

学童保育（放課後児童クラブ）の実態と課題に関する資料

資料 1

学童保育は増えているが、まだまだ足りない

○学童保育数は、2万843か所（2012年5月現在）

*前年比 441か所増

○入所児童数は、84万6919人

*前年比 2万521人増

○この10年間で、施設は7046か所増(1.5倍)、
利用児童は約30万人増(1.6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
1993	7,516	231,500人
1998	9,627	333,100人
2003	13,797	538,100人
2008	17,495	786,883人
2012	20,843	846,919人

○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 学童保育のない町や村がまだ1割あります（137区町村）。

② 小学校区内に学童保育がない学区が、3855校区あります（小学校区数の約2割）。

③ 保育所卒園生の6割弱しか学童保育に入所できていないと推測されます。

2012年度に保育所を卒園して小学校に入学した児童数約48万人に対して、学童保育に入所した新1年生は約29万人で、6割にとどまっています。

④ 母親が働いている小学校低学年の子ども（末子）のうち、学童保育に入所している子どもはまだ35%です。

2011年の「国民生活基礎調査」では、末子の年齢が6歳の児童の64.7%、7歳～8歳の児童の66.3%は母親が働いています。母親が働いている低学年児童は約221万人ですが（2011年）、学童保育に入所している低学年児童は75万人です。

働く母親の6割は一日6時間以上の勤務時間であり、約4割の小学生（低学年）には学童保育が必要と考えられます。そのため、「潜在的な待機児童」は約50万人と推測されます。

○入所児童数が「71人以上」の大規模学童保育は、補助金を打ち切るという国の方針で、昨年までは減少し続けていました。しかし、補助金は継続され、分割の動きが弱まり、2012年は増加に転じて1352か所に増えました。

入所児童数の規模（学童保育数）

児童数	2012年調査
9人以下	725 (3.5%)
10人-19人	2,296 (11.0%)
20人-39人	7,768 (37.3%)
40人-49人	3,991 (19.1%)
50人-70人	4,711 (22.6%)
71人-99人	1,075 (5.2%)
100人以上	277 (1.3%)
合計	20,843 (100.0%)

国（厚生労働省）が2007年に策定した「放課後児童クラブガイドライン」で、「集団の規模は、おおむね40人程度が望ましい」と示したこと、2010年度、「児童数36人～45人規模」に対する国の補助単価が手厚くされたこと、各地の学童保育関係者が子どもが安心して生活できる集団の「規模」を強く求めてきた結果として、昨年までは大規模学童保育の分割が一定すすみました。しかし今年も、71人以上の大規模な学童保育は昨年より101か所増えて、1352か所となっています。

◆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」（2012年9月）

「基本的な生活単位となる学童保育の集団の規模の上限は30人までとする」

◆厚生労働省「放課後児童クラブガイドライン」（2007年10月策定）

「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」

学童保育には「生活の場にふさわしい規模」「定員」「子どもと指導員の配置比率」「子ども一人当たりの施設面積」などを定めた「最低基準」がないことが、大規模を生み出す要因です。国の法的拘束力のある「最低基準」が必要です。

資料2

まだまだ条件整備は遅れている（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の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、2012年調査ではまだ1割弱が午後6時前に終了しています。

保護者がお迎えに行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に終了	6.2%
5:30～5:59	2.8%
6:00に終了	40.1%
6:30～6:59	23.0%
7:00に終了	24.8%
7:00以降に終了	2.1%

(全国学童保育連絡協議会、2012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年生までした入所できない	34.8%
6年生まで入所できる	47.8%
その他(4年生まで入所できる)	17.4%
合計	100.0%

(全国学童保育連絡協議会、2012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(全国学童保育連絡協議会、2012年調査)

入所児童数は2007年と比べて2倍です。しかし、まだ3割弱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。障害のある子の約7割は発達障害の子どもです。

