

放課後児童健全育成事業につき、子どもへの育成支援及び家庭への養育支援を促進するための制度の充実を求める意見書

2019年（平成31年）2月14日  
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

国は、放課後児童健全育成事業に関し、以下の施策を行うべきである。

- 1 放課後児童クラブの利用料を減免するための減免基準を策定し、減免実施に必要な相当額の国庫補助事業を創設すること。
- 2 放課後児童クラブの施設について放課後児童健全育成事業を実施する各市町村に対し、以下の支援を実施すること。
  - (1) 放課後児童クラブの待機児童問題を解消するため、放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準（平成26年4月30日厚生労働省令第63号。以下「設備運営基準」という。）を満たした十分な数の施設を確保するための更なる財政的支援。
  - (2) 設備運営基準第9条第2項に定める面積基準及び同基準第10条第4項に定める支援単位基準について、子どもを取り巻く環境を調査し、子どもの健全育成に与える影響について十分な検討を行い、各地の実情も考慮した上で、これら基準に合致する規模の施設整備を推進するための財政を含めた支援。
  - (3) 設備運営基準において、衛生及び安全が備わった設備として、子どもの生活に必要なスペース、所持品を収納するロッカーや子どもの生活に必要な備品、遊びを豊かにするための遊具や図書を備えることなど、具体的な基準を示し、適切な施設設備が備えられる整備を推進するための財政を含めた支援。
- 3 放課後児童支援員等処遇改善等事業の適用要件を緩和するとともに、補助単価の計算方式の更なる見直しや、処遇改善事業の拡充をもって放課後児童支援員の常勤化・待遇改善を促進し、待遇に関する地域格差の解消及び拡大防止に努め、放課後児童支援員キャリアアップ処遇改善事業についても更なる事業の拡大を行うこと。
- 4 様々な障がいのある子どもの受入れを十分に行うため、障害児受入強化推進事業をより一層拡充し、子どもの発達や児童福祉に関し専門的知見を有する専門職や関係機関と放課後児童クラブとの連携を強化するための事業を拡充する

こと。

- 5 放課後児童クラブの運営に要する経費の補助制度を創設すること。

## 第2 意見の理由

### 1 はじめに

放課後児童健全育成事業は、児童福祉法第6条の3第2項の規定に基づき、保護者が労働等により昼間家庭にいない小学校に就学している児童に対し、授業の終了後に、小学校の余裕教室や児童館等の児童厚生施設等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である。地域の実情に応じ多種多様な運営が行われているが、「遊び」と「生活」を通じ子どもの発達を保障し家庭養育を支援するという、極めて重要な意義を有している<sup>1</sup>。かかる放課後児童健全育成事業は「放課後児童クラブ」と総称されるが、自治体や運営主体によりその名称は異なり、学童保育、学童保育クラブ等と呼ばれることも多い。

また、国は、2014年7月、放課後子ども総合プランを策定し、放課後児童クラブが新たに受け入れる児童数の目標を設定した。同プランは、厚生労働省と文部科学省の連携の下、放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）と放課後子供教室の計画的な整備を行うというものであった<sup>2</sup>。

放課後児童クラブを利用する子どもの数は急激な増加を続けており、いまだ多数の待機児童（潜在的な待機児童を含む。）が存在するなど多くの課題が発生している<sup>3</sup>。放課後児童クラブが量的に増大するだけでなく、子どもの健全育成の見地から質が充実し、各地の実情にも配慮された利用しやすい制度として十分に整備されることは、子どもの人権保障にとって極めて重要である。本意見書は、現時点で検討されるべき課題を指摘し、当連合会の意見を述べるもの

---

<sup>1</sup> 2018年（平成30年）12月21日日本弁護士連合会「放課後児童支援員の資格及び配置員数に関する『従うべき基準』の堅持を求める意見書」1頁～2頁参照。

<sup>2</sup> 同プランはその後、「新・放課後子ども総合プラン（平成30年9月14日30文科生第396号・文部科学省生涯学習政策局長、初等中等教育局長、大臣官房文教施設企画部長、厚生労働省子ども家庭局長通知）」として改訂された。新総合プランでは、放課後児童クラブについては2021年度末までに約25万人分を整備する計画となっているほか、学校施設の活用や、放課後子供教室との一体化も計画されている。

<sup>3</sup> 厚生労働省の平成30年（2018年）放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況（以下「平成30年実施状況」という。）によれば、2018年5月1日現在の放課後児童クラブ（以下「クラブ」という。）の登録児童数は1,234,366人【前年比63,204人増】、待機児童数は17,279人【前年比109人増】といずれも過去最高を記録した。

