

# 資料9

## 学童保育数、補助金、国の施策の推移

年	学童保育数	前年比	国庫補助総額(万円)	国庫補助対象数	国の施策の動き
1966					文部省が留守家庭児童会育成補助事業を開始
1967	515				
1970	1,029				
1971					文部省が留守家庭児童会育成補助事業を廃止し、校庭開放事業に統合
1976	1,932		1億1700	725	都市児童健全育成事業が創設(児童館が整備されるまでの過渡的な期間、学童保育に補助するもの)
1977			1億0800	925	都市児童館事業を開始(留守家庭児童対策を重視した児童館)
1980	3,938		1億4969	925	
1981	4,288	350	1億5643	925	
1982	4,739	451	2億1862	1,275	
1983	4,910	171	2億6000	1,665	
1984	5,193	283	2億8535	1,850	
1985	5,449	256	3億2655	1,996	
1986	5,749	300	3億7000	2,142	都市児童館事業廃止
1987	5,938	189	4億0168	2,288	
1988	6,100	162	4億2742	2,434	
1989	6,310	210	5億2943	2,580	
1990	6,708	398	6億1643	2,726	1.57ショック。「健やかに子どもを生み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会」発足
1991	7,017	309	10億1832	2,966	放課後児童対策事業が誕生(留守家庭児童対策は独自の施策で実施するとの方針に転換)
1993	7,516	...	14億0643	3,920	厚生省が学童保育の法制化を検討、日本政府が子どもの権利条約批准
1994	7,863	347	17億9577	4,520	政府がエンゼルプランを策定、中央児童福祉審議会が法制化を意見具申
1995	8,143	280	20億9267	5,220	地方版エンゼルプラン指針策定(学童保育の整備計画目標もつくる)
1996	8,514	371	24億1673	6,000	中央児童福祉審議会が法制化を提言
1997	9,048	534	31億3180	6,900	児童福祉法改正で学童保育を法制化。第2種社会福祉事業に位置づけ。
1998	9,627	597	46億4644	7,900	法制化施行、大規模加算、研修費が創設
1999	10,231	604	54億7910	9,000	政府が新エンゼルプランを策定。時間延長加算創設。補正予算で少子化特例交付金(学童保育の施設整備費)
2000	10,976	745	56億9000	9,500	児童館事業に放課後児童生活指導事業創設
2001	11,830	854	59億9000	10,000	障害児加算、小規模加算(過疎地対象)が創設。首相所信表明演説で拡充表明、両立支援閣議決定、補正予算で初の施設整備費29億6000万円
2002	12,825	995	68億8000	10,800	土曜日等開設加算、小規模過疎地要件撤廃、指導員健康診断補助創設。首相施政方針演説で拡充表明
2003	13,797	972	74億3200	11,600	障害児加算は障害児2名からに緩和。「次世代育成支援対策推進法」で地域行動計画策定義務づけ、児童福祉法一部改正で学童保育は「子育て支援事業」として推進
2004	14,678	881	87億2200	12,400	ボランティア派遣事業が新設。次世代育成支援対策で「子ども・子育て応援プラン」が12月に策定される
2005	15,309	631	94億7000	13,200	10月、衆議院青少年問題特別委員会で学童保育問題で集中審議
2006	15,858	549	111億8100	14,100	障害児受入加算は一人から補助対象になる。5月9日、少子化対策特命大臣・厚生労働大臣・文部科学大臣が「放課後子どもプランの創設」に合意。
2007	16,668	810	158億5000	20,000	厚生労働省と文部科学省連携による「放課後子どもプラン」スタート。学童保育の箇所数を2万か所目標。基準開設日数を250日に。71人以上の大規模学童保育は3年経過後に補助金廃止(3年以内に分割促進)。施設整備費を新たに確保(18億円)。補助金交付要綱を「放課後子どもプラン」関係で一本化。厚生労働省が初めてガイドラインを作成
2008	17,495	827	186億9400	20,000	『子どもと家族を応援する日本』重点戦略、仕事と生活の調和行動指針、「新待機児童ゼロ作戦」で「10年後に3倍」が目標設定される。次世代育成支援対策推進法で学童保育整備目標を「参酌標準」化。長時間開設加算変更、障害児受入促進で単価倍増
2009	18,475	980	234億5300	24,153	社会保障審議会少子化対策特別部会で学童保育制度のあり方の見直しが始まる
2010	これから調査		274億2000	24,872	政府が「子ども・子育てビジョン」を策定。学童保育利用児童を5年間で30万人増などの目標を設定。「幼保一体化を含む新たな次世代育成支援のための包括的・一元的なシステムの構築」で学童保育制度の見直しも検討。児童数40人前後の学童保育への補助金を大幅増額し適正規模へ移行促進

