

学童保育をめぐる情勢と私たちの課題

「全国学童保育連絡協議会は1967年の結成から40年を迎えました。当時510か所だった学童保育は30倍以上になり、大きく発展してきました。特に法制化された1997年以降は入所児童数が2倍以上と激増しています。同時に『基準はつくらない。地域の多様な実情に応じ柔軟に』との方針の国は、学童保育関係者の切実な要求とねばり強い取り組みで、今年10月に『ガイドライン』を策定するまでに至りました。しかし一方では、『全児童対策事業』との『一体化』の動きも進んでおり、『放課後子どもプラン』で事実上、学童保育の廃止となる放課後子ども教室との『一体化』を警戒していかなければなりません。いま、**学童保育はこうした相反する動きの中で岐路に立っていると云えます**」（全国学童保育連絡協議会2007年度方針）

情勢は、学童保育と指導員にとって厳しいと思われる流れが一方にあります。福祉予算を削減し、国や自治体の責任を国民の自己責任に転嫁しようとする「社会福祉基礎構造改革」や「行財政改革」を進める流れです。その具体的現れが、県下でも急速に広がりにつつある「指定管理者制度」です。また、全国的には、学童保育をなくして「全児童対策事業」に解消してしまう動きも目立ってきています。しかし、日本全国にあって私たち埼玉における学童保育の風景はずんぶん異なっている、情勢は厳しいばかりではないことも明らかです。

2004年3月、埼玉県は全国に先駆けて「県放課後児童クラブ運営基準」（以下「運営基準」）を策定しました。「運営基準」にもとづいて徐々に施設や施策の改善が進んでいます。続いて県は、2005年度から「指導員の研修カリキュラムと認証制度の検討」をスタートさせ、指導員の資質向上と社会的認知の拡充を進めようとしています。「運営基準」づくりのとりのくみは、他県にも広がり、ついに国は「放課後児童クラブガイドライン」を策定しました。1997年の法制化の折、「多様な実態を尊重する」として、最低基準を示さなかった国の態度からすると大きな変化です。また、昨年12月政府は、「子どもと家族を守る重点戦略」を発表し、その中で、仕事か出産・子育てかの二者択一構造を解消するため、保育サービスや放課後児童クラブなどの「現物支給の実現に優先的に取り組む必要がある」と明記し、これを受けて厚生労働省が2月に、学童保育（放課後児童クラブ）の利用児童数を10年間で現在の3倍の213万人とする「新待機児童ゼロ作戦」を発表したことは、現実性はともあれ、政府として学童保育について子育て支援に必要な事業と認識していることを表しています。

「私たちが望む学童保育のあり方をいかに社会的な合意にしていくのか、私たちの運動が鋭く問われています」（同上）
 全国学童保育連絡協議会は、<http://www2s.biglobe.ne.jp/~Gakudou/>

学童保育の実態と課題

以下では、いくつかの調査結果から学童保育の実態と課題を明らかにします。

1. 急増する学童保育。大規模化が問題に

年度	学童保育a	小学校	設置率	児童数b	b/a(人)
96年	571	840	68.0%	18,426	32.27
97年	583	842	69.2%	19,415	33.30
98年	608	843	72.1%	20,843	34.28
99年	623	843	73.9%	22,252	35.72
00年	640	842	76.0%	24,527	38.32
01年	670	840	79.8%	26,819	40.03
02年	693	838	82.7%	28,207	40.70
03年	725	836	86.7%	30,884	42.60
04年	749	833	90.0%	33,498	45.08
05年	779	833	93.5%	36,705	47.48
06年	798	831	96.0%	39,629	49.66
07年	836	830	100.7%	42,740	51.12

（県連協調査より）

2007年度の県内施設数は、ついに小学校数を超えました。1小学校複数学童保育の設置が少しずつ進んでいるといえますが、1カ所あたりの平均児童数は50人超となりました。71人以上も140カ所約16.8%であり、大規模化が深刻な問題となっていることには変わりはありません。厚生労働省が「適正な人数規模への移行を促進する観点から、71人以上への補助は3年後に（2010年度から）廃止する」方針を打ち出したことから、大規模解消は、最重要課

題となりました。

児童数別のクラブ数、パーセント（県連協調査より）

9人まで	10人～	20人～	36人～	40人～	50人～	60人～	71人～	80人～	90人～	100人～	140人～	合計
6	30	172	45	163	156	122	58	42	17	23	0	834
0.7%	3.6%	20.6%	5.4%	19.5%	18.7%	14.6%	7.0%	5.0%	2.0%	2.8%	0.0%	
							140					
							16.8%					

2. 施設の公設化が進むものの、施設・整備は不十分

開設場所	2006年度		2007年度		増減		
	箇所数	割合	箇所数	割合	箇所数	割合	
児童館・児童センター	64	8.0%	76	9.0%	12	1.0%	
学校内	敷地内専用施設	202	25.3%	207	24.7%	5	0.6%
	専用施設	29	3.6%	43	5.1%	14	1.5%
	余裕教室	194	24.3%	187	22.3%	7	2.0%
	他	3	0.3%	5	0.5%	2	0.2%
公有地専用施設	101	12.7%	100	11.9%	1	0.8%	
公的施設内	31	3.9%	30	3.5%	1	0.4%	
民有地内専用施設	84	10.5%	84	10.0%	0	0.5%	
民家・アパート	50	6.3%	63	7.1%	13	0.8%	
保育所・幼稚園	27	3.4%	24	2.8%	3	0.6%	
その他	13	1.6%	15	1.8%	3	0.2%	
	798		834		36		

（県連協調査より）

運営形態別	2006年度		2007年度		増減		
	箇所数	割合	箇所数	割合	箇所数	割合	
公立公営	318	39.8%	330	39.6%	12	0.2%	
法人	公的委託	197	24.7%	194	23.3%	3	1.4%
	社会福祉法人	35	4.4%	32	3.8%	3	0.6%
	学校法人	6	0.8%	6	0.7%	0	0.1%
	NPO法人	87	10.9%	128	15.4%	41	4.5%
父母会運営	140	17.5%	112	13.4%	28	4.1%	
運営委員会運営	13	1.6%	25	3.0%	12	1.4%	
その他	2	0.3%	6	0.7%	4	0.4%	
合計	798		833		35		

(県連協調査より)

開設場所は、施設の公設化が進んでいます。校舎内への設置は、専用施設・余裕教室をあわせると横ばいですが、学校敷地内の設置が目立っています。

公設ではあっても、児童1人当たりの面積が狭い(1.65㎡に達しない)、静養できる場所がない等施設・設備が不十分なところも多数あります。

運営形態は、公立公営が増加していること、NPO法人による運営が増えていることがわかります。父母会運営のところはNPO法人に移行していることによるものです。

3. 指導員の雇用・労働条件は依然厳しい

常勤指導員を複数配置している箇所数 (県「運営基準」点検表より)

2006年度		2007年度		増減	
614クラブ	92.7%	626クラブ	93.4%	12クラブ	+0.7%

「運営基準」において「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」と規定されたこともあり、常勤指導員を配置する学童保育が増えていきます。しかし、公営・民営を問わず、指導員の雇用と労働条件は依然厳しい状況です。全国の平均では、年収150万円未満が6割を占め、5年未満の指導員が52%と5年で半数の指導員が入れ替わっています(2005年全国学童保育連絡協議会調査)。

埼玉県の場合、県(市町村)の単独施策に支えられ

て、平均すると初任給で年収200万円以上となっていますが、とても安定した労働条件とは言えません。公立公営では、正規職員は全体の9.3%にとどまっております。圧倒的には臨時や嘱託・非常勤職員です。臨時や嘱託職員では「6ヶ月」「1年」など雇用期間の定めがある地域も多数あります。5年未満が68.5%となっています(2007年度県連協調査)。

この原因の根本には、国・自治体の施策が不十分さの問題があります。

4. 開設日・時間 / 対象学年 / 保護者負担金

保育終了時間	割合
～17:00	0%
～17:30	1%
～18:00	17%
～18:30	48%
～19:00	32%
19:30～	2%

(県連協調査より)

高学年の児童数と割合の推移

年度	人数	割合
97年	2,818	14.5
98年	3,118	15.0
99年	3,237	14.5
00年	3,517	14.3
01年	3,722	13.9
02年	3,722	13.9
03年	4,410	14.3
04年	4,845	14.4
05年	4,697	12.8
06年	5,736	14.5
07年	6,181	14.5

(県連協調査より)

保育料(円)	割合
5,000未満	4.3%
5,000～10,000	48.2%
10,000～12,000	24.4%
12,000～15,000	18.1%
15,000～20,000	5.0%

(県連協調査より)

開設日や開設時間は、保護者の就労実態に合わせる形で伸びています。

開設日・時間の延長が、指導員の勤務体制や労働条件などが考慮されないまま実施されているところも少なくなく、問題となっています。

公立公営では、対象学年を3年生以下としている所が多数ですが、地域の子育て環境の悪化を背景として、皆野町が、2008年度から6年生までとするなどの動きもあります。

しかし、高学年受入を進めようとする児童数の大規模化が進み、逆に、大規模化を招かないようにと「定員」で受け入れを打ち切ると、3年生以下でさえ入所できない事態が起こっています

