、外国語学習、ボランティアなどの機会を増やす方向にある。「個人に合った学び (personalised learning)」という考え方で、

障害を持つ子ども、貧困地域の子ども、社会的ケアを受けている子ども、特別な才能のある子どもなど、多様なニーズに対応して放課後対策を考える動きがあるほか、親に対する支援にも力を入れている。2007年には「子ども・学校・家族省」が設置され、教育・福祉の枠を超えて、子ども政策の充実が図られている。

アメリカでは、専業主婦の母親と暮らす子どもの割合が低く、かつ州法で親に子どもの保護・監督責任を定めているところが多いため、保育ニーズが高いことに加え、放課後の過ごし方が社会的格差の原因の一つとなっているという観点から、放課後対策の充実が図られている。基本的には民間のサービスによる対応が中心であるが、教育省としては、非行防止、教育の地域格差縮小などを目的に、貧困層の多い地域を対象としたプログラムを中心に投資している。子どもの犯罪、10代の妊娠の問題などもあり、青少年の健全育成に重点が置かれているため、放課後対策は中学生などより高い年齢までをカバーしている。

オーストラリアでは、保育の民営化が進んでおり、学童保育も乳幼児保育同様の仕組みで、サービス提供者は全国保育認定協議会に登録し、保育の質が調査されている。学童保育の形態では、日本の保育ママにあたるファミリー・デイ・ケア利用児の2割以上が小学生となっている。全国保育認定評議会の認証制度が甘いと批判されたり、長期休暇中のバケーション・ケアの質が低く利用者が少ないことなどが問題となっているほか、子どもが家族以外の人とのつながりを広げることを奨励する観点から、政府がメンタリング・プログラムに補助を行っている。

韓国では、小学校低学年児童の7割が塾に通っており、日本以上に受験が過熱している国で、私教育費負担の節減、階層間・地域間の教育格差縮小、出生率の向上、離婚増に対する家族解体の予防などを目的に、前政権より家族政策の視点で放課後対策の充実が図られている。乳幼児保育施設に12歳まで預けることができるほか、学校で質の高い多様なプログラムを提供して私教育のニーズを学校に吸収しようという動き、地域住民や親に対するプログラムの提供なども実施されている。

調査対象国では、スウェーデンやフランスのように、放課後に対して積極的な公的投資を行い、ある程度充実した制度が確立している国もあるが、それ以外のほとんどの国は、最近になって放課後対策の重要性が認識され、様々な取り組みが行われはじめたという段階である。取り組みのきっかけも、教育格差の拡大に対して貧困地域などへの対応に重点を置く国、子どもの能力向上の観点から放課後活動の充実に力を入れる国、少子化対策の観点から私教育費の負担軽減を目指す国、乳幼児期の保育制度改革の一環として学童保育が議論されている国、非行防止など青少年の健全育成の視点から放課後が注目されている国、社会的疎外の解消を重視する国など、多様な方面から放課後対策が注目されている。世界が目指すべき一つのモデルが提示されている状況にはないが、諸外国の政策論議や具体的な取り組みを参考としつつ、日本の放課

後対策の課題について以下考えてみたい。

2. 諸外国における教育に関する議論の動向

諸外国において放課後対策が重視される背景には、教育の議論のなされ方が、日本とは根本的なところで異なっていることがある。それは、第1に、教育がなぜ重要なのかという認識のレベルでの違い、第2に、教育の充実をどう図るかの具体的な方法のレベルでの違いである。

第1のレベルとして、諸外国では政府にとって教育がなぜ重要なのかについて、教育を社会保障の中核に位置付けるという動きが強まっている。例えば、フィンランドでは学業偏重の弊害から、教育に福祉の視点を取り入れる動きが見られたり、学童保育の目的のひとつに、社会的疎外を解消することが盛り込まれたりしている。スウェーデンでは、福祉を取り込んだ教育という概念で、教育担当官庁が学校と学童保育を一緒に所管する動きが見られた。イギリスでは、すべての子どもが能力を十分に伸ばせるようにすることが、政府にとっても、また子ども自身にとっても重要と考えられている。そして、その実現に向けて教育行政だけで対応するのではなく、様々な福祉行政との連携が効果的であると考えられ、また縦割り行政は制度の充実や事務の効率化にマイナスになるという問題意識から、官庁自体を統合して子ども・学校・家族省を設置している。このように、諸外国では「教育福祉」とでも言うべき新しい概念で、教育政策が議論されるようになったことで、従来福祉の範疇にあった放課後対策を含むかたちで、教育の在り方が議論されるようになってきている。

日本では、教育と社会保障・社会福祉が、文部科学省と厚生労働省において、全く別の事柄として、それぞれ独自に議論されており、教育は画一的に公平に提供され、それで問題が発生した場合には、事後的に社会保障の枠組みで支援する体制である。一方諸外国では、社会保障・社会福祉の充実という観点から教育が果たすべき役割が検討され、社会保障政策の一環として教育の重要性が高まっている。

第2のレベルとして、教育の充実をどう図るかの具体的な方法に関し、諸外国では、放課後対策と学校教育が同じ子どもの「教育福祉」を担う制度として、トータルに考えられ、例えば学校は学業、放課後は遊びや集団生活など、それぞれの立場で力を入れることによって、トータルで教育の充実を図るという方向性が明確である。

一方日本では、教育については文部科学省が公教育の範囲内で議論する傾向が強く、放課後の活動に関しては基本的に公教育の範囲外として、学童保育は厚生労働省が、塾などは経済産業省が所管し、縦割り行政のもと、それぞれが独自に検討される傾向が強い(注1)。学力低下の議論についても、文部科学省が学習指導要領の改訂等、公教育の範囲内で対応するのみで、学童保育も塾も学校同様、同じ子どもの教育にかかわる制度でありながら、制度間の連携はなく、それぞれの制度の役割分担は議論さ

れていない。文部科学省管轄外の制度も含めて、教育をどう充実していくのかといった戦略が見られない。

2008年7月に政府が発表した「5つの安心プラン」では、「放課後児童クラブ・放課後子ども教室の更なる一本化の方向での改善策の検討」を管轄する省庁として、内閣府、厚生労働省、文部科学省が挙げられている。ここでいう一本化とは、事務手続きを一本化することで放課後子どもプランの普及を図るものであるが、事務手続きの一本化だけで普及するかどうかは疑問である（注2）。事務手続きの一本化にとどまらず、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である。諸外国で、放課後子どもプランのように、二つの官庁が対等な立場で所管している制度は見当たらず、これらは「教育福祉」という新しい概念の制度として、事務手続きの一本化にとどまらず、担当官庁の一本化、もしくは主管する官庁を決めることなども検討すべきである。

例えば、スウェーデンでは、学校のカリキュラムに学童保育が含まれており、学校教員と学童保育職員の養成制度も統合された。共に小学生の人材育成を担っているにもかかわらず、教育と福祉の間の壁が厚く、それぞれに関わっている人が交流することなく対立さえしていることは、日本の人材育成にとって大きなマイナスである。将来的には、日本でも教育と福祉の分断を改め、人材育成に関する方向性をそれぞれの専門分野から議論して統一し、人材育成に関わる人々が連携できるように養成制度を統合することが期待される。

（注1）この点に関して広井氏は、教育を「人生前半の社会保障」と位置付け、日本では教育が「社会保障」の問題として、あるいはそれと一体のものとして論じられることがほとんどなかったと述べ、「タテマエとしての公教育」では形式的な“平等”が語られ、“ホンネとしての塾”では熾烈な競争と経済力が支配する」といったギャップあるいは二重構造を生んできたと指摘している（広井良典「持続可能な福祉社会」ちくま新書、2006年）。

（注2）厚生労働省所管の保育所と文部科学省所管の幼稚園をあわせた認定こども園が普及していないことも現在問題となっており、補助金の一本化などが進められている。

3. 日本の放課後対策に求められる視点

このように諸外国と比較して、日本では放課後対策の社会的意義について十分に議論されておらず、その結果、政策としても重要視されていないのが現状である。日本でも2007年に「放課後子どもプラン」が策定され、諸外国と同じように放課後対策に力が入れているように見えるが、そのきっかけは「子どもが犠牲となる犯罪・凶悪事件が相次いで発生し社会問題化したこと」であり、放課後子どもプランのキャッチフレーズは、「子どもの安全で健やかな活動場所の確保」である。日本ではまず安全な遊び場づくりの必要性が政策として取り上げられ、そこに女性の就労増に対応した学童保育の待機児童解消を組み合わせるかたちで、放課後子どもプランが打ち出さ

れたという経緯がある。このため、諸外国の放課後対策に関する議論と比較すると、日本では放課後対策が持つ様々な可能性や社会的意義、対策を講じないことによる様々なリスクについて、ほとんど議論されておらず、ただ子どもの安全な活動場所が増えればよいといった程度の対策にとどまっている。

そこで、日本の「放課後子どもプラン」の目的として、子どもの安全な活動場所の確保に加えて、以下のような視点を明確に打ち出すことが必要である。

(1) 人づくり

諸外国では、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。例えばイギリスでは、放課後活動を通じて自己肯定感、自信、チャレンジ精神、コミュニケーション能力、チームワーク、学習意欲、創造力などが得られ、学業にもプラスの効果があるという関係が意識され、教育の一環として放課後対策の充実が図られている。アメリカでは、放課後活動が学力や学習意欲の向上、感情コントロールや対人関係能力の向上などに効果があるという研究成果が報告されている。フィンランドでは、子どもの情緒的発達を支援することが学童保育の目的の第一に挙げられており、フランスでは教科偏重を回避する全人的市民教育、人間形成の活性化などを目的に学童保育（余暇センター）が公的に整備されてきた。

日本では、少子化・人口減少社会において、一人ひとりの能力向上がこれまで以上に期待される一方で、学力低下が問題になっており、それに対して学習指導要領の改訂や教員免許更新制の導入など、学校教育制度内での対応を進めている。しかし、諸外国のように、子どもの人間形成に関わることについては放課後対策の充実で対応し、それにより学校が学業に専念しやすくするなど、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という動きにはなっていない。放課後対策が安全な活動場所の提供程度にとらえられ、「人づくり」の視点が欠けているために、子どもが学童保育の大規模化でストレスを抱え、学校の授業に集中できなかつたり、親が抱える様々な問題が学校に持ち込まれ、精神疾患等で休職する教員が増えたりと、放課後対策の不備が学力低下の一因となっている（注3）。諸外国では、学校と放課後が、子どもにとってのワーク・ライフ・バランスのようにとらえられており、ライフ（放課後）の充実がなければワーク（学業）の充実が図れないという考え方があるが、日本の放課後対策も、「人づくり」という視点から、抜本的に見直す必要がある。

(2) 親に対する支援

諸外国の放課後対策は、日本の放課後子どもプランと比較して、親に対する支援にも力を入れていることがうかがえる。親に対する支援とは、仕事を持つ親が子どもを安心して預けられる場所があることと、親が抱える様々な問題に対応していくことの

二つである。

一つ目の預け先に関しては、諸外国では、12～14歳程度まで、保育（care）の概念で議論しているところが多く、かなり高い年齢まで、仕事を持つ親にとって預け先が確保できる体制がある。これに対して日本では、一般には「学童保育」という言葉が使用されているものの、厚生労働省は学童保育を「放課後児童クラブ」「放課後児童健全育成事業」と呼び、乳幼児期において使用している「保育」という言葉を小学生に対して使っておらず、対象年齢も10歳未満となっている。

スウェーデンでは12歳まで、自治体に対して学童保育の提供が義務付けられている。ドイツでは、義務教育修了（14歳未満）まで、学童保育を利用できることが法律に明記されている。イギリスでは、学童保育は一般に5歳から11歳であり、一部14歳まで対応しているところもあり、保育とその他の放課後活動は全く別のものであり、放課後活動だけで保育機能の代替はできないという考え方になっている。オーストラリアでは、学童保育が乳幼児保育と一体化した制度で、保育ママが12歳まで預かったり、保育所で小学生を預かったりしている。韓国も保育所で12歳まで保育されており、ドイツでも最近では14歳未満の子どもと一緒に預かる施設が増えている。フランスは、保育と放課後活動が一体化したかたちで、2歳半から17歳までの子どもが利用できる。

