

川越市学童保育問題懇話会報告書

～課題解決に向けての提言～

平成22年3月29日

川越市学童保育問題懇話会

目 次

はじめに

報告

学童保育事業の今後のあり方について

1. 管理体制及び指導員の雇用問題について
 - (1) 現状と課題
 - (2) 提言事項

2. 保護者会・学童保育の会について
 - (1) 現状と課題
 - (2) 提言事項

3. 定員の明確化について
 - (1) 現状と課題
 - (2) 提言事項

4. 学童保育料及び免除規定について
 - (1) 現状と課題
 - (2) 提言事項

おわりに

はじめに

日本では、先進諸外国と比較して少子化に歯止めがかけられず、今後も少子化傾向が進行することを見据え、国は平成15年に次世代育成支援対策推進法を制定いたしました。

川越市では、平成17年「かわごえ子育てプラン」を策定し、家庭、学校、地域、事業主等、子育てに関わるすべての人々が連携・協力しながら、子どもたちが健やかに育つ環境を整備するとともに、すべての家庭への支援を総合的に推進する社会の実現を目指すこととされ、学童保育事業もこの施策の一翼を担っています。

川越市の学童保育事業は、昭和40年代前半全国的な「カギッ子対策」に対応するため、昭和45年12月に文部省の「留守家庭児童会育成事業」として、月越小学校内に保護者が主体となり民営で設置されました。その後、学童保育関係者の運動と市の施策により公設公営に移行され、平成6年には市内全ての小学校区に学童保育室が設置され、多くの児童にとって放課後の遊びや生活の場が確保されました。

近年、女性の自立や経済的な状況から、両親とも就労する割合が増え、学童保育室を利用する児童数は児童生徒数の減少傾向にもかかわらず年々増加しております。今後、さらに学童保育に対するニーズは高まっていくことが予想されることから、放課後の子どもたちの居場所づくりとして一翼を担う学童保育事業は、適正で効率的な運営が求められています。

平成17年度に行われた市の包括外部監査では、学童保育事業の現状の問題点の指摘とともに、今後の学童保育の方向性についての提言がなされました。この指摘や提言に盛り込まれた課題を解決していくため、平成20年度学童保育問題懇話会が設置され、検討協議をスタートさせました。検討期間も限られていることから現状における学童保育の課題や問題点を洗い出し、その中で検討事項を絞り込み、川越市を取り巻く財政状況を考慮し、8回にわたり検討協議を行った結果を、ここに報告するものであります。

今後、報告書に記載した提言に基づき、川越市の学童保育事業が改善され、さらに充実したものになることを切望しております。

報 告

学童保育事業の今後のあり方について

1. 管理体制及び指導員の雇用問題について

(1) 現状と課題

川越市の学童保育事業は、市内全ての公立小学校 32 校の敷地内若しくは校舎内（1 学童保育室は学校敷地外）に学童保育室が設置されており、公設公営方式で運営されている。

学童保育がスタートした当初は、施設は公設、運営は父母会による公設民営形態であったが、昭和 57 年から公設公営へと移行し、学童保育指導員を市の臨時職員と位置付け、今日に至っている。

現状は、全ての学童保育指導員は臨時職員という職員体制であるため、学童保育室に責任者は配置されておらず、責任の所在が不明確である。また、学童保育指導員からも臨時職員という身分で、何かあったときの判断や責任の負担などについて不安の声が上がっている。

児童が安全で安心して放課後を過ごすためには、管理責任者を選任し、保育現場での規則や規律を厳守できる管理体制を確立することが急務であると言える。

また、学童保育指導員の任用は、「川越市学童保育臨時指導員の任用、勤務条件等に関する要綱」に基づき行われているが、その身分が臨時職員のため、地方公務員法第 22 条第 5 項より、「任用期間は 6 月に満たない期間とし、1 回に限り 6 月に満たない期間で更新することができる。」とされているが、更新に関する基準が不明確なまま、毎年継続更新を重ねており、学童保育指導員の平均勤務年数も 5 年 5 箇月となっている。そのため、全国の自治体でも同様であるが、指導員及び指導内容の質の向上や時代の変化への対応などに充分に応えるといったことが課題として発生している。