障害児の受け入れ状況	2012年調査
受け入れ学童保育のある市町村数	約1150市町村(71.9%)
受け入れている学童保育数	約10250か所(58.8%)
受け入れている障害児数	約22600人

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	12年調査
5000円未満	49.1%	47.3%
5000円～10000円未満	40.3%	42.8%
10000円～15000円未満	9.4%	8.6%
15000円以上	1.2%	1.3%

(全国学童保育連絡協議会、2012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 指導員の働く条件の改善は、子どものために欠かせない

(全国学童保育連絡協議会の2007年の実態調査結果から)

●全国に約9万人いる指導員。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40人（2012年調査）、平均指導員数は4.44人（2012年実態調査より）
- ◆ 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。公的資格制度の創設、養成機関の整備が必要

●多くの指導員は不安定な雇用で、働く条件は劣悪です（以下、2007年実態調査より）

- ・ 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。

◆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）

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です

国の補助単価が実態と大きく乖離している理由は、このように指導員の人件費が低く計算されているためです。

2012年度の補助単価の積算内訳（厚生労働省説明より全国連協試算）

1 賃金（一人分）……………1,513,296円

@837円×220日×6h=1,104,840円

@837円×61日×8h=408,456円

→ 早急に「常勤配置」で計算されることが必要です。

指導員の仕事に対する理解の広まりがカギ → 資料4

国も初めて「非常勤を前提の制度」から「常勤配置」を検討 → 資料8

資料 4

指導員はフルタイム勤務で働く時間は長く、 子どもが帰ってくる前の仕事も多い

全国学童保育連絡協議会は、2009年3月に、指導員の勤務時間数と仕事内容についての調査を行いました。以下が、運営形態と雇用形態の異なる市町村を抽出し（15市町）、その市町村に勤務する指導員にアンケートをした結果です。

●年間2000時間に及ぶ指導員の勤務時間

調査対象とした地域の指導員の2008年度の年間勤務時間数は次の通りです。

- ①公立公営・正規職員…… 東京都A区（2082時間）東京都B区（2085時間）
- ②公立公営・非正規職員…… 大阪府C市（1464時間）広島県D市（1487時間）
- ③公設社協委託（非正規職員）…… 兵庫県E市（1567時間）埼玉県F市（1765時間）
- ④公設・父母会等の運営（正規職員）…… 埼玉県G市（2190時間）三重県H市（1775時間）大阪府I町（2134時間）福岡J市（2017時間）
- ⑤民設・父母会等の運営（正規職員）…… 北海道K市（2115時間）神奈川県L市（2016時間）愛知県N市（2002時間）兵庫県M市（1899時間）

少なくない地域で、年間勤務時間は2000時間を超えていました。

公立公営・非正規職員の勤務時間が短いのは、「週30時間以内」に制限されているためです。

平日でも、子どもが学校から帰ってくる前に行う必要のある仕事は多く、午前中から勤務している地域も少なくありません。

●子どもがいない時間に行っている必要な仕事も多い(多くに共通しているもの)

子どもが学校から帰ってくる前に行っている仕事で共通していたものは次の通りです。

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

●子どもが家庭に帰ってからしている仕事(多くに共通しているもの)

子どもが家庭に帰ってから行っている仕事もあります。共通していたのは次の仕事です。

出席簿の点検・確認、業務日誌つけ、その日の振り返り（職員同士で）、気になった子どものことの情報共有、その日のうちに保護者に連絡することの確認と連絡、明日の予定の確認と必要な準備、清掃・片付け・ゴミ出し、洗濯、戸締まり、など。

●夜や日曜日に保護者と連絡をしたり、相談を受けるなどの仕事も多い

アンケートに回答した指導員の半数以上が、「夜や日曜日等の勤務時間外に保護者と連絡をとったり、相談を受ける」と答えています。頻度は、「月1～2回」が最も多く、次いで「月3～9回」。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ありました。連絡や相談の内容は、「子どものケガ・事故・病気等」についてがもっとも多く、次いで「子ども同士のトラブルや友達関係」「保護者から子どもについての相談」が多くありました。

