

各委員等提出資料

目 次

【放課後児童給付（仮称）について】

- 貝ノ瀬三鷹市教育長提出資料 P. 1
- 真田全国学童保育連絡協議会
事務局次長提出資料 P. 3

【各委員提出資料】

- 奥山委員提出資料 P. 11
- 尾崎委員提出資料 P. 13
- 菊池委員提出資料 P. 15
- 中島委員提出資料 P. 17
- 北條委員提出資料 P. 19

三鷹市における放課後児童健全育成の取り組み

平成 23 年 2 月 21 日

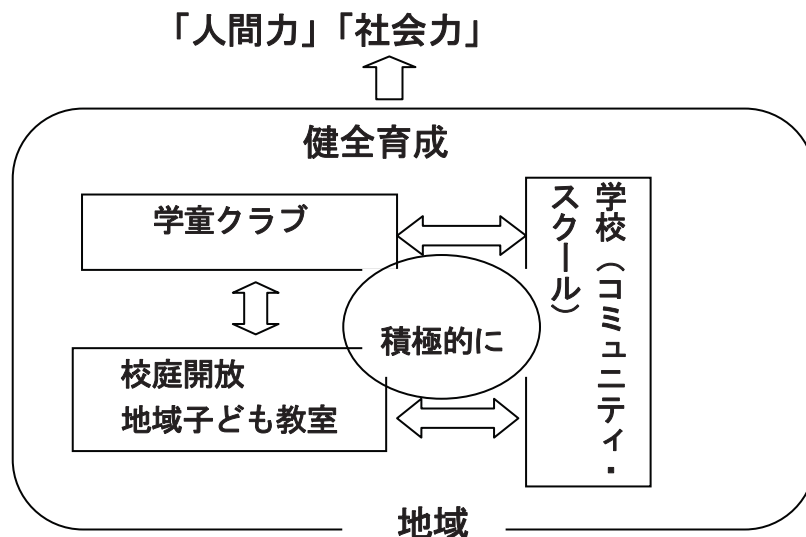
東京都三鷹市

教育長 貝ノ瀬 滋

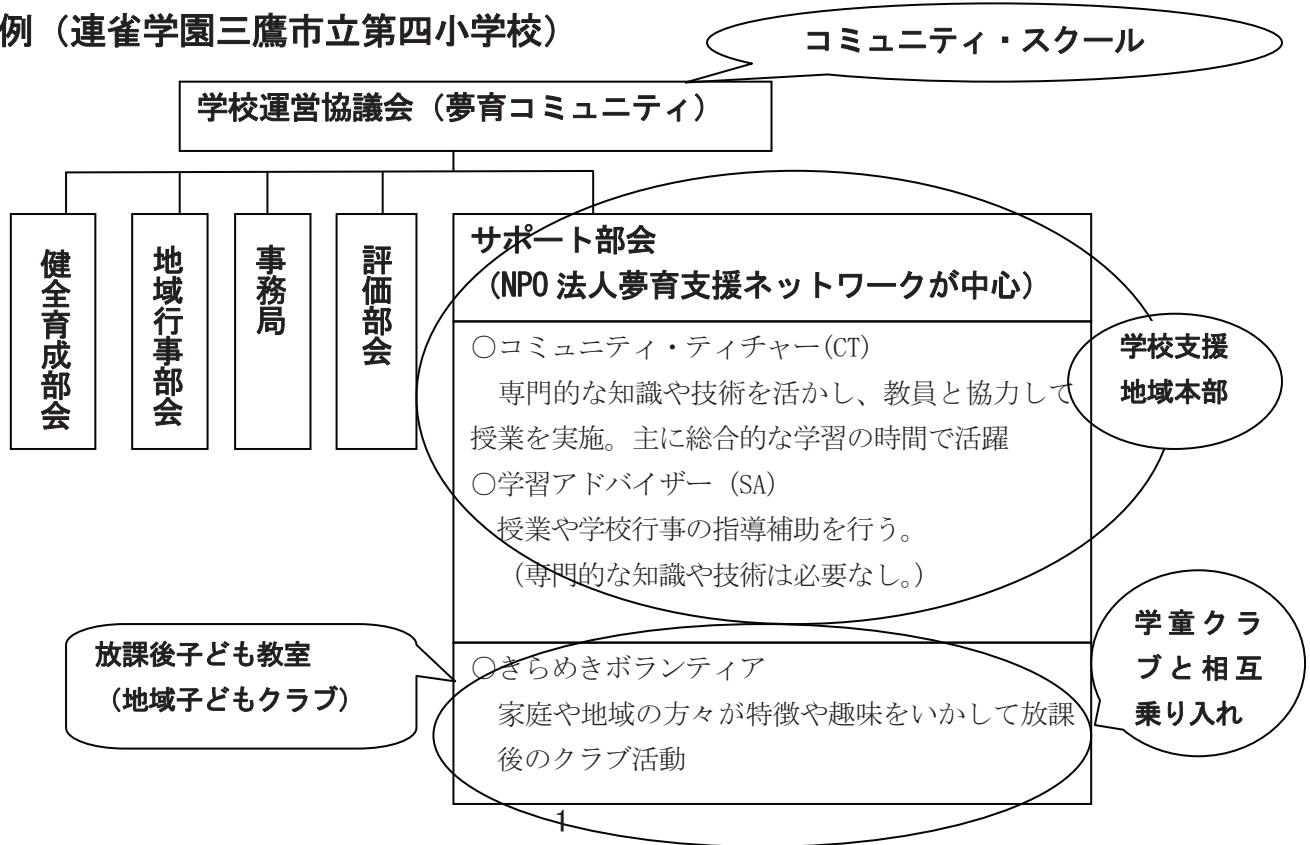
1 本市の教育改革が目指すもの

- (1) 全ての子どもを対象に、教育環境を整備していこう（教育ビジョン）
- (2) 学校はコミュニティ・スクールとして地域の拠点となろう（自治基本条例）
- (3) 地域の子どもは地域で育てる、子どもコミュニティづくり（子どもコミュニティ推進計画）
- (4) コミュニティ・スクールを基盤とした小・中一貫教育の推進の中でコミュニティ・ソリューションを図っていこう。

2 地域ぐるみで総合的に放課後の子どもを育成



3 事例（連雀学園三鷹市立第四小学校）



学童保育(放課後児童クラブ)の量的な拡大と質的な拡充が図られる 国と自治体の公的責任による制度を要望します

【現状】学童保育を必要とする家庭が増えているにもかかわらず、入所できない家庭（潜在的な待機児童）が増えています。「地域にそもそも学童保育がない」「定員一杯で待機児童になっている」「保育料負担が厳しく、入所を断念して、子どもに我慢させている」「（大規模化や指導員の頻繁な入れ替わりなど）安心して預けられる学童保育になっていない」などなど、量的・質的な拡充が求められています。（詳しくは『学童保育情報 2010-2011』参照）

1 「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」の危惧する点