である。

以下、意見の趣旨に添って記載する。

## 2 利用料の減免について

(1) 放課後児童クラブの利用料については、世帯の所得状況等を勘案した利用料の水準の定めがなく、利用者の支払能力にかかわらず応益負担が原則となっており<sup>4</sup>、利用料の額や減免の有無、内容についても大幅な地域格差があるのが実情である<sup>5</sup>。また、基本の利用料とは別に、おやつ代等の実費徴収や延長保育料等、利用者が利用料とは別に負担しなければならない実費がある放課後児童クラブが全体の半数を超え<sup>6</sup>、これらの費用支出も大きな負担と言える。

(2) 放課後児童クラブ運営指針（平成27年3月31日雇児発0331第34号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知。以下「運営指針」という。）は、家庭での養育について特別の支援が必要な状況を把握した場合には、子どもと保護者の安定した関係の維持に留意しつつ、市町村や関係機関と連携して適切な支援につなげるものと定めている。

しかし、放課後児童クラブの利用料について、支払能力に応じた利用料の基準が定められていないため、利用料が高額な場合や減免制度が不十分な場合、子の養育に支援を必要とする生活困窮世帯等が利用料を負担することができないために放課後児童クラブを利用できず、適切な支援を受けることが

---

<sup>4</sup> 保育所の保育料については、世帯の所得の状況その他の事情を勘案して、国が定める水準を限度として、実施主体である市町村が定めることとされている（子ども子育て支援法第27条第3項）。

<sup>5</sup> 平成30年実施状況によれば、全クラブ数25,328のうち、利用料の徴収を行っているクラブは22,416（88.5%）である。そして、利用料の月額が2,000円未満（373（1.7%））やおやつ代等のみ徴収するクラブ（932（4.2%））から、16,000円以上のクラブ（519（2.3%））まであり、利用料の月額の地域格差は大きい。

また、利用料の減免についても、利用料の減免を行っているクラブは18,391（利用料の徴収を行っているクラブの82%）であり、利用料の徴収があり、かつ、利用料の減免がないクラブも4,025クラブ存在する。

さらに、利用料減免の対象を見ると、最も利用料減免の必要性が高い生活保護受給世帯でも、減免を行っているクラブは13,387クラブであり（利用料の減免を行っているクラブの72.8%）、利用料の徴収があり、かつ、生活保護受給世帯についても利用減免がないクラブは9,029（利用料の減免はあるが生活保護受給世帯が減免の対象となっていないクラブは5,004）存在するなど、利用料の額及び減免の対象については大幅な地域格差がある現状である。

<sup>6</sup> 平成30年実施状況によれば、10,208のクラブは実費徴収がなく（全クラブ数の40.3%）、2,000円以上の実費徴収があるクラブが6,462（全クラブ数の25.5%）存在し、中には3,500円以上の実費徴収のあるクラブも525（全クラブ数の2.1%）ある。

できないという実態がある<sup>7</sup>。利用料を負担できないがために放課後児童クラブの利用を断念しなければならない事態となるのでは、放課後児童クラブはその役割を果たすことができない。

(3) よって、国は、子どもが保護者の支払能力に関わらず放課後児童クラブを利用できるよう、その利用料を支払能力に応じて減免するための基準を策定するとともに、減免実施に必要な相当額の国庫補助事業を設けるべきである。

### 3 放課後児童クラブの施設確保に伴う質の向上について

#### (1) 放課後児童クラブの施設数の確保について

厚生労働省の平成30年放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況（以下「平成30年実施状況」という。）によれば、2018年5月1日現在の登録児童数は1,234,366人、待機児童数は17,279人である<sup>8</sup>。

この点、利用申込みの受付・利用決定を放課後児童クラブのみで行っている場合については、各放課後児童クラブが「利用の申込み」を断った児童数を自治体に報告する仕組みがないこと、特に都市部では放課後児童健全育成事業者としての届出のない事業者が運営する民間アフタースクール等にやむを得ず通所している児童がいること、利用料の負担から入所申請自体をあらかじめ断念している場合もあることなどから、上記の待機児童数は実態を正確に反映できておらず、潜在的な待機児童を含めた待機児童数は公表された人数を上回ると推測される。

国は、かかる待機児童への対応として、子ども・子育て支援整備交付金交付要綱に沿って、2016年度予算から放課後児童クラブの創設整備等に係る補助基準額の上乗せに加え、待機児童が発生している場合等の補助率の底上げを実施する等<sup>9</sup>、放課後児童対策の推進を図ったが、待機児童問題の解