資料5

指導員の仕事はとても重要、理解も広がっている

●学童保育には、子どもの安全を守り、健全な育成を図る専任の指導員が配置されています。指導員には次の仕事があります。

(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仕事です。

これらの仕事を円滑に具体的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。

●厚生労働省が作成した「ガイドライン」によって、国として初めて指導員の仕事を示した

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・自習等の学習活動が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。(厚生労働省 2007年10月19日策定「放課後児童クラブガイドライン」より)

しかし、「放課後のわずかな時間、ケガなく見ていればよい仕事」「子どもを遊ばせている楽な仕事」「誰にでもできる簡単な仕事」などという誤解もあり、仕事に対する認知は遅れています。

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

●(長妻厚生労働大臣)「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ども思います」「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」

●(山井厚生労働大臣政務官)「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」「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」

資料6

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	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	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)
1982	4,739	451	2億1862	
1983	4,910	171	2億6000	
1984	5,193	283	2億8535	
1985	5,449	256	3億2655	
1986	5,749	300	3億7000	都市児童館事業廃止
1987	5,938	189	4億0168	
1988	6,100	162	4億2742	
1989	6,310	210	5億2943	
1990	6,708	398	6億1643	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	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	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	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	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	中央児童福祉審議会が法制化を提言
1997	9,048	534	31億3180	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	法制化施行、大規模加算、研修費が創設
1999	10,231	604	54億7910	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	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	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	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	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	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	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	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	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	『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	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	19,744	1269	274億2000	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
2011	20,204		307億5000	「子ども・子育て新システム検討会議」基本制度ワーキングチームで学童保育の制度の見直しを検討
2012	20,843	441	307億6500	「子ども・子育て支援法案」児童福祉法改正案が国会に上程。学童保育の対象児童の引き上げや市町村事業として位置づけ、国としての基準の策定、市町村の基準の条例制定、事業計画策定の義務づけなどが提案されている

学童保育の運営費に、指導員が研修を受講する費用が新たに計上されました

放課後児童健全育成事業補助 315億7600万円 (前年予算307億6500万円、8億1100万円増)

(1) 放課後児童クラブ運営費 286億7400万円

・対象か所数 前年26,310か所 → 27,029か所

・児童数40人の場合の補助単価 (250日開設) 前年319.1万円 → 336.0万円 (16.9万円増)

※ 指導員が研修を受講するための費用等を新たに計上。

都道府県等に出している「放課後児童指導員等資質向上事業費」とは別に、指導員が研修(全国学童保育指導員学校などでもよい)に参加するための費用(参加費や旅費、参加するための代替え指導員費用など)が、新たに運営費の中に組み込まれました。

(2) 放課後児童クラブの整備 28億3300万円 (前年、概算要求とも同額)

(3) 放課後児童クラブ支援事業等 6900万円 (前年は1億3200万円)

・市町村への補助であるボランティア派遣事業、障害児受入推進事業

・都道府県・政令市・中核市への補助である「放課後指導員等資質向上事業費」

(参考1) 国の学童保育の予算の推移 (単位: 億円)

	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度
総額	158.57	186.94	234.53	274.20	307.50	307.65億	315.76億
か所数	20000か所	20000か所	24153か所	24872か所	25591か所	26310か所	27029か所
運営費	138.45	161.32	176.22	234.85	265.48	279.32億	287.43億
施設整備費	18.14	23.64	56.68	38.11	40.75	28.33億	28.33億

(参考2) 児童数40人で250日開設の場合の補助基準単価の推移

	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度
基準単価	240.8万円	240.8万円	242.6万円	302.6万円	310.1万円	319.1万円	336.0万円