## 資料10 学童保育が法制化されて11年経ちましたが、 実態が問題山積しているのは、法制度が不十分なためです

学童保育は、学童保育関係者の切実な願いと取り組みによって、1997年に児童福祉法に位置づけられ、国や自治体に一定の責任がある事業とされました。

そこでは、学童保育の目的は「生活の場を与えて健全な育成を図る」とされ、遊び場を提供する事業と異なる制度として位置づけられています。

### <児童福祉法<の精神>

#### [児童福祉の理念]

第1条 ①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。

### 学童保育は「生活の場」を保障する施設

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。

## ●不十分な制度のままで今に至っています

しかし、学童保育は法制化されたものの、不十分な内容の制度であったために、今日でも量的にも質的にも大きな問題を抱えています。資料1～9に示したように、市町村や施設によって大きな格差があり、しかも実態としてたいへん貧しく、課題が山積みなのは、国の制度が不十分であることが大きな要因となっています。国の制度の抜本的な改善・拡充が必要です。

### 国の学童保育制度の問題点

学童保育は、国や自治体に一定の責任が生じる児童福祉法に法的根拠がありますが、制度の内容は、保育制度と比べてたいへん不十分なものです。

#### ① 公的責任があいまいです

市町村には、学童保育の「利用の促進」への努力義務だけしかありません。

#### ② 最低基準がつくられていません

児童福祉施設ではなく児童福祉事業という位置づけなので、法的に最低基準が決められていません。国がつくった「放課後児童クラブガイドライン」(2007年)には法的拘束力はありません。

#### ③ 予算措置があいまいで、補助金もたいへん少ない金額です

学童保育の補助金は法的に決められた予算措置ではない「奨励的な補助金」で、しかも、その金額は実際に必要な金額と比べてとても少ないものです。

さらに、少なくない市町村が国の定めた不十分な施策や予算の範囲でしか学童保育の実施や補助を行っていません。こうした問題点のおおもとには、学童保育の役割や必要とされる条件整備に対する、国や自治体の理解がたいへん不十分であるという現状があります。

## 資料11

## 国の補助金は、総額・補助単価ともに少額です

### 学童保育に対する国の補助金（2009年度、厚生労働省育成環境課）

●補助金総額	234億5300万円（前年比47億5900万円増）
運営費補助（ソフト事業）	176億2200万円（前年比14億9000万円増）
施設整備費補助（ハード事業）	56億6800万円（前年比33億400万円増）

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			備考
		250日 (基準開設日数)	290日の場合 (開設日数1日につき 13000円ずつ加算される)	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	児童数は年 間平均
	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			加算時間は 年間平均時 間数
	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		なし	

\* 補助率3分の1は、上記の補助単価額を、国と都道府県と市町村が3分の1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、3分の2を負担する。

### 実態とかけ離れた低い補助単価

#### 1施設年間当たり500万円前後で運営できると想定していることが問題

しかも、国の補助金の負担額は、その6分の1だけです

国の補助金の単価は、児童数20人～35人規模の学童保育が年間500万円前後で運営できるという想定のもと、その半額の240万円程度しか出されていません（残りの半額は保育料から支出することを想定）。国はその補助単価の3分の1（約80万円）しか負担しておらず、残りは都道府県と市町村が3分の1ずつ負担しています。

学童保育の運営経費は、指導員の人件費が大半です。常勤職員を配置している学童保育では、少なくとも1000万円以上は必要です。東京都内では2500万円前後のところも少なくありません。

### 【参考】 学童保育の補助金がいかに少ないか。保育所と比べてみると……

学童保育への運営費補助は176億円、民間保育所への運営費国庫支出金は約3400億円

学童保育と民間保育所の比較

学童保育（2009年度）		民間保育所（2009年度）		民間保育所と比べて 学童保育は
施設数	1万8475か所	施設数	1万1282か所	約1.6倍
入所児童数	約80万人	入所児童数	約118万人	約3分の2
指導員数	約7万人	保育士数	約18万人	約3分の1
1施設当たりの支出額	約95万円	1施設当たりの支出額	約3014万円	約33分の1
児童1人当たり支出額	約2万2200円	児童1人当たり支出額	約28万8000円	約13分の1