日本では、保育所の待機児童ゼロ作戦に学童保育が加えられるなど、小学生においても保育機能が必要であるという認識が高まりつつあるが、放課後子どもプランでは、親の就業支援という目的を明確に打ち出して、諸外国のように学童保育の対象年齢を引き上げることや、長期休暇中の保育の在り方などの見直しが必要である。

二つ目の親が抱える様々な問題への対応とは、貧困家庭の親などに対して、子どもの教育に親がどう関わるかについての情報を提供したり、就労支援を行ったり、医療・保健サービスなどに取り次いだりすることである。イギリスでは、「拡大学院」のコンセプトにおいて、子どもに対する保育と多様な放課後活動のメニューに加え、親に対するサポート、専門家のサービスへの迅速な取次ぎが挙げられており、子どもだけでなく親も支援していくことが明確に打ち出されている。韓国でも、地域児童センターが、親の就職活動を助けるなど、家族全体に対する支援を行っている。日本では乳幼児期において、昨今子育て支援の必要性が活発に議論されているが、小学生の親にも子育て支援は必要であり、現状では学校がその役割を担っているため、教員の多忙化の原因となっている。今後は放課後子どもプランに、子育て支援を明確に位置付けることを検討すべきである。

(3) 社会的統合

諸外国の放課後対策に見られるもう一つの視点に、社会的統合、ソーシャル・インクルージョン（social inclusion）がある。日本でも子どもの貧困や教育格差の拡大が

注目されるようになってきたが、諸外国ではいかに子どもの間の格差を縮小するか、社会から取り残される子どもをどうやってなくすか、といったことに対する関心が強く、社会的統合の視点から放課後対策がきめ細かく議論されている。

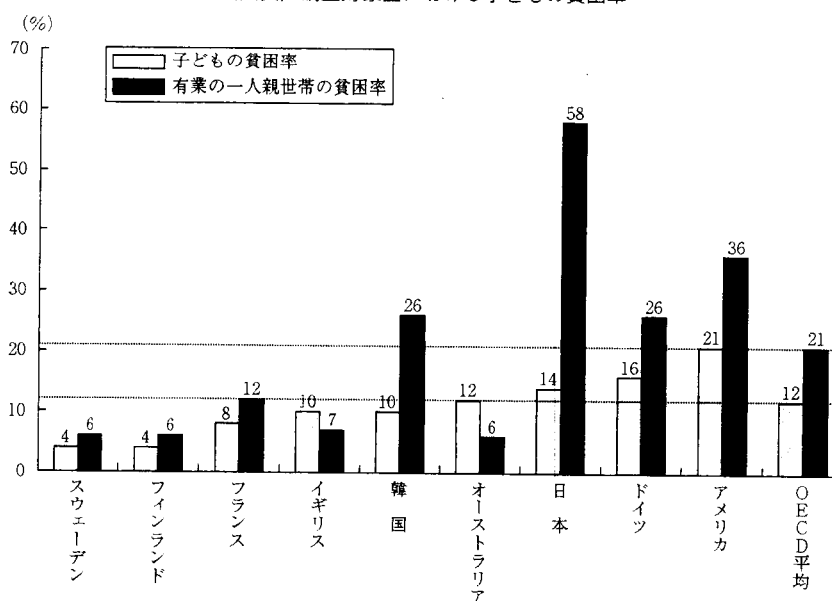
たとえば、フィンランドでは学童保育の目的として、社会的疎外を解消し、社会的統合を促進することが法律に明記されている。他の国では、社会的統合といった言葉が使用されていないものの、イギリスでは、不利な環境にある子どもに対する特別な支援の必要性が議論されており、家庭の所得や人種による格差の問題に加え、障害を持つ子どもの遊び場づくりの必要性や、里親や児童養護施設で社会的なケアを受けている子どもの学力が低いことが問題視されるなど、社会から取り残される子どもがないように、きめ細かな議論がなされている。アメリカや韓国でも、貧困家庭への対応が放課後対策において議論されている。

日本の放課後子どもプランは、そもそも「安全な活動場所の確保」を目的に導入された経緯もあり、諸外国のように放課後対策を通じて社会的統合を図るという視点が存在しない。そのため、経済的に余裕があり教育に関する情報を持つ家庭の子どもが、民間のサービスを利用するなどして放課後に豊かな体験の機会を持つ一方で、経済的にも情報にも恵まれない家庭の子どもにとっては十分な支援が得られず、放課後活動の格差が教育格差を一層拡大する可能性をはらんでいる。学童保育の保育料も、家庭の所得水準の差異が考慮されていない場合が多く、保育料が払えないために学童保育に通わない子どももいる。社会的統合の観点からは、例えば障害を持つ子どもは学童保育の利用が優先的に保障されるべきであるが、障害を持つ子どもの待機児童数はあまり減っていない。

日本の放課後対策で、社会的統合の視点を取り上げられないのは、諸外国と比較して日本は経済的に豊かであり、所得格差も小さく、放課後は基本的に家庭や地域に任せるべき問題という考え方があったためと思われる。しかし、OECDの子どもの貧困に関する統計では、日本の子どもの貧困率は1985年の11%から2005年には14%に高まっている。とくに、有業の一人親家庭の貧困率が58%と飛びぬけて高くなっており、子どもの貧困率はOECD平均を上回り、格差の問題に高い関心を持っているイギリスや韓国よりも高まっている（図表）。児童虐待相談対応件数も増え続けており、児童養護施設の子どもの数は増える傾向にある。さらに、最近の不況の影響も考慮すれば、これまでのように放課後を家庭や地域に頼ることは困難である。放課後子どもプランにおいては、諸外国同様、社会から取り残される子どもをなくすという、社会的統合を一つの目的としてしっかりと位置付けるべきである。

(注3) 日本では従来、教師が積極的に家庭を視野に入れた生徒指導を行ってきたが、不登校、児童虐待など複雑な問題が増え、教師だけでは対応が困難になってきたことから、1995年度からはスクールカウンセラーなど、教

(図表) 調査対象国における子どもの貧困率



(資料) OECD, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, 2008
 (注) 貧困率は所得分布の中央値の2分の1未満で生活する人の比率。2005年頃のデータ。

師とは異なる専門性を有する人材が学校の役割を応援する形で導入され、さらに2008年度からは文部科学省においてスクールソーシャルワーク活用事業が開始されている(文部科学省「スクールソーシャルワーカー実践活動事例集」2008年)。

4. 日本の放課後対策で取り組むべき課題

以上の三つの視点をふまえて、日本が放課後対策として取り組むべき課題について考えてみたい。

(1) 学童保育の待機児童解消

放課後対策のなかで緊急性が高いのは、学童保育の待機児童問題である。昨今の不況を背景に、母親が働きに出るケースが増え、学童保育の待機児童が一層増えることが予想される。保育所では、例えば東京都世田谷区で2009年4月に認可保育所に入れなかった子どもの数は1,554人で、前年比37%増と報告されている。政府は2008年10月の「生活対策」で打ち出した「安心子ども基金」により、学童保育を含めて待機児童解消を図るとしており、財源の充実が図られたことは評価できるが、限られた財源を有効に活用する工夫が必要である。

① 所得に応じた保育料の徴収

諸外国では、所得に連動した利用料負担となっている国が多いのに対し、日本の学

童保育では、約半数の自治体が生活保護世帯などに対して保育料の減免を行っているものの、保育料自体を認可保育所のように、家庭の所得別に設定しているところはほとんどない。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（注4）。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・質的充実にあてることができる。

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パ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。

②幼稚園・認定こども園・保育所の活用

日本では乳幼児期の制度と小学生の制度が分断されており、乳幼児期の施設で学童保育を行う例は少ない。これに対して、諸外国では、韓国が保育所で12歳までの子どもを預かったり、オーストラリアでは保育所利用者の5%が小学生であったり、ドイツでは少子化で子どもの数が減っていることもあり、乳児や小学生の保育に取り組む年齢拡大型の幼稚園が増えているとの報告があった。イギリスでも、乳幼児の保育施設に学童保育を設置するところがあり、兄弟を別々の施設に迎えに行く手間が省けるなどのメリットも指摘されている。

乳幼児の施設に学童保育を設置する方法には、子どもにとって就学前に慣れ親しんだ環境が最も安心できることや、年下の子どもの世話などを通じて自己肯定感が得られること、幼稚園・保育所等からスムーズに小学校に移行できるといった幼小接続の効果などのメリットがある。

とくに、幼稚園の預かり保育と学童保育を一体化すれば、幼稚園児にとっても小学生との貴重な交流の機会ができ、園児が帰ったあとの時間帯が学童保育の時間帯となることから、幼稚園の空間を活用できるというメリットもある。また、少子化で園児が減少する幼稚園にとって、ニーズが増えている学童保育を担うことには、経営上もプラスであると考えられる。2003年3月「次世代育成支援に関する当面の取組方針」（少子化対策推進関係閣僚会議決定）のなかで、「放課後児童クラブについて、幼稚園等の積極的な活用を含め、その充実を図る」とされたことを受け、2003年5月には、「幼稚園における放課後児童健全育成事業の実施について」と題する通知が文部科学省・厚生労働省から都道府県教育委員会等に対して出され、幼稚園を設置する学校法

人が学童保育を行う場合には、「附帯事業」として非課税扱いとなることが確認された。待機児童解消の観点からは、幼稚園の預かり保育の在り方や、認定こども園制度の子育て支援機能の議論のなかで、学童保育との一体化について積極的に検討すべきである。

③家庭的保育の活用

諸外国では、学童保育において家庭的保育が活用されているケースが多く見られた。日本では2009年3月に厚生労働省より「家庭的保育の在り方に関する検討会報告書」が出されているが、乳幼児のみを対象に議論されており、小学生の放課後に積極的に活用する議論は出ていない。しかし、子どもを他人に預けることについて、乳幼児より小学生の方が安全面などで不安が少ないこと、学校で集団生活をしている小学生にとって放課後少人数で過ごしたい場合があること、預かる側にとって、長時間乳幼児を預かるより短時間小学生を預かることの方が負担感が少ないことなどを考えれば、諸外国のように家庭的保育を小学生も活用できるようにしていくことを検討すべきである。

④企業による学童保育設置促進

イギリスでは企業が従業員のために保育施設を設置した場合に、その費用に関して税金や社会保険料が免除される仕組みがあり、ドイツでは同じ会社に勤める親たちが会社の補助を受けて施設を開くというケースがあるなど、諸外国では企業が従業員支援の一環として学童保育を設置する事例が見られる。日本でも、2003年の次世代育成支援対策推進法により、企業は従業員の子育て支援を期待されており、一定の要件の下、法人が事業所内託児施設を新設する場合に、法人税の優遇措置（割増償却）もある（注5）が、この対象となるのは乳幼児期であり、学童保育は想定されていない。企業が次世代育成支援の一環として学童保育にも取り組むことができるように、法人税優遇措置を学童保育にも広げることを検討すべきである。事業所内の学童保育には、親の職場に近いというメリットに加え、小学生が職場との接点を持つという教育的な効果も期待できる（注6）。

(2) 放課後活動の充実

次に、先に挙げた人づくり、社会的統合の観点から、放課後活動の内容を早急に見直す必要がある。

①サービスの質に関する情報公開

諸外国では、フランスやスウェーデンのように、自治体中心に学童保育が整備され

ている国がある一方で、イギリス、オーストラリア、アメリカなど、民間のサービスを積極的に活用している国があり、後者では、サービスを公的な機関がチェックする仕組みがあったり、民間サービスを利用しても公的な補助が受けられる仕組みがあるなどの工夫がなされている。

