

2007年7月26日

厚生労働省御中

「放課後児童クラブガイドライン案」についての意見

埼玉県学童保育連絡協議会会長 薄井俊二

貴省の「ガイドライン案」について、弊協議会加盟の学童保育の保護者と指導員より意見を集め、それらを集約して、以下のように意見をまとめました。

※以下本文中の略称を記しておきます。ご了解下さい。

- ①「放課後児童クラブ」ないし「放課後児童健全育成事業」→「学童保育」
- ②厚生労働省作成『放課後児童クラブガイドライン案』→「ガイドライン案」
- ③こども未来財団作成『放課後児童クラブガイドライン調査研究報告書』
→「未来財団版『ガイドライン』」
- ④埼玉県作成『埼玉県放課後児童クラブ運営基準』→「埼玉県版『運営基準』」

1, 「放課後児童クラブの質の向上に資する」「ガイドライン」を策定することを歓迎します

学童保育事業は、1997年に「放課後児童健全育成事業」として児童福祉法に位置付けられました。しかし、「6条の2 事業」に位置づけられた事情もあり、今日まで、他の「児童福祉施設」のように「最低基準」の類がありませんでした。しかし、施設・設備や指導員等が配置されていない学童保育があるはずもなく、私たちは、「最低基準」の類の整備は必要と考えてきました。全国学童保育連絡協議会も2003年に「私たちの願う学童保育の設置・運営基準」を提示してきました。2004年3月には全国に先駆けて埼玉県が「埼玉県放課後児童クラブ運営基準」を明らかにし、続いて石川県、千葉県等が同様の基準を策定しました。その意味で、貴省が「放課後児童クラブの質の向上に資することを目的として」「ガイドライン」を策定しようとすることは、必然のこととはいえ、私ども学童保育事業関係者としても歓迎するものです

2, 「ガイドライン案」の内容についての意見～評価できる点

現状で、学童保育について国が定めている基準と呼べるものは「放課後児童健全育成事業実施要綱」やそれに関する通知等です。「ガイドライン案」は、現行の実施要綱の内容を越えて改善を進める内容となっており、評価できます。

特に次の諸点は、数値を明記しており、評価できます。

「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」

「3 開所日、開所時間 土曜日…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) 専用の部屋または専用スペースを設けること。(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 m²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」

以下、「6 放課後児童指導員の役割」「7 保護者への支援・連携」「8 学校との連携」「9 関係機関との連携」「10 安全対策」「11 特に配慮を有する児童への対応」「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」、等の箇所では、実施要綱の内容を大きく越えて学童保育の向上に役立つものと考えられ、評価できます

3、「ガイドライン案」の内容についての意見～改善してほしい点

以上のように評価できる箇所も少なくありませんが、改善してほしい点も多々あります。特に全般的に見て、「基準」という意味で、市町村を拘束すると思われる、ひいては、厚生労働省としても配置や設置等の責任が問われることになると思われる部分が、記述が大変弱いように思われます。

一定の基準を明記することで、またその基準に一定の拘束力を持たせることで、学童保育の「質の向上に資する」ことになることを考慮し、以下の諸点について改善を図ってください。

①事業の趣旨・目的について

「ガイドライン案」には、事業の趣旨ないし目的が明記されていません。何のための「ガイドライン」かを明示する意味で、きちんと明記すべきです。

*参考までに、埼玉県版「運営基準」には、次のようにあります。

「事業目的について 小学校および盲・ろう・養護学校小学部に就学している児童の保護者が労働等によりいない場合に、授業の終了した放課後、及び春・夏・冬休み・土曜日等の学校休業日、放課後児童クラブにおいて家庭に代わる生活の場を確保し、適切な遊びや指導を行うことにより、その児童の健全な育成を図ることを目的とするとともに、仕事と子育ての両立支援を図るものである」