障害児については、6年生まで拡大する動きも少し

ずつ進んでいます。

公的施策・補助の不十分さから、民間学童保育では、保育料負担が増え、一部では2万円を超える地域も見られます。パザーや物品販売等の事業活動に追われている実態があります。施策改善が進まない中で、保育料を値上げせざるを得ない地域・学童保育もあります。公立でも1万円を超える地域も少なくありません。

今日の不況、職場のリストラ等のために保育料を払えずに子どもを退所させざるを得ない家庭も少なくありません。公的施策・補助の改善が求められています。

私たち自身も、保育料はどうあったらよいかを研究する必要があります。

5. 進む障害児の受け入れ。受け入れに地域格差がある

年度	障害児	割合
96年	206	1.14%
97年	194	1.00%
98年	198	0.95%
99年	211	0.95%
00年	230	0.94%
01年	318	1.19%
02年	346	1.23%
03年	413	1.34%
04年	505	1.51%
05年	536	1.69%
06年	717	1.80%
07年	744	1.74%

(県連協調査より)

障害のある児童(障害児)の受け入れは年々増え続け、ここ10年間に3.7倍となっています。2003年に県施策が、障害児1人の入所から補助できるように改善されて以降、急速に増えています。07年の調査では744人となり、05年と比べて208人という大幅な増加がみられました(総児童数に占める割合は1.74%)。

また、地域やクラブによって受け入れにばらつきがあるという実態もあります。さらに1クラブに複数の障害児が入所している状態も珍しいものではありません。加配指導員人件費や施設・設備への補助など施策の改善、指導員の知識・経験の不足などに対する研修など、いっそうの取り組みが求められます。

6. 増える障害児学童保育 求められる公的支援の拡充

(1) 全国に広がる障害児学童保育

障害児だけで構成している学童保育(以下「障害児学童保育」)は2007年度にも新たに2カ所が補助対象となり、4月現在、29カ所、児童数約500人となっています(盲・ろう・養護学校数は県立31、市立3、国立1、私立2校の計37校)。

「障害のある子どもの放課後保障全国連絡会(全国放課後連)」の05年度の調査によると、同様の事業を行う団体は、全国に約490団体・カ所、児童数1万

2,000人にのぼります。また、内容は多様であるものの、自治体の独自施策も増えています。全国放課後連の調査によると、04年度には26都府県8政令市に独自施策がありました。しかし、障害者自立支援法などの国の制度の改変に伴い、07年度には15都府県11政令市と、全体として減少しています。

(2) 保護者の力に頼っている運営の実態

しかし障害児学童保育の運営は、通常の学童保育以

上に困難を伴っています。

月額平均約2万円の保育料でも、児童数も多くて20人程度に限られることから財政的に苦しい状況です。

指導員の雇用と労働条件が不安定なため、常勤の指導員の定着が難しい。施設についての施策がないため、保護者たちが民家借家などの形で場所・施設を捜さなければならない。学校～学童保育～家庭の送迎を実施する必要があることから車輛を購入・維持しなければならない。等々です。

これらに対する施策拡充など、国・自治体の公的支援の拡充が必要です。

(3) 新設特別支援学校校内へ障害児学童保育設置が現実化

昨年10月の県議会質問への教育長答弁(- 2 - (5)参照)は、特別支援学校と障害児学童保育との新しい関係をつくり出す大きな可能性を生み出しました。

1つは、2009年度に上尾東高校廃校に伴って新設される特別支援学校内への学童保育設置の可能性が現実のものとなりました。2つは、併せて、既設の特別支援学校についても、障害児学童保育を設置する、または学校施設を活動場所として利用できる可能性が生まれています。3つは、障害児学童保育が学校を活動場所として使用する際に、従来の「学校体育施設開放利用」とは違う、学童保育の利用を優先させた新たなルール(「特別支援学校放課後児童クラブの県立特別支援学校施設利用要綱」)を作り出しました。

・ 制度・施策をめぐる動きと課題

1. 国・厚生労働省などをめぐる情勢

(1) 「放課後子どもプラン」をめぐる動き

a) 2007年度からスタート

2007年度から、政府(文部科学省、厚生労働省)が主導する形で、新しい「総合的な放課後対策事業(放課後子どもプラン)」が実施されることになりました。この放課後子どもプランとは、「放課後に子どもたちの安全で健やかな居場所づくりを推進するため……全小学校区において、文部科学省『放課後子ども教室推進事業』と厚生労働省『放課後児童健全育成事業』を、一体的あるいは連携して実施する」というものです。

私たちは、放課後子どもプランの実施主体となる市町村に対して、「放課後子ども教室」と「放課後児童健全育成事業」という二つの事業の「一体的な実施」ではなく、それぞれの事業が、それぞれの目的・役割にそって拡充され、連携が図られることを要望してきました。

厚生労働省・文部科学省放課後子どもプラン連携推進室「放課後子どもプラン」HPは、<http://www.houkago-plan.go.jp/index.html>

b) 「放課後子どもプラン」策定の現状と混乱

2つの事業は目的も内容も実施状況も大きく異なっています。しかし、「一体的」に実施という方針や、国としての十分な財政保障がない等から、各自治体や教育委員会では少なからず混乱が生まれました。「国の方針がわからない」「放課後子どもプランは机上の空論」「一体化はできるはずがない」「放課後子ども教室のスタッフのなり手が無い」等の抗議や悲鳴の声も多く届きました。

実際に、「放課後子どもプラン」の策定や「放課後子ども教室」は進んでいないのが現状です。

全国学童保育連絡協議会が行った「放課後子どもプラン」策定状況の最新調査では(2007年5月1日)、以下のような結果でした。

2007年度中に策定	275自治体(19.1%)
2008年度以降に策定	126自治体(8.8%)
策定しない	139自治体(9.7%)
わからない	658自治体(45.8%)
その他	177自治体(12.3%)
	(内訳は、「検討中」が多い)
未回答	62自治体(4.3%)
合計	1437自治体(回収率88.8%)

また、「放課後子ども教室」を07年度から実施す

ると答えた市町村は330自治体、実施か所数は2,549か所でした。

「すべての市町村、すべての小学校で実施していく」という文部科学省の方針からはほど遠い実態です。

埼玉県内の状況も同様です。また、埼玉県は、二つの事業を「それぞれ別の事業として充実させていき、その中でできる範囲での連携を図る」ことを提言した「研究会報告書」を作成しました。(- 2 - (3)参照)

c) 社会教育法改正案を国会に上程

文部科学省は今年2月29日、今国会に社会教育法改定案を上程しました。

同法第5条13項に新たに、「市町村の教育委員会の事務」の1つに「学校の授業終了後又は休業日において学校、社会教育施設その他地域において行う教育活動その他の活動の機会を提供する事業の実施及び奨励に関すること」を追記しました。

これは、「放課後子ども教室推進事業」に法的根拠を与えたものと言えます。

「第169回国会における文部科学省提出法律案」http://www.mext.go.jp/b_menu/houan/an/169.htm

(2) 厚生労働省が「放課後児童クラブガイドライン」を策定

a) ガイドライン策定までの流れ

埼玉県が2004年3月に「運営基準」を策定して以降、全国各地で「運営基準」「ガイドライン」などを策定する動きが広がり、厚生労働省も05年10月の国会で「ガイドラインの策定を研究」することに言及。昨年7月、厚生労働省の外郭団体である「こども未来財団」が「放課後児童クラブガイドライン」を発表。これらの動きを受けて、ついに厚生労働省も昨年10月、厚生労働省「ガイドライン」を策定しました。

<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/10/h1019-3.html>

b) 埼玉県連協としての評価

局長通知で「『放課後子どもプラン推進事業』が施行されたところであるが、『放課後児童クラブ』を『生活の場』としている児童の健全育成を図る観点から、放課後児童クラブの質の向上に資することを目的とし、本ガイドラインの策定を行った」と述べている。

学童保育(放課後児童クラブ)が長年の私たちの運

動の結果、1997年に法制化された。しかし「地域の実情に応じて柔軟に」という方針で、学童保育について「最低基準」を定めることはしなかったことからすると画期的とも評せる大きな変化と言える。

また、放課後子どもプランが一部地域で学童保育を全児童対策事業に一体化する動きが見られる中で、一体化ではなく、学童保育は学童保育として「質を向上に資することを目的とし」てガイドラインを策定したことは評価したい。

同時に、「ガイドライン案」に対して県連協としても全国連協としても不十分な点について意見を届けたが、ほとんど反映されていない。

趣旨・目的の明示などは明記されて当然だと考えて意見を届けたが、それさえ明記されていないのは、理解ができない。

しかし、パブリックコメントに寄せられた意見には、「望ましい集団規模は一律に決めるべきでない」「最大70人までは削除すべき」「学校休校日の開所時間は8時間は不要」「4月1日からの入所について柔軟に」「児童1人当たり1.65㎡の面積基準は明記すべきでない」等の意見もあり、私たちの改善要望が、圧倒的世論となっていないことも示している。

その意味で、最大70人まで 学校休校日の開所時間は8時間 4月1日からの入所 児童1人当たり1.65㎡等を明記したことは評価できる。

これらは、埼玉県の運営基準の内容や考え方が反映しているものと考えられる。

『こども未来財団版ガイドライン』策定に、埼玉県庁職員2人が関わり、これをベースに厚生労働省のガイドラインが策定され、このガイドラインづくりに際しても埼玉県職員が参考意見を述べている経過からも裏付けられる。