日本では、公的対応が十分でないことを背景に、民間企業による学童保育サービスが増えつつあるが、これらは全く自由にビジネスとして展開されており、公的な関与が全くないため、その質について不安があることや、高い利用料が負担できる家庭の子どもにも利用が限定されるという問題がある。日本でも待機児童解消の観点からは、民間企業等のサービスを積極的に活用していくことが期待されるが、その際、その安全性等をチェックする仕組みが必要である。日本ではこれまで、学童保育は自治体が整備することが多く、民営では保護者自らが設置する場合などが多かったため、質をチェックする仕組みがあまり必要なかったとも言える。しかし、そもそも学童保育の場合は、国の基準自体がないために、乳幼児期の認可保育所に相当する認可学童保育という概念自体がなく、ガイドラインは拘束力を持たない。保護者にとっては、学童保育があるかないかだけでなく、その質が極めて重要であり、今後は学童保育に対しても、乳幼児対象の認可外保育施設の質をチェックする仕組み程度は、最低でも早急に導入する必要がある。

施設に自治体に対する届出を義務付けたうえで、自治体のチェックを受け、自治体はその情報を公開する仕組みとし、当面は一定の基準を満たしているかがわかる認定制度とし、一定の期間を経た後は基準を満たしたものだけが運営できる仕組みとすることも考えられる。さらに、イギリスのように、各施設のチェック項目を、活動内容なども含めて増やし、インターネットですべての学童保育に関する監査レポートが読めるような仕組みにつなげていけば、質の改善につながることを期待できる。

前述の所得に応じた保育料補助のバウチャーは、この学童保育の質に関するチェックを受けた施設であれば、提供主体にかかわらず適用することで、民間ビジネス等の新規参入が促進されたり、満足できる学童保育がない場合に保護者が自ら作る可能性も高まるなど、待機児童の解消にもつながる。

なお、チェックの対象となる施設の範囲については、学童保育の場合、教育を目的とする施設との区別が難しいが、乳幼児対象の認可外保育施設では「少なくとも1日4時間以上、週5日、年間39週以上施設で親と離れることを常態としている場合は保育されているものと考えられる」となっており、教育中心のプログラムであっても積極的に学童保育とみなしてチェックの対象とすべきである。また、自治体の学童保育についても、自己評価として情報を公開すべきである。

②職員の資格・処遇の引上げ

人づくりの視点で放課後活動の充実を図るには、職員の質を高めていく必要がある。諸外国でも学童保育の職員の質が問題となっているが、フランスやスウェーデンでは、学童保育の指導員についての公的な資格制度があり、オーストラリアでは働きながら上位資格を取得していくのが慣例になっており、それをサポートする体制がある。日本でも、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である。

日本では学童保育に指定管理者制度が導入されたことで、職員が安心して長く働くことができず、職員の能力向上が一層困難になった。これに対し、フィンランドでは、学校の特別支援アシスタントと学童保育の指導員の職務を統合することで、フルタイムの安定した職にすることなども検討されており、スウェーデンでは、学童保育の職員が学校で音楽、スポーツなどの科目を受け持つことが増え、給与水準が高まったとの報告もされている。学童保育や児童館については、指定管理者制度の対象からはずすことも検討すべきであり、必要となる資格を明確にし、処遇を引き上げていくことで、雇用創出としての意義にも注目すべきである。

神奈川県藤沢市では、すべての学童保育が民間に委託されているが、個々の学童保育が職員を採用するのではなく、財団法人藤沢市青少年協会がほとんどの学童保育を運営しており、職員の採用や研修が一元化されている。この財団法人は藤沢市が青少年の健全育成を目的に95年に設立したもので、学童保育以外の事業も行っており、職員は転勤で経験を積むこともできる。藤沢市のように、複数の学童保育の運営を一元化する動きは、他の地域でも見られ、学童保育が民営化されても、職員の能力向上が図れる仕組みとして注目される（注7）。

③活動メニューの充実と対象年齢の拡大

日本は韓国同様、私費負担で行われている塾・おけいこごとの比重が高く、経済的に余裕のある家庭の子どもを中心に民間のサービスを利用する傾向にあるが、不況によりその余裕のない家庭が増えていることを考えれば、私教育として行われていた部分を公的にカバーしていく必要がある。とくに、学童保育が基本的に対象としていない小学校高学年以上では、放課後に行く場所のない子どもが多く、たとえ学童保育や学校開放などが高学年を対象としていても、活動内容が魅力的でないことなどから利用されないケースが多い。

諸外国では日本と比べて、公的に提供されている放課後活動のメニューが多様であり、かつ対象年齢の幅が広い。学童保育の指導員が引率して地域のスポーツクラブや

図書館などに日常的に出かけたり、園芸や動物の飼育、音楽や芸術活動、語学教室、職業体験、ボランティアなどのほか、長期休暇中の学童保育についても、日帰りの遠足やキャンプなどの工夫がなされており、かつその利用料が家庭の所得に配慮されているケースもある。

日本の放課後子どもプランは、単なる安全な場所の提供にとどまることなく、従来家庭や地域で行われてきた人材育成を担うという視点で、その内容の充実が求められ、とくに放課後に行く場所に困る小学校高学年以上の子どもや、低所得家庭の子どもの利用が促進されるような工夫が求められる。諸外国のように、学童保育の対象年齢を引き上げたり、低所得家庭の子どもの放課後活動の費用を補助することなどの検討も期待される。

なお、具体的なメニューとして、諸外国では子どもの心身の健康に配慮した取り組みにも力を入れている。一つは、オーストラリアや韓国のメンタリング制度で、日本でも広島市がメンター制度（注8）を導入しており、親や先生以外に継続的にかかわる人の存在により、学習意欲や積極性の向上、不登校の改善などの効果がある。もう一つは、肥満防止などの観点からの運動プログラムで、イギリスでは子どものスポーツ参加率を上げる目標を掲げ、オーストラリアでも政府の出資による放課後運動プログラムがある。日本でも、放課後対策としてメンタリングやスポーツに注目するなど、活動メニューの多様化を図るべきである。

④放課後活動と学童保育の関係

放課後活動と学童保育の関係において、諸外国では、子どもが自由にゆっくり過ごせる保育的な機能と、子どもに豊かな体験の機会を与える教育的な機能の両方が必要であるという考え方がベースとなっている。イギリスの「拡大学校」では学童保育を必須として、それとは別に放課後活動の充実を図ろうとしており、放課後活動のメニューの充実は、学童保育とあわせて利用されることにより、結果的に学童保育の質を高めることにもつながると考えられている。また、スウェーデンでは、親が働いていない子どもも含め低学年では4人に3人が学童保育を利用しており、放課後活動のメニューの充実が学童保育のなかで行われている。

一方日本では、どちらかといえば学童保育が優先され、放課後活動のメニューの充実に予算が回っていない。人づくりや社会的統合の観点からは、イギリスのように学童保育外のメニューを充実させ、それを学童保育利用の有無にかかわらず、すべての子どもが利用できるようにすることが望ましい。さらに、日本では昨今、親が働いていない子どもでも、専業主婦の孤立化、児童虐待の増加など、放課後を家庭だけに任せることが必ずしも適当でない。フランスやオーストラリアでは、子どもが親の束縛から離れる必要性も指摘されており、将来的には、親の就労の有無にかかわらずすべ

ての子どもに、スウェーデンのように保育機能と教育的機能を含む学童保育を提供していく方向も考えられる。

⑤放課後活動に対する学校の関与

諸外国では、学校が学童保育や放課後活動についても責任を持つケースがみられる。例えば、スウェーデンでは学校と学童保育は同一の理事会で運営されており、フィンランドでは学童保育を学校活動の一部とみなし、校長の監督下にあることを基礎教育法において規定することが議論されている。イギリスでは、Ofstedの学校評価が放課後活動も含めて総合的に行われ、教員には子どもの放課後活動に関心を持つことが期待されている。放課後活動の充実、成績の向上などを通じて学校の改善につながることから、学校が放課後対策にも積極的に関与する方向に向かっている。

この点、日本の放課後子どもプランは、市町村の教育委員会が主管部局とされているが、学童保育は福祉部局の担当であることなどから、学校や教員は学童保育に責任を持ったり、関心を払うことに積極的とはいえない。教員の多忙化が問題となるなか、放課後のことにまで関わりたくないという学校側の事情もあるが、諸外国のように放課後の充実がなければ学校運営が困難になることを十分に認識して、学校は放課後活動全般に対して、より積極的な責任を果たすべきである。日本でも一部の学校や教育委員会が放課後の補習活動に投資する動きなどもあるが、今後は学業に限定せず、より広い範囲の放課後の充実に向けて、学校が積極的に関与することが期待される。

⑥多様なニーズへの対応

活動メニューの多様化にあたっては、特別なニーズのある対象に対するプログラムの提供について考慮する必要がある。諸外国では、社会的統合の観点から、障害を持つ子どもの放課後に特別な関心が払われており、障害を持つ場合にはより高い年齢まで学童保育の対象としている国がある。家庭の所得により、放課後活動に格差が生じないように、スウェーデンやフランスでは基本的にすべての子どもに学童保育が保障されている。イギリスでは貧困地域の遊び場の充実を図るなどの動きがあるほか、特別な才能を持つ子どもが、貧困家庭などであってもその能力を十分に伸ばせる環境を与えるということを意識して、放課後対策のメニューを考える動きもある。

日本の放課後対策は、平均的な子どもをイメージしており、個別のニーズにきめ細かく対応するまでには至っていない。放課後児童クラブガイドラインでは、対象児童として、「特別支援学校の小学部の児童も加えることができる」という表現であり、「利用の希望がある場合は可能な限り受入れに努めること」となっており、不利な環境の子どもを積極的に支援しようという姿勢が感じられない。また、受け入れた場合に職員の配置が十分でないため、他の子どもへの配慮が不十分になるケースもある。

人材育成の面で困難なケースに優先的に対応するとともに、放課後対策の対象はすべての子どもであるという視点が重要である。

⑦子ども・親の参画によるプログラムの充実

諸外国では、放課後活動の充実に当たって、プログラム作りの際に、子どもや親の意見を聞くことが重視されている。例えば、イギリスでは、ニーズにあっていないサービスが最も無駄であるとの考え方から、学校でどのようなサービスを提供するかについて、子どもの意見を聞くことになっており、フィンランドでは学童保育の計画作りに親が参加している。子どもや親の意見を直接聞いて、希望にあったサービスを提供することで、プログラムの参加率が高まり、財政面での効率も向上する。また、子どもの意見が反映されることで、子どもが社会に参画しているという意識が生まれ、非行などが減ることも、放課後対策の意義として注目される。

放課後子どもプランの実施に当たっては、市町村に運営委員会を設置することとされているが、そのメンバーに子どもを加えることや、あるいは小学校ごとに「放課後子どもプラン検討会議」（仮称）を設けて、子どもが議論する場を設ければ、子どもにとっての教育的効果も期待できる。

⑧企業との連携によるプログラムの充実

諸外国ではプログラムの充実にあたって、地域の非営利団体、教会などの協力を得るケースが多いが、イギリスでは教育活動に貢献したい企業と、職業体験の場など企業に協力を期待する学校とをつなぐ機関があり、それにより企業と学校双方にとってメリットのあるプログラムが提供されている。次世代育成支援対策推進法は企業に対して、従業員の子育て支援に加え、地域の子育て支援活動に対する貢献を求めており、日本でも小学生の放課後プログラムの提供に企業が協力する可能性に注目すべきである。放課後子どもプランでは、活動プログラムの企画・策定等を行うコーディネーターを配置するとしているが、コーディネーターは企業等の資源を生かして、豊かな放課後プログラムを開発することに着目すべきである。

