

学童保育をめぐる情勢と 私たちの課題

学童保育の実態と課題

学童保育の実態と学童保育をめぐる情勢は、県内においても全国においても大きく変化しています。

ここでは、いくつかのポイントから学童保育の実態と課題を明らかにします。

1. 小学校の87.9%まで増えた学童保育。大規模化が問題に

県内では昨年度に比べて2003年度は25カ所増えて718カ所になっており、小学校（03年5月現在833校）に対する設置率は87.9%となっています。これは、親たちの学童保育を求める運動と併せて、深刻な少子化問題を国や自治体が重点課題としてとりくまざる得なくなっていることの結果と言えます。

しかし、学童保育のない地域・学校区もまだあります。定員のある学童保育では待機児童問題があり、その一方で定員のない学童保育では入所児童数の大規模化が深刻な問題となっています。なかには100人を越える学童保育もあり、低学年の入所さえままならない所もあります。大規模化を解消するための1校区に複数の学童保育設置や分室化が課題となっています。

2. 施設の公設化が進む。施設・整備は不十分

施設の公設化がさらに進んでいます。特に、学校余裕教室の学童保育への転用による公設化が目立っています。

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）、静養できる施設設備がない、室内遊びができないなど施設・設備が不十分なところも多数あります。

また、依然として県内の約2割は民家・アパートを含む民設施設で、それらは当然、広さや設備は不十分です。

3. 指導員の雇用・労働条件は依然厳しい

指導員のでも改めて記載しています。

学童保育の増加に伴って指導員も急増していますが、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。結果として、指導員の半数が3年未満という実態は変化していません（2003年全国連協調査）。この背景には国・自治体の施策の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

- 1 開設日・時間は伸びている

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。「学校完全5日制」実以降、県内では、土曜日は大部分の学童保育が朝から開設しています。土曜日の開設を「拠点方式」で行う地域・学童保育も見られます。

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形で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。

- 2 対象学年は少しずつ拡大している

公立公営の多くでは、対象学年を3年生以下に設定している所が多数ですが、民間から公立に移行した地域を中心に少しずつ対象学年の拡大が進んでいます。障害児については6年生まで拡大する動きも見られます。

- 3 保護者負担は増加している

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。バ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

障害のある児童（障害児）の受け入れは2003年度は413人と前年度に比べ67人増えています。公営・民営それぞれで増えています。県施策が障害児1人から補助できるように改善されたことも影響しています。しかし、障害児の入所児童全体に占める割合は1.3%程度であり、障害児の実態に応えられていないものと思われま。

また、受け入れの地域格差が大きいことも問題です。施策の不十分さと共に、施設・設備、指導員の知識・経験の不足などがその要因になっているようです。

6. 増える障害児学童保育 全国組織づくりへ

(1) 障害児だけの学童保育 = 養護学校学童保育(以下 障害児学童保育)も2004年度は4カ所増え、計25カ所となりました(盲・ろう養護学校数は県立30、市立3、国立1、私立2校の計36校)。

しかしその運営は、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。そのため指導員は、不安定な雇用と労働条件(社会保険加入等)となっています。また、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の問題もあります。

(2) 埼玉県内の「障害児学童保育」のように、養護学校などに通う障害児の放課後保障のための事業を実施する団体や自治体が全国的にここ数年間で急速に増えてきています。その中から、「他地域の事業や施策の実態等の情報が知りたい」「国レベルの制度・施策がほしい」という声が顕在化し、現在、今年8月をメドに全国的な運動組織づくりが進められています。

. 制度・施策をめぐる動きと課題

1. 国の制度・施策をめぐる動き

(1) 少子化対策、「仕事と子育ての両立支援策」と学童保育

学童保育要求の強まり・広がりの中で、政府は「必要とする地域すべてに放課後児童の受け入れ体制を整備する」「必要な児童すべてが受け入れられる体制を整備」という方針をもつようになりました。しかし、政府は量的な拡大方針は持っていますが、財政措置のある「質的な拡充」については方針はほとんどないばかりでなく、むしろ次のように後退する方向・方針が出されています。

2001年7月の閣議決定「仕事と子育ての両立支援策の方針について」では、「公設民営方式等による柔軟な運営を推進するとともに、高齢者等の地域の人材を活用することを基本とする」としています。

2003年1月の全国厚生労働部局長会議では、学童保育についても「シルバー人材センターによる子育て支援事業の活用」が提起されています。

そして、2003、2004年度の国の補助単価は前年比マイナスとなってしまいました。

この間、国の補助金は長時間加算、小規模加算、障害児加算、土日祝日等開設加算など

一定の改善があります。また、2002年度から恒常的に学童保育の専用施設として活用できる予算が組まれていることなど、補助メニューの拡大の前進面は評価できますが、おもとの補助単価がカットされたことは重大な問題でした。また初めて公表された積算内訳によって、補助単価が「非常勤一人」と国が定めている労働者の最低賃金をも下回る「諸謝金(お礼金)」で計算されていることの問題も明らかになりました。