埼玉県の場合、「放課後児童クラブ運営基準」があり、本「ガイドライン」より内容的に上回っている部分が多い。「運営基準」を「ガイドライン」の水準に引き下げることはさせずに、埼玉においては「運営基準」がスタンダードであることを主張し続けていく。「運営基準」そのものの改善も求めていく。

同時に、「こども未来財団版ガイドライン」は厚生労働省の外郭団体が作成したガイドラインであり、活用できる内容を持つものであり、厚生労働省「ガイドライン」と使い分けつつ、私たちの中で普及・活用を

図っていききたい。

(3) 少子化対策、仕事と子育ての両立支援策と学童保育

政府はこれまで、1994年から3度にわたって少子化対策プランを策定し、二つの法律をつくり、少子化対策を推進してきました。しかし、その効果はなく、日本はついに人口減少国となり、05年の合計特殊出生率は1.26まで落ち込み、少子高齢化がいつそう急激に進んでいます。

a) 政府が「『子どもと家庭を応援する日本』重点戦略」を発表 12月

また、今後の少子化対策を検討してきた「子どもと家庭を応援する重点戦略検討会議」（議長官房長官）は昨年12月18日に、最終報告書「子どもと家族を守る重点戦略」（以下重点戦略）をまとめましたが、その中で、仕事か出産・子育てかの二者択一構造を解消するため、保育サービスや放課後児童クラブなどの「現物支給の実現に優先的に取り組む必要がある」としています。そして、想定されるコストについて、児童・家族関連社会支出額を現行約4兆3千億円（19年度推計）より1兆円から2.4兆円増と計算しています。「3 包括的に次世代育成支援の枠組みの構築」の中で「新たな枠組みの構築の必要性」として以下のように取り上げられています。

親の就労と子どもの育成の両立を支える支援・学齢期の放課後対策 全小学校区での「放課後子どもプラン」の実施による空白地区の解消、対象児童の増加に対応した1学校区当たりのクラブ数の増加による保育所から放課後児童クラブへの切れ目のない移行と適正な環境の確保

添付された「仕事と生活の調和推進のための行動指針で設定された数値目標」には、放課後児童クラブは現在の利用状況19%（小学1年～3年）を、5年後に40%に、10年後に60%にすると明記しています。

子どもと家庭を応援する重点戦略検討会議は、<http://www8.cao.go.jp/shoushi/kaigi/ouen/index.html>

b) 厚生労働省が「新待機児童ゼロ作戦」を発表 学童保育利用児童 10年間で3倍化!?

この「重点戦略検討会議」のまとめを受ける形で厚生労働省と内閣府は今年2月27日、「新待機児童ゼロ作戦」を発表しました。その中では、学童保育（放

課後児童クラブ）の利用児童数を10年間で現在の3倍の213万人とするとしています。

また、「質の高い放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の推進……放課後児童クラブガイドラインを踏まえた質の高い放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の推進を図る」としています。

<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/02/h0227-1.html>

利用児童数3倍化はいかにも大盤振る舞いですし、前提として「税制改革の動向」、つまり消費税の導入を前提としている点等については危惧がありますが、政府として学童保育を子育て支援に必要な事業と認識していることを表しています。

(4) 「官から民へ」、指定管理者制度等、「新自由主義的」な急激な動き

a) 政府の政策全般を覆っている「官から民へ」の方針

長年にわたる過剰な公共事業のつけや「三位一体改革」などによる深刻な危機を背景にして、自治体では様々な事業の民間委託化が急速に進行しています。

こうした公的事業の民間開放は、財界人が多数を占める政府の「規制改革会議」などで議論され、ほとんどが法律として現実のものとなってきました。同会議等は、現状の公共サービス分野については多様化する消費者ニーズにできていないと決めつけ、「民間でできるものは官は行わない」ことを強調しました。同会議等で議論されていること背景には、「新自由主義」と呼ばれる考え方があります。これは、市場の中で競争し合うことによって良いものが残るのだから規制はできるだけ加えないようにしたら良い、というもので、「構造改革路線」として具体化されてきました。ルールのない競争は、これまでは無縁であった公共の場に弱肉強食の世界を持ち込むことに他なりません。

b) 学童保育と市場原理

学童保育においては、その他の社会福祉や教育の領域と同様に現場での労働は、一人ひとりの子どもと親たちとのコミュニケーションを支えられたものであって、資格やマニュアルさえあれば誰がやっても同じように行えるという質のものではありません。低賃金・過剰労働は、必然的に勤務年数の短縮化につながりません。専門性の蓄積や人と人との信頼関係を期待することはできません。子どもたちの安全が守れなくなるこ

とさえ懸念されます。

また、「顧客満足度」という言葉がありますが、学童保育で言えば、保育料を負担する親たちの満足こそが一番であるということになります。本当にそうでしょうか？今、子育ては大変困難な状況におかれています。学童保育においても、時には親とも真剣で厳しい話し合いをしなければならない場面も多々あります。目先の親の満足と本当にしなければならないことが矛盾することはありえます。

「お役所仕事」に民間の知恵を生かすべきことは多いと思います。しかし、現政権が強引に押し進めている「市場原理に基づく競争」こそが子育てや福祉を良くしていくとは到底考えられません。

c) 「指定管理者制度」の導入によって学童保育にも企業が参入

2003年9月の地方自治法改正（244条の2）によって「指定管理者制度」が導入されました。この制度は、これまで社会福祉協議会法人や事業団など自治体が50%以上出資する法人か、地方公共団体が公的と認める団体だけに限られていた「公の施設の管理」の委託を、株式会社を含めた民間にも可能にしようとするもので、06年9月までに、委託をやめて直営に戻すか、同制度に移行するのかを地方自治体に迫っています。総務省は、今後新設される「公の施設」と現在直営の施設については同制度を前提とするようにと指導しています。

この制度は、公的事業を民間に「開放」する決め手としてつくられたものと言われています。実際、同制度によって学童保育の世界にも営利企業が参入してきています。和光市（これまでは社協委託）では、エヌ・アイ・サービスが新設の学童保育を受託し、司法試験予備校のR社や家庭教師派遣などのD社なども全国の自治体へのセールス活動を積極的に展開しています。

私たちは当初、この制度は、社会福祉協議会等へ「管理委託」されている地域のみで展開されると想定していましたが、県内においては、要綱等にもとづいて「業務委託」で実施されている地域にも急速に広がっています。

d) 指定管理者制度の導入を危惧する、制度の運用の見直しをせまる声も現れ始める

昨年12月、全国社会福祉協議会は「社会福祉施設等における指定管理者制度をめぐる現状と課題」と題する報告書を発表しました。

社会福祉施設への同制度の導入実態を調査をふまえて同報告書は、「社会福祉施設には、サービスの継続性・安定性が求められるが、現状は、行政コストの削減にのみ重点がおかれ、本来行うべきサービスに影響が出ている」「指定管理者制度は対象とするサービス内容によっては特別な配慮がなされない限り、制度そのものになじまない事例が存在するの事実である」「民間事業者が短期間のうちに変わっていくことはメリットとはならず、かえって継続性、安定性、情報管理等の面からは大きなデメリットが想定される…施設の特長に応じて、弾力的な期間設定がなされるべき」などと提言しています。

http://www.shakyo.or.jp/research/2007_pdf/gaiyou.pdf

また、三菱総合研究所パブリックビジネス研究会は昨年9月、「指定管理者制度に係わる第四次提言」をまとめました。

そこでは、「市民ニーズ、施設管理能力、要継続等の観点から、特定の団体を特命することが適当と考えられる場合は、無理に公募に付すのではなく、明確な理由を付した上で特命指定を行うべきである」「指定期間を通じて一定以上の評価を得た指定管理者については、次回の指定においては公募過程を経ずに、特命指定を受けることができるような仕組みも検討すべきである」「施設の設置目的が充足され、かつ自治体の支払い指定管理料が一定以下であれば、指定管理者を交替する理由はない。…それを無理に公募すると、場合によっては低価格の応募があり、サービスの質が低下する」

http://p-business-net.com/kenkyukai/pdf/shitei_phase4.pdf

2つの文書とも、この間私たちが主張してきたこととほぼ同じ内容のことを述べています。全国社会福祉協議会のような全国的な団体、あるいは三菱総研のような財界関連の団体でも私たちと同じような主張をしているということは、この制度が、誰が見ても問題がある制度であるということを証明していると言えます。

また、11月20日の埼玉県と県連協との話し合いの場で、県が、「事業の仕組みとして現行の委託のままでも市民が納得するならば、指定管理者制度を導入する必要はない」と回答し、12月10日の県議会において県福祉部長が「指定管理者に移行する際には、ク

ブの運営に混乱が生じないよう、事前に保護者や指導員等に十分な説明を行い理解を得られたうえで実施するよう市町村にお願いをしていると同様の回答をしていることも重要な発言です。

e) 「指定管理者制度」時代の学童保育運動に求められているもの

指定管理者制度は、基本的には公的責任を後退させ、民間営利企業に利益を分配するためのアイテム・道具として登場したものであり、学童保育に対して公的責任の拡充を求める私たちは、批判的に見るものです。また、「3年や5年等の一定期間で契約を再更新する」等の「指定管理者制度」が持つしくみそのものが、継続して子どもたちの生活を見守る学童保育事業という性格と矛盾するとも考えられます。