②対象児童について

「小学校6年生まで」と明記すべきです。高学年であっても、放課後の安全を確保する意味からも、遊びや生活の幅を広げる意味からも学童保育は必要です。

*参考までに、埼玉県版「運営基準」には、次のようにあります。

「(2) 対象児童について ア 小学校1年生から6年生までとする。 イ 1年生から3年生までの受入を優先としつつ、高学年の受入を積極的に行う。

☆異年齢時の交流を行うことにより、子どもたち同士での自立心や協調性などが生まれる

ことが期待されます。また、安全確保などで4年生以上の受入を希望される保護者もあり、原則的には、放課後児童クラブを必要とするすべての小学校児童の受け入れが必要です」

③職員体制について

1)「ガイドライン案」には、「放課後児童クラブには、放課後児童指導員を配置する」としか記述がありません。

子どもたちの安全・安心な生活を保障するために、「常勤指導員を複数配置する」と明記してください。実態としても、圧倒的に常時複数体制となっています。

＊参考までに、未来財団版「ガイドライン」には、次のようにあります。

「安全面への配慮や事業の円滑な運営のために、常時複数の放課後児童指導員を配置することが必要です」

＊また、埼玉県版「運営基準」には、次のようにあります。

「イ 職員配置 a 職員配置は、常時複数の放課後児童指導員を配置すること。なお、児童館など他の目的で設置された施設と併設する場合は、それぞれの施設ごとに必要な指導員を確保すること」

「(2) 指導員体制について 指導員の役割と仕事内容から、運営形態に関わらず、常勤指導員を複数配置することが望ましい」

2)「ガイドライン案」には、児童数に応じた指導員数の規定がありません。在籍児童数に応じた指導員数の増がはかられるのは当然のことです。

2001年3月の児童福祉主管課長会議に提出された『全児童を対象とする事業に対する放課後児童健全育成事業の国庫補助の取扱いの基本的な考え方』にも「放課後児童健全育成事業の定員に応じた専任職員が配置されていること 児童20～35人 職員2人以上 児童36～70人 職員3人以上」とあります。最低でもここまでは明記する必要があります。

＊参考までに、埼玉県版「運営基準」には、次のようにあります。

「児童数に応じた指導員の配置は次のとおりとする。児童数 20 人未満、指導員数 2 名以上。20 人以上、指導員数 3 名以上」

④指導員の資格について

「ガイドライン案」には、指導員の資格について、「放課後児童指導員は、児童福祉施設最低基準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ことが望ましい」としか記されていません。これは現行の実施要綱と同じあり、全く不十分です。

学童保育指導員は、一定の資質と技量、専門性、経験が必要とされる仕事です。現実でも保育士、学校教諭の資格を有している者は7割に達しており、それに対応した内容にされるべきです。

「保育士、学校教諭、児童福祉施設最低基準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とする」とすべきです。

＊参考までに、埼玉県版「運営基準」には、次のようにあります。

「ア 常勤・専任指導員については、以下の資格を有する者とする。 a 保育士 b 小学校教諭・中学校教諭・高校教諭・幼稚園教諭 c 児童指導員（児童福祉施設最低基準

第43条) d 母子指導員 (児童福祉施設最低基準第28条)」

⑤指導員の身分・待遇について

「ガイドライン案」には、指導員の役割や行う活動については現場の実態をふまえた内容の記載があります。しかし、その仕事を担う指導員の身分や待遇についての記載が全くありません。

学校教員などと同様に「指導員の身分・待遇は、その職務内容に見合って適切に備える必要がある」といった趣旨の記述を付け加えるべきです。

＊参考までに、全国学童保育連絡協議会がまとめた『私たちが求める学童保育の設置・運営基準』には、次のようにあります。

「職員の身分・待遇・健康管理 学童保育指導員には、円滑に職務が遂行できるような身分および待遇が保障されなければならない。また、指導員の健康管理のために健康診断を実施する」

⑥放課後児童クラブの規模について

「ガイドライン案」では「1放課後児童クラブの規模は、最大70人までとすること」という記述がありますが、これでは、「70人までの規模を容認する」可能性が生じてしまいます。この記述は削除すべきです。

また、「集団の規模の上限」を定めていますが、それを越えた場合には「複数のクラブの設置を図る」などの規定を加えて下さい。

＊参考までに、埼玉県版「運営基準」には、次のようにあります。

「エ 集団活動の規模 集団活動を指導できる規模は、40人を限度とする。41人を超えている場合には、複数の集団活動ができる体制をとることが必要である」

⑦施設について

「ガイドライン案」は、「専用の部屋または専用スペースを設けること」としています。しかし、学童保育は家庭に代わる「生活」の場であり、専用施設ないし専用の部屋は必要不可欠です。「または専用スペース」を削除して、「専用の施設ないし専用の部屋を設けること」とすべきです。