このように現行の法制度は国と地方自治体の公的な責任があいまいなものであること、施設や指導員についての明確な最低基準がなく貧しい実態を追認したものであること、国が施策の上でも基準を示さず地方自治体任せにしていること、補助制度が不十分で補助額も少なく実態からも大きくかけ離れていることなど、国の施策は大きく立ち遅れています。質的な拡充が強く求められます。

(2) 国の学童保育施策と補助金

1. 放課後児童健全育成事業

2004年度予算は次の通りです。

		2004年度予算		03年度から削減された金額	
		年間開設日数		年間開設日数	
		281日以上	200日～280日	281日以上	200日～280日
基本分	児童数 10人～19人	956,000		-7,000	
	児童数 20人～35人	1,508,000	1,163,000	-7,000	-6,000
	児童数 36人～70人	2,465,000	1,957,000	-14,000	-11,000
	児童数 71人以上	3,422,000	2,751,000	-21,000	-17,000
	児童数 71人以上				
加算分	長時間加算	310,000	296,000	-1,000	-2,000
	休日祝日加算	219,000		-1,000	
	障害児受入加算	689,000		-7,000	
市町村分	放課後児童等の衛生及び安全対策	指導員一人当たり4,200		0	
都道府県等分		500,000		0	

総額は前年と比べて約17%も伸びているものの補助単価は、人事院勧告で国家公務員の給与を1.07%マイナスとする勧告を出していることを受けて減額されています。総額が伸びているのは大規模な学童保育が増えているためです。

2. 新規事業「ボランティア派遣事業」

市町村が学童保育(運営主体や国庫補助対象かどうかは問わない)にボランティアを派遣する際の経費(謝礼等)を補助するものです。補助基準額は、市町村の派簿に関係なく一律年額30万円。文部科学省が2004年度から推進する「地域子ども教室推進事業」((4) 参照)との連携を図るとしています。

(3) 「次世代育成支援対策推進法」、児童福祉法の改正

年々深刻化する「少子化」問題が国家的課題になっていることから、国は新たな対策を進めようとしています。「次世代育成支援対策推進法」(以下、次世代法)、「少子化対策基本法」の策定や児童福祉法の「改正」等がそれです。

次世代法は10年間(2015年まで)の時限立法で、「次世代育成支援のための行動計画」を全ての市町村と都道府県、一定規模の企業に2005年3月末までに策定することを義務づけています。また、数値目標の設定が義務化されている特定14事業の中に放課後児童健全育成事業=学童保育が入っており、定員、設置目標を数値化して2004年9月までに国に報告するものとされています。

児童福祉法の「改正」では、すべての子育て家庭における児童の養育を支援する為に、市町村の「子育て支援事業」を位置づけるとしています。この「子育て支援事業」に、子育て短期支援事業、居宅において児童の養育を支援する事業、保護者からの相談に応じ、情報の提供及び助言を行う事業と同列に放課後児童健全育成事業=学童保育が明記されています。また、法はこれらの事業について「着実に実施されるよう、必要な措置の実施に努めなければならない。」としています。

(4) 文部科学省「子どもの居場所新プラン 地域子ども教室推進事業」

文部科学省は生涯学習政策局の予算として、「子どもの居場所づくり新プラン 地域子ども教室推進事業」を創設するために70億円を新たに計上しました。

事業の趣旨は、子どもに関わる重大事件の続発など青少年の問題行動が深刻化してきたことや、家庭や地域の教育力が低下しているなどの「緊急的課題」に対応するために、学校を活用して放課後や週末にスポーツや文化活動などの体験活動や地域住民との交流を支援するための指導員を派遣し、緊急かつ計画的に子どもの居場所(活動拠点)を整備する事業。

- ・1年目に4000校で実施。3ヶ年は進める計画となっています。
- ・補助内容は、「地域子ども教室指導員の派遣」と「子ども居場所づくりコーディネーター等の配置」に要する費用。
- ・補助単価は、地域子ども教室指導員の派遣経費として1校当たり年間1,462,000円(4,000校)、コーディネーター等配置の経費として一市町村当たり31.7万円(3,200市町村)

(5) 「三位一体改革」、地方自治改革、「指定管理者制度」の導入

1. 政府は、経済財政諮問会議や地方分権推進会議、総合規制改革会議等の一連の諮問会議等の提言・答申等を受けて、税源移譲・補助金廃止・地方交付税見直しを一体で進める「三位一体改革」を推進する方向です。保育の分野では、2003年度、障害児保育に関する部分が、2004年度には公立保育所の運営費が補助金から一般財源に移行されてしまいました。

2. 地方自治体では、市町村合併の動きが激しくなっています。また、公務員制度改革、地方自治体を地方独立行政法人化する動きもあります。

3. また、昨年9月の地方自治法改正(244条)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、2006年9月までに、委託をやめて直営に戻すか、「指定管理者制度」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「指定管理者制度」を前提とするようにと指導しています。