しかし、一部の特に、公立学童保育においては、土曜閉所、3年生までしか受け入れない、保育内容が管理的である等の問題が少なからず指摘されています。そういう地頃では、住民から見て「ならば指定管理者制度などでよりよい供給主体が登場してくれるのであれば」という声も聴かれます。改めて、それらの学童保育や市町村が、利用者であり主権者である住民の立場に立ち、住民の要求に耳を傾ける姿勢を持ってきたかどうかが問われているのだと思います。

同導入の可能性を察知したならば、何よりもまずこの制度の問題点を明らかにし、制度導入を阻む運動に取り組む必要があります。最初の局面でしっかり保護者と指導員の願いを行政に突きつけることが、その後の動向に大きな影響を与えられます。導入の可能性が生じた最初の段階で、ともすれば制度導入の是非を問わずに「委託をとるため」の活動に終始するケースも散見されます。改めてこの制度の負の部分を理解し、地域の学童保育を培ってきた保護者と指導員の運動を再評価することがとりわけ重要です。

同制度の導入に対応することと併せて、多くの地域でその導入が現実のものとなっているなかで、私たち当事者自身が、様々な運営形態の学童保育を視野に入れて考えていく必要があります。

地域連絡協議会は、本来は、当然ながら共同学童保育だけを対象とした組織ではありませんが、実際には現時でも、他の形態（公立公営、社会福祉法人等）の学童保育を対象にできているところはまだ一部にとど

まっています。様々な運営形態の学童保育の保護者と指導員を対象にした組織づくりも求められています。

(5) 国の学童保育施策と補助金 保育時間延長加算変更、障害児加配改善

a) 2008年度 放課後児童健全育成事業186.9億円で2万か所整備

昨年12月、学童保育関係の来年度予算案が発表されました。8月の概算要求（厚生労働省が財務省に要求した金額と内容）はほとんど認められました。

放課後児童クラブの必要な全小学校区への設置促進 184億9600万円

放課後児童クラブ運営費（ソフト事業）は、総額161億3200万円（前年比22億8700万円増、概算要求比5800万円減） 補助対象か所数2万か所（前年比同じ）

新規「長時間開設加算の改善」 現在の長時間加算（「1日6時間を超え、かつ午後6時以降も開設している」学童保育に年額30万円加算）を、延長時間数に応じた加算方式に改めます。また新たに、夏休み等の長期休業期間などに一日8時間以上開設したクラブへの加算制度を創設。一日10時間程度開設していますので、2時間分が加算されることとなります。

新規「発達障害児等の受け入れのさらなる推進」 概算要求の際には、障害児受け入れ加算について、「市町村の責任のもとに、適切な専門的知識等を有する指導員（一定の研修を受講した者等）を各クラブに配置する補助方式に変更」として説明しましたが、現在、加配している指導員への研修の強化でも良いということになります。補助単価は増額される見込み。

放課後児童クラブ創設費等（ハード事業）は、総額23億6400万円（前年比5億5000万円増、概算要求費1600万円減）

新規「民設施設に対する補助金」 放課後子ども環境整備等事業（既存施設の改修や設備の整備への補助）は、「市町村」に加え「社会福祉法人、その他の者」も補助対象にしました。「その他の者」には、個人、父母会、NPO法人なども含まれます。新設や分離・分割のために父母会が新たに民間・アパートを借りて、改修したり、冷暖房や冷蔵庫などを購入する場合も補助の対象となります。民設の施設に対する補助金は初めてです。

表 2008年度の学童保育関係の補助単価（単位：円）

	入所児童数	年間開設日数		
		250日 (基準開設日数)	290日の場合	200日～249日 (2010年度廃止)
児童数 区分	10人～19人	990,000	1,510,000	対象外
	20人～35人	1,612,000	2,132,000	1,611,000
	36人～70人	2,408,000	2,928,000	
	71人以上 (2010年度廃止)	3,204,000	3,724,000	
長時間 開設加算	平日分	1時間当たり199,000		1時間当たり199,000
	長期休暇等分	1時間当たり90,000		対象外
市町村分	放課後児童クラブ 支援事業費	(1) ボランティア派遣事業(4事業) 1事業当たり年額441,000 (2) 放課後子どもプラン実施支援等事業 1市町村当たり年額750,000 (3) 放課後児童等の衛生・安全対策事業 1市町村当たり年額584,000 (4) 障害児受入推進事業(開設日数250日以上) 1クラブ当たり年額1,421,000		
都道府県分	放課後児童指導員等 資質向上事業費	都道府県・政令市・中核市 1か所当たり1,000,000 * 障害担当指導員研修も奨励		

b) 文部科学省「放課後子ども教室推進事業」 77億6500万

前年比9億4,500万円増、概算要求比21億5000万円減。1万5000か所（前年比5000か所増）が認められています。また謝金単価が、安全管理員が360円から665円へ、学習アドバイザーが540円から740円と増額されています。

(6) 国民生活センターが「学童保育の実態と課題に関する調査研究報告書」 2月

同センターは今年2月、「学童保育中の事故や提供するサービスの質、料金をめぐる消費者相談が寄せられている」ことを受けて、「学童保育サービスの実態を探り、消費者被害の未然防止に資することを目的に」調査を実施し、公表しました。研究員として全国連協から真田事務局次長も参加しています。

報告書のまとめとして、施設及び自治体は消費者に情報提供を十分に行うことが必要

契約書の作成と利用者への交付が不可欠 安全対策の強化、事故等の体制の整備、事故予防への取り組みが重要 生活の場としての環境整備（量・質の拡充、指導員の待遇改善）が肝要、 公的サービスとして、地域間・施設間の格差是正が必要 等の5つの提言がされています。

「報告書」全体は、学童保育の公的制度の不十分さを指摘して、その改善を訴えるものとして評価できます。しかし、「契約書の作成と利用者への交付が不可欠」という提言は、利用者＝運営者である民間共同学童保育にとって、運営に責任を共に負ってもらう立場の保護者とどのような内容で契約を結ぶのかという点でとまどいを生みました。

http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20080221_2.pdf

2. 埼玉県をめぐる情勢

(1) 上田県政4年間をどう見る

a) 県民の声を聴く姿勢を示す
上田県政が誕生してから4年余が経過しました。毎年、県連協や県母親大会連絡会等私たちの関係団体とも引き続き、面談を続けており、関係団体や県民の声を聴こうとする姿勢は評価できます。

b) 政策の基本方向は、大型公共事業偏重、県民サービス後退の「行革断行」
しかし、この4年余の経過をみると、残念ながら県民の期待に応えた政策展開をしているとは言えません。埼玉県は、2005年度から2007年度を実施期間として、危機的財政状況を克服することを目的として「行財政改革プログラム」を策定しました。このプログラムの特徴は、目標の数値化と工程の明確化であり、スピードと実効性を重視するとしています。その内容は、徹底した歳出削減「受益者負担」の徹底 県庁を「優れた経営体・サービス産業」にするため「官から民へ」の観点重視 「顧客主義」「成果主義」の意識改革とし、まさに、埼玉版「自治体構造改革」を進めるものとなっています。

歳出削減の一番目は人件費の削減で、教職員と警察官を除き、3年間で421人、予算上では20億円の削減目標となっています。そして、多くの福祉施設がすでに2005年度から民間へ移管されています。

<http://www.pref.saitama.lg.jp/A02/BE00/kaikakuprogram/progtop.html>

県は今年3月、2008～2010年を計画年度とする「新行財政改革プログラム」を策定しています。

http://www.pref.saitama.lg.jp/A02/BE00/gyo_pro_2008/top.html

学童保育施策は、補助金事業であり、埼玉県の場合、国庫補助に補助を上乗せしています。この「行財政改革プログラム」にもとづいて作成された「平成20年度予算編成方針」では、「補助金…必要性の検証、市町村や民間との役割分担、費用対効果、補助率の適正化などの観点から個々の事業ごとに十分に精査・検証し、積極的に見直すこと。特に、国庫補助事業に県単独で任意の上乗せを行っているものについては、原則廃止を前提に見直すこと。また、継続する事業についてはも終期を設定すること。さらに、新たな財政負

担を伴う補助事業は創設しないこととし、既存事業のスクラップにより創設する場合であっても、上記の観点から必要性等を十分に吟味すること」と規定しています。

昨年度、「放課後児童クラブ運営基準活用促進事業」のもととなる「わがまち子育て総合支援市町村自主事業」が廃止されたことは、これらの方針にもとづくものと考えられます。その意味で、今後の県の動向に注意を払う必要があります。

<http://www.pref.saitama.lg.jp/A02/BB00/20yosan/hensei/policy.pdf>

指定管理者制度は、埼玉県においても2006年度に61施設、07年度に3施設に導入されました。さらに、公の施設でも「県が責任を持って直営する必要がある施設」について「経営改善計画」を策定して検討するとしています。対象となった施設の内、06年度には県立博物館が8館から4館に統合されました。また同年度には、保健所や農林部試験研究機関の再編・統合が行われ、人員削減や業務の広域化が進められました。

知事は「大型公共事業の見直し」を掲げていましたが、前県政がすすめてきたウイングシティ（埼玉スタジアム周辺地域の開発事業）や県北部拠点開発などの大型開発事業はそのまま継続することを決定しました。さらには、さいたま新都心への600メートルタワー建設の誘致（その後、都内に決定しました）や無駄なダムとされるハツ場ダムへの巨額支出を容認するなど、開発優先の県政をすすめています。