(3) 親支援の充実

親を支援するという観点からは、待機児童の解消に加えて、以下のような検討も早急に求められる。

①小学生の親のワーク・ライフ・バランス

諸外国では、アメリカのように専業主婦家庭が少なく、比較的労働時間も長いため、放課後対策の必要性が高い国もあれば、フランスやドイツのように平均的に労働時間

が短いために、放課後の保育があまり必要とされていない国など、親の労働環境が放課後対策の在り方に影響を及ぼしている。日本でも昨今、ワーク・ライフ・バランスが活発に議論されているものの、小学生の親を含めた議論はされていない。学童保育のニーズを抑えたり、親自身のストレスを軽減することなどにより家庭教育の充実を図る方向で、短時間正社員制度の普及、育児休業法の短時間勤務等の措置を小学校まで延長すること、長期休暇制度の普及など、小学生の親のワーク・ライフ・バランスを促進する方策を検討すべきである。

②小学生の親に対するサービスの充実

諸外国において親が放課後対策のなかにどう位置付けられているのかをみると、フランスやスウェーデンなどでは、放課後対策が子どもを対象に考えられているのに対して、イギリス、アメリカ、韓国などでは家族全体を対象として意識しているという違いがある。これは、家庭の問題の深刻さの度合いによると考えられ、子どもの貧困率が高いイギリス、アメリカ、韓国では、家庭の問題に対応しなければ、子どもだけに対応しても成果が得られないという事情があると推測される。前述の通り、日本の子どもの貧困率は、イギリス、韓国より高く、OECD平均を上回っていることを考慮すれば、日本においても小学生の放課後対策を、家族全体を対象とする時期に来ていると考えられる。

親に対するサービスとしては、一方的な講習会ばかりでなく、イギリスのファミリー・ラーニングのように親子と一緒にプログラムに参加する方法も、親が子どもに対する理解を深めたり、親自身が学ぶきっかけになる。親に対する情報を一元化してインターネットで提供するなど、親が正しい選択ができるように支援したり、どこに相談したらよいかわからない親を専門機関に取り次ぐことなども期待される。ダイレクトメールや広告なども含め、子どもの教育に関する情報が氾濫しているなかで、親に対する情報提供の在り方について議論が必要である。

(注4) この点については、高所得層から相応の保育料を徴収することで、現状の公費負担でも保育の質を落とすことなく、待機児童の解消が可能という試算を参考にした(鈴木亘「保育制度への市場原理導入の効果に関する厚生分析」一橋大学経済研究所世代間問題研究機構ディスカッションペーパーNo.373、2008年)。

(注5) 2007年4月1日から2011年3月31日までに新設される施設が対象。

(注6) 東京商工会議所「少子化対策予算の拡充と両立支援策の推進について」(2008年)では、「保育ママについては、中小企業の遊休スペースを使い、従業員だけでなく地域の子どもたちも受け入れ、場所を提供した中小企業へ助成がされるような枠組みを構築すべきである」としているが、これについても小学生の学童保育を含めて検討すべきである。

(注7) 全国学童保育連絡協議会によれば、学童保育の運営を一括して財団等に委託している事例としては、札幌市(財団法人青少年女性活動協会)、仙台市(財団法人ひとまち財団)、堺市(堺市教育スポーツ振興事業団)などがある。また、学童保育連絡協議会が自治体内の学童保育の大半を運営している地域もある(埼玉県上尾市、草加市、所沢市、鶴ヶ島市、坂戸市、飯能市、日高市、ふじみ野市、福岡県宗像市、春日市、筑紫野市、大阪府熊取町など)。

(注8) 広島市青少年メンター制度は、小中学生が対象で、メンターと呼ばれる人生経験豊富な大人が、子どもと1対1で定期的・継続的に交流することにより子どもの成長を支援する制度で、2004年に日本で初めて導入され注目を集めている。メンターとの交流は、原則として1年間、放課後や休日を利用して、週に1・2回、1回あたり2時間程度で、交流場所は、子どもの自宅や担当のメンター宅、近くの公民館や公園などが想定されている。メンター制度の利用に関する費用は無料で、メンターには、市から交流1回当たり600円が支払われる。

おわりに

小学生はこれまで比較的問題が少ないと考えられてきたが、不況の影響、育児休業の普及、母子家庭の増加などで学童保育のニーズが急速に高まっていること、子どもの貧困が話題となるなど、塾やおけいこごとの費用負担が困難な家庭が増えていることから、政策として小学生の放課後を論じる必要性が高まっている。単に少子化対策の観点から、乳幼児期の対策を講じるだけでなく、持続可能な成長のためには、人材育成の在り方全般についての見直しが求められている。

今回、諸外国の動向を調査するなかで、放課後に関わる政策が、実に幅広く、またきめ細かく検討されていることに驚かされた。例えば、諸外国では、日本同様、放課後を学校で過ごす傾向が強まっているものの、一方で学童保育の子どもが地域の施設などに日常的に出かける例が目立ち、長期休暇中は自然のなかで過ごすなどふだんの日とは異なる場所で過ごすことが大切にされている。放課後の学校化が進むイギリスでは、放課後を過ごす学校にふさわしい校庭のデザインが議論されたり(注9)、冒険遊び場など地域の遊び場を充実させる動き、歩行者優先の新しい道路の設計など、子どもの豊かな放課後を実現するための空間の在り方が活発に議論されている。ドイツでは、高齢者と子どもが一緒に利用し、地域の人も気軽に立ち寄れるような施設などがあつた。

また、日本の放課後子どもプランは「安全な活動場所の確保(注10)」を目指しているが、イギリスやオーストラリアのように内部の人間の安全性確保を目的に、採用の際に犯罪歴等をチェックするという議論はない。両国では、子どもが見るビデオなどに、子どもが見るうえで安全な内容かどうかを示すマークもつけられており、イギリスでは子どもの交通事故の問題に対して子どもの自転車教習制度が導入されたり、インターネットやテレビゲームの安全な利用などについても活発に議論されている。犯罪歴等までチェックされるのは、学校関係者によって子どもが殺される事件が起こるなど、安全に配慮せざるを得ない状況があるためであるが、日本でも昨今、学校教員や学童保育指導員による事件が起こっている(注11)。日本でも安全神話が崩壊しつつあり、またモータリゼーションやネット社会など、環境が大きく変わっていることへの対応が必要である。

諸外国の制度改革を後押ししている要因としては、他国との比較を通じて政策の見直しが行われたケースや、国内の事件を詳細に検証することにより現行制度の問題点

が明らかになり改革につながったケース、また政治家が現場の取り組みに感銘を受け、それを国レベルで実現したケースなどがみられた。イギリスでは政府が虐待事件に関する詳細なレポート作成を専門家に依頼し、そのレポートが子どもの政策を大きく変えるきっかけとなっており、マスコミではイギリスが子どもの福祉ランキングが最下位だったことを大きく取り上げていた。韓国はアメリカやイギリスの子どもの関連の政策を参考に、We Startという政策を導入していた。スウェーデンの保育と教育の統合は、現場の取り組みに感銘を受けた教育大臣が、首相になったことで実現された。

日本の学童保育は、これまで当事者による運動が制度を動かしてきた経緯があり、政府は運動が起こって初めて対応するというという後追いの動きに止まり、政府の対応の不足を塾・おけいごとなどの民間ビジネスが補ってきたが、今後は日本政府も、国際的な視点から日本の教育や子どもの状況を議論し、諸外国の政策に学ぶことや、国内で起こった事件や自治体の取り組みなどからも積極的に学び、制度改革のスピードを速めることが期待される。

(注9) 英国教育・科学省より「アウトドア・クラスルーム—遊びから環境教育までの校庭づくり」(IPA日本支部訳、公害対策技術同友会、1994年)という資料も刊行されている。

(注10) 学校の安全については、2001年の大阪教育大学教育学部附属池田小学校の事件以降、様々な取り組みがなされ、2004年には文部科学省が「学校安全緊急アピール—子どもの安全を守るために—」を出し、同年には安全・安心な居場所づくりとして放課後子ども教室の前身である「地域子ども教室推進事業」がスタートした。しかし、これらはいずれも外部からの不審者侵入への対応であり、放課後子ども教室は、PTA関係者、退職教員、大学生、企業などの協力を得て実施されているが、子どもと接する人物の安全性に特段の配慮がなされていない。

(注11) 文部科学省によれば、わいせつ行為により懲戒処分を受けた公立学校の教師は2007年度139人で、8年連続100人を超えている。また、学童保育指導員が学童保育で顔見知りの小学生の女児に対する強制わいせつ等の容疑で逮捕される事件なども報じられている(北國新聞2008年11月5日記事)。

(2009. 4. 23)

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けて開設を
 - ※ 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
少なくない学童保育で、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）の方々和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%		

資料2 学童保育についての「国の制度」は不十分

市町村は「利用の促進」だけ、最低基準がなくガイドラインだけ、財政措置は奨励的な補助金

<学童保育に関わる法令>

◆児童福祉法

[事業]

第6条の2第2項 この法律で、放課後児童健全育成事業とは、小学校に就学しているおおむね10歳未満の児童であつて、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事業をいう。

[放課後児童健全育成事業の利用の促進]

第21条の10 市町村は、児童の健全な育成に資するため、地域の実情に応じた放課後児童健全育成事業を行うとともに、当該市町村以外の放課後児童健全育成事業を行う者との連携を図る等により、第6条の2第2項に規定する児童の放課後児童健全育成事業の利用の促進に努めなければならない。

[放課後児童健全育成事業の開始等]

第34条の7 市町村、社会福祉法人その他の者は、社会福祉法の定めるところにより、放課後児童健全育成事業を行うことができる。

◆児童福祉法施行令

(放課後児童健全育成事業の実施基準)

第1条 児童福祉法(昭和22年法律第164号。以下「法」という。)第6条の2第2項に規定する放課後児童健全育成事業は、これを利用する児童の健全な育成が図られるよう、衛生及び安全が確保された設備を備える等により、適切な遊び及び生活の場を与えて実施されなければならない。

◆社会福祉法

第2条の3 次に掲げる事業を第2種社会福祉事業とする。

- 2 児童福祉法に規定する児童自立生活援助事業、放課後児童健全育成事業又は子育て短期支援事業、同法に規定する助産施設、保育所、児童厚生施設又は児童家庭支援センターを運営する事業及び児童の福祉の増進について相談に応ずる事業。

<その他に国が決めているもの>

- 放課後児童健全育成事業の実施要綱 (「放課後子どもプラン」実施要綱に組み込み)
- 「放課後児童クラブガイドライン」(2007年10月策定)
- 補助単価と補助要件
 - ・ 補助金は、「運営費」に対する補助金と、「施設整備費」に対する補助金がある
 - ・ 運営費に対する補助要件は、「児童数10人以上」「開設日数200日以上」「一日平均3時間以上開所。長期休暇期間は原則1日8時間以上開所」程度しかない。ただし、2010年度からは、「年間250日以上」「児童数70人以下」も補助要件となる。

資料3

厚生労働省の学童保育に対する方針と補助金

学童保育を2万4000か所に増やす、ガイドラインを策定して質的向上を図る

<2009年度の厚生労働省の学童保育に対する方針>

- 学童保育整備のスピードアップを図る → 2009年度中に1万6600か所を2万4000か所に
- 分離・分割促進のために、「71人以上」の学童保育に対する補助金は2010年度に打ち切り
- 親の就労に見合った開設促進のため、開設日数250日以下への補助金は2010年度に打ち切り

放課後児童健全育成事業の補助金額

- 総額 234億5300万円 (前年比47億5900万円増)
- 運営費補助 176億2200万円 (前年比14億9000万円増)
- 対象数 2万4153か所分 (前年比4153か所増)

放課後児童健全育成事業の補助単価 (補助率1/3)