現在、「設置及び管理条例」にもとづいて、学童保育を市町村が直営ないし社会福祉協議会や事業団等に委託しているところでは、直営を維持するのか「指定管理者制度」に移行するのかが選択することが義務づけられており、大きな影響を与えることは確実です。すでに県内では草加市がこの4月からこの制度を導入して学童保育を実施し始めました。

この動きに対して十分注意を払い、私たちが、きちんと学習し、自治体に対して必要なたらきかけを進めていくことが必要となります。

(6) 社会保障制度改革、保育制度改革、労働法制改革

1. 今日、政府は経済財政諮問会議、総合規制改革会議などの提言・報告を受けて、政府は民間企業を含めた「多様なサービス主体の参入」により「適正な競争を促進する」など「市場原理万能」の立場から制度改革をすすめています。社会保障全般における公的な責任と公費負担はますます縮小されています。

2. 特に保育所は、法改正によって措置施設から利用施設に変更され、2000年4月からは民間企業の参入も可能となりました。また、この間、厚生労働省は諸通知を出して最低基準の緩和をすすめ、民間企業参入の条件づくりをすすめています。政府の総合規制改革会議や地方分権改革会議等では、「幼保一元化」が提起され、政府の「骨太の方針2003」では経済構造特区で「幼保総合施設(第三の施設)」を設置することが出されています。また、利用者に補助する「保育切符制度の検討」などのいっそうの市場化への道が提起されています。障害者福祉の分野でも来年4月から措置費制度から利用者への補助を主とする「支援費制度」に変わり、障害児(者)の生活・発達の保障分野でも公的な責任が縮小されています。

3. 1998年4月から施行された改正労働基準法は、女性の深夜勤や時間外労働の制限が撤廃されましたが、乳幼児を持つ育児中の男女労働者への配慮措置の規定がされています。しかし私たちが求めてきた小学生を抱える層へはなんの配慮もされませんでした。また、昨年6月の労働基準法改正で、有期雇用上限が1年から3年に変更になったことはいっそう低賃金で不安定な雇用が広がること、また裁量労働制の職場が拡大する(長時間労働やサービス残業が増える)など、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。引き続き、子育てする男女労働者が、仕事と子育ての両立を図れるような労働法制の改善を求めていく必要があります。

2. 埼玉県の施策をめぐる動き

(1) 上田清司知事の就任

前知事の辞任に伴い、昨年9月に「脱官僚政治」を主張した上田清司氏が知事に当選しました。知事選挙に当たって県連協が実施したアンケートに対して、上田氏は、「少子社会を克服するための諸条件の整備を新生埼玉の最重要施策のひとつと位置づけたい。その延長線上に立てば、各種『子育て支援施策』は自ずと位置づけられてくる。これまで行われてきた「彩の国エンゼルプラン」について真摯に見直しをするなかで、新生埼玉にとってふさわしい施策の体系を立ち上げたい」と述べていました。

また昨年12月の県議会本会議において、「放課後児童クラブは、仕事と子育てを両立させるために大変大きな力を持っており、子どもが個性的に豊かに過ごせる生活の場としても、極めて重要な役割を担ってきた」「現在、県独自のガイドラインを全国に先駆けて、今年度中に策定すべく、苦心しているところ。これらの取り組みにより、養護学校放課後児童クラブを含めて、保育サービスの向上を図り、『日本一の子育て県づくり』に全力で取り組んで行くつもり」と答弁しました。

(2) 「埼玉県放課後児童クラブ運営基準」の策定

1. 「運営基準」策定の趣旨

県子ども家庭課が昨年来作業を進めてきた「埼玉県放課後児童クラブ運営基準」が3月に策定されました。3月26日の児童福祉・母子保健主幹課長会議の説明資料では策定の趣旨を次のように述べています。

「放課後児童健全育成事業については、平成10年4月1日改正施行された児童福祉法により、第二種社会福祉事業として位置づけられ、各市町村の実施事業として行われている。しかし、現行の法制度では事業の運営や施設等についての基準が明確にされておらず、各市町村の判断に委ねられている部分も多く、事業者によっては更なる質の向上を求められている。このため、県において放課後児童クラブの施設、設備及び運営についての基準を策定し、事業の適正かつ効率的な運営を図ることを目的とする」

そのものズバリ、県当局が、「埼玉県版の学童保育最低基準」として作成したものです。

2. その内容と策定の意義

内容の一部は次の通りです。

対象児童は6年生までとする 集団活動の規模は40人を限度、41人以上は複数に
 クラブ室の広さは児童ひとりにつき設備部分を除いて1.65㎡以上 障害児の受け入れは極力障害児及び保護者の立場に立ち行う 年間計画、月間計画を作成する。クラブ
 だよりは月1回以上、連絡帳を活用する 常勤指導員を常時複数配置。指導員は最低、母子指導員の資格を有する者とする 保護者が事業運営に参画できるように努める。保護者は父母会をつくる 市町村が(委託する場合は)委託した事業への関わりを責任をもって行い、事業の質が低下することがないようにする。委託先は、児童の健全育成の目的にふさわしい事業者を慎重に選定すること