⑧設備・備品について

設備備品について、「ガイドライン案」は「事業に必要な設備・備品を備えること」としか記していません。家庭に代わる生活の場として、最低限必要不可欠のものを、具体的に明記すべきです。

＊参考までに、未来財団版「ガイドライン」には、次のようにあります。

「設備・備品 設備・備品として『生活』の場として安全・衛生が確保された、手洗い場、台所設備、冷蔵庫、トイレ、シャワー、更衣ができるスペース、倉庫等収容スペース、冷暖房器具、生活に必要なロッカー（かばん置き場）、電話（ファクシミリ）等のほか、『遊び』を豊かにするための遊具、図書等が設けられることが求められる」

⑨放課後児童クラブの整備についての市町村の責任

「ガイドライン案」には、実施主体である市区町村の責任についての記述がありません。運営形態は多様であったとしても、学童保育事業は、法にもとづく公的な事業であるわけですから、市町村として、当該市区町村内に必要な数だけ学童保育を整備すること、安定的に運営できるように公的施策・補助等を講じること、実施されている学童保育が適切に運営されているかを点検する等の責任は生じます。

「市区町村は、当該地域の児童や家庭の実情を把握し、放課後児童クラブを適切に整備する。市区町村は、放課後児童クラブの安定的な運営を確保するための施策を講じ、適切な運営がなされているかの点検・助言等を支援を行います」等を明記してください。

＊参考までに、未来財団版「ガイドライン」には、次のようにあります。

「整備の考え方

○放課後児童クラブについては、各市区町村が責任を持ってその基盤整備を図ることが必要である。

○待機児童がいる市区町村においては、新たに放課後児童クラブを整備する等により待機児童の解消に努める必要がある。

○市区町村は及び都道府県は、放課後児童クラブの円滑な運営に向けて運営指針の策定や研修の実施に努めることが望ましい。

○市区町村は、各放課後児童クラブの運営状況を定期的かつ随時に確認し、必要な指導・助言を行うことが求められる」

4，併せて、「ガイドライン」を実効あるものとするためのしくみや施策も講じてください

「ガイドライン」を、“絵に描いたモチ”にしてはなりません。この「ガイドライン」が、自治体の現行の学童保育施策を向上させること、学童保育の運営主体が事業改善を図ることに、実質的に役立つものにしていくことも大事なポイントです。

ご案内のように、埼玉県は、「運営基準」策定後、①市町村に対して、「運営基準」に照らした「点検」作業を行い、その結果を県のホームページ上に掲載する ②「運営基準」を周知するために、その説明の場として「県政出前研修」を積極的に設ける ③「運営基準」にもとづき、市町村に「改善計画」を作成して改善を進めようとする市町村に対して、「放課後児童クラブ運営基準活用促進事業」という補助を新たに創設する 等を行い、支援してきました。その結果、「運営基準」は、埼玉県内の多くの市町村及び学童保育運営者にとって、設置及び運営に当たっての実質的な基準として機能しています。

貴省としても、埼玉のとりくみを参考にして、「ガイドライン」を自治体に周知徹底し、学童保育事業を実質的に支援できるようなしくみや施策をつくることをご検討下さい。

5，今後、「ガイドライン」の位置づけを高め、法的な「最低基準」づくりを展望してください

初めに記述したように、学童保育事業は、その法的位置づけの問題もあり、「児童福祉施設最低基準」には定められていません。今回の「ガイドライン」策定のとりくみは評価できるものですが、「ガイドライン」の性格は、自治体や運営主体にとっては「めやす」であり、法的な拘束力を持つものではありません。その意味では、私たちは、法的な「最低基準」の位置まで高まっていくことを期待するものです。

今回の「ガイドライン」策定が、今後、学童保育事業の公的あるいは法的位置づけを高める一歩となることを心から希望するものです。

以上