(2) 提言事項

子ども達が安全で安心して学童保育室で過ごすことができる放課後対策事業として、質の高い保育が受けられるよう、職員体制の整備を最重点に考える必要がある。

① 管理体制の明確化

各学童保育室の管理体制を明確にし、保育室に責任者を配置することが必要である。責任者の配置は、現状を考察するといくつかの方法が考えられるが、最も有効的な方法としては、段階的でも市職員退職者（保育園等）の再任用を積極的に進めることが望ましい。

② 学童保育指導員の配置計画

学童保育指導員の配置については、年齢構成に一部偏りが見られるが、子どもたちの活発な活動や知的な作業に対応した保育活動の質と安全の向上を目指すことが常に求められている。そのため、指導者としての学童保育指導員の年齢構成を加味したバランスのとれた職員配置が望まれる。

2. 保護者会・学童保育の会について

(1) 現状と課題

学童保育室では、児童が安全で安心して放課後を過ごすために保護者と学童保育指導員が連携して、学童保育室の充実及び会員相互の親睦を図ることを目的に保護者会が組織されている。月例の保護者会、夏休み期間を中心とした野外活動（キャンプ）、地域別に分かれての運動会など、会議や子どもたちのためにイベントを実施している。

また、学童保育の会は、川越市の学童保育の運動を継承、発展させ、自主的、民主的な運営を図ることを目的に、学童保育室に入室している全ての児童の保護者、学童保育指導員及び退室児童の保護者、協賛会員等で構成されている組織である。

同会は、保護者会と連携を図り、保護者会で行っている各種行事への支援を行うほか、保育施設の整備や学童保育指導員の待遇改善などについても、市との交渉の窓口となっている。更に、同会は、学童保育指導員や保護者を対象とした研修会参加者などの取りまとめも行っている。

一方、こうした活動に対し、行事等への参加を負担に思う保護者もあり、必要でありながらも学童保育室に入室することを不本意に敬遠する保護者や学童保育の会の活動に疑問を持っている保護者も見受けられる。

なお、保護者会及び学童保育の会では会費を徴収しており、保護者会の会費は、児童一人月額 400～600 円、学童保育の会は、児童一人月額 2,000 円、更に、おやつ代を別途徴収しており、合わせて保護者の負担は、毎月一人約 5,000 円となっている。

市が学童保育の会に対して要望や指導することは市として当然の義務であり、学童保育の会の組織、そして徴収した会費の用途の透明性を図るとともに、学童保育の会が保護者に理解される活動団体になることが望まれている。

(2) 提言事項

学童保育は、共働き世帯などへの就労支援や子育てを支援するための施策であり、こうした事業を必要としている家庭が主体的に利用できる体制作りが必要である。

① 学童保育のあり方

保護者会・学童保育の会の主目的は、子どもの保育の支援、そして学童保育システムの維持・向上への支援であるべきであり、誰もが気兼ねなく参加できる活動組織であるためにも、保護者や子どもに過度の負担を強いる活動は避け、学童保育の原則にもどり、真に必要な事業を厳選し、参加者の負担を軽減するなどの方法を考える必要がある。

② 学童保育の会のあり方

本来、原則として任意である学童保育の会は、学童保育を利用している全ての保護者の入会がなかば義務化され、当然のことながら会費も徴収されている現実がある。こうした会費の用途を透明化し、保護者の理解を得られる会費にするとともに、入会に当たっては、保護者の任意性が十分に尊重され、平等性が遵守されることが望まれる。