私たちは国に対して、法制化はされたものの、施設や指導員等についての最低基準の類がないことを指摘し、全国連協として「私たちの求める学童保育の設置・運営基準」等も作成してこの実現を強く訴えてきました。その意味で、この「運営基準」は、長年の私たちの実践と運動の実績に県行政として応え、「埼玉県版の学童保育最低基準」を策定してものであり、画期的な意義を持つものです。

また、国(厚生労働省)の段階で最低基準の類を検討する際に、当然、1つの参考となると考えられ、その意味では、埼玉県内のみならず全国的にも重要な意義を持つものです。

3. 「運営基準」を施策改善の武器として積極的に活用していこう

「運営基準」の内容は、対象学年、施設、指導員の配置や資格等条件整備(ハード)面において私たちの主張をかなり盛り込んだ内容となっています。その意味で、現在の学童保育の条件整備を進める上で公的な根拠をつくったと言えます。同時に「運営基準」は、保育内容=指導員の仕事内容(ソフト)についても必要な事項を的確に明記しており、指導員たちが仕事内容を確認し、確認の上でも大いに役立つものです。

以上のように、私たちは、今後運動を進める上で、貴重な武器・材料を手にすることができたと言えます。今後、この「運営基準」をすべての地域・学童保育が学び、身につけ、これを根拠にしながら、自治体に対して施策改善を進めていく必要があります。

(3) 障害児学童保育に対する教育局の変化

障害児学童保育が活動場所として学校施設を利用することについて教育局特別支援教育課は、これまでは、「放課後、部活動と共に、各教室で教材研究、翌日の授業の準備等を行っているため利用は困難」と述べるにとどまっていた。

昨年11月の県との話し合いにおいて、「放課後、部活動等を行っているが、毎日やっているわけではない、実際に利用している学童クラブもあるので、学校内の施設を利用していただければ」と回答し、また、「施設や活動場所の確保が重要だということは理解している」「校長会や教頭会を通して各学校にもはたらきかけながら、障害児学童保育事業を支援していきたい」と明言しました。障害児学童保育の活動に理解を示した点で明確な転換だと言えます。

(4) 2004年度県学童保育予算と評価

放課後児童健全育成事業

1. 放課後児童健全育成事業の予算内容

	16年度	15年度	増減率
予算総額	1,309,966千円	1,201,889千円	9.0%
補助クラブ数	639クラブ	614クラブ	2.7%

2. 運営費補助の概要

(1) 補助基準額の説明

全体基本額

(補助率：国庫対象額 2 / 3、県単独対象 1 / 3)

開設 日数	児童数 運営別	10～19		20～35		36～70		71以上	
		公営	民営	公営	民営	公営	民営	公営	民営
281 以上	指 1名	1,508		1,508					
	導 2名	2,464	2,714	2,464	2,714	2,465			
	員 3名				3,920	2,465	3,671	3,422	
200 ～ 280	指 1名	1,163		1,163					
	導 2名	2,119	2,369	2,119	2,369	1,957			
	員 3名				3,575	1,957	3,163	2,751	

(2) 障害児指導員加算

障害児 1～5人 1人分の指導員人件費加算 956千円
 障害児 6人以上 2人分の指導員人件費加算 1,912千円

(3) 長時間開設加算

1日6時間以上かつ午後6時以降開設(281日以上開設) 310千円
 " (280日未満開設) 296千円

(4) 休日等開設加算

「土、日曜、祝日」に開設する場合の加算 219千円

(5) 指導員健康診断加算

民営クラブ指導員の健康診断加算 1人 4.2千円

(6) 障害児保険料

障害児加入クラブの責任賠償保険料 10千円

3. 放課後児童クラブ施設整備費の概要

余裕教室を改修し放課後児童クラブを整備する市町村に対して助成する。
 6市1町 12クラブ (補助率 10 / 10) 170,565千円

養護学校放課後児童対策事業

1. 予算の内容

	16年度	15年度	増減率
予算総額	61,528千円	48,238千円	27.6%
補助クラブ数	22クラブ	18クラブ	22.2%

2. 補助基準

	指導員の配置	基準額(児童1人当たり月額)
重度障害児	3人に指導員1人	42,200円
その他の障害児	6人に指導員1人	21,100円

通常学童保育ならびに障害児学童保育の箇所数増により、昨年度比9%増となったことは、予算編成に当たって全体として「マイナス15%カット」という縛りがあった中では、こども家庭課の努力を評価できます。しかし、基本的な単価を下げていることは、元々が国庫補助額に連動していることからとは言え、今後の大きな課題です。