その一方では、老人医療費助成制度（68歳・69歳）の廃止、県立高校の統廃合、公共施設の民営化など、県民の要求や願いには背を向ける姿勢が目立っています。

(2) 埼玉は“学童保育先進県”

a) 1973年に県が全国に先駆けて単独補助を実現
そもそも学童保育は、1960年代の「働き続けながら子どもを安心して育てたい」と願う共働き・母子・父子家庭の保護者たちの願いから誕生しました。先輩たちの運動が行政を動かし、60年代後半からいくつかの自治体が、国に制度がない中でも、学童保育事業を単独施策として開始しました。

そして1973年、全国に先駆けて埼玉県が、「県学童保育運営費補助金」事業（現在は「県放課後児童健全育成事業」に名称変更）を開始しました。これがきっかけとなり、保護者たちの運動とも相まって県下の多くの市町村が施策を持つようになりました。そして国も、ついに1997年、児童福祉法に「放課後児童健全育成事業」として法制化しました。

埼玉県はその後も、障害児の受け入れ施策の発足、障害児だけの学童保育施策（養護学校放課後児童対策事業）の発足をすすめてきました。

以上のように、埼玉県は、歴史的に“学童保育先進県”の役割を担ってきました。

b) 上田知事自身が「先進県」を自負

昨年8月の知事選挙に際して県連協の公開アンケートに答えて上田知事は、「（県は、）『放課後児童クラブ運営基準』を定め放課後児童クラブの保育内容の向上に努めており、学童保育先進県として全国的に評価されています」と述べました。

c) 「運営基準」にもとづいて改善を志向

2004年3月、県は、全国に先駆けて、「埼玉県放課後児童クラブ運営基準」を策定しました。「運営基準」は、県が、“埼玉県版の学童保育最低基準”として作成したものでした。

<http://www.pref.saitama.lg.jp/A03/BF00/kosodate/kijun/kijun.html>

そして04年度から毎年、「すべての放課後児童クラブにおいて、この基準に照らして、施設、設備及び運営状況を認識する」趣旨から、「運営基準」の柱にもとづいて全児童クラブの運営状況を確認し、公表しています。

<http://www.pref.saitama.lg.jp/A03/BF00/kosodate/kijun/tenken/tenken.html>

続いて県は、点検結果に基づいて質の向上を目指す前向きな市町村を支援する趣旨から、2004年度06年度まで「放課後児童クラブ運営基準活用促進事業」を行いました。しかし、2007年度は、同「活用促進事業」のもととなる「わがまち子育て総合支援市町村自主事業」が廃止されたことに伴い、同「事業」も廃止されてしまいました。

(3) 「放課後子どもプランに関する研究会報告書」を発表 11月

県は昨年11月、「放課後子どもプランに関する調査研究報告書」を発表し、市町村に提示しました。

<http://www.pref.saitama.lg.jp/A03/BF00/kosodate/kijun/plan.html>

a) 報告書の趣旨及び内容 趣旨・意味

11月28日に開催された第2回県放課後子ども教室推進委員会にて、標記「報告書（案）」が発表されました。

同委員会内の「研究会」として県内5市の学童保育担当課長、県子育て支援課（学童保育の担当課）2人、教育局生涯学習文化財課（放課後子ども教室の担当課）2人の9人がメンバーとなり、県下各市町村の「放課後子ども教室」の実施状況及び学童保育との連携状況の調査 先進自治体調査として東京都豊島区「子どもスキップ」、日野市「ひのっち」への視察をもとに、県として「放課後子どもプランへの取組方法について県内市町村に情報提供することを目的に」作成しました。

内容

本文では、「本県における基本的視点と方針」として「放課後児童クラブは、昼間家に保護者のいない家庭の児童の『生活の場』としての役割を持ち、放課後子ども教室はすべての子どもたちの『居場所づくり』が目的であり、放課後児童クラブとは異なる事業として、放課後子ども教室についても取組を進めるべきものとする。さらに両事業の取り組みに当たっては、両事業をそれぞれ別の事業として充実させていき、その中でできる範囲での連携を図る事が基本と考える」。「特に埼玉県では、…放課後児童対策が東京都と並んで全国一進んでいる状況がある。この状況を前提にして、それぞれの市町村が地域の実情に応じて子どもたちの『居場所づくり』としての『放課後子ども教室』の実施やその他の多様な展開の検討を行う必要がある」と基本的視点を述べています。その上で、両事業の課題、進め方のポイントを示しています。放課後児童クラブについては、大規模解消などを課題としています。

b) 私たちの評価

埼玉県（福祉部、教育局両者）の方針として、両事業を、目的・役割が異なるものと明確に区分した上で、両事業のそれぞれの課題を提起している。子育て支援課だけでなく、教育局としても合意している意味は大

きい。
今後、放課後子ども教室の施策が進行するかどうかという危惧も表明しつつ、教室については可能な日から開始する、両事業の連携についても可能な範囲で行う等というように、現実的な方針を提起している。

放課後の子どもたちの居場所として、放課後子ども教室だけでなく、児童館など地域にすでにある事業も含めた「多様な展開が可能である」としている。

県内のすべての放課後子ども教室（政令市のさいたま市、中核市の川越市は除く）の活動状況と学童保育との連携状況を調べ、かつ、他県の「先進例」を実地調査をふまえる実証的な説得力のある報告書となっている。

5市の学童保育の担当課の方々も参加して作成していることから。県だけでなく市町村のおおまかな意向

放課後児童クラブの整備促進 単位：千円

	2008年度	2007年度	増
総額	1,802,681	1,618,698	11.4%増
運営費	1,690,697	1,567,372	7.9%増
施設整備費	111,984	51,326	118.2%増

補助クラブ数	706クラブ	655クラブ	51クラブ増
--------	--------	--------	--------

2007年度交付実績数 661クラブ

施設整備費クラブ数 (単価700万円)	24クラブ	11クラブ	13クラブ増
------------------------	-------	-------	--------

放課後子ども教室推進事業 単位：千円

	2008年度	2007年度	増
	115,961	76,859	52.7%増

32市町225カ所を予定

b) 評価

総額で前年度比約184百万円増、11.4%増。県の一般会計予算全体で0.4%増ですから、率では「突出」と言えます。この上げ幅は、2000年度以降では2002年度の前年度比12.2%増に次ぐものです。

対象クラブ数が、51ヶ所増の706ヶ所（政令指定都市のさいたま市、中核市の川越市は含まず）となりました。51ヶ所増は過去最高です。箇所数が増えたことに対応して予算化を図っています。

運営費の補助単価は、増額が私たちの重点要望でしたが、昨年度と同額に止まっています。

国において新年度改正された「長時間開設加算」と「障害児受入加算」は、改正単価を入れ込む方向で現在、検討中です。4月以降に新年度補助金交付要綱の

としてもこの方針で行くことを確認したと言える。県連協としても、市町村が「放課後子どもプラン」「放課後子ども教室」を実施するに当たっての指針として活用することを進めていく必要がある。

(4) 2008年度学童保育（放課後児童健全育成事業）予算

3月19日、県子育て支援課主催の「市町村児童福祉主管課長会議」が開催され、2008年度予算が発表されました。

a) 内容

*総額11.4%増、クラブ数は過去最高の51ヶ所増、国庫補助額改正に伴い、長時間加算、障害児加算を改訂する見込み

通知と併せて発表されます。追って、お知らせします。

「施設整備費」は24クラブ。この数も同事業ができて以降、最高数です。しかし、余裕教室を放課後児童クラブのために改造する場合の補助であり、私たちが要望していた単独施設を建てる場合の補助については予算化していません。

(5) 県議会における質問と答弁

a) 9月定例会議 県教育長「新設特別支援学校の施設・敷地に放課後児童クラブ設置を検討」と答弁
10月1日、公明党の福永信之県議の一般質問に答えて島村和男教育長が、障害児学童保育（養護学校放課後児童クラブ）の施設開放問題について前向きな回答をしました。

福永氏は、知事に対して養護学校放課後児童クラブ

の充実を、教育局に対しクラブの施設として学校施設を有効に活用するよう求めました。

上田清司知事は、「（養護学校放課後児童クラブの補助等については）財政状況もあり、直ちに引き上げることは難しいが、子どもたちのためにどのような方法がよいか、教育委員会とも相談したい」と答弁。

島村和男教育長は、「今後、新たに設置を計画している特別支援学校について、その施設や敷地を活用できないか、放課後児童クラブ設置者の要望を踏まえ、また、関係市町との調整を図りながら検討をしてみたい」と答弁しました。