まだまだ実態と乖離している国の補助単価

国は、1施設年間当たり600万円前後で運営できると想定しています。そして、国の負担額は、その6分の1の約100万円だけです。

保育所の約3,962億円(民間保育所への補助金)と比べて見ると

学童保育(2012年度)		保育所(2012年度)		民間保育所と比べて学童保育は
施設数	2万843か所	施設数	1万1794か所	約1.77倍
入所児童数	約85万人	入所児童数	約121万人	約1.4分の1
指導員数	約8万人	保育士数	約19万人	約2.4分の1
1施設当たりの国庫支出額	約134万円	1施設当たりの国庫支出額	約3359万円	約25分の1
児童1人当たり予算額	約3万2800円	園児1人当たり予算額	約32万7440円	約10分の1

* 公立保育所の国庫支出金は一般財源化されている。保育所の施設数等は2010年調査。

* 1施設当たり、児童一人当たりの金額は、予算額を施設数、児童数で割った数字。

放課後児童健全育成事業（学童保育）の補助金額・補助単価（案）

総額 315億7600万円

- (1) 放課後児童クラブの運営費の補助 287億4300万円
- ・対象か所数 2万7029か所
 - ・補助単価は別表参照
- (2) 放課後児童クラブの整備費等の補助 28億3300万円
- ・放課後児童クラブ整備費 補助単価2150万（前年同額）
 - ・放課後児童クラブ設置促進事業 補助単価700万円（前年同額）
 - ・放課後児童クラブ環境改善事業 補助単価100万円（前年同額）
 - ・放課後児童クラブ障害児受入促進事業 補助単価100万円（前年同額）

2013年度の放課後児童健全育成事業の基準額(補助単価)(案) ()内は前年比

		2013年度 (250日開設) (年額)	参考) 開設日数290日の場合 (年額)
児童数 区分 年間平均	10人～19人	1,193,000円 (97,000円増)	1,753,000円
	20人～35人	2,094,000円 (110,000円増)	2,654,000円
	36人～45人	3,360,000円 (169,000円増)	3,920,000円
	46人～55人	3,193,000円 (166,000円増)	3,753,000円
	56人～70人	3,026,000円 (164,000円増)	3,586,000円
	71人以上	2,859,000円 (161,000円増)	3,419,000円
開設日数 加算	開設日数加算	原則として1日8時間以上開設する場合 1日14,000円(同額)×251日～300日までの250日を超える日数 例) 年間開設日数が290日の場合 40日×14,000円=560,000	
長時間 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 1時間単価273,000円(4000円増)×「1日6時間を超え、 かつ18時を越える時間数」の年間平均時間数	
	長期休暇等分	1日8時間を超えて開設する場合 1時間単価123,000円(2000円増)×「1日8時間を超える時間」 の年間平均時間数	
特例分	開設日数 200～249日	年間平均児童数20人以上 年額 2,059,000円(146,000円増) 長時間開設加算 年額 273,000円(4,000円増)	
市町村分	放課後児童クラブ 支援事業	(1) ボランティア派遣事業(4事業) 1事業当たり年額 483,000円(5,000円増)×事業数	
		(2) 障害児受入推進事業 1クラブ当たり 年額 1,608,000円(31,000円増)×か所数	
		(注) 2012年度までは、1市町村当たり年額691,000円がりましたが、2013年度予算案では、運営費の中に組み込まれます。	
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 880,000円(70,000円減)	

(全国厚生労働部局長会議資料をもとに全国学童保育連絡協議会事務局が作成)

(注) 補助率は3分の1で、補助単価額を国・都道府県・市町村が各3分の1ずつ負担。ただし、政令市・中核市は3分の2で、都道府県の負担分はありません。

資料9 学童保育が法制化されて14年経ちましたが、実態が問題山積なのは、国の学童保育についての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。

◆第12回基本制度ワーキングチーム説明資料から(2011.5.31)

2010年12月28日の「子ども・子育て新システム検討会議」基本制度ワーキングチームで初めて「参考」として、「非常勤指導員を常勤化することが考えられる」と取り上げられた。2011年5月31日の第12回基本制度ワーキングチームで出された政府の「基本的な考え方」では、「常勤職員の導入」を検討することとなっている。