また障害児施策の改善は、新年度予算要求の重点でした。通常学童保育の児童6人以上に指導員配置2人の改善 障害児学童保育(養護学校放課後児童健全育成事業)の職員配置、重度3人対指導員1人、その他6人対指導員1人の改善 同、「養護学校」となっている対象児童の通常学校の障害児学級児童までの緩和 同、指導員の健康診断料の新設などが実現しておらず、来年度以降の緊急の課題です。

(4) 県議会の学童保育に対する理解の広がり

昨年度に引き続き、自由民主党、日本共産党は次年度の予算要望についての団体要望を集める会議が開かれ、県連協として参加してきました。また、県連協総会には県議会各党派からの出席があり、県議会全体として私たちの運動への理解が深まっています。

これは、すべての県議会派を視野に入れた県連協の活動と各々の地域連協による県議会議員訪問等のねばり強いとりくみの結果だと言えます。

(5) 埼玉県の財政運営の基本方向

1998年以降県は「健全な財政運営のための中期的計画」を徹底的に見直してきたにも関わらず、財源不足の解消は図れず、毎年のように一般財源以外の「基金」を取り崩さざるを得なくなっています。その基金も昨年度底をついています。

また県は、マイナス人勤の完全実施、知事部局職員定数の削減、職員手当の特例減額の継続、県立学校(高校)統廃合計画の推進、県立大学授業料値上げなどを行いました。

さいたま新都心への投資額は1兆4千億円と言われていたのですが、就業人口5万7千人の計画が約1万2千人と当初見込みの2割であり、経済波及効果約6兆4千億円(うち県内1兆5千億円)と予測されていましたが、県内経済は下降の一途で、県の税収は法人二税の減収で落ち込み、県債という名の借金の残高は2兆8千億円台と税収の5年分にもふくらんでいます。

埼玉新都心や埼玉スタジアムなど借金の返済や維持費用など負担を県民が負って行くという構図は変わりません。さらに、今年開催の国体に伴う施設・道路等の建設、倍加したハツ場ダムの建設費などの大型開発費は維持する一方で、「行財政改革プラン(02年～04年)」に基づき職員の10%削減、市町村への任意上乗せの補助金の廃止、「指定管理者制度」を導入し、2006年度から県所有の公共施設の管理を民間に委託することを決めるなど、県民生活に直結する部門は縮小の方向です。

3. 市町村をめぐる動き

(1) 私たちの運動が自治体を動かし施策改善が進んでいます

1. 次世代育成行動計画先行自治体で大きな成果

次世代法に基づく「次世代育成支援対策行動計画」に地域住民の意見を反映させる場として「策定委員会」「策定協議会」が各市町村で設置されています。

次世代育成行動計画の先行自治体となった新座市では、学童保育の会の代表が公募で策定委員となり、組織的にていねいに実態と要望を届けることによって、全学年を対象とした放課後児童対策を重要課題とする大規模及び定員超過学童保育室のために県運営基準も参考に新設・分室等が必要障害児学童保育室のニーズの把握等を明記させました。

同様に先行自治体の秩父市も「行動計画」に、すべての小学校に公立学童保育の設置対象学年の6年生までの延長開所時間の延長学童保育の対象にならない児童に「全児童対策」＝「ふれあい学級」を開設

県内では、50%を越える市町村で学童保育関係者が何らかの形で策定委員会のメンバーとなっています。

2. 自治体施策の改善 「マイナス人勤」に対しても補助水準を維持

公立公営地域では、指導員の一部午前中の研修を勤務と認める（川越市）。

民間地域では、「指定管理者制度」が導入されたものの、市連絡協議会が母体となったNPO「元気っ子クラブ」が受託する（草加市）、施設の公設化に当たり要望を盛り込んだ形での実現する（日高市）、政令市となり行政的には県から独立したものの、県施策の水準は維持させた（さいたま市）等の成果があります。

また1999年度以降、県の補助施策が「総額方式」に変更されましたが、多くの市町村においては、減額分を市町村が補填し、98年の水準を維持しています。

しかし自治体の財政状況の悪化を理由として、市町村単独補助や委託料を減額する自治体も、少しずつできています。

(2) 一方で、施策の後退、施策の変化も

1. 住民の意向を無視した公立公営化、公立学童保育設置の動き

公立化によって、民間学童保育への委託や補助を打ち切り、民間の指導員を実質的に解雇するという事態は、県の指導通知等もあり減少していますが、三郷市ではまだ一方的な公立化が行われており、現在民間学童保育は2箇所となってしまいました。また、上尾市では、市長が1カ所の学童保育を公立化することを突如表明して、民営維持を要求している当該学童保育と連絡協議会と対峙しています。

また、行政が一方的に公立公営学童保育を設置する動きは、さいたま市や東松山市等で見られます。民間の校区に公立公営が開設されれば、児童数が減少し民間の運営を圧迫します。

2. 営利企業が参入する動きも少しずつ表れています。

朝霞市では、「延長保育担当」指導員を人材派遣会社「日本ディケアセンター」に委託し、和光市では、学童保育分室の運営を日光江戸村を経営する「エヌアイサービス株式会社」に委託する自治体が現れています。