---

<sup>7</sup> 独立行政法人国民生活センターの調査研究報告、学童保育サービスの環境整備に関する調査研究—都道府県の取り組みに大きな格差—(2010年3月)によれば、自治体の担当所管に対して聞き取りした事例として、学童保育の保育料を払えない家庭の子どもが、児童館に来るため児童館が無料の「学童保育館」となっている事例、保育料が一律で減免措置がない(不十分な)ため、高額になるので兄弟姉妹が同時に在籍できないという理由や、家計が苦しくなったという理由で退所してしまう、といった事例がいずれも複数報告されている。

<sup>8</sup> なお、2012年の児童福祉法の改正により、放課後児童健全育成事業の対象児童が従前の10歳未満から小学生全体に変更されている。

<sup>9</sup> 2016年度から放課後児童クラブ施設整備費について、放課後児童クラブに待機児童が発生している場合等に国庫補助率の嵩上げが行われている。嵩上げ前の補助率は、市町村が施設整備を行う公立の場合で3分の1から3分の2への嵩上げ、社会福祉法人等が施設整備を行う

消には至っていない。新・放課後子ども総合プランでは、2021年度末までに放課後児童クラブについて約25万人分を整備する計画が立てられている。国の整備計画を実現し、設備運営基準を満たした十分な数の施設を確保するためには、地方の特徴に配慮した上での、更なる国による財政的支援が必要である。

## (2) 放課後児童クラブの施設の質の確保・向上について

### ア 面積基準及び支援の単位の規模について

設備運営基準において、児童1人当たりの専用区画について、おおむね1.65平方メートル以上でなければならないとの面積基準が定められた（第9条第2項）。そして、利用する子どもの集団の規模（以下「支援の単位」という。）は、放課後児童支援員等が個々の子どもとの信頼関係を築くことができる規模として、おおむね40人以下と定められた（基準第10条第4項）。

しかし、面積基準及び支援の単位の基準は、市町村を拘束するものではなく、参酌すべき基準にとどまっている。面積基準を満たしていない放課後児童クラブは全体の約4分の1を占めている<sup>10</sup>。

また、設備運営基準と同内容の面積基準及び支援の単位の基準を条例に定めた自治体であっても、その適用に当たっての経過措置の定め方は様々で、経過措置を定めない自治体もあれば、経過措置を5年とする自治体や「当面の間これを適用しない」とする自治体も存在する。

このように、放課後児童クラブの施設の整備に関する市町村の取組状況はまちまちであり<sup>11</sup>、その結果、児童1人当たりの面積基準を大幅に下回る放課後児童クラブや、支援の単位の設備運営基準を大幅に上回る大規模化した放課後児童クラブがいまだに存在する<sup>12, 13</sup>。

---

民立の場合で9分の2から2分の1への補助率の嵩上げがなされている（子ども・子育て支援整備交付金交付要綱）。

<sup>10</sup> 平成30年実施状況によれば、児童1人当たり1.65平方メートル以上の専用区画面積のあるクラブ数は18,893箇所、全体の74.6%である。

<sup>11</sup> 設備運営基準を上回る面積基準を条例で定めている自治体の例として、大阪市がある。専用区画の面積は、児童1人につきおおむね1.75平方メートルと定められている。

<sup>12</sup> 例えば埼玉県においては、2017年の集計結果では、児童1人当たり、設備部分を除いて1.65平米以上の面積が確保されていない放課後児童クラブが支援の単位数で全体の29.2%（471カ所）存在する（放課後児童クラブの設備及び運営の状況調査結果 埼玉県福祉少子政策課2018年3月調査）。

<sup>13</sup> 当連合会が2017年11月30日に実施した現地調査では、設備運営基準における面積基準換算の2倍以上の児童がいる（児童1人当たりにつき、畳半畳以下のスペースしかない状態）

そもそも、設備運営基準における児童1人当たりの専用区画は、保育所における満2歳以上の幼児についての保育室または遊戯室の面積基準（幼児1人につき1.98平方メートル以上）を下回るものであり、必ずしも子どもの遊び及び生活の場として十分なスペースが確保できている基準とは言えないところ、更に設備運営基準を下回る専用区画しかない場合、子どもは活発に動くことはできず、他の子どもとの過度な接触や衝突の危険性も増加し、その行動は相当に制約されてしまう。

また、支援の単位を大幅に上回る大規模な集団の中では、放課後児童支援員等との間で家庭に準ずるような信頼関係を構築することが困難となってしまう、子どもたちは安全に落ち着いて遊び、生活することができない。