全国学童保育連絡協議会では、これまでの国の補助金が「非常勤」を前提して計算されているために、国の補助単価が実態と比べてたいへん少ないことの原因だと問題としてきた。「常勤職員」を前提することで補助単価を大幅に増額させていくことが可能となる。

IV. 児童クラブ

[基本的な考え方]

○潜在的需要（+48万人（平成29年度）の解消のための放課後児童クラブの供給量の確保）

○利用ニーズに対応した放課後児童クラブの開所時間（19時以降）の延長への対応

[具体的な方策]

1. 放課後児童クラブの職員体制の見直し

- ・現在の補助水準では職員の確保が困難であり、なかなか定着しないといった状況。
- ・放課後児童クラブについては、開所時間が短く利用ニーズにあっていないとの指摘がある。この利用ニーズに対応するためには、現在の非常勤が前提の職員体制では対応が困難。
- ・このため、開所時間の延長に対応し、現在の非常勤が前提の職員体制について、非常勤職員が前提の体制から、常勤職員を導入するなど、利用ニーズに即した放課後児童クラブの拡充を図ることを検討。

※第6回基本制度ワーキングチーム(2010.12.28)で政府から出された資料では、常勤配置の場合の国庫補助ベースは450万円として試算

(参考) ○ 現在の指導員（非常勤）が常勤並の勤務時間を要請されていることや、開所時間の拡充の要請を踏まえ、非常勤指導員を常勤化することが考えられる。

<40人規模のクラブの場合>

○ この場合、1クラブあたり300万円/年×3名分の追加費用が必要。

※ 現行の国庫補助単価ベース

→ (全国連協：注) この会議で政府から「これまで150万円ベースで国庫補助を出してきたが、それに300万を追加し、450万円をベースに考えるというもの」という説明があった。

●小宮山洋子厚生労働大臣 「常勤がないのは大きな問題だ」

「今回、児童福祉法にきちんと位置付けることによって、言われる職員体制の充実ですとか職員の資格、人数など、そうした基準を国が定めて質の改善を図りたいと思っていますが、その常勤がないということは非常にやはり子供たちにとっても大きな問題だと思っています」

(2012年7月20日、参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会での答弁より)

改正された児童福祉法では、学童保育指導員の資格と配置基準は国が省令で定め、市町村は国の基準に従って条例で基準を定めることになりました。

市町村が事業計画を検討したり、条例に盛り込む学童保育の基準を検討するのは2013年度。決定するのは2014年度です。私たちが学童保育を拡充するような内容の事業計画や条例をつくらせていくためには、2012年度中に私たちの要望と働きかけの方針をまとめ、2013年度にしっかりと働きかけていくことが必要です。