	入所児童数	年間開設日数		
		250日 (基準開設日数)	290日の場合 (開設日数1日につき13,000円ずつ加算されます。300日が限度です)	特例分 (200日-249日) ※2010年度廃止
児童数 区分	10人～19人	995,000円	1,515,000円	なし
	20人～35人	1,630,000円	2,150,000円	1,651,000円
	36人～70人	2,426,000円	2,946,000円	
	71人以上※2010年度廃止	3,222,000円	3,742,000円	
長時間 開設加算	平日分	1日6時間を超え、かつ18時を越えて開設する場合 202,000円×18時を越える時間数 (前年比 3000円増)		
	長期休暇等分	1日8時間を超えて開設する場合 91,000円×1日8時間を超える時間数 (前年比 1000円増)		なし
		(4) 障害児受入推進事業 1クラブ当たり年額 1,421,000円×か所数		
都道府県 等分	放課後児童指導員等 資質向上事業費	都道府県・指定都市・中核市 1か所当たり 950,000円 (前年比50,000円減)		

(補助金交付要綱をもとに全国学童保育連絡協議会が作成)

*補助率1/3とは、上記の補助単価を、国と都道府県と市町村が1/3ずつ負担する。政令指定都市・中核市は、都道府県負担分がなく、2/3を負担する。

- 施設整備費 56億6800万円 (前年比33億400万円増)
 - (1) 創設費補助 (学童保育専用の施設の建設費) 補助単価2112万円
 - (2) 放課後子ども環境整備事業
 - ① 余裕教室等の既存施設改修費 (補助単価700万円)
 - ② 設備整備費 (補助単価100万円)
 - ③ 放課後児童クラブ障害児受入促進事業 (補助単価100万円)

資料4

実際の運営費と比べて少ない補助単価

1施設年間600万円程度で運営できると国が想定していることが大きな問題です 実際の運営費の平均は1施設年間1000万円以上

国の補助金の単価は、「児童数36-70人規模の学童保育なら年間600万円前後で運営できる」と想定して（開設日数290日程度）、その半額を補助するとされています（残りの半額は保護者負担を見込む）。この補助単価300万円の3分の1（約98万円）が国から出される補助金です（「補助率3分の1」）。残りは都道府県と市町村が3分の1ずつ負担します。

しかし、補助金が少ないために指導員の人件費が低く抑えられていることが多い父母会運営の学童保育でも、少なくとも年間1000万円以上の運営費がかかります（運営経費2000万円前後も少なくありません）。

2007年の実態調査では、市町村の平均補助金額は1施設年額430万円でした。保育料は月1万円程度で、合計年間1000万円の運営費となります。1000万円のうち、国から支出される金額はわずか98万円ですから、自治体の持ち出し分がかなりあります。これが、新設や分割をして適正規模にするうえでの大きな障害となっています。

600万円程度で運営できるという想定自体が、実態と大きくかけ離れており、大きな問題です。

学童保育の貧困な実態を底上げするためにも、国の補助単価を大幅に引き上げることと、国の補助率を高める必要があります。

<学童保育の補助金と負担割合> *厚生保険特別会計児童手当勘定の事業主拠出金から支出

- ・1施設にかかる運営経費が年間1000万円の場合の収入の内訳と負担割合は次の通りです。
 - ・児童数45人で計算（2007年度実態調査の平均児童数44.7人）
 - ・2007年度の国の補助単価は、293万円（児童数45人、開設日291日で計算）
 - ・2007年度実態調査で、1施設への平均補助額は430万円

補助金 43%	}	国の補助金 294万円	国負担分 98万円	国庫負担分 98万円
			都道府県負担分 98万円	都道府県負担分 98万円
			市町村負担分 98万円	
		市町村の上乗せ文 136万円		市町村負担分 234万円
保育料 56%	}	保育料収入 月額10,500円 児童数45人		保護者負担分 570万円

※政令市・中核市には、都道府県負担分も市が負担（332万円）

○国の補助単価を、非常勤職員賃金と謝礼金で計算していることが問題です 常勤の指導員が配置できる補助単価が必要です

2003年度の厚生労働省の学童保育の補助金の補助単価は次のように算定されています。

- 1 賃金（非常勤） 135万6000円（平日1日4500円、学校休業日1日6000円、年間281日）
- 2 諸謝金 117万8000円（平日1日3900円、学校休業日1日5200円、年間281日）
- 3 その他 47万1000円（教材費・図書費・消耗品・備品・通信費等）

* 1～3の合計の300万5,000円で1施設が運営できると計算し、その半額は保護者負担を見込むので、補助単価は150万2500円となっている。（児童数20人～35人規模）

資料5 保育料負担は運営主体で異なり、減免措置は少ない

*全国学童保育連絡協議会の「2007年 学童保育の実態調査」より

保育料は高くなる傾向にあり、運営主体によって大きく異なる

保育料をとる学童保育は増えています。約半数を占める公営の学童保育では、有料化がすすみ、おやつ代だけのところは2割程度に減りました。全体の9割の学童保育では保育料をとっています。2007年の調査の結果によると、月額保育料は以下の表のようになっています。月額5000円未満が減り、5000円～1万円が増えています。2003年調査と比べても、年々、保育料は高くなる傾向にあります。

保育料の決め方 () %

決め方	07年調査 (割合)
一律	943 (72.8)
学年別	230 (17.8)
所得別	83 (6.4)
その他	39 (3.0)
	1295 (100.0)

増える保育料負担

月額の保育料額	03年調査	07年調査
5000円未満	49.1%	41.8%
5000円～10000円未満	40.3%	46.4%
10000円～15000円未満	9.4%	10.1%
15000円～20000円未満	1.1%	1.7%
20000円以上	0.1%	0%

(注) 民営の場合、所得別には徴収できない

(注) 「保育料の決め方」は無作為抽出による個別調査結果

運営主体別でみた保育料の平均月額

運営形態	2003年調査	2007年調査
公営	4152円	4523円
公社・社協	8215円	6050円
運営委員会	9368円	9859円
父母会	10947円	9681円
法人・個人	8537円	6910円

(2007年実態調査の無作為抽出で行った「個別調査」の結果から)

<保育料の減免をしている市町村は半数>

自治体として保育料の「減免がある」は半数にとどまっています。減免がない学童保育では、母子家庭など切実に必要としている家庭が利用できない原因となっています。調査はしていませんが父母会の努力でわずかばかりの減免措置を行っているところもあります。

自治体として保育料の減免があるか(自治体数)()内は%

	2003年調査	2007年調査
減免がある	701 (36.1)	752 (50.7)
減免はない	1239 (63.9)	712 (48.0)
その他		20 (1.3)
合計	1940 (100.0)	1484 (100.0)

どのような減免措置か ()内は%

生活保護世帯	583 (77.5)
非課税世帯	325 (43.2)
弟妹入所家庭	286 (38.0)
高学年	16 (2.1)
その他	357 (47.5)

* ()内は「ある」と回答した752自治体との比率(%)

*「どのような減免措置か」の「その他」は、「準要保護世帯」「就学援助世帯」「母子父子家庭」「保護者の事故・病気家庭」「災害被災家庭」「出席日数に応じた減免」など。

資料6

子どもに責任を負っている指導員の仕事は重要

○指導員は次の仕事を行っています。

- (1) 子どもの健康管理・安全管理
- (2) 一人ひとりの子どもの生活の援助
- (3) 集団での安定した生活の維持
- (4) 遊びや活動、行事など生活全般を通しての成長への援助、働きかけ
- (5) 家庭との連携（子どもの状況把握、家庭との連絡・相談）
- (6) 学校との緊密な連携および地域の生活環境づくり

これらの仕事を通して、一人ひとりの子どもたちが学童保育を毎日の生活の場として受けとめ、よりどころとして実感できるようにすることが指導員の役割です。

仕事を円滑にすすめていくために、記録をとったり、指導員同士の打ち合わせや話し合いを持ったり、生活環境を整えたり、家庭や学校との連絡や保育に入る前の準備などの具体的な仕事・実務をおこなっています。

○子どもを迎える準備として次の仕事が欠かせません

- 出席簿や保育日誌、子どもに関する記録
 - 職員会議・打ち合わせ
 - おたよりの発行と連絡帳などの記載
 - おやつ準備
 - 子どもの生活を豊かにするための遊びや活動の研究
 - 一定の期間の保育計画の作成
 - 施設・設備・備品の維持管理と環境整備
 - 金銭管理（おやつ代・各種行事費など）と書類整理
 - 近隣・地域への対応、行政との連絡
 - 学習・研修
- （全国学童保育連絡協議会『テキスト 学童保育指導員の仕事』より）

厚生労働省の「放課後児童クラブガイドライン」(抜粋)

6 放課後児童指導員の役割

- (1) 放課後児童指導員は、以下について、留意のうえ、(2)に掲げる活動を行うこと。
①子どもの人権の尊重と子どもの個人差への配慮 ②体罰等、子どもに身体的・精神的苦痛を与える行為の禁止 ③保護者との対応・信頼関係の構築 ④個人情報の慎重な取扱いとプライバシーの保護 ⑤放課後児童指導員として資質の向上 ⑥事業の公共性の維持
- (2) 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、児童虐待等により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。

資料7

指導員の年間勤務時間と仕事内容

全国学童保育連絡協議会 2009年3月調査

●指導員は、少なくない地域で年間2000時間を超えて勤務している

グループ	自治体	実際の勤務時間数(平均)	平日の勤務時間数	平日の出勤時刻	一日保育の勤務時間
公立公営・正規職員配置	東京都A区	2082	8時間	9:30	8:80-17:15 9:30-18:15
	東京都B区	2085	8時間	9:30	8:80-17:15 9:30-18:15
公立公営・非正規職員配置	大阪府C市	1464	5時間10分	12:15	8:30-17:15
	広島県D市	1487	5時間30分	13:00	8:30-14:00 13:00-18:30
公設・社協委託(非正規職員)	兵庫県E市	1567	4時間15分	13:00	9:00-17:15 10-18:15
	埼玉県F市	1765	6時間30分	11:15	8:15-11:15非常勤 11:15-18:00正規
公設父母会等の運営	埼玉県G市(統一運営)	2190	8時間30分	10:00	8:00-16:00 10:00-18:00
	三重県H市	1775	4時間30分, 5時間, 6時間など	11:00, 12:00, 13:00など	
	大阪府I町(統一運営)	2134	7時間45分	10:00	8:30-16:30 10:30-18:30
	福岡県J市(統一運営)	2017	8時間	10:30	8:00-15:00 9:30-18:30
民設父母会等の運営	北海道K市	2115	6時間, 7時間, 8時間など	10:00, 11:00, 12:00など	
	神奈川県L市	2016	5時間, 6時間, 7時間, 8時間など	10:00, 11:00, 11:30など	
	愛知県M市	2002	6時間, 7時間, 8時間など	10:00, 10:30, 11:00など	
	兵庫県N市	1899	6.5時間など	11:00, 12:00, 13:00など	

(全国学童保育連絡協議会 2009年3月調査)

●子どもが学校から帰ってくる前に行っている仕事(多くが共通にしているもの)

①保育打ち合わせ(ミーティング・保育カンファレンス)、②今日の流れや仕事の確認、③おやつ準備(買い出し・食器洗い・お茶沸かし)、④掃除(トイレ・玄関・外回り)・洗濯(タオル等)、⑤おたより作成、⑥金銭管理(帳簿等)、⑦事務作業、⑧報告書作成、⑨父母会準備、⑩書類整理(児童票・行政提出書類・保険請求書類等)、⑪出席簿管理、⑫業務日誌つけ、⑬連絡(行政・学校・保護者など)、⑭行事の準備・打ち合わせ、⑮壁面装飾、⑯誕生カード作成など

●子どもが家庭に帰宅させてから行っている仕事(多くが共通にしているもの)

①出席簿の点検・確認、②業務日誌をつける、③その日の振り返り(職員同士で)、④気になった子どものことの情報共有、⑤その日のうちに保護者に連絡する必要性の確認と連絡、⑦明日の予定の確認と必要な準備、⑧清掃・片付け・ゴミ出し、⑨洗濯、⑩戸締まりなど