とりわけ、発達障がい等のコミュニケーションに困難を抱える特性を有する障がいのある子どもにとって、大規模又は過密の放課後児童クラブはいずれも過酷な環境となる。

したがって、設備運営基準の面積基準及び支援の単位の基準が遵守され、かつ、子どもが安心して過ごせる生活の場としてふさわしい規模の施設整備を進めることは急務である。国は、面積基準及び支援の単位の基準について、全国の放課後児童クラブにおける子どもを取り巻く環境を調査し、子どもの健全育成に与える影響について十分な検討を行い、各地の実情も考慮した上で、これら基準に合致する規模の施設整備を推進するための財政的支援を含む具体的施策を行うべきである。

#### イ 遊び及び生活の場としてふさわしい設備を備えた施設整備の必要性について

放課後児童クラブは、長期間に渡って、学年、障がいの有無等に関わらず、当該地域で生活する子どもたちの遊び及び生活の場となるものである。

かかる放課後児童クラブの性質及び子どもの発達の観点からすれば、放課後児童クラブの施設には、休息やおやつ・食事等の基本的な生活を保障する機能を備え、安心・安全にゆったりと過ごせる空間が必要である<sup>14</sup>。

---

放課後児童クラブも複数存在する事実も確認されている。

<sup>14</sup> 設備運営基準は第9条第4項で「専用区画等は、衛生及び安全が確保されたものでなければならない」と定め、運営指針は第6章1(2)において、衛生及び安全が確保された設備を備え、子どもの所持品を収納するロッカーや子どもの生活に必要な備品、遊びを豊かにするための遊具や図書を備える。」と規定する。

児童福祉施設である保育所の場合、児童福祉施設の設備及び運営に関する基準第32条において、幼児1人当たりの面積基準のみならず、保育室又は遊戯室以外に設置すべき設備や、保育室又は遊戯室には保育に必要な用具を備える旨の基準が存在して遵守されているが、他方、設備運営基準の専用区画については、衛生及び安全が確保された設備を備えるという定め（参酌すべき基準である。）以外には具体的な基準が存在せず、運営指針において若干の定めがなされ、運営指針の解説書において具体的な内容が示されているにすぎない<sup>15</sup>。

現在の状況においてすら、各自治体における設備運営基準を満たした施設整備への取組状況はまちまちであることに加え、新・放課後子ども総合プランなどへの対応において施設数の量的拡大が急がれた場合には、子どもの遊び及び生活の場としての適切な仕様を備えていない施設が増加してしまい、子どもの健全な育成が阻害されることが生じるおそれが高い。

よって国は、既存の放課後児童クラブの施設設備の内容を充実・向上させるとともに、新たに開設される放課後児童クラブの施設整備の水準を確保するため、設備運営基準において、衛生及び安全が備わった設備として、子どもの生活に必要なスペース、所持品を収納するロッカーや子どもの生活に必要な備品、遊びを豊かにするための遊具や図書を備えることなど、具体的な基準を示し、適切な施設設備が備えられるよう財政的支援を含む具体的施策を策定すべきである。

#### 4 放課後児童支援員の常勤化・待遇改善の促進及び地域格差の改善について

##### (1) 放課後児童支援員の常勤化・待遇改善に関する施策と問題点

###### ア 子ども子育て支援新制度以前の状況

放課後児童支援員は、「子どもの発達の特徴や発達過程を理解し、発達の個人差を踏まえて一人ひとりの心身の状態を把握しながら育成支援を行うことが必要である。」<sup>16</sup>とされており、子どもの健全育成及び安全で安心できる生活のために欠かせない重要な役割を担っている。

---

<sup>15</sup> 放課後児童クラブ運営指針解説書では、放課後児童クラブが備えるべき設備について、「放課後児童クラブの施設には、「生活の場」として、衛生及び安全が確保された手洗い場、台所設備、トイレ等のほかに、おやつや食事、自主的な学習活動が落ち着いてできるスペースや設備、子どもが団らんや休息等ゆったりとくつろげるスペース、体調の悪い時等に静養できるスペース等を確保することが求められます。また、生活の場として子ども一人ひとりの専用のロッカー（持ち物置き場）や下駄箱を設置するなどの配慮や工夫も望まれます。」と指摘されている。

<sup>16</sup> 放課後児童クラブ運営指針解説書第1章3（3）放課後児童支援員等の役割

子ども・子育て支援新制度の施行以前は、週5日以上放課後児童クラブで勤務する職員であってもその半数近くが年収150万円未満であり、また8割弱の職員が非常勤、臨時・嘱託・パートなどの非正規職員であるという状況があった<sup>17</sup>。さらに、勤続年数が増えても賃金は上がらない場合が51.9%と過半数を占めていた（全国学童保育連絡協議会2014年実態調査<sup>18</sup>）。