	政府がイメージしているスケジュール	市町村・都道府県の仕事	私たちの課題
2012年度	<ul style="list-style-type: none"> ○政府から地方自治体に、新しい子育て支援施策の具体化の検討状況を適宜、情報提供。 ○国に「子ども・子育て支援新制度施行準備室」を設置（内閣府） ○地方自治体に「地方版子ども・子育て会議」の発足をさせて、4月からのスタートすることを求める（努力義務）。 	<ul style="list-style-type: none"> ○国からの情報をもとに自治体としての方針を検討。 ○2013年度予算案に必要な費用（①「地方版子ども・子育て会議」設置に関わる経費、②ニーズ調査に関わる経費、③制度管理システム調達の経費）を計上。 ○「地方版子ども・子育て会議」を設置するか判断し、設置する場合のメンバーの検討 	<ul style="list-style-type: none"> ➔新しい子育て支援策の内容とスケジュール、学童保育を拡充させていくための課題を学習し、自治体にどのような働きかけを行っていく必要があるのかの方針をまとめる。私たちが望む学童保育のあり方（基準など）をまとめて自治体に要望していく。 ➔2013年度予算での必要な経費の予算化を要望していく。 ➔市町村・都道府県に「地方版子ども・子育て会議」の設置を求め、学童保育の専門団体として会議メンバーに入れるよう要望していく。
2013年度	<ul style="list-style-type: none"> ○国の「子ども・子育て会議」を発足（新しい子育て支援策の重要事項を検討） （注）重要事項とは、地方自治体に策定を義務づけている「地域子ども・子育て支援事業計画」の「基本指針」を検討など（2013年度半ばに策定か？） ○「地域子ども・子育て支援事業計画」策定の基本指針を策定し、地方自治体に示す ○学童保育の国としての基準を策定と市町村に提示 	<ul style="list-style-type: none"> ○市町村・都道府県の「地方版子ども・子育て会議」を発足（新しい子育て支援策の重要事項を検討） ○「地域子ども・子育て支援事業計画」策定のためのニーズ調査の実施 ○「地域子ども・子育て支援事業計画」策定の検討 ○市町村として学童保育の基準を条例化の検討 	<ul style="list-style-type: none"> ➔「地方版子ども・子育て会議」のメンバーとして、学童保育の拡充が図れるよう意見や要望を出していく。 ➔しっかりとしたニーズ調査を実施するよう自治体に働きかける。 ➔学童保育が量的にも質的にも拡充されるような事業計画となるよう要望していく。 ➔私たちが求める学童保育の基準を要望していく
2014年度	<ul style="list-style-type: none"> ○国から市町村に出す交付金の予算編成 	<ul style="list-style-type: none"> ○市町村・都道府県の「地域子ども・子育て支援事業計画」を策定（「地域子ども・子育て支援事業計画」の検討と策定ほか） ○市町村が学童保育の基準を条例制定（議会で審議） ○学童保育の実施に関する届出受理 ○国からの交付金の市町村負担分の予算編成 	<ul style="list-style-type: none"> ➔私たちの求める学童保育の基準の要望実現を、行政だけでなく市議会にも働きかけていく ➔予算要望
2015年度	<ul style="list-style-type: none"> ○4月本格実施（施行）スタート ○内閣府に「子ども・子育て本部」設置 ○交付金の支給 	<ul style="list-style-type: none"> ○自治体において実施体制を整備 ○「地域子ども・子育て支援事業計画」がスタート ○学童保育の基準を定めた条例の施行 	

市町村の役割と責務

市町村の責任と仕事は大きくなりました

①市町村に「地域子ども・子育て支援事業計画」の策定を義務づけられました

市町村には、2015年度から5年間ごとの子育て支援策についての数値目標をつくり、その目標に向けて取り組むことが求められます。また、事業計画を策定するためのニーズ調査（潜在的なニーズの把握も含む）を行います。

国からの交付金は、この事業計画に基づいて支出されるので、事業計画の内容によって交付金の額が大きく異なってきます。市町村が事業計画を定めるに当たっては、国が定める「基本指針」に即して定めることが求められています。

②学童保育の基準を、市町村は条例で定めることになりました

国としての学童保育の基準を省令で定めます。市町村は国の定める基準に従い、条例で基準を定めることになりました。「指導員の資格」と「配置基準」は、国が決めた基準に従うこととなります。市町村がこの基準を上回る基準はつくることができますが、下回ることはできません。

それ以外の基準（例えば、開設日・開設時間・施設の基準など）は、国の基準を参酌（参考にする）してつくります。

市町村のつくる基準によっては格差が生じる可能性が大きくなります。現在は、基準がないために大きな格差があるのが現状ですが、それが解決しないまま格差が固定されてしまうことが懸念されます。よりよい学童保育の基準がつけられるよう働きかけていくことが必要です。

③市町村に「地方版子ども・子育て会議」の設置が努力義務とされました

「地方版子ども・子育て会議」の設置は、義務づけではありませんが、市町村が推進する子育て支援が十分なものであるかどうかをチェックしたり、当事者の要望を取り入れて施策を改善することができる組織として、設置させていくことが必要なものです。また、会議のメンバーに学童保育関係者も入れるよう要望していくことが必要です。