\* 公立保育所の運営費は一般財源化されて国から市町村に配分されていますので、含まれていません。

## 資料12 国の「放課後児童クラブガイドライン」では不十分

厚生労働省は、「最低基準」はつくっていないものの「生活の場としての質的向上を図る」ために、2007年10月にガイドライン（望ましい指針）をつくりました。

「子ども・子育てビジョン」では、「放課後児童クラブガイドラインを踏まえ、放課後児童クラブの質の向上を図ります」としています。

しかし、ガイドラインには二つの大きな問題点があります。

- ①「ガイドライン」という性格のため、強制力・拘束力がないこと。
- ②「生活の場」として必要な施設・設備の内容、指導員に関わる「望ましいあり方」（例えば、配置人数、常勤体制など）などが示されていないなど、学童保育事業の基本となる項目については不十分な内容となっていること。

ガイドラインに何らかの拘束力を持たせること、実施するうえで基本的に必要とされる項目については、「指針」となりうる数値等を入れるなど、改善していくことが必要です。

### 放課後児童クラブガイドライン

厚生労働省 2007年10月17日策定

#### 1 対象児童

対象児童は、保護者が労働等により昼間家庭にいない小学校1～3年に就学している児童であり、その他の健全育成上指導を要する児童（特別支援学校の小学部の児童及び小学校4年生以上の児童）も加えることができること。

#### 2 規模

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。

#### 3 開所日・開所時間

開所日、開所時間については、子どもの放課後の時間帯、地域の実情や保護者の就労状況を考慮して設定すること。また、土曜日、長期休業期間、学校休業日等については、保護者の就労実態等をふまえて8時間以上開所すること。なお、新1年生については、保育所との連続を考慮し、4月1日より受け入れること。

#### 4 施設・設備

- (1) 児童のための専用の部屋または間仕切り等で区切られた専用スペースを設け、生活の場としての機能が十分確保されるよう留意すること。
- (2) 子どもが生活するスペースについては児童1人あたりおおむね1.65㎡以上の面積を確保することが望ましい。なお、子どもが体調の悪い時などに休息できる静養スペースを確保すること。
- (3) 施設・設備については、衛生及び安全が確保されているとともに、事業に必要な設備・備品を備えること。

#### 5 職員体制

放課後児童クラブには、放課後児童指導員を配置すること。放課後児童指導員は、児童福祉施設最低基準（昭和23年12月29日厚生省令第63号）第38条に規定する児童の遊びを指導する者の資格を有する者が望ましい。

#### 6 放課後児童指導員の役割（省略、「資料9」参照）

#### 7 保護者への支援・連携

保護者会等の活動についても積極的に支援、連携し、放課後児童クラブの運営を保護者と連携して進めるとともに、保護者自身が互いに協力して子育ての責任を果たせるような支援を行うこと。

（以下、項目のみ紹介）

8 学校との連携／9 関係機関・地域との連携／10 安全対策／11 特に配慮を必要とする児童への対応／12 事業内容等の向上について／13 利用者への情報提供等／14 要望・苦情への対応

## 資料13 厚生労働省が検討している制度見直しで、懸念されること

厚生労働省の社会保障審議会少子化対策特別部会は、「次世代育成支援のための新たな制度体系」づくりとして、保育所、学童保育、その他の地域の子育て支援についての制度の見直しを進めていましたが、たいへん懸念される方向性が出されています。

### ● 現状認識は、実態と課題を反映

#### 第1次報告「放課後児童クラブの現状と課題」の抜粋（2009年2月24日）

- ① 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。
- ② 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。
- ③ 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。
- ④ 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。
- ⑤ 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。
- ⑥ 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。

### ● 厚生労働省の方向性の問題点① 介護保険制度の仕組みの導入も検討

ひとつ目の問題点は、量を増やすために、水準が低いものにしようという考えと、学童保育の制度に「介護保険制度の仕組みも考えられる」としていることです。

#### 私たちが問題だと思っていること

- (1) 量的な拡大を図るために、「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仕組み」（つまり整備水準を低くすること）が検討されていること。
- (2) 「介護保険制度」などでも採られている仕組みも考えられるとしていること。  
具体的には次の3点が考えられています。
  - ① 個々のニーズに対応した提供が保障される仕組み  
（医療や介護のように個人に着目した提供）
  - ② 費用を支払う仕組みとして、客観的に一定の基準を満たす事業者については、対象とする仕組み（介護分野での民間企業の参入）
  - ③ 個々人に対応する給付を行う仕組み（補助金は施設ではなく利用者）  
市区町村は個々人がどれだけ学童保育の必要性や必要量があるのかを判断