(3) 民間学童保育の運動、組織など

運営を安定させることを目的として地域の中での自助努力のとりくみとして、統一化や法人化を進めるしところもあります。飯能市学童保育の会がこの4月から統一組織をスタートしました。また、草加市では、昨年11月、民間14カ所の事業を受託することを目的として連絡協議会が母体となったNPO法人を設立させました。

日本では、NPO法人について法律の中で、「この法律は、特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること等により、ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与することを目的とする」（特定非営利活動促進法第一条）と明記しています。学童保育事業は「ボランティア活動」でも「市民が行う自由な活動」（社会的ニーズを公的に保障させていく活動です）でもありません。

行政の中には、学童保育も含めた公的事业を安上がりで進めようとしてNPO法人を活用する向きもあり、学童保育事業はあくまで公的責任において実施されることをはっきりさせておく必要があります。

(4) 「全児童対策事業」の動き

すべての児童の健全育成を目的とした「全児童対策事業」は全国的には東京23区や政令市を中心に広がっています。県内では、さいたま市が一昨年策定したエンゼルプランに「小学校施設における児童の健全育成事業」として明記されました。所沢市の所沢小学校では、余裕教室を活用して「ほうかごところ」という名称で昨年9月、「全児童対策事業」をスタートしました。

子どもたちをめぐる社会環境の悪化が深刻化している今日、すべての子どもたちが安心して過ごすことのできる児童館等の子どもたちの居場所づくりは必要性を増しています。しかし、今日全国各地で展開されている「全児童対策事業」は、コスト低下や行政責任の民間への委譲を目的としたものも多く、学童保育をつぶす明確な意図をもって展開されていると考えられるものも多く、注意を要します。学童保育事業も、すべての子どもたちを対象とした「全児童対策事業」も、それぞれに独自に充実させなければならない事業であるということを強く主張していく必要があります。

4. 今日の情勢をどう見るか

(1) 私たちの運動がつくった「埼玉県放課後児童クラブ運営基準」

「運営基準」策定によって、埼玉の学童保育は新しい時代に入った

先に紹介したように「運営基準」は、“埼玉県版の学童保育最低基準”であり、現在の学童保育の条件整備を進める上で公的な根拠をつくったと言えます。市町村の不十分な施策を改善していく上で大きな意味を持つものです。また、保育内容＝指導員の仕事内容を確かめる上でも大いに役立つものです。

「運営基準」の策定で、埼玉の学童保育の実践と運動は新しい段階に入ったと言えると思います。

この「運営基準」の作成に直接、当たっては県当局（運営基準検討チーム）であり、その労に対しては深く感謝するものです。同時に、それぞれの地域・学童保育の保護者と指導員たちが、安心して親たちが託すことができ、子どもたちも安心して遊び生活することのできる学童保育をつくってきた今日までの実践と運動が「運営基準」の内実をつくってきたことがあって、「運営基準」策定に着手できたといえるのではないのでしょうか。今日の情勢を見るときに、まず、このことを確かめることが大事です。

（２）その上で、今日の情勢の厳しさを見ていく

１．「全児童対策」の動き、国の補助減と連動して自治体の補助が減額される動き、利用者のニーズに応える施策改善の一方で指導員の雇用と労働条件が置き去りにされるなど学童保育をめぐる情勢は厳しい局面も見られることも事実です。

厳しさの要因や背景には、「行財政改革」や「社会福祉構造改革」などの行政側の事情が強くあります。

政府も自治体も財政不足を背景にして福祉・教育等の住民サービスにかかる予算を削る、自治体職員数を減らすなど「行財政リストラ」を進めています。また、政府は、「社会福祉基礎構造改革」の名で、社会福祉に対する国・自治体の公的責任を後退させ、民間企業を含めた「多様なサービス主体の参入」により「適正な競争を促進する」など「市場原理を活用」した制度に構造的に変えていく動きを進めようとしています。

２．また、学童保育の法制化それ自体は積極的な意義がありますが、法制化の内容そのものが、国と地方自治体の公的責任があいまいで、施設と指導員に関する最低基準が明確でなく、そのための財政措置も明確になっていない、という大きな問題を抱えたものであることも、施策改善を大きくは促していないことも事実です。

（３）そうした外的要因と同時に、学童保育の役割がどのような内容で保障されるのか、どんな条件整備や内容が必要なのかという点で、まだまだ理解と合意になっていない問題もあります。

（４）そうした情勢に対して私たちは、

１．私たち自身が学童保育の現場で豊かな実践と運営の経験を積み重ねながら、私たちの求める学童保育と、なぜそのことが必要なのかを社会的な合意にしていきながら、国や自治体の制度・施策の前進を図っていくことが求められています。