(1) 「市町村の自由裁量に任せる」という考え方に対する危惧

- ・これまでの国の制度そのものが市町村任せで、格差ができる原因となっていました。
- ・市町村に財源を保障しても、学童保育に使われる保障はありません。
- ・学童保育と類似の「放課後の児童対策」を「一体的」「代わりに」実施することも、「市町村の自由裁量」となる危険があります。

(2) 「個人に対する利用保障の強化」は、「個人給付」を前提にしているのではないかという危惧

- ・学童保育の安定的な運営、子ども一人ひとりと子ども集団の安定的な生活を保障するためには、個々の運営主体任せではなく、市町村が責任を持って安定的に運営できる仕組みでなければなりません。各家庭への個人給付制度では安定的な運営はできません。

(3) 「指定事業者」「登録児童数に応じて」とすることによって、学童保育が「安定性・継続性・信頼性」を持って運営できなくなるのではないかという危惧

- ・「市町村の委託」などの関与がない「指定事業者」の仕組みの導入は、運営主体が変わりやすい制度（民間企業の撤退、指定期間が決められている指定管理者制度などはすでに問題となっている）になる可能性が高く、事業の「安定性・継続性・信頼性」の保障は望めません。特に、「安定性・継続性・信頼性」は、指導員の継続的勤務と保護者・子どもたちとの信頼構築で担保されます。保護者と指導員の信頼関係が構築しやすい仕組みにするべきです。
- ・「登録児童数に応じて」は、児童数の増減によって運営の安定性を欠く方法です。最も多くの経費割合を占めている指導員の配置基準に応じて、費用保障される仕組みが必要です。

2 現在の国の学童保育の制度の三つの問題点

(1) 学童保育を推進するための公的責任が弱い

→ 市町村の実施責任の強化を図ることが必要です

- ・現在の制度は「市町村の利用の促進の努力義務」のみです。
「市の広報で児童募集があることを知らせる」だけでも良いことになっています。
- ・このことが、市町村間に量や質の格差が生じる原因となっています。