#### イ 放課後児童支援員等処遇改善等事業について

2015年の子ども・子育て支援関連3法（子ども・子育て支援新制度）の施行により、放課後児童支援員の資格が創設され、放課後児童支援員の常勤職員化に一定の方針転換がなされ、同年度から、放課後児童支援員等の処遇改善や常勤化を促進するための「放課後児童支援員等処遇改善等事業」が開始された。なお、放課後児童支援員等処遇改善等事業には、①非常勤を含む職員の賃金改善に必要な費用の一部を補助する事業（2018年度における補助基準額は1,575千円）と②常勤職員を配置するための追加費用（賃金改善に必要な費用を含む。）の一部を補助する事業（2018年度における補助基準額は3,012千円）がある。また、放課後児童健全育成事業を実施する市町村においては、上記①②のいずれの事業も実施することが可能であるが、①の事業と②の事業では②の事業の方が適用を受けるための要件が多く、金額も異なる。各クラブが受けることができる補助は上記①②のいずれかに限られる<sup>19</sup>。

---

<sup>17</sup> 放課後児童クラブの制度設計として、職員の資格制度が存在しない上、常勤職員の存在も前提とされていなかった。また、放課後児童クラブの運営にかかる人件費についての補助単価の計算方式は、全職員について、「平日六時間勤務の非常勤職員」の賃金で計算されていたほか、職員の勤続年数に応じた国としての経験加算も存在しなかった。

<sup>18</sup> 同調査結果によれば、週5日以上勤務する職員であっても、年収150万円未満46.2%、150万円以上300万円未満が31.3%、300万円以上が5.4%という結果であった。また、公営の正規職員率は2.9%、民営の正規職員率は18.6%と、正規職員率は全体でも2割強にとどまっていた。

<sup>19</sup> 同事業では、放課後児童クラブは、一つの支援の単位ごとに、以下の（1）及び（2）のいずれかの事業の対象となることができる。（1）放課後児童健全育成事業を行う者において、家庭、学校等との連絡及び情報交換等の育成支援を行っており、そのうちいずれかの業務に従事する職員を配置する場合に、当該職員の賃金改善に必要な費用の一部を補助する事業。（2）放課後児童健全育成事業において、（1）の育成支援に加えて、地域との連携・協力等（放課後児童クラブの活動に、地域の協力が得られるように、関係機関等との情報交換、情報共有等を図ることや、養育困難な家庭等への対応では、要保護児童対策地域協議会との連携を図ることなどを規定。）した育成支援を行っており、そのうちいずれかの業務に従事する常勤職員を配置する場合に、その賃金改善に必要な費用を含む当該常勤職員を配置するための追加費用及び常勤職員以外の当該業務に従事する職員の賃金改善に必要な費用の一部を補助する事業。（雇児発0



放課後児童支援員等処遇改善等事業により、同事業を実施している放課後児童クラブでの支援員への年間支給額には、一定の改善が見られる<sup>20</sup>。

しかしながら、放課後児童支援員等処遇改善等事業の実施率は低く、十分に活用されていない<sup>21</sup>。

このような実施状況の低さの原因の一つには、同事業の対象となるクラブが午後6時30分以降も開所しているクラブに限られていたり(平成30年実施状況によれば、午後6時30分を超えて開所している学童保育は全体の55.2%)、②の事業についてはそもそも実施している市町村の割合自体が少ないなど、同事業を受けるためのハードルが高すぎる事が挙げられる<sup>22</sup>。

放課後児童支援員が地域等との連携を図り、放課後児童クラブの子どもの活動と交流の場を拡大することはもとより望ましいことではあるが、放課後児童支援員等処遇改善等事業の実施率が低調にとどまる場合、実施市町村と非実施市町村との間で放課後児童支援員の待遇の格差の拡大が進み、子どもがクラブで体験できる「遊び」や「生活」の質もますます格差が拡大してしまうおそれがある。

---

403第20号 平成29年4月3日「放課後児童健全育成事業」の実施について【別添6】

<sup>20</sup> 放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)に係る実態調査の中間集計の状況について(2016年(平成28年)12月5日子ども・子育て会議(第29回)配付資料)によれば、放課後児童支援員等処遇改善等事業の実施クラブにおける職能別職員の2013年度と2015年度の給与比較では、月給で支払われる者については、年間支給額の改善率は全体で20.5%、時給で支払われる者についても、全体で12.5%の改善率を示している。