２．学童保育の保護者会（父母会）、指導員会、地域連絡協議会等の運動の組織が今日の情勢に対応できるような力量をつけていく必要があります。

民間・共同学童保育においては、保護者会（父母会）、連絡協議会（学童保育の会）として運営・経営主体としての力量をつけることが求められています。

また民間・公立を問わず、すべての地域連協等の組織が、それぞれの地域で当面している課題・問題を解決につなげていく政策的な力量をつけることが求められています。

３．「運営基準」の策定は、今後私たちが運動を進める上で、貴重な武器・材料を手にすることができたと言えます。今後、この「運営基準」をすべての地域・学童保育が学び、身につけ、これを根拠にしながら、自治体に対して施策改善を進めていく必要があります。

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）学校の中の子どもたち

国連子どもの権利委員会が、日本政府に提出した勧告には

「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。」

とありました。実際に、「ゆとりを持つ」はずだった学校5日制は、逆にそのしわよせで平日の授業数が増え、子どもたちの下校時間は遅くなり、「ただいま」の代わりに「疲れた」の言葉が聞かれる毎日です。現場の教師も、「じっと座ってられない」「話が聞けない、伝わらない」「忘れ物が多い」「準備に手間取り、授業が始められない」等の子どもたちの実態への対応に追われ、「授業にならない」「じっくり教えたいが、時間が無い」等と忙しい中で、悩んでいます。

また、子どもたちは、「できる、できない」で評価されることで、「いい子」であることを求められる一方で、「できない」ことでのイライラや自信のなさを、小さい者、弱い者に対する「いじめ」といった形で攻撃していきます。さらには、突然「キレル」「暴れる」といったことや、「不登校」も依然としてなくなりません。

こうした事態は、学校だけでなく複合的な要素を持っていますから、学童保育にかかわる親と指導員としても、一緒に考えなければならない問題です。

（２）学童保育の中でも...

子どもたちの帰りが遅くなったことで、学童保育で「ゆったり過ごす時間」なくなってきています。たくさんの宿題に加えて塾や習い事も多く、遊びたくても遊べない子どもたちのため息とイライラが伝わってきます。

また、学童保育の中でも、年々「気になる子」が増えていきます。指導員の実践を語り合う中でも「自分の思いを言葉で表現できない」「できる・できないを気にして、できないことは、やろうとしない」「好きな子、好きな遊びのこだわり、関わりが広がらない」といった子どもたち様子が報告され、どう理解し、関わったらいいか悩みます。

毎日の中では、ささいなことに、「死ね!」「むかつく!」「うざい」「きもい」「関係ね～」といった言葉が聞かれます。なかなか気持ちを切り替えられなかったり、ぶつかったことや、言われたことにこだわり、まわりを受け入れられず心を閉ざしてしまいます。

こうした子どもたちの状況や気持ちをしっかりと受け止め、援助していく指導員が、学

童保育には必要です。

(3) 子どもたちの問題の背景にあるもの

子どもたちのさまざまな問題の背景には複合的な要素があります。

1つは、今日まで基本的には変わることのない学校を中心として社会全体を巻き込んだ学力競争があります。学校完全週5日制が「ゆとり」を生み出すことを目的に実施されたものの、実際は、学校での休み時間が短くなったり、平日の授業時間が増えるなど、子どもたちの生活の忙しさに拍車をかけています。また、マスコミでさわがれている「学力低下」の問題が、さらに子どもや、親たちの不安や苛立ちを募らせていることは、容易に想像できます。大人顔負けのスケジュール過多にさらされている子どもたちが悲鳴をあげています。

2つに、家庭の抱える問題があります。

親たちの職場環境の厳しさが家庭や子育てに大きな影を落としています。核家族が増加し、親や地域での子育て文化の継承が途切れたと言われます。閉鎖的な子育ての中で、マニュアル通りにいかないことに悩んだり、追い詰められたりする話をよく聞きます。また、複雑な問題を抱えている家庭も増加していることや大人社会のゆとりのなさも加わり、「家庭でホッとできる居場所をもてない」「大事にされている」実感をもてない子どもたちが増えています。

3つに、子どもたちの生活する社会の問題です。

今日の消費社会の中で子どもたちは消費刺激をあおられ慢性的な欲求不満状態に置かれています。低年齢化している少年犯罪・事件、反社会的行為など、社会病理現象ともいわれる深刻な問題もあります。

(4) 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

学童保育の懇談会での話です。妙に心に残りました。

「もう3年生だから、一人で家に居れるかな」

「家で何してるの？」

「宿題して、友だちと遊んで居られるでしょう」

「何言ってるの！まず宿題はしない。友だちと遊ぶって言ったって、みんな塾や習いでいないわよ。自転車でフラフラするか、公園でゲームよ。みんなで鬼ごっこしたり、ドッチボールしてるのは、学童だけよ。」

「大きい子や小さい子も一緒ってのもいいよね～」

と話は続くのですが、確かに放課後、地域で群れて遊ぶ子どもたちの姿はみられなくなりました。

そうした中でお母さん達が言うとおり、学童保育では群れて遊ぶ仲間と、見守る指導員がいます。そこでは、毎日継続して遊びが繰り広げられ、高学年が一緒ということさらさら盛上がり、「楽しかった」という充実感につながります。又、夏休みやキャンプの中では、ゆったりとした自然と時間の中で、様々な体験をしています。