(2) 最低基準が決められていない → 一定の水準を確保する「基準」が必要です

- ・国の「放課後児童クラブガイドライン」はできましたが拘束力はありません。
- ・適正規模、生活の場にふさわしい施設の広さと設備、職員の十分な配置と体制、資格は、子どもの生活と育ちを守るために欠かせません。

(3) 国の補助金は奨励的であり、実際の運営費と比べても大きな乖離がある

→ 学童保育を確実に保障するための「安定的で十分な財政措置」が必要です

- ・学童保育の量的拡大と質的拡充を図るには、市町村ががんばってくれることが肝心です。国として、市町村が積極的に学童保育を整備していく制度と予算措置が必要です。

3 児童福祉法改正による学童保育制度の拡充の要望

(1) 児童福祉法を改正した学童保育の制度拡充を求めます。

- 学童保育を「児童福祉施設（児童福祉法第7条）」として位置づけ、最低基準が法的にも明確にされた制度としてください。
- 市町村の利用促進の努力義務にとどめず、市町村の実施責任を強化した位置づけにしてください。児童福祉法の法文を市町村の責任が強化されるよう改正してください。
- 対象児童を、現在の法文の「おおむね10歳未満」ではなく、「小学生」としてください。
- どの地域、どの学童保育でも最低水準が確保される国の基準をつくってください。

(2) 「市町村任せ」ではなく、国と自治体が力をあわせた制度としてください。

- 国としてのナショナルミニマムを保障する制度・仕組みとしてください。
- 「一般財源化」「一括交付金」ではなく、学童保育の拡充に確実に使われる財政保障としてください。

これまで、学童保育が約2万か所までに増えてきたのは、法制化し、補助金を増やすなど国としての一定の責任を果たしてきた結果です。しかし一方、国として最低基準などをつくらず「市町村任せ」や「運営主体任せ」にしてきたために、地域格差、学童保育格差と、劣悪な状況、問題点を多々生んできました。「市町村任せ」「運営主体任せ」ではなく、国としての責任を持った制度と財政措置とすることが、市町村を応援することになります。

(3) 「個人給付」ではなく「市町村事業」として位置づけた制度としてください。

- 保育所や学童保育などの子どものための施設は、子どもの安定的な生活の保障と育ちを第一義的に考えた制度にするべきです。子どもたちが集団で生活し、相互に育ち合う関係づくりが保障されるためには、保育所や学童保育の運営そのものが、安定的・継続的・信頼感のある施設として営まれることが最も重要なことです。
- 児童福祉法には、「国及び地方自治体が保護者とともに」児童を育成する責任を負っているという原則があります。市町村と運営主体と保護者と指導員が、力をあわせてよりよい学童保育をつくっていくことが保障される仕組み・制度にしてください。
- 「子ども・子育てビジョン」の目標である「5年後に30万人増の111万人」「7年後に160万人」に増やすこと、圧倒的多くの「潜在的な待機児童」に学童保育を保障するためには、市町村が主体となって整備していく以外に方法はありません。「個人の利用保障、権利保障を強める」といっても、その受け皿がすぐにできるとは考えられません。市町村が直接運営するか、父母会なども含めていろいろな団体等に委託する方法（3割にも及ぶ父母会運営の学童保育がある実態があるなかで）が現実的です。

(4) 学童保育と「放課後子ども教室」はそれぞれの目的・役割に即して拡充してください。

- 学童保育と「放課後子ども教室」との「一体的な運営」（実施場所も人も同じにした運営）ではなく、それぞれの目的・役割に即して拡充し、学校や地域で豊かな連携が図られるような位置づけと仕組みが必要です。
- 「放課後子どもプラン」は、地域の子育て支援の中核となる児童館を中心に、各施設・各事業・各機関が連携を図りながら、「豊かに子どもが育つ地域づくり」の視点で推進していくことが必要です。学校施設内に放課後の居場所・遊び場を限定する必要はありません。

資料1**まだまだ足りない学童保育（量的拡大の課題）**

**小学校で過ごす時間よりも長い時間を生活する施設だからこそ、
共働き・一人親家庭にとっては大事な施設です**

● **子どもが学校にいる時間（1年生～3年生の平均） 年間約1162時間**

平日198日 × 6時間 = 1188時間 + (-79-40+40) ÷ 3 = 1162時間

● **子どもが学童保育にいる時間（1年生～3年生の平均） 年間約1650時間**

（平日）198日 × (14:30～18:07 = 3時間37分) = 716時間 + {(79+40-40) ÷ 3} = 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