福永県議は再質問で、重ねて、既設の養護学校についても学校施設開放を要望し、併せて、養護学校長などが養護学校放課後児童クラブに関心を持つように要請しました。これに答えて島村教育長は、「より主体的にこうした問題に対応できるように今後、検討を進めて参りたい、取り組んで参りたい」と答弁しました。

b) 12月定例議会 福祉部長「指定管理者制度は保護者と指導員の理解を前提に」と答弁

12月10日、柳下礼子氏（共産）が一般質問で、大規模、放課後子どもプラン、指定管理者制度の問題について質問しました。石田義明・福祉部長が以下のよう回答しました。

「大規模学童保育の実態と分割の取り組み」 本県

3. 市町村の動き、私たちの運動

(1) 学童保育施策の変化

a) 「運営基準」を活用した改善

県は2007年度も「埼玉県放課後児童クラブ運営基準」にもとづく「点検」を実施しています。5月現在、集計中ですが、いくつもの指標について改善が進んでいることがわかります。

b) 施策改善が進んでいる地域もあります

大規模学童保育の分離・増設

さいたま市 8カ所新設

上尾市 2007年4月公立公営1カ所、2007年10月、民設民営2カ所

坂戸市 2008年度、1カ所を公設で2教室に

日高市 2007年9月、90人を越える学童保育1

でも834クラブ中、94クラブが大規模クラブ。大規模化は、施設が狭隘となり、一人一人にまで細かく目が行き届かないなど児童の処遇低下が懸念される。このため県では、市町村に対して、計画的な解消に努めるよう、強くお願いをしている。なお、大規模クラブ解消にあたって学校施設を活用する場合の施設整備について助成してまいった。国に対しては、大規模クラブ解消に係る特別支援策を強く要請してまいる。

「放課後子どもプランについて」 現在834か所の放課後児童クラブが設置され、留守家庭の子どもの「生活の場所」として運営され、また、子どもの遊びや育ちのための「居場所」づくりとして「放課後子ども教室事業」が実施されている。放課後の子どもたちが安心して過ごせるため、それぞれの事業の良いところが機能するよう、今後とも取り組んでまいる。

「指定管理者制度の導入について」 市町村の条例により設置された放課後児童クラブは471か所あり、301か所が直営、170か所が指定管理者による。直営か指定管理者かの選択や指定管理者の選定方法などについては、事業実施市町村が、それぞれの実情などに基つき決定する。指定管理者に移行する際には、クラブの運営に混乱が生じないように、事前に保護者や指導員等に十分な説明を行い理解を得られたうえで実施するよう市町村にお願いをしている。

カ所についてプレハブ設置。2教室分の改築。その他、越谷市等

指導員の労働条件の改善

新座市 2008年度、1クラブ当たりの常勤（嘱託職員）2人を3人と改善。「臨時1種」指導員の時間給を1,010円を1,060円に改善。

川越市 08年度から15年以上の指導員は30円アップ、一時金0.05ヶ月プラスで1.7ヶ月に改善。

障害児施策の改善

さいたま市 障害児3人に対して指導員2人分の補助と改善。

議会（学童保育の会）があったこと。そして、合併問題を討議し、市町村に対して「施策維持を」等、当事者として要望を届ける等の必要なとりくみを行っていることです。

また合併に際して、連絡協議会として、相手となる市町村の学童保育関係者と連絡・連携を取って、共同して市町村へのはたらきかけを相談していることです。そのとりくみは、「合併後」の「新連絡協議会」を見通しています。

2005年4月、国は、市町村合併を進める合併新法に基づき、都道府県に新たな合併の枠組みを含んだ構想策定を義務づけました。これを受け06年3月、「埼玉県市町村合併推進審議会」は、さいたま市を除いた県内70の市町村を12のブロックに分けた「組み合わせ案」を公開しました。このように、まだまだ「合併問題」は続きます。「指定管理者制度」の問題同様、この問題についても全県の問題として対応していく必要があります。

<http://www.pref.saitama.lg.jp/A02/BK00/gappei/singikai/singikai-Top.html>

（４）「全児童対策事業」、「放課後子どもプラン」・「放課後子ども教室」の動き

a) 「全児童対策事業」に関わる動き
所沢市 全児童対策事業「ほうかごところ」（現在3カ所）を、給食のある日のみ開室時間を18:00から19:00延長、夏休みも開設する方向へ。

2007年度に新規に5カ所開所予定（せいしん、荒幡、牛沼、山口、泉小）地元の自治会組織がしっかりしているところから。

飯能市 次世代育成支援対策行動計画推進委員会資料に「飯能市子ども未来プロジェクト事業」として「小学校区単位の子ども応援団づくりについて」提案
所沢市の「ほうかごところ」等を参考に全小学校児童を対象に「小子ども広場（仮称）」をつくらしている。

ときがわ町 2006年度、教育委員会が、萩が丘小学校学校余裕教室を活用して、16:00まで、月～金（土曜、学校休業日は実施していない）「生き生き事業」を実施。人材は、地域のボランティア、図書館パート職員等。07年度も継続する計画

ダントツでしたが、新規2クラブについては2位との差が1,000点満点で20点差しかありませんでした。

公立直営学童保育では、東松山市で08年度から導入されました。

公設委託地域では、さいたま市、朝霞市、和光市、富士見市、新座市、春日部市（2006年9月）等で導入されました。

そして、業務委託で実施されている公設民営地域では、坂戸市（06年4月）、八潮市（同）、宮代町（同）、鴻巣市（同）、菖蒲町（06年9月）、騎西町（07年4月）等の地域で学童保育について同制度が導入されました。

現在も、北本市、ふじみ野市で導入する動きがあります。

同制度を導入した多くは「随意指定（特命指定）」によって既存の実施主体が指定を受けましたが、和光市等は、公募による指定先選定が行われ、複数の民間企業も名乗りを挙げ競い合いました。現時点では、ほとんど全ての市町村において既存の実施主体である社会福祉協議会、社会福祉事業団、保護者会主体のNPO等が引き続き指定され、最初の指定期間（3～5年間）の運営に当たることになっています。

b) 指定と引き替えに「経費節減とサービス向上」を迫る自治体も

しかし、いくつかの地域で、「次回の公募までに民間企業と競い合えるように、お金は削るけどサービスは向上させる」という無理難題を押し付けられています。指定と引き換えに「経費削減」と同時に「保育時間の延長」「午前中の施設開放」等が求められています。

東上沿線のある市は、「施設の管理運営に民間のノウハウや柔軟な雇用形態を導入し、安くてよいサービスを提供する考え方は、時代の流れであり、子育て部門もその例外ではありません」「『事業主体は市であり、市の要求する条件をどれだけ受け入れ受託者となるか』というふうに、事業の構図が大きく変わる」とまで述べています。

また、県中央部のある市は、NPO法人委託4カ所、社会福祉法人委託3カ所について、現行4年生以上となっている対象学年を08年度から3年生までとする条例改正を検討中です。

対象学年の拡大
皆野町 対象児童について条例改正を行い、3年生を6年生まで延長。

C) 施策の後退等の動き

一部の市町村では、自治体の財政状況の悪化や「行財政改革」の方針を背景に、民間学童保育に対する補助金をカットする市町村も見られます。

「指定管理者制度」導入の動きも広がっています。（次項参照）

大規模問題に関わって

東部Y市 既に入所している児童は優先して3年生まで在籍できるが、途中入所の2年生は待機。

県中央K市 現在、4年生以上を対象としているが、08年度から3年生までとする動き。

（２）「指定管理者制度」導入 この4年間を振り返って

a) 埼玉県の学童保育は全国一の導入
全国連協の調査（2007年5月）によると、学童保育での指定管理者制度の導入は全国で1,419カ所、総数比8.5%。これに対して埼玉県においては166カ所、総数比20.8%と、学童保育における導入率は全国一です。

b) 「業務委託」学童保育にまで広がる
当初私たちは、「指定管理者制度」の問題は、新設の学童保育所と公設委託（管理委託）の地域の問題と考えていました。ところが、民営の学童保育（業務委託）にも同制度を導入する動きがあちこちで出てきました。

新設では、草加市、和光市で導入されています。

草加市では、2007年度、更新となる西町児童クラブ、氷川児童クラブ（今回は5年間）と新規の谷塚児童クラブ、花栗児童クラブ（3年間）の4児童クラブについて同制度が導入されました。4児童クラブに申請したのが、元気っ子クラブとデイケア、夢ネット（NPO）の3団体、谷塚・花栗の2児童クラブだけに申請したのが、プロケア、日本保育サービス、さくら会（介護などに関わっている団体らしい）の3団体、合計6団体。審査の結果、4クラブとも元気っ子クラブが獲得しましたが、既存クラブは元気っ子クラブが

b) 「放課後子ども教室」開設の現状

1. 放課後子ども教室 2007年11月15日現在
21市町 155カ所
さいたま市12カ所、川越市0カ所
両市を含めた821小学校の20.3%
2. 活動曜日
放課後毎日 4市町18カ所 11.6%
平日週1日～数日 14市町56カ所 36.1%
週末(土日)のみ 9市町61カ所 39.4%
3. 活動時間 平日は、放課後から17時、または
16時30分が多く、週末は、午前中の活動が多い。
4. 主な活動内容 略

11月28日 第2回埼玉県放課後子ども教室推進委員会提出資料より

c) 担当課を市長部局から教育委員会等に変える動き

和光市 2007年度より、こども福祉課から教育委員会生涯学習課へ変更

さいたま市 2007年度から、子育て支援課、保育課、市民局青少年課を統合して新たに「子ども未来部」を創設。

東松山市 2008年度から、教育委員会へ移行。

(5) 様々な運営主体の登場

a) 社会福祉法人、株式会社、労働者協同組合、NPO法人等々

1997年に「法制化」された当時から学童保育については運営主体の制限はありませんでしたが、数年前までは、市町村、保護者会以外で学童保育を運営する主体は、社会福祉法人等しかありませんでした。