遊びや行事だけでなく、学校から帰ってきてホッとして、うれしかったこと、悔しかったことをぶつけられる指導員がいて、それに共感し励ましてくれる仲間がいることが、子ど

もたちにとってどんなに心強いでしょうか。そして、指導員の援助のもと、時にはぶつかり合いながらも、相手に思いを伝え、自分を振り返り、お互いに受け入れて、自分たちで問題を解決していく人としての営みがあります。

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って来れる「居場所」となれるような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) 不安定化する職場

親たちの仕事・職場の実態は、ますます厳しくなっています。失業率は戦後最悪、高校卒の就職率が過去最低を更新し続けています。倒産、合理化、リストラによる配置転換・人員削除・退職の強要など、状況がより深刻化しています。そのため、時間外・休日・深夜労働・長時間通勤などが増え、「子どもが病気になっても、休むとリストラの対象になるから、休みづらい」など、子育てをしながら働く親たちの環境はますます深刻にならざるを得ません。親たちの職場の厳しさは、学童保育にもさまざまな形で影を落としています。「倒産したので、保育料を払えないので退所させます。」「上の子の進学にお金がかかるので、下の子を預けられなくなりました」という声が聞かれます。

指導員に対する見方も「親の職場が大変な中、指導員の給与だけ上げるわけにいかない」「午前中は学童保育に子どもが来ていないんだから、その分夕方の保育時間を延長してほしい」という声になって表れています。

(2) 子育てにゆとりを持たない

指導員は、子どもだけでなく母親、家庭をも支え、励ますことも大きな役割になってきています。

こうした親たちの労働実態の厳しさは、余裕をもって子どもに対応することを難しくさせています。子どもに対して、朝おきてから夜寝るまで「早く早く」と急がせてしまう現実があります。父親の帰宅が遅く、子育ては母親に任せきりとなり、本来、両親で対応しなければならないはずの子どもの問題について、母親だけではどうしていいかわからないという話も聞かれます。子育てを相談する相手を見つけれずに不安を抱えた母親は、子育て情報をマスコミなどに頼り、何が必要なのか？を見失いがちになる状況があります。

わが子がかわいく思えなかったり、閉鎖的な子育ての中、思い通りに育たないあせりや子育てに追い詰められた親による「児童虐待」の悲劇も増えています。

(3) 学童保育には保護者会(父母会)がある

私たちは、学童保育の保護者の集まる場(保護者会)をつくり、子どもの問題を通して保護者同士が関係を取り結ぶことを意識的に大事にしてきました。保護者会の会合や様々な活動を通して、保護者たちが、働くもの同士、忙しい中で子育てをしているもの同士という共通の立場から家事や子育てについての様々な知恵や情報を交流しあうことを大事にしてきました。「まだ、うちの子、字が書けないんだけど・・・」の言葉に「家の子もなかなかかけなかったけど、そのうち書けるようになるから大丈夫よ」と先輩お母さんが励ま

したりすることで、安心できたりしながら、改めて仕事や子育てに向かうエネルギーを補給してきました。

最近では、「保護者会の出席が悪い」「役員のなり手がいない」「一部の親に負担がかかる」などの声が聞かれることもあります。その背景には、保護者の労働実態が厳しくなっていることや、単なる利用者としての意識を持つ保護者が増えていることがあります。また、そこには、私たちの保護者会のもつ意味や大切さを伝えていくことが弱いということもあります。保護者たちが、手をつなぎあいながら、子どもを守っていく保護者会づくりをすすめていきたいと思えます。

．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。指導員学校を始めとする県連協主催の研修会への参加者数が増えていることにも現れています。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

実践の中味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。実践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かが学べた」「レポーターをやって学べた」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。

(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。

2 ．指導員の雇用と労働条件をめぐる状況

(1) 公立・民間を問わず、不安定な雇用・労働条件

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の流れの中で、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。

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。「学校完全週5日制」実施に伴う学童保育開設の際、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ます。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2002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 ．改善を進めるために 「運営基準」を手がかりにしよう！

(1) 雇用・労働条件改善を進めよう

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) 指導員組織の果たす役割は大きい

労働条件改善のためにも、よりよい仕事を積み重ねていくためにも、個々の指導員が自らの仕事を確かめ、仕事内容の向上に努力することは基本となります。同時に、個々の指導員をみんなで支え合う・励まし合う組織として地域の指導員組織の果たす役割は大変に大きいものがあります。

指導員の問題が最大の焦点となっている今日、指導員会であれ指導員労働組合であれ、そこが独自に必要な活動を進めることも必要ですが、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発展させ、子ども・親たちにとってよりよい学童保育をつくって行くために、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（父母会）や地域連絡協議会に結集して、運営形態の変更を阻止したり、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。

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行政もあります。

(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翳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。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。