学童保育は、学校よりも長い時間を過ごす「生活の場」です。子どもたちに安全で安心できる生活を保障する学童保育の役割は、いま、ますます大きくなっています。

○学童保育数は、1万9744か所（2010年5月1日現在） ＊昨年比 1269か所増

○入所児童数は、80万4309人 ＊昨年比 2919人増

○法制化後12年間で、施設は1万か所増(2倍)、利用児童は47万人増(2.4倍)

○ 学童保育は不足しており、入所できない子どもがたくさんいます(潜在的待機児童が多い)

① 学童保育のない小学校区が約3割あります。(住んでいる地域に学童保育がなく利用できない)

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。

保育所を卒所して小学校に入学した児童数約48万人のうちで、学童保育に入所できた新1年生は約28万人であり、約6割にとどまっています。

③ 小学校低学年児童の6割は母親が働いてます。しかし、学童保育を利用できている子どもは2割です。働く母親を持つ子どもの3分の1しか利用できていません。

「経済的負担が理由で入所できない」が増加

入所児童数減少の理由・要因(2010年調査結果)

→ 学童保育には、保育所の制度のような国による所得別の保育料体系や低所得家庭への保育料の減免措置がないため、市町村が減免措置をしているところもあるが、ないところも多い。特に母子家庭などで、必要性が高くても入所できないという家庭も少なくない。

○「規模」の規制がなく、必要性が高いために、大規模化が進行しています

入所児童数の規模（学童保育数）

児童数	2003年調査	2007年調査	2010年調査	2007年比
9人以下	4.2%	593 (3.6%)	719 (3.7%)	+0.1%
10人-19人	11.8%	1900 (11.4%)	2155 (10.9%)	-0.5%
20人-39人	40.2%	5636 (33.8%)	7204 (36.5%)	+2.7%
40人-70人	35.3%	6185 (37.1%)	8358 (42.3%)	+5.2%
71人-99人	7.3%	1809 (10.8%)	1047 (5.3%)	-5.5%
100人以上	1.2%	545 (3.3%)	261 (1.3%)	-2.0%
合計	100.0%	16668 (100.0%)	19744 (100.0%)	

資料2 条件整備は、市町村や施設によって大きな格差がある しかも、全体として貧困な状況（質的拡充の課題）

① 施設・設備は「生活の場」としては貧困

全体の8割を超える「公設」の学童保育も、未だに貧困な施設、設備、環境におかれています。最も数の多い小学校の余裕教室活用は、改修することなく間借り的に利用している場合が多く、しかも、ほとんどが1教室分です。さらに、劣悪な環境の民家・アパート利用もまだ1割弱あります。

② 開設日・時間は延びているが、まだ不十分

ほとんどの学童保育は長期休業中も開設しています。平日の終了時刻(子どもの帰宅時刻)の分布
土曜日を閉所している自治体がまだ2割以上あります。

開設時間は、下校時の安全確保のためなどを理由に保護者のお迎えが増え、終了時刻が延びていますが、2007年調査ではまだ3割が午後6時以前に終了しています。

保護者がお迎えにいくことが可能な終了時刻にする必要があります。

終了時刻	割合
5:00以前に終了	7.7%
5:30 ～ 5:59	9.4%
6:00に終了	48.5%
6:30 ～ 6:59	20.4%
7:00以降に終了	14.0%
合 計	100.0%

(全国学童保育連絡協議会、2007年調査)

③ まだ多くの公営では小学校低学年までが対象

市町村によって入所が可能な学年は異なっています。「3年生まで」と「6年生まで」は半々です。保護者の願いは、「必要としている子どもは6年生まで入れるようにしてほしい」です。

「3年生まで」と「6年生まで」は半々

入所できる学年	割合
3年生までとした入所できない	46.8%
6年生まで入所できる	46.2%
その他(4年生まで入所できる)	7.0%
合 計	100.0%

(全国学童保育連絡協議会、2007年実態調査)

何年生まで入所できるのが良いか

何年生まで	人数	割合
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	3.8%
合 計	2329人	100.0%

(2002年12月保護者アンケート調査、全国学童保育連絡協議会)