※1学童保育に、4人前後の複数指導員がチームを組んで仕事をしているため、頻繁な打ち合わせ、情報共有、役割分担などが毎日の仕事となる。

●夜や休日に行っている保護者との連絡・相談

夜や休日にどのような内容と頻度で保護者と連絡をとっているのか。調査回答者535人のうち、「連絡や相談を受けることがある」が266人だった。頻度・回数では、「年間数回」が20人、「月1~2回」80人、「月3~9回」47人、「月10回以上」13人だった。また、連絡・相談の時間は、5分程度のものから1時間以内のものが多く、なかには1時間を超える相談も受ける指導員もいた。内容は、「子ども同士のトラブルや友達関係」についてが65人と最も多く、「子どものケガ・事故・病気等」について記述している指導員が50人、「保護者から子どもについての相談」も45人があげている。その他、「父母会役員への連絡」「保護者同士のトラブル」についての相談などもあった。

資料8

勤務体制・職員数・働く条件の改善が急務です

○75%の指導員は、保育士または教諭などの資格を持っています

国には学童保育指導員についての公的な資格制度はまだありません。専門的な仕事に見合う公的な資格制度の創設が必要です。全国学童保育連絡協議会は、2003年6月に発表した提言「私たちが求める学童保育の設置・運営基準」で、独自の公的資格制度の必要性を提案しています。

○指導員の配置や勤務体制、待遇には課題が山積しています

- ・児童館事業との兼任、ローテーション、1人体制のところがあります。
- ・午後からの勤務で打ち合わせや準備の時間が保障されていないところがあります。
- ・運営形態を問わず不安定な雇用や劣悪な労働条件のもとで働いています。
- ・公立公営の学童保育では、圧倒的多くが非常勤・臨時・嘱託・パートの職員です。
- ・父母会などが雇用している指導員の労働条件は、自治体の補助金によって大きく左右されています。社会保険や退職金もない場合が多く、低賃金で不安定な雇用など劣悪な労働条件のもとで働いています。

◆半数の指導員は年収150万円未満（以下、全国学童保育連絡協議会の2007年実態調査より）
150万円未満（52.7%）、150万円以上300万円未満（38.3%）、300万円以上（9.0%）

◆勤続年数が増えても賃金はあがらない（53.3%）

◆指導員の待遇は依然として改善されていない

退職金がない（71.3%）／社会保険がない（37.5%）

一時金がない（58.0%）／時間外手当がない（35.4%）

◆指導員の総数は約6万4300人（2003年は約4万8000人）（ ）内は全体の比率

公営 正規職員：2600人（4.0%） 非正規職員：2万8400人（44.2%）

民間 正規職員：1万4500人（22.6%） 非正規職員：1万8800人（29.2%）

○厳しい勤務条件で退職する指導員が後をたちません(3年で半数が退職)

●国の補助単価を、非常勤職員賃金と謝礼金で計算していることが問題です 常勤の指導員が配置できる補助単価が必要です

2003年度の厚生労働省の学童保育の補助金の補助単価は次のように算定されています。

- 1 賃金（非常勤） 135万6000円（平日1日4500円、学校休業日1日6000円、年間281日）
- 2 諸謝金 117万8000円（平日1日3900円、学校休業日1日5200円、年間281日）
- 3 その他 47万1000円（教材費・図書費・消耗品・備品・通信費等）

* 1～3の合計の300万5,000円で1施設が運営できると計算し、その半額は保護者負担を見込むので、補助単価は150万2500円（児童数20-25人規模の場合）

○学童保育で「安心感のある安定した生活の場を確保」（「新待機児童ゼロ作戦」）するには、指導員に関わる5つの課題を解決する必要があります

- ① 指導員の仕事の確立
- ② 「専任、常時複数、常勤」配置という配置基準の確立とその財政的保障
- ③ 現実に指導員が安心して働き続けられるような労働条件の向上
- ④ 指導員の力量を向上させていくための研修の充実、研修体系の確立
- ⑤ 指導員を安定的に確保するための公的な資格制度の創設と養成機関の整備

資料 9

「放課後子どもプラン」は 学童保育を拡充する方向で推進を

○学童保育と「放課後子ども教室事業」は目的も内容も異なります

「放課後子どもプラン」については、学童保育と「放課後子ども教室」を「一体的あるいは連携」して推進すると言われてしていますが、二つの事業は目的も内容も実施方法もまったく異なるもので、「連携」はできても「一体化」はできません。

学童保育は、児童福祉法に位置づく事業で、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施設・事業です。働く親を持つ子どもたちにとっては「家庭に代わる毎日の生活の場」です。

一方、文部科学省は、「放課後子ども教室事業」は「基本的に、子どもが自由に出入りできる居場所づくり事業であり、『放課後児童健全育成事業』のように、児童の人数に応じた補助基準額は設定しない」「地域の方々と子どもたちとの活動を通して交流を深める地域ボランティア事業であり、生活の場を提供することを目的とした事業ではない」と説明しています。

パンフレット「あなたのまちの放課後対策を応援します」より

作成：文部科学省・厚生労働省 放課後子どもプラン連携推進室

Q 「放課後子どもプラン」を実施することにより、「放課後児童クラブ」の機能が低下するのではないのでしょうか？

A 上記のとおり、両事業の目的や性質は異なるものです。「放課後児童クラブ」は登録する児童の保護者からの一定の負担を求める代わりに、専門の指導員等による家庭代わりの手厚いケアがなされているものです。

本プランの実施にあたっては、「放課後児童クラブ」については、子どもの生活実態や保護者の就労形態に即した適切な運営確保の観点から、長期休暇も含めた必要な開設日数（250日以上）の実施、専門の指導員の配置や専用スペースの確保など現行水準と同様のサービスの提供をお願いします。

○「放課後子ども教室事業」は、週に1回～2回実施が大半です

2008年度の「放課後子ども教室事業」の実施か所数は約8700か所。しかも、多くのところが週1回程度の開催でした。この事業は、2004年度から実施している「地域子ども教室事業」を発展させたものですが、開催回数は週1回程度が大半です。

○同じ部屋で同じ職員が両方の事業を行う「一体化」は、学童保育の廃止と同じです 学童保育の目的・役割を果たすには、次のことが欠かせない要件です

- ① 働く親を持つ子どもたちの放課後（土曜・夏休み等は一日）には、「生活の場」が必要
- ② 家庭に代わる「生活の場」が必要な、毎日継続して利用する子どもたちがいること
- ③ 子どもたちが毎日過ごす専用施設（専用室）・専用設備があること
- ④ 子どもたちに継続的、安定的に毎日の生活を保障する専任指導員がいること

30人～40人の適正規模の学童保育（放課後児童クラブ）という「生活の拠点」があつて初めて、「放課後子ども教室事業」や児童館などを利用し、地域やクラスの子たちとも安心して遊べます。

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) 国が決められている「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。

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会場で実施して合計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つて、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、民立民営）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
民立民営	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。

II 調査結果のポイントと提言

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

学童保育において、こんにやく入りゼリーにより死亡するという事故が起きている。

市区町村調査から、① ケガ・事故の収集状況、報告状況 ② ケガ・事故情報の集計・分析、活用状況 ③ ヒヤリ・ハット事例の収集状況、施設調査からケガ・事故の記録状況を検討した。

<市区町村調査>

(1) ケガ・事故報告の延べ件数(2007年度)は12,832件、うち入院が179件

① 「施設からケガ・事故の報告を受けている」自治体は 88.4%であるが、「受けていない」(受付体制がない)が 18.6%。

受けていない施設があるのは、政令市 42.9%、区部 26.3%、その他市 22.3%、町村 13.8%。

② 「通院が必要なケガ・事故」が報告対象の自治体は 79.7%、

運営主体別にみると、公立公営 91.3%であるが、公立民営 67.9%、私立民営 30.3%。

③ 2007年度に、ケガ・事故の報告があった延べ件数は 12,832 件である。

運営主体別にみると、公立公営 8,158 件であるが、公立民営 4,320 件、私立民営 354 件。

④ 入院が 179 件 (1.4%)、このうち死亡は 1 件 (0.01%) である。

運営主体別では、公立公営 126 件であり、公立民営 42 件、私立民営 11 (死亡 1※) 件。

※ 河川で活動中、水難事故、入院後に死亡した。(1年生、男児)

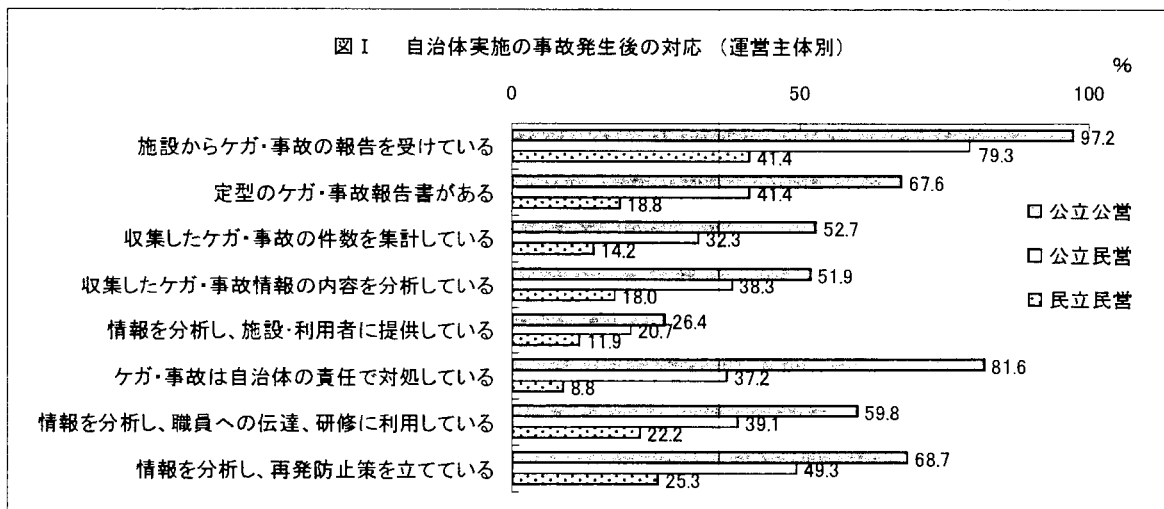
(2) 「件数を集計している」は半数未満

(図 I)

① 「施設から報告を受けている」を運営主体別にみると、公立公営 97.2%であるが、公立民営は 79.3%、私立民営は 41.4%にとどまり、公立と私立では市区町村の受付体制に差がみられる。

② 「定型のケガ・事故報告書がある」は 53.8%、運営主体別にみると、公立公営は 67.6%、公立民営は 41.4%、私立民営は 18.8%。

③ 「ケガ・事故の件数を集計している」は 42.5%にとどまり、「情報を分析し、施設・利用者に提供」は 23.6%にとどまる。情報集計・分析・提供に運営主体別で差がみられる。



(3) ヒヤリ・ハット事例を記録は低率、報告には公・民で格差

(表 I)

- ① 施設から自治体に報告されたヒヤリ・ハット事例件数 241 件 (2007 年度)。
- ② ヒヤリ・ハット事例を「自治体へ報告している」のは 25.1%であるが、その内訳は公立公営 29.0%、公立民営 17.3%、民立民営 6.1%であり、公・民で格差がみられる。

表 I ヒヤリ・ハット事例の記録・報告

	全体	公立公営	公立民営	民立民営
ヒヤリ・ハット事例を記録	26.1%	26.7%	20.3%	17.6%
自治体へ報告している	25.1%	29.0%	17.3%	6.1%
自治体への報告件数	241 (件)	162	76	3

<施設調査>

- ① 「ケガ・事故(通院が必要)を記録」は 82.8%(公立公営 91.3%、公立民営 79.7%、民立民営 82.4%)。
- ② 「自治体へ報告」は 67.7%にとどまる (公立公営 95.7%、公立民営 61.0%、民立民営 52.9%)。

結果のポイント

学童保育行政は市区町村間の差が大きく、情報収集や安全対策が不十分なところも少なくない。

施設の 8 割以上がケガ・事故を記録している。市区町村への報告は公営が 95.7%にのぼるが、民営は 60%前後にとどまり、市区町村の民営の情報の収集率が低く、実態を把握できていない。