このような制度になってしまうと、子ども・保護者個々人のニーズにあわせて「必要性・必要量」を市町村が決め、利用した時間や回数、内容によって、個々人に補助金が出され、それを受け取った個々人が施設・運営者に利用料金として支払っていくことになってしまいます。

これでは、運営の安定性・継続性が損なわれたり、市町村の責務を「提供体制」の確保（市町村の実施責任はない）にとどめてしまいかねないという、大きな危惧があります。

医療や介護のように個人ごとに保障するものと違って、子どもの生活や成長発達にかかわる施設では、子どもたちの集団生活を通して、目的や役割が果されていきます。子ども一人ひとりをバラバラにとらえてしまえば、教育や保育は行えません。

また、民間企業が運営する学童保育は、経営悪化や採算があわないなどの理由で撤退してしまったり（倒産により撤退した例がある）、保護者といっしょに子どもを育てていくのではなく、「有料サービスの提供」という考えに基づいて運営されることになってしまう心配もあります。

児童福祉法にもあるように、子どもの豊かな生活の保障、健全な育成は、「採算」や「利益追求」という視点とは相いれません。

国や自治体が「児童の健全な育成に責任を持つ」制度が必要です。

## ● 厚生労働省の方向性の問題点② 「全児童対策事業との一体化でも良い」

ふたつ目の問題点は、「親の就労に分け隔てなく放課後の問題を考えることが基本」として、親が働いている家庭でも、「全児童対策事業」や、学童保育と「放課後子ども教室」（文部科学省の補助事業）の一体型など、多様な選択が認められるのが良いとの考えを示していることです。

保育所と同じ「両立支援系サービス」としての学童保育の制度のあり方と、すべての児童を対象とした放課後対策のあり方は別々に考えるべきです。これは、学童保育が法制化された際の歴史を見ても当然のことです。

### 国は、全児童の放課後対策で良いとする考え方を転換し、学童保育を法制化しました

1973年 1976年	○全国学童保育連絡協議会が1973年と1975年に国の制度化を求めて国会請願しました。 ○厚生省が「児童館ができるまで過渡的に学童保育に補助する」という補助金（都市児童健全育成事業）ができました。 <u>国の考えは「留守家庭児童対策は児童館や校庭開放事業で対応する」（「全児童対策事業」で良い）</u> というもので、学童保育の国の制度化は否定していました。
	○全国学童保育連絡協議会が1977年と1979年、1985年に国会請願。1985年の国会請願には80万の署名を提出し、初めて衆議院・参議院で採択。しかし、国の方針は変わらないので、1990年に内閣総理大臣宛に102万筆の署名を集めて要望書を出しました。 このときすでに学童保育は6700か所に広がっていました。
1991年	<u>○厚生省が学童保育の固有の必要性を認めて補助金（放課後児童対策事業）を出しました。</u> 学童保育に対する考え方、方針の大きな転換です。
1993年	○厚生省の中央社会福祉審議会が学童保育の法制化の検討を提案し、1996年には法制化を提言しました。
1994年	○全国学童保育連絡協議会は1994年に2500人の保護者・指導員一人ひとりの切実な声を集めて国に届けました。1996年には提言「学童保育の制度確立を ― 私たちの提言」をまとめて、国に実現を要望しました。
1997年	○児童福祉法が改正されて学童保育が法制化されました（1998年4月から施行）

### 「安全・安心な生活の場」として学童保育に欠かせない3要件

働く親を持つ子どもたちに「安全で安心して生活できる学童保育」を保障するためには、「毎日の継続した生活の場」を保障することが必要です。そのためには、次の3点の要件が絶対に欠かせません。

- ① 入所申し込みをして、毎日継続して生活する同じ子どもたちがいること。
- ② 子どもたちが毎日過ごす専用施設（室）・専用設備が確保されていること。
- ③ 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配置されていること。

## 資料14

# 政府の新しい政策「子ども・子育てビジョン」 学童保育利用児童を5年間で30万人増にする 補助金は2.3倍化

1月29日の鳩山首相の施政方針演説……『子ども・子育てビジョン』に基づき、新たな目標のもと、待機児童の解消や幼保一体化による保育サービスの充実、放課後児童対策の拡充など、子どもの成長を担うご家族の負担を、社会全体で分かち合う環境づくりに取り組みます。