④ 障害のある子の入所は増えているものの条件整備は遅れている

障害のある子の入所要求は強くあります。

障害児の入所状況

入所児童数は2003年と比べて2倍です。しかし、まだ3割以上の市町村で受け入れていません。また、補助金加算や指導員加配がなく、現場に大きな負担が生じています。

障害児の受け入れ状況	2007年調査
受け入れ学童保育のある市町村数	約1100市町村(67.7%)
受け入れている学童保育数	約6300か所(37.8%)
受け入れている障害児数	約12700人

(全国学童保育連絡協議会、2007年調査)

⑤ 施設や市町村によって大きく異なる保育料額、減免があるのは半数だけ

増えている保育料負担

月額保育料額	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円以上	1.2%	1.7%

(全国学童保育連絡協議会、2007年調査)

市町村として保育料の減免があるか

保育料の減免の有無	割合
減免がある	50.7%
減免はない	48.0%
その他	1.3%
合 計	100.0%

(同左)

資料3

現在の国の学童保育の制度の問題点

貧困な実態、地域格差が大きい実態は、国の制度の要因が大きい

● 長年の願いであった「学童保育の法制化」が1997年によりやく実現

学童保育は、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とする法的根拠が明らかになりました。

また、法律では学童保育の目的に「生活の場を与えて」と明記され、遊び場を提供する事業と異なることも明らかになりました。法制化は、学童保育の発展の大きな一歩、確かな足がかりとなりました。

児童福祉法の内容

〔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。

学童保育は「生活の場」を保障する事業

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。

● 法制化されたものの不十分な国の制度

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。現在の学童保育の実態の貧しさ、地域格差、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原因となっています。

国の学童保育の制度の問題点

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、保育所の制度と比べるとたいへん不十分です。

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」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

児童福祉法第7条の「児童福祉施設」ではなく第6条の2の「児童福祉事業」なので、最低基準が法的に決められていません。国の「放課後児童クラブガイドライン」には法的拘束力はありません。保育所にある所得に応じた国の軽減措置もありません。

③ 予算措置があいまいで、補助金もたいへん少額です

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、実際に必要な金額と比べると非常に少額です。補助金は「運営費」として一括して出され、保育料軽減分などありません。

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 4

指導員の働く条件は劣悪で、3年間で半数が退職する 指導員の交代は子どもの生活と育ちに直接影響します

●全国に約6万人以上いる指導員。その7割は教師や保育士の資格を持っています

◆1施設の平均入所児童数は44.7人、平均指導員数は3.86人

2007年調査によると、全国で働く指導員は約6万4300人います

◆70%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（2005年指導員の実態調査より）

国にはまだ公的な資格制度はありません。私たちは公的資格制度の創設、養成機関の整備を求めています。

●多くの指導員は不安定な雇用で、働く条件は劣悪です

- ・午後からの勤務で、打ち合わせや準備の時間も保障されていません。
- ・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。
- ・専任配置ではなくローテーション勤務のところもあります。

*以下のデータは全国学童保育連絡協議会2007年調査より

◆半数の指導員は年収150万円未満

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%） 1年契約の非正規職員が多いため

◆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%）

◆正規職員は少なく、多くが非正規職員（非常勤・臨時・嘱託・パートなど）

公営で正規職員は2600人（4.0%）

公営で非正規職員は2万8400人（44.2%）

民間運営で正規職員は1万4500人（22.6%）

民間運営で非正規職員は1万8800人（29.2%） 合計6万4300人（100.0%）

◆公立・民間あわせても、勤続1年～3年の指導員が半数を占めています

学童保育の急増もひとつの理由ですが、安心して働き続けられる条件が劣悪なことが最も大きな理由です。経験年数の長い指導員が少ないことは、保育内容の蓄積・向上にとって大きな障害となっています。最近では欠員が生じている地域もあります。

◆指導員の研修をしている市町村はまだ3割です。

◆指導員のなり手がいない「欠員」地域が増えています（2008年調査で1割）

資料5

実態とかけ離れている低い補助単価

国は、1施設年間当たり600万円前後で運営できると想定

国の補助金の負担額は、その6分の1の100万円だけです

国の補助金の単価は、児童数36人～45人規模の学童保育は年間600万円前後で運営できるという想定のもと、その半額の300万円程度です。この補助単価の3分の1（100万円）が国から出される補助金です。（残りは都道府県と市町村が3分の1ずつ負担）

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、2倍程度の年間1000万円以上の運営費がかかります。600万円前後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います。