それが2003年、朝霞市で初めて株式会社「日本デイケアセンター」が学童保育の一部の事業を委託し、和光市では04年、「指定管理者制度」にもとづく公募によって株式会社「エヌアイサービス」が1つの学童保育を委託されました。草加市でも指定管理者制度

による公募に複数の株式会社がエントリーしました。川口市では1カ所の児童館を労働者協同組合・ワークスコープが指定管理者制度によって委託されました。また、株式会社エムケイグループが、「ハッピースマイル」という名称の学童保育を、昨年10月にさいたま市内2カ所、今年4月から飯能市で1カ所開始しています。

NPO法人は、県内では128カ所、総数の15.3% (2005年度=72ヶ所、同9.2%)と広がっています。その多くが保護者が中心に立ち上げたものです。以上のように、学童保育の運営主体は多種多様に広がってきています。

b) NPO法人についての評価と課題

「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」(児童福祉法第2条)ことから考えれば、学童保育事業も公的責任において実施されるべきです。しかし、実態は、父母自身が運営を担う民間学童保育が約30%を占め、重要な役割を担っています。

今日、保護者会・父母会や学童保育の会のような民間の任意団体を母体とするNPO法人の多くは、事業運営の力量の向上と社会的認知の広がりを目指して法人格を取得したものです。

しかし、国・自治体の中には、「官から民へ」の方針の一環として、NPO法人を安上がりな行政の下請け機関と位置づける意図があります。また、事業の委託条件の一つとして法人格の取得を規定する自治体もあります。さらに民間学童保育の中に、「法人格の取得が、補助金の獲得や行政との連携のための必要条件となる」という誤解も一部にあり、NPO法人格の評価をめぐる混乱を来している地域も生まれています。

学童保育運動とNPO法人の関連について、積極的な研究と提言を行うことが私たちに求められています。

子どもと親たちをめぐる現状と課題

1. 子どもたちをめぐる状況

(1) 子どもたちは今

今日、子どもたちは多くの困難を抱えて生きています。国連子どもの権利委員会が日本政府に出した勧告で、「児童が、高度に競争的な教育制度のストレスにさらされていること及びその結果として余暇、運動、休息の時間が欠如していることにより、発達障害にさらされている」と指摘されているような実態はいつかに改善されていません。

「高度に競争的な教育制度」は、子どもたちを早い時期から「できる子」「できない子」に選別し、子どもたちから仲間とともに学ぶ喜びや学校の楽しさを奪っています。そのことによって、いじめ、不登校・学校嫌い、学級崩壊、行動の「荒れ」などという形で表れる子どもたちの姿が深刻な社会問題となっています。

昨年から復活した「全国学力テスト」は、就学援助を受けている子どもの割合が多い学校のほど正答率が低いという結果をも明らかにし、過度の「経済格差」が「学力格差」に繋がっていることを改めて示す結果となりました。

全国学力テストについては、愛知県犬山市が「国が主導する拙速な教育改革の中で、過度に競争原理を持ち込むような恐れが(全国)学力テストにある」として参加していません。全国学力テストの実施もまた、国連子どもの権利委員会が指摘する日本の「高度に競争的な教育制度」のひとつであり、日本の教育の有り様が今日、子どもの権利委員会の勧告からますます乖離していることの表れであると言えます

また、子どもを取り巻く文化や社会の変化も、子どもが豊かに育つ環境に大きな影響を与えています。「メディア漬け」と言われるように、子ども時代に必要な、豊かな時間・空間・仲間が失われる現状があります。

家庭での児童虐待問題も深刻な社会問題となっています。核家族化などによる親の子育てする力の低下や、地域社会の支えの希薄化により、ますます子育て、子育てが困難になっています。専業主婦の子育ての孤立

化もいっそう進み、子育て不安を抱える母親は増えています。青少年を巻き込んだ犯罪や重大事件も増え、安心して地域で子どもたちが生活できる環境も失われています。

また、放課後に幼い子どもたちが犠牲に遭う痛ましい事件が相次いでいます。地域住民や保護者の不安は高まる一方です。安全な街づくり、地域に安全な居場所や遊び場をつくることも含め、すべての子育て家庭への社会的支援もますます必要となっています。

(2) 学童保育の中で放課後の自由な時空を異年齢で遊び生活する子どもたち

子どもたちのこうした状況に心を痛めながらも、学童保育の中では、まだまだ安心できることがたくさんあります。1年から6年まで、みんなでオニごっこで走り回ったり、ドッチボールや野球でもりあがる。あちこちで好きな遊びを楽しむといった子どもの姿は地域の中では、とても新鮮です。

学童保育には、遊ぶ仲間と見守る指導員がいます。そして毎日継続して遊びがくり広げられ、高学年がいることでさらにもりあがり、「楽しかった」という充実感につながります。又、夏休みやキャンプでは、ゆったりとした時間と自然の中で子どもたちは、様々な体験を通して、つながりを深めていきます。遊び、行事だけでなく、学校から疲れて帰ってきて、ホッとすてうれしかったこと、悔しかったことを話せる指導員がいて、それに共感し、励ましてくれる仲間がいることが今の子どもたちには、どんなに心強いでしょうか。そして、そこでは、指導員の援助のもと、時にはぶつかり合いながら、相手に思いを伝え、自分で振り返り、お互い受け入れながら自分たちで問題を解決していく「人としての営み」があるのです。

子どもたち一人一人が放課後の生活の場として、毎日安心して帰れる「居場所」となれる学童保育を作っていくことが求められています。

2. 親たちをめぐる状況

(1) 働く親たちの実態

いま政府や企業は、正規雇用を減らして非正規雇用を増やす施策を強力にすすめています。5年間にわたる小泉政権がすすめてきた「新自由主義」的な経済政策によって大きな「格差社会」が生まれたことが社会問題となっています。依然として、合理化・リストラによる配置転換や出向、人員削減、希望退職募集や退職の強要などが続いていますし、短期間雇用、不安定な就労形態、長時間労働で働く人も増えています。労働者派遣法改定による派遣労働の拡大、労働基準法改定による有期雇用期限の延長はそれを助長しています。毎年3万人を超える自殺者の理由の多くが、失業や経済的な理由によるものです。保護者の働く環境はますます厳しくなっていると言えます。

特に、雇用者総数のうち40%を占める働きながら子育てしている女性は、短時間雇用者が著しく増加し、非正規雇用（派遣労働・パート・アルバイト）が増えています。さらに、働きながら子育てしている女性の雇用形態や賃金、昇進における差別は依然として残っています。

女子保護規定を撤廃する労働基準法改定のもとで、男性も女性も時間外・休日労働や深夜労働が増えています。また、裁量労働制の職場が拡大して、子育てをしながら働く親たちにとってますます厳しい状況となっています。母子家庭が増えており、その多くは不安定雇用と低賃金のもとで働いています。

働きながら子育てをする親たちの就労と生活環境の悪化は、そのまま子どもたちの生活や成長にとって大

きな問題を生むひとつの原因となっています。

働きながらの子育てには、長時間労働の解消、出産と育児期間の休業保障、保育・学童保育の公的保障が不可欠です。しかし、政府は「少子化社会対策基本法」「次世代育成支援対策推進法」などを策定したものの、子育てする親たちの働き方の問題への抜本的な対策は講じられていません。

(2) 学童保育には保護者会（父母会）がある

私たちは、これまで学童保育に保護者の集まる場（保護者会、父母会）をつくり、働きながら子育てをする者同士、共通の立場で、子どものことを話し合い、親もまた手をつなぐことを大事にしてきました。様々な情報も含めて子育ての悩みや体験を交流する中で、「どこの子、どこの家庭も悩ましいのは同じなのだ」と安心したり、元気をもらったりしています。

しかし、最近では、「保護者会の出席が悪い」「役員のやり手がない」「父母会って必要なの？」といった声が聞かれることもあります。その背景には、親の労働実態の厳しさもありますが、単なる利用者としての意識を持つ親も確かに増えてきていることもあります。

私たちは、保護者会（父母会）の持つ意味又大切さを伝えていながら、親も手をつなぎ、子どもを守っていく、保護者会（父母会）づくりをすすめていくことが求められています。

・ 指導員をめぐる現状と課題

1. 保育内容の向上をめざす指導員たち

(1) 高い研修への関心・意欲。一方で「義務的参加」も

多くの指導員が、自らの保育力量を高めようと主体的に研修会へ参加しています。ここ数年間は若干減少してはいるものの、指導員学校を始めとする県連協主催の研修会へも多数の指導員が参加しています。公立公営の指導員の中には「受講料は自己負担」という方

も多数いました。

その一方で、「指導員会で出席が義務づけられているからしかたなく参加する」という消極的な参加も見られます。また、本来、指導員が自ら主体的につくっていく研修に対して「選択して出席する」など受け身の姿勢での参加も見られます。

(2) 広がる実践を綴り討議するとりくみ。一方で討議に難しさも

実践を指導員集団の中で高めていくために、実践を綴り討議するとりくみが県下で広がっています。実践交流会へ毎年400人を越える参加者数（保護者も含む）にも、そのことは現れています。交流会の感想の中でも「実践を討議するとはどういうことが学べた」「レポーターをやった学べた」というものが多数あり、こうしたとりくみの大事さが伝わってきます。