小規模施設が多い民立民営などではケガ・事故の記録をしても、各施設が事故情報を収集することは難しく、情報収集には市区町村の関与が必要である。

ケガ・事故の情報を集計している市区町村は半数未満にとどまり、実態を把握していないことが明らかとなっている。また、報告を受けても検討、分析した情報を施設・利用者に提供し、共有化を図る取り組みをしている市区町村は 20%台にとどまる。情報を分析し、指導員の研修に利用したり、再発防止策を立てるまでに至っていない市区町村が多い。

情報の収集、分析、事故予防へむけて検討、情報の公開・共有化が極めて重要であるといえる。

[提言]

1. ケガ・事故を予防し、再発を防止するために、市区町村は運営形態の如何を問わず、ヒヤリ・ハット事例を含め事故情報を収集することが重要である。
2. 市区町村は、報告を受けたケガ・事故を集計し、その内容を分析して予防・再発防止策を検討したうえで、施設・利用者に公開し、情報の共有化を図る取り組みを進めることが望まれる。
3. その上で、子どもたちの安全の保障にむけて、科学的な分析が可能で、多くの自治体・施設が利用できる統一された事故報告フォーマットの検討を行う。
ケガ・事故防止のための施設・環境の具体的な要望を出すために、毎年、事例を収集・分析するシステムを作り、そのための責任を持つ対応部署の検討が重要である。
4. 現在、国民生活審議会の消費者安全に関する検討委員会において、消費者事故情報を収集・分析・発信するためのシステム構築が議論されており、事故情報データベースの構築、分析ネットワークの形成などについて検討されている。収集したデータを単に管理するだけではなく、可能な限り事故情報を開示し、再発防止につなげるシステムを作っていく必要がある。

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

2007 年度調査では、大規模化で指導員が一人ひとりの子どもを把握するのが困難になっている、子ども同士がお互いの名前を知らない状況となっていることが安全面で問題との意見があった。

市区町村調査から、ケガ・事件事例 4,632 件について、発生した時間、症状、状況、場所を、施設調査から、ケガ・事故防止や対応として考慮すべきこと、設備の状況などを検討した。

<市区町村調査>

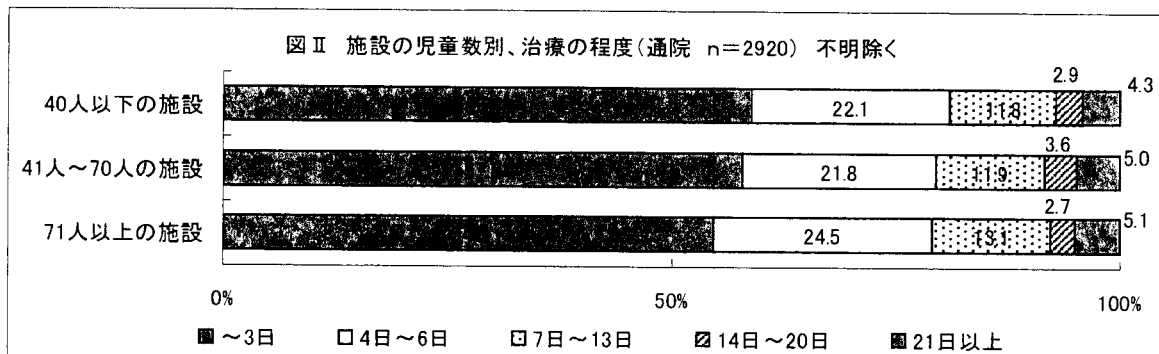
(1) 1 年生男児のケガ・事故が多く、15 時～17 時のケガ・事故が 6 割

- ① 性別（学年）は男児が多く 51.2%（うち、1 年生 39.7%、2 年生 30.7%）、女児は 29.7%である。
- ② ケガ・事故が発生した時間は「16 時」が 29.3%で最多、以下、「15 時」が 16.6%、「17 時」が 13.6%であり、各学年が施設に揃う時間帯の 15 時～17 時のケガ・事故が 59.5%を占める。

(2) 41 人以上の施設で、ケガ・事故は通院日数・入院日数が長期化の傾向

- ① 治療の程度は、「通院」が 77.4%（うち 3 日以内が 56.9%、3 週間以上 4.6%）、「入院」が 2.0%（うち、3 日以内 62.8%、7 日以上 25.6%）、「施設で治療」が 4.5%、不明は 17.9%である。
- ② 入院の症状は、「骨折・脱臼」が 59.3%と最多であり、「打撲・捻挫」は 27.5%である。通院は「打撲・捻挫」42.5%が多く、「骨折・脱臼」は 16.6%である。
- ③ 治療の程度は 40 人以下の施設では、通院の場合は「通院 3 日以内」が 58.9%と軽症の比率が高い（不明除く）。しかし、死亡事故（1 件）が起きている。（図Ⅱ）

「通院 7 日以上」は 41 人～70 人の施設は 20.5%、71 人以上の施設は 20.9%であり、40 人以下（19.0%）に比べて、通院、入院日数ともに日数が長い比率が高くなっている。



(3) 発生場所は「施設屋内」が 1,976 件で最多

- ① 発生場所別は「施設屋内」が 42.7%（1,976 件）と最多であり、ほぼ同数の「施設屋外」42.3%（1,958 件）が続く、その他は、「園外活動」5.1%（234 件）、「登所・帰宅」3.7%（170 件）。
- ② 屋内でのケガ・事故は「歩く」、「立ち上がる」などの動きにより「ぶつかる」「接触」、子ども同士で遊ぶ、ふざけるなどの「その他の遊び・行動」が 39.8%で最も多く、以下「球技」が 15.6%、「トラブル・けんか」は 8.4%であり屋外より 6.4 ポイント高い。
- ③ 「文具・工具・刃物」によるケガ・事故が 74 件あるが、狭く過密な施設内で、隣りに座っている子どもの鉛筆が刺さる、ケンカで鉛筆を刺したなどの鉛筆関連が 40 件と半数を超える。
- ④ トイレのドア、玄関や部屋のドアの開け閉めの際や、老朽化などに起因したケガ・事故もある。

(4) 耐震診断の実施状況は 34.7%にとどまり、運営主体によって差がある

「施設の建物の耐震診断を行っている」は 34.7%であるが、公立公営は 37.8%、公立民営は 29.4%、私立民営は 15.3%にとどまっている。

<施設調査>

- ① 「ケガ・事故の防止や対応の問題と感ずること」の上位は、「施設の狭さ」59.6%、「児童の過密・大規模化」48.5%、「指導員の人数不足」45.5%、「子どもに目が届かない」40.4%、「老朽化」35.4%、「設備の不具合」34.3%、「建物の構造・強度が不安定」28.3%である(複数回答)。
- ② 設備の状況では、「生活室」は99.0%あるが、以下、「調理スペース」77.8%、「専用トイレ」75.8%、「屋外の遊び場」61.6%にとどまり、「静養スペース」は8.1%である(複数回答)。
- ③ 「学童保育の安全確保のために必要だと考えていること」では、「適正な規模で整備」が77.8%あり、適正な規模としては1施設「40人以下」が81.0%、「70人以下」は6.3%(無回答12.7%)。

結果のポイント

学童保育施設は行動が活発かつ事故回避能力の未成熟な小学校低学年の子どもを中心とした生活の場であるが、ガイドライン⁷で望ましいとされる40人以下の施設は45.2%にとどまっている。

ケガ・事故は男児、特に1年生が多く、施設内で起こる事故をみると、「衝突・接触」によるものが多い。ケガ・事故による通院・入院日数が、41人以上の施設で長くなる傾向がある。また、子どもの人数の多くなる16時前後の時間帯にケガ・事故の発生が集中している。

施設現場では、このような学童保育施設の生活環境や設備の問題が子ども達のケガや事故にも影響しており、防止や対応の問題として考慮すべきと考えている。

大規模施設での治療日数が長期化する傾向は、安全を揺るがす問題として放置できない。

【提言】

1. 子どもが集団で生活する場であるので、空間・広さを確保し、安全・衛生面に配慮する。
さらに、耐震構造化、防火対策、防犯対策などの検討を行い、子どもの生活の場にふさわしい施設・設備となるよう整備し、子どもたちの安全を守る生活空間を確保することが必要である。
2. 学童保育には、年齢にふさわしい外遊びを豊かにするために屋外の空間も必要になる。
一方、トイレでのケガも多く、古い、臭い、数が不足などの問題があり増設と整備が必要である。
3. 異年齢の子どもが様々な活動をする学童保育においては、子ども同士が顔や名前等を覚えて交流しあえることが大切であり、1クラスあたりの子ども数の適正化が必要である。
子ども数の適正化は、防災防犯および感染症対策等の安全対策を機能させる際にも有効な要件となる。同一施設に複数のクラスを置く場合にもその点を十分に配慮した条件整備が必要となる。
4. 40人を超えると、指導員は一斉指導にならざるを得なくなる機会が多くなる。施設調査では40人以下の規模が望ましいとしており、生活する単位としての人数を40人までとする必要がある。
5. 待機児童対策として必要とする子どもが利用できるだけの施設数の増設は急務であるが、安易な大規模化は安全を揺るがす大きな問題が生じる危険性がある。子ども数の適正化は、指導員の人数や熟練度および子どもの年齢・心身の状況等複数の要素を加味して決定する必要がある。

⁷ 「放課後児童クラブガイドライン」(2007年10月 厚生労働省)

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が必要である

子どもの安全対策・危機管理は、現場で対応する指導員の対応によるところが大きいですが、2007年度調査では指導員の給与水準の低さ、労働条件、配置や資格基準の未整備が問題としてみられた。

施設調査から、指導員の配置状況、勤務状況、中途退職者について、市区町村調査から指導員の安全面に関する研修への取り組みについて検討した。

<施設調査>

(1) 指導員の配置は、非常勤の指導員が多い

指導員の配置（平日1施設あたり）は4.9人、うち常勤が2.3人、非常勤が2.8人である。

(2) 1年間の中途退職指導員は13.2%、非常勤の中途退職者が多い

1年間の中途退職者のうち、常勤指導員は8.5%であるのに対し、非常勤指導員は17.6%であり、3年目には50%台まで減る。

年間の中途退職者（2007年度）は公立公営では常勤指導員0.0%、非常勤指導員4.2%である。

私立民営は中途退職者が多く、常勤指導員は17.9%、非常勤指導員では71.0%である。

(3) ヒアリング調査では、「日替わり勤務では子どもの名前が覚えられない」の実態も

「新人指導員が子どものストレスのはげ口になっている」、「目が届かない」、「低賃金で指導員のなり手がいない」、「非常勤指導員の研修の機会が無い」などがあげられた。

<市区町村調査> 衛生管理などの安全面に関する指導員の研修・訓練は市区町村間に格差

表Ⅱ 安全面に関する指導員の研修・訓練 (%)

	東京都区部 n=19	政令市 n=14	その他市 n=506	町村 n=493
衛生管理	63.2	64.3	35.4	23.5
防犯対策	94.7	78.6	47.0	36.1
災害対策	89.5	78.6	39.5	32.7

結果のポイント

学童保育の指導員の過小配置や専門資格や研修の欠如が、子どもたちの安全に大きな影響を与えている。非常勤指導員が多い現状では、多様化する子どもと保護者ニーズへの対応の負担が増え、中途退職者の多さは子どもへの対応の面でも不安定さを増大させている。

【提言】

1. 学童保育では、一人ひとりの子どもに対する情緒面等での対応が必要とされる場面が少くない。安全面への配慮や事業の円滑な運営のためには、安全・安心に責任を持つ職員として、専任で常勤の指導員が常時複数配置されることが必要である。
2. 学童保育指導員の配置、雇用条件、研修制度を改善し、専門資格を作る。学童保育指導員の専門資格はないが、専門資格を作ることは指導員の置かれている現在の悪条件を改善する突破口となり、子どもたちにより充実した学童保育を提供するのに資することになる。
3. 指導員の研修・訓練の実施状況に差がみられるが、市区町村を越えた研修・訓練の仕組みを構築し格差の解消を図る必要がある。