学童保育の貧困な実態を底上げするためにも、国の補助金が大幅に増額される必要があります。

●埼玉県内の民間学童保育の運営費の例

児童数45人 正規指導員2名パート1名
正規指導員は勤続20年目と4年目
保育料（おやつ代月2000円込み）

低学年月14500円、高学年月13000円

市からの委託金	605.7万
市からの家賃補助	114.0万
保育料収入	644.5万
事業収入・雑収入	32.8万
収入合計	1397.0万
正規指導員人件費	632.8万
福利厚生費	113.0万
パート人件費	293.8万
水道光熱費・消耗品費等	41.4万
おやつ代	94.2万
施設費（家賃・修繕費）	149.0万
管理費（会計委託等）	45.7万
児童の保険料	6.1万
指導員研修費等	30.0万
支出合計	1406.0万

学童保育の補助金は少なく、実態と大きな乖離

学童保育への運営費補助は234億円、民間保育所への運営費国庫支出金は約4060億円

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。

国の補助単価が、非常勤職員の「賃金」で計算されていることが問題

国の補助単価が実態と大きく乖離している理由は、指導員一人年間150万円程度の人件費として計算されているためです。常勤配置ができるようにするためには大幅な補助単価の引き上げが必要です。

資料 6

働く親を持つ小学生には学童保育が必要です

法制化以前の政府の考え方(1991年以前)

「留守家庭児童対策については、従来から児童館においてこれらの児童に対して必要な指導をおこなうとともに、子供会等の地域組織の育成等に努力しているところである」

(国会で採択された「学童保育の制度化を求める請願」に対する政府回答)

放課後児童対策は固有の施設・事業が必要(1991年に国は学童保育を認める)

すべての児童の放課後の健全育成対策は、共働き・一人親家庭等の子どもの放課後の生活を守る者にはならないとの判断から、国は「放課後児童対策事業」を創設し、児童館の有無にかかわらず、放課後児童クラブ(学童保育)に補助金を出すように方針転換をおこなった。

背景には、1990年の「1.57ショック」で、仕事と子育ての両立支援の必要性があった。

学童保育の法制化審議(1997年4月)のなかでの小泉厚生大臣(当時)の答弁

小泉厚生大臣「いわゆる放課後児童の健全育成、今言われた学童保育の問題について、時代も変わってきております。社会背景も戦後からは大きく変わっておりますので、今回、児童の健全育成の観点から児童福祉法も改正しなきゃならないのではないかと」「就学前の子どもが保育所に行くのが当然であった、それが就学後のいわゆる学童に対しても今までの児童育成といいますか保育事業に似たようなそういう事業も必要ではないかという声が強く起こっているということから、今後ともそういう面に配慮しようということで改正案をお願いしているわけであります」

小泉首相の国会答弁(2001年5月21日、参議院予算委員会答弁)

小泉総理大臣「今回、保育所待機児ゼロ作戦、それから学童保育を必要な全地域に整備するということを所信表明で掲げたのも、実は仕事と子育てを両立させること、これが男女共同参画時代のあ
るべき姿だと。そのために一番必要なことはこの保育所待機児ゼロ作戦と学童保育の問題ですよ
と男女共同参画会議の板東局長から伺って、じゃこれをやろうということで所信表明演説に入れたん
です」

「全児童対策は学童保育事業に代替えできるとは思わない」

○岩田・雇用均等・児童家庭局長(2003年7月3日、参議院厚生労働委員会の答弁)

「この放課後の全児童対策をやれば留守家庭対策としての放課後児童健全育成事業が代替できるというふうには思っておりません」

○北井・雇用均等・児童家庭局長(2006年3月15日 衆議院厚生労働委員会の答弁)

「放課後児童クラブを利用される児童につきましては、保護者が昼間就労などで御家庭におられないといったようなことでありますので、こうした子供さんの置かれている状況に十分配慮した上で遊びや生活の場を提供する必要があると考えております。すなわち、例えば、状況に応じた開設日数や開設時間の確保が必要でございますし、保護者との日常的な連絡体制、意見交換の確保が必要でございます。また出欠の確認あるいは安全確認の徹底といったことも配慮が必要でございます。

(中略) こうした放課後児童クラブへの配慮ということも十分踏まえてやるとなると、例えば、直ちに全児童対策に全部統合してしまうことができるかどうかということになると、なかなか困難ではないかというふうに思っているところでございます」