しかし、まだ実践を綴り討議するとりくみがなされていない地域も少なくありません。また、とりくまれている地域でも、実践を報告するにとどまり、実践内容にまで踏み込んで討議ができていない地域も少なくありません。

2. 指導員の雇用と労働条件をめぐる状況

(1) 不安定な雇用・労働条件 指導員不足は深刻

公立公営学童保育の場合、圧倒的には、臨時、非常勤、嘱託などの不安定雇用となっています。今日の「行政改革・リストラ」、職員定員削減という流れの中で、雇用と労働条件の安定化はますます困難な状況になっています。

指導員不足が、公立・民間問わず深刻な問題となっています。

民間学童保育の場合は、多くの地域で、保護者会・連絡協議会として、指導員と共同して雇用・労働条件改善のために、自治体へもはたらきかけ、また保護者会自らも努力しています。しかし、一部では行政施策・補助がなかなか改善しないなかで、指導員の雇用・労働条件は置き去りにされている地域もあるようです。

(2) 労働条件をめぐる最近の特徴

学童保育の開設日や開設時間の延長等の改善が、指導員が保育の準備等に費やすために必要な時間を考慮することなく行われているために、指導員の労働条件の悪化を招いている地域も見られます。開設時間の延長等に際して、職員のローテーションの回数が増え、必要な打ち合わせの時間が削られたり、週休2日がとりにくくなったりといったことも起こっています。

長引く不況の中で、親たちの職場が急激に不安定化していることが学童保育と指導員へも影を落としてい

(3) 子どもの話を軸に励まし合う指導員会

民間学童保育のあるところでは地域単位の指導員会がつくられています。公立公営地域においても行政の組織として指導員会議のある地域もあります。そこでは、保育の話を軸に、指導員同士が学び合っています。一方で、なかなか効果的な活動ができていない地域もあるようです。

また、雇用・労働条件が不安定であるために、指導員の入れ替わりが激しく、保育の積み重ねができていない地域が少なくありません。

リストラや雇用の不安定化の中で、学童保育の保育料を払えない親が増えています。「保育料を払えないから学童保育をやめさせる」「休所させる」家庭が目立っています。

また、指導員の仕事や労働条件に対する見方が厳しくなっています。例えば、「この不況の最中に指導員の給与アップはおかしい。がまんすべき」「指導員の午前中の仕事が見えない」「午前中の仕事はいいから、夕方もっとおそくまで保育してほしい」等の声として表れています。

(3) 指導員の仕事への意識・意欲の問題

「雇用・労働条件が仕事の実態に見合ったものではない」と、多くの指導員がその改善を志向する一方で、現在の労働条件改善の展望がなかなか見えないために、あきらめ気分に陥る指導員も少なくありません。

公立公営等の指導員の中には、仕事を「腰掛け的」なものと考えている実態も少なからずあります。自治体自身が、そういう指導員を雇っているという事情もあります。

また、指導員自身の仕事に対する考え・意識の点では、全国連協の2005年の調査によると、61%が「午後からでよい」と考えていること、「子どもが好き、子育ての経験があればだれでもできる」仕事と考える指導員も少なくない(22%)ことも明らかになりました。

3. 「運営基準」、「保育指針」等も活用して指導員問題の改善を進めよう!

(1) 「運営基準」を活用して指導員の仕事の確立、労働条件改善を

今日の施策改善の焦点は、学童保育そのものの理解は広がる一方で、学童保育の内容＝指導員の仕事に対する理解が十分にされていないことにあります。このことから、指導員自身が、仕事内容を通して指導員の仕事に対する理解をつくっていく。そして、仕事をこなす上での体制や条件＝勤務時間、専任・常勤・常時複数体制についての理解をつくっていくことが求められています。

「運営基準」は、指導員の雇用形態と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」と明確に述べています。現在は無資格でもよしとしている指導員の資格については、「指導員は保育士、教諭、児童指導員、母子指導員の資格を有する者とする」と明記しています。

指導員の職務については、「子どもたちの保育（外遊び、室内遊び、製作物など）」と並んで「職員会議」「月1回以上のおたよりの発行と連絡帳などの記載」「年間・月間計画・勤務予定表の作成」「おやつ準備（手づくりおやつなど）」「保護者会での保育報告や相談」「学習会・研修会への参加」など、実態をほぼ網羅しています。

指導員の仕事を確かめるためにも、雇用・労働条件の改善を進める上でも「運営基準」は大いに活用できる中味を持っています。

(2) 県連協・指導員連協 「保育指針」

「モデル就業規則」「倫理綱領」「研修カリキュラム・認証制度」を作成中

現在、県連協は、指導員連絡協議会と共同で「学童保育の保育指針」「モデル就業規則」を作成中です。また07年度から、指導員連協として「倫理綱領」についても作成に着手し始めました。

「学童保育の保育指針」とは、学童保育の生活づくりにおいて指導員が理解しておくべき基礎的・基本的事項を明文化するものです。

「モデル就業規則」とは、指導員の雇用と労働条件についての“最低基準”を定めるものです。2006年度、策定を進める過程で、幸手市の民間学童保育が社会保険加入を実現しています。

「倫理綱領」とは、「専門職として有すべき倫理基準を成文化したもの。専門職としての成立要件の一つでもあり、主として専門職団体が制定する。倫理綱領には、めざすべき専門職像、準拠すべき価値や倫理、行動規範、禁止規定などが明記される」（大月書店『社会福祉辞典』より）ものです。

また、数年後の実施を目途に、05年度から、県連協（と指導員連協）、県庁、埼玉大学の三者で「指導員の研修カリキュラムと認証制度」の検討・研究がスタートしました。

県下の指導員や保護者の方々の意見もお聞きしながら、地域に役立つものとして作っていきたいと考えています。それらも活用しながら、指導員の仕事の確立、労働条件の改善を進めていきましょう。

かの地域では民間共同学童保育と同じように指導員会がつくられています。

また、いくつかの地域では、指導員会とは別に労働組合が組織されています。

しかし、指導員会がサロンの交流の場にとどまっただけで、研修への参加が少ない、実践を話し込めない等の課題を抱えている地域もあります。

指導員会は、仕事内容を確認し合い、仕事を軸に支え励まし合う組織です。それぞれの学童保育の保育や実践について失敗や問題・課題も含めて交流しあい、

相談しあえるようになることが望めます。そのことが、指導員の仕事内容を高め、専門性の中味をつくることにつながります。そうした指導員会となるように努力しましょう。

また、指導員会であれ指導員労働組合であれ、独自に必要な活動を進めることは当然ですが、学童保育全体の利益を守り発展させる視点で、保護者と手をつないで運動を進める姿勢が求められています。

運動や組織の実態と課題

国や県、自治体を動かし学童保育の制度を進展させ、子ども・親たちにとってよりよい学童保育をつくるために、保護者会（父母会）、地域連絡協議会

（学童保育の会）、指導員組織等の要求者の存在は何よりも大切です。

1. 要求者がつくり発展させてきた学童保育

(1) 保護者と指導員の実践と運動が「運営基準」をつくらせた

学童保育は働く保護者の「働き続けたい」「働きながらも我が子に豊かな放課後を保障したい」という願いから誕生し、保護者たち自ら学童保育をつくり、指導員と共に、内容も含めて改善を進めてきました。

「社会福祉構造改革」などの動きが強まり、施策改善がなかなか進まない今日でも、大多数の地域・学童保育において大幅な施策の後退を許しておらず、いくつかの地域では施策改善を実現させてもいます。公立公営の保護者たちも、保護者会や地域連絡協議会に結集して、待機児童の解消のための増設、高学年や障害児入所などの改善を進めています。

指導員たちも、指導員会等の組織をつくり、保護者と共に運動を進めています。

そうした長年の実践と運動の蓄積が、県を動かし「運営基準」をつくらせたのだと言えます。

一方で、行政の勝手な都合による公営化で民間をつぶして保護者組織を無くさせてしまったり、地域連協がないことが施策の後退につながっている地域もあり

ます。

(2) 保護者（会）、連絡協議会活動の停滞も見られる

最近、父母の活動に変化や弱りが見られるところもあります。

民間学童保育が行政主導で「公立化」された地域では、それまでの保護者会や地域連協の活動が停滞しているところも見られます。また、民間時代を知らない保護者が増える中で、保護者会・連協役員のなり手がなかなか見つからないというところも見られます。公立化された自治体の指導員たちも地域の指導員組織や地域連協に参加することが難しくなっています。

しかし、それは個々の保護者や指導員の問題ではなく、学童保育が地域にあることが当たり前になる中で生じている新たな課題とらえる必要があります。また、保護者、指導員が学童保育運動に主体的に参加することを困難にしている貧困な社会状況も原因となっていると考えられます。

2. 保護者と指導員とで学童保育を主体的に作って行こう

「社会福祉基礎構造改革」等の動きを背景にして学童保育をめぐる状況は厳しい側面があることも事実です。しかし同時に、「運営基準」の策定にみられるように、学童保育に対する社会的理解は確実に広がっています。また、地域の「次世代支援行動計画」には多くの学童保育関係者が参加できています。

学童保育の発展、子どもたちのよりよい放課後生活の実現のためには要求の主体者の組織であると保護者会（父母会）や地域連絡協議会の存在はなくてはならないものです。保護者と指導員が主体的に参加し運動をつくっていきましょう。