④国が市町村に交付する交付金は、国と都道府県と市町村が3分1ずつ負担します

国から市町村に出されるお金は、「交付金」となります。これまでの補助金と同様に、国と都道府県と市町村が3分の1ずつ負担します。市町村も都道府県も国が示した交付金の負担額を予算化しなければなりません。

都道府県の仕事と役割

交付金の負担や人材育成が求められます

新しい制度は、市町村に実施責任を持たせている反面、都道府県の役割や仕事が明確にはされていません。しかし、都道府県には次のように役割・仕事があります。都道府県がこの役割・仕事をしっかりと果たしていくためには、私たちの働きかけが重要です。

① 都道府県も「地域子ども・子育て支援事業計画」の策定が義務づけられます。

② 「地方版子ども・子育て会議」の設置も努力義務とされています。

③ 都道府県の役割として、人材育成・人材確保の仕事が期待されます。

例えば、学童保育指導員の資格化に伴って資格を持たない現役指導員に対する講習と資格認定の仕事を都道府県が行うことも考えられます。

④ 学童保育に出される補助金（交付金）の3分の1は都道府県が負担することになります。

これは、学童保育に出される交付金の金額に直接関わる重要な役割です。都道府県の負担は、法律で義務づけられたものではなく、「予算の範囲内で、交付金を交付することができる」というものです。私たちの働きかけにより都道府県にも交付金の負担を確実にさせていくことが必要です。

市町村の条例による基準づくり

私たちが求める学童保育の基準づくりを！

私たちは、これまでに国に学童保育の「最低基準」を策定するよう要望してきました。そうした取り組みもあり、2007年には厚生労働省はクラブガイドラインを策定しました。しかし、法的拘束力のあるものではありませんでした。今回の改定で学童保育について法的拘束力を持った市町村の条例が定められます。

「私たちが求める学童保育のあり方」を明らかにしながら、要望していきましょう

市町村が決める学童保育の基準はどうあるべきかを考えるうえで、学童保育はどうあるべきか、私たちがどのような学童保育を求めているのか明らかにするのがもっとも大切なことです。

全国学童保育連絡協議会は、国が学童保育の基準を定めるにあたって、「私たちが求める学童保育の設置・運営基準」を提言しています。市町村へ条例づくりの要望をしていく際には、これらを参考にしながら、「私たちが求める学童保育のあり方」を明らかにしながら、運動を進めていきましょう。（参考）現在、学童保育に関する条例を定めている市町村は、約半数しかありません。また、条例といっても「実施条例」ではなく「施設の管理条例」などであるなど、内容は不十分なものです。

指導員の「配置基準」には、「複数複数の常勤配置」を求めていきましょう

指導員の「資格」と「配置基準」は、国が決めた基準に従って市町村が基準を設けることになりました。現在、厚生労働省が内容の検討を行っています。

政府の新しい子育て支援策を検討してきた「子ども・子育て新システム検討会議」基本制度ワーキングチームは、指導員の「配置基準」について、「非常勤職員が前提の体制から、常勤職員を導入する」ことを検討していました（150万円ベースの非常勤から450万円ベースの常勤配置を検討）。

交付金の交付

確実に学童保育に予算措置がされるように！

新しい制度においては、学童保育への予算は、「一括交付金」として国から市町村に交付されることとなります。「一括交付金」とは、13の「市町村事業」（注）への予算措置を、一括して市町村に交付するという仕組みです。これをどの事業にいくら使うのかは市町村の裁量で決められます。

※ 国からの交付金には、施設型給付（保育所・幼稚園・認定こども園など）や児童手当給付などの「義務的経費」（国が決めた金額が交付される）と、市町村事業のように市町村の裁量によって交付される「裁量的経費」があります。