4 条例・規則等において安全面の規定を設け、格差の解消にむけ財政支援を拡充する

学童保育は、その設立経緯や沿革の違い、市区町村により運営基準の規定や適用などが異なる。市区町村調査から、(1) 安全面に関し、衛生管理、防犯、防災、ケガ・事故の各項目について、条例・規則等で何らかの定めがあるか、また、実施している対策、(2) 中途退所児童数とその理由、市区町村調査と施設調査から、(3) ケガ・事故の防止や対応の問題として考慮すべきこと、(4) 安全確保のために必要と考えていること、について検討した。

<市区町村調査>

(1) -1 安全面に関する条例・規則等が未整備のままの運営

- ① 学童保育の安全面について、衛生管理、防犯、防災については「規定がない」がいずれも70%前後を占め、「内規」があるが各20%前後にとどまる。
- ② ケガ・事故について、「規定がない」が59.0%、「内規」があるは26.2%、「条例」は0.4%。
- ③ 「最大定員を決めている」54.6%(うち、40人以下55.4%、71人以上20.8%)、「いいえ」53.1%。

(1) -2 ケガ・事故や衛生管理対策など安全面の対応に運営主体の公・民で格差

表Ⅲ ケガ・事故や衛生管理対策など安全面の対応 (%)

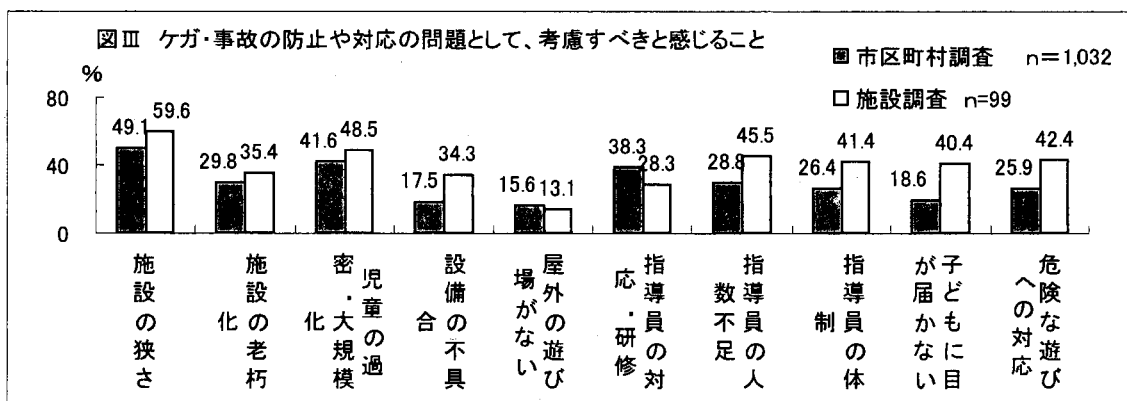
	公立公営 (n=632)	公立民営 (n=473)	民立民営 (n=261)
事故時の対応として、施設と連絡体制をとっている	97.9	85.8	52.5
ケガの応急処置を行えるよう指導員の研修を行っている	58.7	50.7	35.6
施設内の危険箇所の点検・修理を行っている	92.9	81.6	46.0
感染症や食中毒に関し、施設との連絡体制を整えている	88.9	84.6	68.2

(2) 中途退所する児童が38,915人にのぼる

- ① 中途退所者数の回答があった自治体 (n=784) では利用児童の13.7%が中途退所している。
- ② 市区町村把握の主な退所理由(複数回答)は、「保護者が退職」76.0%、「転居」69.5%、「学童になじめない」23.7%、「利用者間のトラブル」6.8%、「保育料金の滞納」3.6%。

(3) ケガ・事故の防止等で考慮すべきは、「施設の狭さ」「過密・大規模化」「指導員の対応・研修」

- ① 「施設の狭さ」49.1%、「施設の老朽化」29.8%、「設備の不具合」17.5%(図Ⅲ)。
- ② 「児童の過密・大規模化」41.6%。
- ③ 「指導員の対応・研修」38.3%、「人数不足」28.8%、「体制」26.4%。



<施設調査>

- (1) ケガ・事故の防止等で考慮すべきは、「施設の狭さ」「過密・大規模化」「指導員の人数不足」
- ① 「施設の狭さ」59.6%、「施設の老朽化」35.4%、「設備の不具合」34.3%(図Ⅲ)。
 - ② 「児童の過密・大規模化」48.5%。
 - ③ 「指導員の人数不足」45.5%、「体制」41.4%、「対応・研修」28.3%。
 - ④ 「危険な遊びへの対応」42.4%、「子どもに目が届かない」40.4%。
- (2) 安全確保のために必要なのは、「適正規模で整備」「生活室の広さ」「指導員研修」「予算の増額」
- ① 「適正な規模で整備」77.8%。
 - ② 「生活室の面積の拡充」75.8%。
 - ③ 「指導員の研修・資質向上」81.8%、「指導員の増員、勤務体制の改善」73.7%。
 - ④ 「安全・衛生対策の予算増額」69.7%、「安全衛生のマニュアル作成」62.6%。

結果のポイント

大半の自治体において学童保育の安全面での規定を設けていないことは、衛生管理、防犯、防災、ケガ・事故の安全面に対する関心の低さ、重要性の認識の欠如を物語っている。

市区町村の施設との連絡体制、指導員の研修や予算の計上などの安全面での関与に公立公営、公立民営、民立民営の運営形態により格差があるが、学童保育に通う全ての子どもが生命・身体等の安全を保障された保育環境を与えられるべきであることは当然である。

学童保育の生活空間において、最小限の安全すら脅かされている状況はすみやかに改善し、公的サービスとして学童保育行政を強化する必要がある。

[提言]

1. 運営形態の如何を問わず、安全面で十分な配慮と事故等防止のための体制作りをすべきである。
条例・規則等において安全面の規定を設けることが取り組みの第一歩である。
2. その上で具体的な安全基準・事故対応基準を国と自治体の責任で作成すべきである。
民立民営の場合であっても、学童保育は公共性の高い施設であるので、国と自治体が安全基準・事故対応基準の作成に関与するべきである。
3. 待機児童が多数いる一方で、年度途中で退所する児童(38,915人)はそれを上回っている。保育所より短い保育時間への延長対応など、就労支援の観点からも内容拡充の検討が必要である。
4. 運営主体や市区町村による施策や運営状況にある格差を是正し、サービスの質の拡充のために、国と自治体は学童保育施設最低基準として、立地・設備・保守管理などの体制を作る必要がある。その際、必要とする子どもが利用できるだけの施設数の増加が急務であり、質の確保に関しても安全・衛生面に加えて、多様な子どもの生活ニーズに対応する静養室の設置やバリアフリー化なども推進されなければならない。
5. すべての市区町村が学童保育行政を十分に機能させるには、都道府県や国全体として、財政、人材、情報収集・開示への取り組みへの支援が不可欠である。そのためには予算の確保、行政の関与の見直しが必要であり、一定規模の公費投入が必要となる。

5 災害共済給付制度を学童保育にも適用する

2007年度の調査では施設が保護者から事故発生時の免責の同意や、施設の責任範囲を保険の補償範囲に限定する旨の誓約書をとったりする事例がみられた。

市区町村調査から保険の加入状況の把握、保険の補償範囲について、施設調査から保険の請求状況、請求しなかった理由について検討した。

<市区町村調査>

(1) 市区町村が子どもの傷害保険の加入状況を把握していないケースも

- ① 「子どもは全員が傷害保険に加入している」が91.1%。
- ② 市区町村が「加入を把握していない」ケースが6.9%、「加入していない」が4.7%ある。
- ③ 「市区町村が斡旋している傷害保険がある」は35.3%。
掛け金は「1,000円未満」が43.4%、「2,000円以上」12.6%である。
- ④ 死亡時の保険金は「500万円以下」45.0%、「2,000万円以上」33.2%と自治体により大きな差。
- ⑤ 保険の補償範囲は「施設内活動中」92.6%、「施設外活動中」82.1%、「施設への往復途中」75.3%であり、学童保育の園外活動や施設への往復を保障できていないなどの問題がみられる。

<施設調査>

- ① 「ケガが発生したが、傷害保険を請求しなかったケースがある」は40.4%である。
- ② 保険を請求しなかった件数は181件（件数の回答があった29施設の合計）である。
※その主な理由：保険を請求するほどではなかった、通院が4回以上にならなかった、請求の要件に満たなかった、利用者が請求しない、書類の提出がなかった、など。

結果のポイント

行動が活発な小学生には、日常の学童保育下においてケガや事故は起こるものであり、もし施設側が事故発生による責任追及を恐れて子どもたちの積極的な活動を抑制することがあるとすれば、子どもにとって望ましいことではない。

【提言】

1. 当面は全施設が傷害保険、賠償責任保険等に加入するように促進が図られるべきである。
2. 将来的には学童保育にも災害共済給付制度を適用することが求められる。これにより、学童保育に通う子どもたちが学校・保育所の子どもたちと同等の内容の補償を受けられることになり、同じ学校施設や保育所を利用しながら、学童保育の時間になった途端に共済制度の適用対象外になるという不自然さ・不公平感をなくすることができる。このために、学童保育が災害共済給付制度の適用対象となるように法改正が求められる。
3. 民営の学童保育では、保護者が人的資源、資金を出し合ってサービス提供の基礎を築いている等、「利用者としての保護者」と「サービス提供の実践者」が重複している場合がある。このような民営の学童保育への災害共済給付の適用により、児童・保護者・指導員にとって、「任意の保険より適用対象、補償範囲が広い」、「保険料負担が少額で済む」、「簡易な手続で迅速な救済が受けられる」などの利点がある。

要望書提出先：厚生労働省雇用均等・児童家庭局、文部科学省スポーツ・青少年局

「学童保育の安全に関する研究会」委員

- 座長 松村 祥子 放送大学教養学部・文化科学研究科教授
委員 真田 祐 全国学童保育連絡協議会事務局次長
新保 幸男 神奈川県立保健福祉大学保健福祉学部社会福祉学科教授
野中 賢治 (財) 児童健全育成推進財団 企画調査室 室長
吉岡 睦子 弁護士
渡辺 多加子 (独) 国民生活センター情報部分析室主任研究員

報告書の構成

- I 学童保育の安全に関する現状と課題
松村 祥子 放送大学教養学部・文化科学研究科教授
- II 学童保育の安全・事故防止への取り組みの現状と問題点
吉岡 睦子 弁護士
- III 学童保育の安全対策・危機管理
真田 祐 全国学童保育連絡協議会事務局次長
- IV 放課後児童クラブガイドラインについて
野中 賢治 財団法人児童健全育成推進財団 企画調査室長
- V 事故による傷害の記録とその活用
山中 龍宏 産業技術総合研究所デジタルヒューマン研究センター子どもの傷害
予防工学カウンスル代表・緑園こどもクリニック院長
掛札 逸美 産業技術総合研究所デジタルヒューマン研究センター子どもの傷害
予防工学カウンスル
- VI 学童保育事業の実施（安全性確保の取り組み・対策）に関する調査 調査対象：市区町村
渡辺 多加子 独立行政法人国民生活センター情報部分析室主任研究員
- VII 学童保育運営主体・施設の安全性確保の取り組みに関する調査 調査対象：運営主体・施設
渡辺 多加子
- VIII 提言

- ☆ 担当：国民生活センター情報部分析室 渡辺 TEL 03-3443-6217
☆ 報告書：274頁 1,000円（本体 953円）
☆ 申込先：最寄りの政府刊行物サービスセンター又は官報販売所に申し込む。
書店で「全官報扱い」と指定の上、申し込む。