<sup>21</sup> 2017年度において、放課後児童健全育成事業を実施している市町村の数が1614であるのに対し、放課後児童支援員等処遇改善等事業を実施している市町村の合計は297である。そのうち、①非常勤を含む職員の賃金改善に必要な費用の一部を補助する事業のみを実施している市町村は192、②常勤職員を配置するための追加費用の一部を補助する事業のみを実施している市町村は38、①②のいずれの事業も実施している市町村は67にとどまる。また、最も実施市区町村数が多い埼玉県では34の市町村が同事業を実施しているのに対し、実施市区町村数が0の都道府県も4箇所(福井県、広島県、山口県、愛媛県)存在する等、実施状況の都道府県間格差も存在する(第6回社会保障審議会児童部会放課後児童対策に関する専門委員会で配布された参考資料中の、平成29年度放課後児童支援員等処遇改善等事業の実施状況①及び②(子ども・子育て支援交付金交付申請ベース))。

<sup>22</sup> ②の事業においては、①の事業と同様の要件に加えて、「地域組織や子どもに関わる関係機関等と情報交換や情報共有、相互交流」、「地域の公共施設等を積極的に活用した放課後児童クラブの子どもの活動と交流の場の拡大」、「地域の医療機関との連携」といった要件もあり、従前、クラブが施設外における育成支援を提供していなかった自治体や、非正規職員中心でクラブを運営してきた自治体の場合には、短期間にこれらの要件に対応することが困難なことも一因と考えられる。

#### ウ 補助単価の計算方式の見直しについて

2017年度からはこれまで最低賃金による日額単価で算出されていた職員3人分（1人当たり年額約181万円）のうち、1人分が福祉職俸給表に基づき、月額単価（年額約310万円）で算出されることとなった。しかし、他の人員についての算出は従前のおりであり、前記のおり放課後児童支援員処遇改善等事業の対象クラブを午後6時30分以降も開所しているクラブに限定されるなど開所時間の長時間化を誘導する施策を進める一方で、支援員の待遇改善には甚だ不十分である。

#### エ 放課後児童支援員キャリアアップ処遇改善事業

2017年度からは、放課後児童支援員の経験等に応じた処遇改善として、放課後児童支援員キャリアアップ処遇改善事業（以下「キャリアアップ処遇改善事業」という。）も創設され、初めて、勤続年数や研修実績等に応じた賃金改善に要する費用の補助が開始された。

キャリアアップ処遇改善事業は、経験等に応じた放課後児童支援員の処遇の改善を促進し、もって児童の安全・安心な居場所を確保するとともに、次世代を担う児童の健全な育成に資することを目的とする事業である。

経験等に応じた放課後児童支援員の処遇の改善は、経験年数の長い支援員の確保に直結する。経験豊富な支援員による、長期的視点に立った子ども育成支援の質の向上を図ることにつながるものであり、キャリアアップ処遇改善事業の創設は評価されるべきである。

ただ、現行のキャリアアップ処遇改善事業では、おおむね経験年数10年以上の放課後児童支援員で一定の研修を受講した事業所長的立場にある者であっても、年額377,000円の補助を受けられるというものであって、かかる金額では不十分である。放課後児童クラブの開所時間の長時間化など放課後児童支援員の役割や責任はより重大となっており、放課後児童支援員が、相応の待遇を確保した上、子どもに継続的に関わる事業所長的立場にある常勤・正規の専門職として各放課後児童クラブに配置するには、不十分と言わざるを得ない。また、キャリアアップ処遇改善事業の対象期間は、10年で頭打ちになり、以後の昇給の裏付けがないため、人材が参入しにくいという点もある。

そして、キャリアアップ処遇改善事業についても、放課後児童支援員処遇改善事業と同様、いまだ実施市町村の割合が少ない（2018年度における実施市町村の合計は213）という課題もある（第6回社会保障審議会児童

部会放課後児童対策に関する専門委員会で配布された参考資料中の、平成29年度放課後児童支援員キャリアアップ処遇改善事業の実施状況①及び②(子ども・子育て支援交付金交付申請ベース))。

## (2) まとめ

このように、子ども子育て支援新制度の施行以降、放課後児童支援員等の処遇の改善は様々に図られているが、一方で、処遇についての地域間格差の解消は進まず、かえって拡大することも懸念される状況である。放課後児童支援員等の処遇について、国は『専従職員』の働き方への移行を目指しているが、いまだ不十分な状況にある。この問題は、放課後児童クラブにおいて提供される育成支援の質の格差にも直結しかねない重要な問題である。

よって、国は、放課後児童支援員処遇改善事業の適用要件を緩和するとともに、補助単価の計算方式の更なる見直しや、処遇改善事業の拡充をもって放課後児童支援員の常勤化及び処遇改善の一層の促進を図り、待遇の地域格差の解消と拡大防止にも努めるべきである。また、放課後児童支援員キャリアアップ処遇改善事業についても更なる事業の拡大を行うべきである。

