

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れば、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。

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。

- 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い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。
- 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ましょうというプランで、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ため、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こと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ないということをスタンドポイントとしたい。
 - 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> <ul style="list-style-type: none"> ○ 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。 ○ 乳幼児期（幼稚園、認定こども園、保育所）、家庭的保育、企業の活用などもできるのではないか。 ○ 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つらい思いをしている。そのような現状がまだ解決していない。 ○ 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。 ○ 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ならない。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。 ○ 「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>◆ 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> <ul style="list-style-type: none"> ○ 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。

- 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える仕組み
- 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

の充実が求められること

- ・ 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

(基準設定に当たっての現状からの留意点)

- ・ 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
- 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る結果、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 人以内に押しえてしまおうという動きが全国各地で起きた。
- どこの地域のどういう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、具合が悪い子どもと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を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態で、