## 「子ども・子育てビジョン」 学童保育関係部分の抜粋

### 第4 目指すべき社会への政策4本と12の主要施策

#### 2. 妊娠、出産、子育ての希望が実現できる社会へ

(5) 誰もが希望する幼児教育と保育サービスを受けられるように

- ・放課後子どもプランを推進し、放課後児童クラブを拡充するとともに、これらのサービスの質の向上を図ることにより、放課後対策に取り組みます。

### 別添1 施策の具体的内容

＜放課後対策に取り組む＞

□「放課後子どもプラン（放課後児童クラブ・放課後子ども教室）」の推進

- ・「放課後子どもプラン」などの取組について、全小学校区での実施を図るため、放課後児童クラブと放課後子ども教室を連携して実施する総合的な放課後児童対策を推進します。

□放課後児童クラブの充実

- ・就労希望者の潜在的なニーズに対応し、放課後児童クラブを利用したい人が必要なサービスを受けられるよう、受入児童数の拡充を図ります。対象児童（小学校1～3年）のうち、放課後児童クラブを利用する者の割合については、潜在需要を合わせると、平成29年度には40%に達すると見込まれていますが、平成26年度までに32%のサービス提供割合を目指します。また、放課後児童クラブを生活の場としている子どもの健全育成を図るため、「放課後児童クラブガイドライン」を踏まえ、放課後児童クラブの質の向上を図ります。

### 別添2 施策に関する数値目標

項目	現状（平成20年度）	目標（平成26年度）
放課後子どもプラン		「放課後子どもプラン」などの取組が、全国の小学校区で実施されるよう促す（平成24年度）
放課後児童クラブ	81万人	111万人
放課後子ども教室	8719か所	「放課後子どもプラン」などの取組が、全国の小学校区で実施されるよう促す（平成24年度）

### ＜参考＞

新たな次世代育成支援のための包括的・一元的制度設計に係る主要な子育て支援サービス・給付に必要な社会的追加コストの機械的試算

追加所要額：約0.7兆円（平成26年度）

放課後児童クラブ +約300億

施設整備費 放課後児童クラブ +約100億

## 資料15 「継続的な勤務、専門性、知識の向上を進める」

### 衆議院予算委員会（2010年2月26日） 長妻厚生労働大臣、山井政務官の答弁から

＜放課後子どもプランについて＞

- ・「放課後子どもプラン」の推進には、「学童保育の質の確保が前提」（山井政務官）
- ・「放課後児童クラブガイドラインというのが基礎にある」（長妻厚生労働大臣）

＜学童保育指導員について＞

- ・「継続的な勤務、そして専門性、知識の向上ということについては、今後とも我々としては進める立場にある」（長妻厚生労働大臣）
- ・「学校の先生とまさるとも劣らない専門性がこれから必要となってくるのではないか」（山井政務官）

2010年2月26日、衆議院予算委員会第5分科会で学童保育の問題で取り上げられました。

質問のひとつは、今度の「子ども・子育てビジョン」で、「放課後子どもプラン」について放課後子ども教室事業と学童保育が「連携」して推進するとなっている点について、一体化すべきではない立場から、「一体化はなくしたのか」というものでした。

答弁に立った山井政務官は、「プランの実施方法の主旨は変更したのではない」が、「委員のおっしゃる意味は、良く理解しております」と答弁しました。また、長妻厚生労働大臣は、「当然、放課後児童クラブとしての質が確保」されていることを前提としたものであり、質の確保のためには「放課後児童クラブガイドラインというのが基礎にある」との認識を示しました。

また、もう一つの質問は、指導員について、指導員の仕事には専門性があり、継続的に勤務できるようにしなければならないという立場から、政府の考えをたどしました。

長妻厚生労働大臣と山井政務官から、次のような答弁がありました。

- 「余りご存じない方は、子供と遊ぶ方だという認識程度の方もいるかもしれませんが、小学校一年から三年ぐらいの子供を、本当に親がわりで、今いったような非常にデリケートな心を持っておられる時期でありますので、非常に専門的な知識も必要だ、大変な仕事だと言えと思います」（長妻厚生労働大臣）
- 「ある意味で学校の先生とまさるとも劣らない専門性というのがこれから必要となってくるのではないか」（山井政務官）
- 「継続的な勤務、そして専門性、知識の向上ということについては、今後とも我々として進める立場にある」（長妻厚生労働大臣）
- 「継続して、プロの仕事としてやっていけるようにしていかなければならない」（山井政務官）