③ 市の責任範囲の明確化

市と学童保育の会、市と保護者との責任区分を明確にする必要がある、混乱が生じないように市と学童保育の会とは全く別の組織であると周知する必要がある。

学童保育を利用する保護者に対しては市の責任の範囲を明示し、子どもの安全や安心のために重視すべき「施設外保育の禁止」や「調理の禁止」等の条項遵守に関する約束手書の相互確認、または、遵守義務の文書を取り交わす必要がある。これは、本来の学童保育のあり方に立ちもどり、子どもの安全と保育活動の健全化を図ることを目指すものである内容を明記した文章を取り交わしておく等の対応が必要と思われる。

3. 定員の明確化について

(1) 現状と課題

川越市の学童保育室に入室できる児童は、小学校1年生から3年生までの者と学童保育室条例施行規則に明記されている。また、教育長が特に必要と認めるときは、この限りでないとし書きがされている。条例の解釈の相違から4年生以上の児童でも入室を希望すれば、全ての児童を受け入れているのが現状である。

4年生以上の入室状況は、平成21年4月当初で全入室児童数1,941名の内、350名で入室割合は18%となっている。また、各学童保育室の入室児童数の定員は、学童保育室条例施行規則で40名と定めているが4年生以上の入室児童を加えると70名を超える保育室も多くなっている。

この結果、施設が狭隘化となり低学年の児童が安心・安全に学童保育室で過ごすことが困難になるばかりか、ますます入室児童数の増加に拍車がかかっている。

川越市では、児童館など高学年を受け入れる施設が十分でないため、学童保育室に入室をさせている家庭もある。しかし、学童保育室内で低学年と高学年の児童が混在していることは、その体力や運動能力の発達の相違から、低学年の児童の安全が脅かされているとも考えられる。高学年の入室許可については、各学童保育室の入室状況や施設の規模等を勘案するとともに、家庭において、保護者や児童が自立できるような体制作りも必要かと考えられる。

(2) 提言事項

現在、各学童保育室の入室児童数は、学校の児童数や新興住宅地などにもよるが、30名台から100名を超える大規模学童保育室もあり、入室児童数に大きな開きがある。市は、あくまで学童保育室条例施行規則を厳守し、対象児童を1年生から3年生までとし、4年生以上の受け入れについては特定の事情は考慮するものの見直すことが望まれる。

① 放課後児童クラブガイドラインに向けて

厚生労働省で示す「放課後児童クラブガイドライン」の目標を達成するには4年生以上の受け入れを見直し、安全で安心な保育環境を確保する必要がある。

② 学童保育事業の基準

入室児童の受け入れを1年生から3年生までとした場合は、4年生以上の児童の対応も当然、検討する必要がある。しかし、社会的ニーズに対応できる方法や場所については、学童保育事業とは切り離して考えるべきである。

4. 学童保育料及び免除規定について

(1) 現状と課題

川越市の学童保育料は、昭和 62 年度から保育料月額 3,000 円の徴収を開始（免除規定有り）し、現在に至るまで社会情勢が変化する中においても保育料は 20 数年間据え置かれたままの状況となっている。

昭和 62 年の保育料徴収当初の基本的な考え方は、学童保育臨時指導員に係る人件費から県補助金及び県補助金並みの市負担額を差し引いた金額を定員で除した額を保育料算出の根拠としていた。（昭和 62 年度当初の算出額は、月額 3,475 円）

この算定根拠で現在（平成 20 年度）の人件費で算定すると、指導員の賃金等 376,838,203 円から国の補助金 44,033,000 円と国の補助金並みの市負担額を差引き、児童数 1,901 人で除した算出額は、月額 12,659 円となる。

一方、保育料収入（平成 20 年度）は、50,471,000 円で指導員賃金等人件費に占める負担割合は 13.4%で、学童保育事業費全体では 12.2%にとどまっている。

現在の川越市の学童保育料 3,000 円を他市と比較すると、公設公営で運営している中核市 12 市の学童保育料の月額平均保育料は 5,300 円である。最高額が 2 市で 10,000 円、5 市が 6,500 円～5,000 円、4 市が 4,500 円～3,000 円、最低額は 2,000 円 1 市となっている。