## 5 子どもの発達や児童福祉に関し、専門的知見を有する専門職や関係機関と放課後児童クラブとの連携を強化するための事業を拡充すること

### (1) 障がい児の受入れ体制

放課後児童クラブにはあらゆるタイプの児童が入所し、障がいのある子どもも可能な限り受入れに努めるものとされている<sup>23, 24, 25</sup>。障がい児にとっても生活の場として安心でき安全な放課後児童クラブでの生活を送るには、放課後児童支援員を含む職員の適切な対応が必要である。障がい児を担当する職員の十分な配置、専門的知見を有する専門職の配置や関係機関との連携は重要である。また、障がい児が自由に移動したり、生活したりするための設備も必要である。

しかし、実際の運営では、障がい児を担当する職員の加算配置が不十分で

---

<sup>23</sup> 「地域社会で生活する平等の権利の享受と、包容・参加（インクルージョン）の考え方に立ち、子ども同士が生活を通して共に成長できるよう、障がいのある子どもも放課後児童クラブを利用する機会が確保されるための適切な配慮及び環境整備を行い、可能な限り受入れに努める。」ものとしている（運営指針第3章2(1)）。

<sup>24</sup> 障がい者差別解消法は、正当な理由無く、障がいを理由としてサービス等の提供を拒否するなどを禁止している。

<sup>25</sup> 当連合会では、医療的ケア児の保育についても意見を述べている。（2018年(平成30年)9月21日付け「医療的ケアを要する子どもの保育及び教育に関する意見書」1頁～2頁参照。）

あったり、そもそも障がいについて専門的知識のある職員がいなかったりする等のほか、専用区画と区別され独立した静養室等の整備費用が捻出できない等<sup>26</sup>、多様な障がいのために配慮を必要とする子どもの受け入れ態勢の整備ができていないことが多い実情がある。

障がい児が放課後児童クラブにおいて健全な育成を図ることができるためには、放課後児童クラブにおける障害児受入強化推進事業<sup>27</sup>がより一層拡充されることが必要であり、各放課後児童健全育成事業者が、利用を希望する障がい児の受入に必要合理的配慮の提供が過重な負担とならないような支援が必要と言うべきである。

また、放課後児童支援員等が、専門家による支援を受けることができることも重要である。障がい児の放課後施策として、障がい児を対象とした放課後等デイサービスがあり、併行利用している障がい児も少なくないところ、2018年4月の放課後等デイサービスの報酬改定により、放課後等デイサービスから放課後児童クラブへの利用移行の支援も実施されることになったことは、協力体制の構築を促進するものと言え、評価できる。

しかし、放課後児童クラブの側が、障がい児の受入れ確保の態勢を確保することができなければ、放課後等デイサービスから放課後児童クラブへの利用移行は進まなくなってしまう。放課後児童クラブが、放課後等デイサービス以外の機関とも必要に応じて十分な連携を図ることができることは重要である。

## (2) 発達障がい児に対する支援体制

特に、放課後児童クラブにおいては、在籍する障がい児のうち大きな割合を占めると見られる発達障がい児への対応は重要な課題であり、その支援のための体制づくりが必要となる<sup>28</sup>。

---

<sup>26</sup> 平成30年実施状況によれば、静養スペースを備えているクラブは77.9%あるが、専用区画とは別に静養スペースを有するクラブは、わずか13.7%に過ぎない。

<sup>27</sup> 現在は、障がい児を3名以上受け入れた場合の加配職員及び医療的ケア児を受け入れるために必要な看護師等の配置に要する経費の補助にとどまっている（平成27年5月21日厚生労働省雇用均等・児童家庭局長「放課後児童健全育成事業」の実施について、別紙7）。

<sup>28</sup> 総務省行政評価局による、発達障がい者支援に関する行政評価・監視結果報告書によれば、「平成26年度において発達障がい児の利用状況が確認できた15市町村では、同年度における放課後児童クラブの登録児童数は44,051人となっており、このうち、発達障がい児は1,200人（2.7%）」となっていたほか、「発達障がい児数を把握している市町村数が年度ごとに異なっていたため一概には比較できないものの、全登録児童数に占める発達障がい児数の割合は、2010年度（平成22年度）から2015年度（平成26年度）にかけて、2.3%から2.7%に微増していた」との調査結果がある。