また、交付金は、市町村が策定した「地域子ども・子育て支援事業」に基づいて交付されます。13の事業について、市町村がどのような計画を立てて推進していくのかによって交付金額が異なってきます。それぞれの事業の実施に必要な国が決めた「単価」にもとづいて、交付金額が算定されます。

（注） 地域子ども・子育て支援事業 （「子ども・子育て支援法」第59条に明記）

○ 地域子ども・子育て支援事業は、子ども・子育て家庭等を対象とする事業として、市町村が地域の実情に応じて実施する以下の事業とする。また、対象事業の範囲は法定する。

①利用者支援、②地域子育て支援拠点事業、③一時預かり、④乳児家庭全戸訪問事業、⑤養育支援訪問事業その他要支援児童、要保護児童等の支援に資する事業、⑥ファミリー・サポート・センター事業、⑦子育て短期支援事業、⑧延長保育事業、⑨病児・病後児保育事業、⑩放課後児童クラブ、⑪妊婦健診、⑫実費徴収に係る補足給付を行う事業、⑬多様な主体が本制度に参入することを促進するための事業。

●学童保育に関する条例や要綱の有無 2012年学童保育の実態調査から（全国連協調査）

学童保育事業に関する自治体の条例や要綱の有無（自治体数） 複数回答あり（ ）内は%

	2012年調査
実施（設置）条例がある	675(43.5%)
施設管理条例がある	102(6.6%)
実施（設置）要綱がある	735(47.4%)
補助金交付要綱がある	282(18.2%)
要項・要領・しおりがある	396(25.5%)
予算のみ	71(4.6%)
その他	119(7.7%)
回答自治体数	1550市町村

→

	2012年調査
条例がある	698(45.0%)
条例はないが要綱がある	552(35.6%)
条例も要綱もなく、予算だけ	71(5.6%)
その他	229(14.8%)
合計	1550(100.0)

条例がある市町村 698(45.0%)

条例がない市町村 852(55.0%)

（参考1） 学童保育についての条例で定めている内容（現状）

●条例で記載している項目について

ほとんどの条例では次の項目がある。

- ①設置（目的） ②名称・位置 ③対象児童・入所要件 ④保育時間 ⑤休所日
⑥保育料・減免措置 ⑦入退所手続き

さらに、いくつかの市では、

- ⑧職員（多くは「配置する」程度） ⑨資格（わずかです。ほとんどは「保育士もしくは教諭、または熱意のある方」でした） ⑩運営・事業内容 ⑪定員（ごくわずか）

指定管理者制度を導入したところは、この部分は詳しく書いている。

指定管理者制度を導入している市町村は、「実施条例」ではなく「施設管理条例」が多い。

●施行規則について

条例には、他の必要事項は「施行規則で定める」としているところも多い。しかし、施行規則でも多くは、対象児童・入所要件を詳しく、入退所の規定を詳しく、保育料と減免を詳しく書いているというのが大半。条例と比べて新たな項目はほとんどないが、指導員の人数を書いているところが少数だがある。

（参考2） 厚生労働省ヒアリング資料から

■ 現在、市町村で策定されている放課後児童クラブに関する条例では、基本的に設置条例となっており、目的・基本理念、設置場所、施設名称、定員等が定められている。そのほか何らかの利用手続き（申込先、利用の決定、利用料、利用料の減免など）について規定されているものがあるが、民設民営の放課後児童クラブには適用されていないものと考えられる。

* 条例を制定している55市町村（人口規模、地域別に無作為抽出）の状況

- ・利用要件（対象児童）について規定 55市町村（設定率100%）
- ・利用要件（家庭の状況）について規定 52市町村（設定率95%）
- ・利用の申込先について規定 52市町村（設定率95%）
- ・利用の決定について規定 52市町村（設定率95%）
- ・利用料について規定 53市町村（設定率96%）
- ・利用料の減免について規定 51市町村（設定率93%）

■ 新制度施行後は、策定された条例の基準は民設民営にも適用されることとなる。