また、県内の保育料の状況は、県内人口 10 万人以上の公設公営で運営している 14 市の月額平均保育料は 7,500 円で、最高額が 5 市で 10,000 円、9 市が 8,000 円～5,000 円となっている。

保育料算定根拠をみると、学童保育事業に係る運営費の 2 分の 1 を保育料の算定根拠としている市が多い。これは、国の助成の考え方が学童保育運営費の概ね 2 分の 1 が保護者負担、残りの 2 分の 1 を国・県・市それぞれが 3 分の 1 ずつ負担することとしているためである。

なお、平成 17 年度に実施された包括外部監査では、学童保育料について「学童保育というサービスを受ける者の受益者負担の考え方を取り入れ、学童保育の人件費の半分を負担す

るという方針で保育料を設定する必要がある。」と提言されている。

保育料免除の現状については、免除の対象者を、

- ①生活保護を受けている世帯。
- ②前年度市民税が非課税世帯。
- ③児童扶養手当を受けている世帯。
- ④就学援助を受けている世帯。

としており、平成 20 年度免除の認定者数は、1,901 名の内 490 名で認定率は 25.8%となっている。

免除認定者の内訳は、就学援助を受けている世帯と児童扶養手当を受けている世帯で全体の 95.3%を占めている状況である。また、免除額は年間概ね 18,000,000 円となっており、市の財政的問題にも関係している。

(2) 提言事項

現在の川越市の学童保育料 3,000 円は、保育料を徴収した当初の算定根拠で決定して以来変化していない。時代や社会の変化、そして、学童保育事業の収支を見て、事業費の 90%近くが市の財政負担となっている状況である。これらを考慮するとともに、税の公平性からも学童保育サービスを受ける者が応分の負担をすることが受益者負担の原則から考えても必要である。

① 学童保育料の考え方

保育料算定基準を学童保育事業に係る運営費の 2 分の 1 としている市が多く見られる。川越市も保育料徴収当初の算定根拠を人件費としていること、また、人件費が運営費の 90%以上を占めていることなどから、算定根拠としては、人件費の 2 分の 1 を保護者負担とすることが望ましい。これは平成 17 年度の包括外部監査報告書でも指摘されている

ことである。なお、平成 20 年度の決算額で算定すると児童一人当たり月額約 8,200 円が妥当である。

② 保育料の改善

現行の保育料月額 3,000 円を引上げるにあたっては、保護者負担及び収支のバランス、税の公平性の観点からも、相応の引上げに早急に取り組むことを期待する。

③ 学童保育料の免除と総合的な検討

学童保育事業は、「児童福祉法に基づく、福祉事業」ではあるが、保育サービスを受ける者が限られていることから、秩序ある平等主義に準拠し、受益者負担の原則に基づき広く保育料を求めるべきであり、就学援助などと同様に国、地方公共団体などの支援のあり方なども含めて総合的に現行の免除基準を見直し、免除の範囲などを再検討し、保育料の負担の公平性を図ることも必要である。

おわりに

今回は、学童保育が抱える当面の大きな問題・課題に対応することを目的に検討し、一応の結論に達し、提言事項として記述した。

しかし、これらの提言事項を検討している中で、学童保育に関わる諸問題が学童保育事業の範囲だけでは収まらない課題が次々と産出した。市の政策、財政はもとより、学校を含めた、地域との協働・地域の連携、市の施設のあり方、青少年の活動、更には家庭教育など、一方向からだけの議論では最善の課題の結論までたどり着くことが難しい。従って、今後も学童保育の問題は、時代のニーズの変化、社会及び家庭の問題等に対応しながら、多角的な方向からの議論を続ける必要がある。この提言事項が川越市の学童保育に携わる者だけで留まらず、子育て支援や青少年の健全育成の観点から、市全体で考えられるものであってほしいと強く望む。