発達障がい児の保護者は、我が子の障がいの特性から育児への困難を抱えていることも多い。我が子が初めて発達障がいの診断を受ける、あるいはその疑いを告知されるという場面は、保護者に対しても、心理的支援や関係機関等において受け得る支援についての情報提供等を行うことが重要である。

放課後児童クラブでは、保護者からの子育てのこと等に対する相談への対応も求められている（運営指針第3章4(2)）。より充実した支援を行うためには、子どもの発達や児童福祉に関する専門的知見を有する他の専門家から支援を受け、また、小学校をはじめとする関係機関との連携を確立することが家庭支援の面からも必要と言える。

### (3) 専門家による支援体制

さらに、障がい児が放課後児童クラブを利用することで、地域の子ども集団の中での人間関係を形成し、社会技能を学ぶことができることは、障がい児が将来、地域社会の中で自立して生きる存在になる、という長期的な視点で見た意義も重要である。

2016年11月14日には地域生活支援事業要綱（平成18年8月1日障発第0801002号）が改訂され、同事業の任意事業の一つである巡回支援専門員整備事業について、放課後児童クラブもその対象となることが明記された。

しかし、放課後児童クラブに対する専門家によるアウトリーチ型の支援や連携の事業は、まだその緒に就いたばかりであり、全国的に見て、他の専門職や他機関が放課後児童クラブとの連携や支援を十分に行えていないのが現状である。

### (4) まとめ

よって、発達障がいを含む様々な障がいのある子どもの受入れを十分に行うため、障害児受入れ強化推進事業をより一層拡充し、子どもの発達や児童福祉に関し専門的知見を有する専門家や関係機関と放課後児童クラブとの連

---

平成30年実施状況によれば、全登録児童数に対する障がい児の登録児童数の割合は、2018年（平成30年）で3.2%、2017年（平成29年）で3.1%であるところ、放課後児童クラブに通う障がい児の大部分が発達障がい児であることが推認される。

また、発達障がい者支援に関する行政評価・監視結果報告書によれば、入学後に発見された発達障がい疑われる児童生徒数（2010年度～2015年度）は、保育所で2,797人、幼稚園で2,058人であるのに対し、小学校では17,371人（保育所・幼稚園・小学校・中学校高等学校の全体では49,572人）となっており、小学校で発達障がいの診断ないしその疑いを告知される発達障がい児は多い。

携を強化するための事業を拡充するべきである。

## 6 放課後児童クラブの運営に要する経費の補助制度を創設すること

放課後児童クラブの運営主体は、市町村の直営（34.5%）の他に、社会福祉法人（公立では14.2%、民立では6.6%。なお、放課後児童クラブの施設は自治体が設置するのが公立、施設も民間の運営主体が設置するのが民立である。）、運営委員会・保護者会（公立では14.2%、民立では5.8%）、NPO法人（公立では6.1%、民立では3.3%。）等、多様である（平成30年実施状況）。

とりわけ民立民営の運営委員会・保護者会、NPO法人等が運営主体の場合、その運営に関する事務負担（児童の入退所の管理、放課後児童支援員等の労務管理、会計処理等）が、保護者等によるボランティアや、本来、育成支援に専念すべき放課後児童支援員によって担われていることが大部分であるとの実態がある<sup>29</sup>。

しかし、放課後児童クラブの運営における労務管理や会計処理等の専門的知識が必要とされる分野においては、専従の職員により運営の継続性・安定性が図られることが望ましい<sup>30</sup>。

専従の職員が不足していることは、放課後児童クラブに対する費用補助において、運営事業者に対する運営費の費用補助が考慮されていないことがその背景にある。

よって国は、放課後児童クラブの運営の安定性を確保するため、育成支援を行う放課後児童支援員等の人件費のみならず、放課後児童クラブの運営にかかる費用についても、補助制度を創設するべきである。

---

<sup>29</sup> 放課後児童対策に関する専門委員会委員の池本美香氏の新制度移行後の放課後児童健全育成事業の実態と課題－海外の動向をふまえた考察には、「保護者が中心となって運営する場合、補助金の申請書類の作成や、多額の利用料や補助金を預かり、支援員への給与の支払いをするなど、事務作業の負担は相当重い」との記載がある（社会保障研究第3巻第2号246頁）。

<sup>30</sup> 放課後児童対策に関する専門委員会委員長の柏女霊峰氏の「これからの子ども・子育て支援を考える－共生社会の創設をめざして－」には、「現行は職員のみ費用補助となっているが、今後は、放課後児童クラブ運営事業者の費用補助も考えられなければならない。こうした制度的拡大が量の拡充と同時に実施されないと、放課後児童クラブは子どもの生活を守る機能を果たし得ないのではないかと危惧している。」と記載されている（156頁）