

研究会

公共サービスと協同労働

～自治体との新しい関係づくりを目指して

第3回 学童保育の民営化と協同労働

日時：2004年1月31日(土) 13:00～17:00 会場：東京労働会館地下会議室

(報告)

■学童保育の実態と課題 真田祐さん(全国学童保育連絡協議会事務局次長)

■ワーカーズコープの学童保育事業と民営化 設楽明彦さん(労協センター事業団)

■東京での実践から 小暮緑さん(社会福祉法人雲柱社 さくら橋コミュニティセンター館長)

(全体ディスカッション)

研究会「公共サービスと協同労働」の第3回は、学童保育の民営化をめぐる問題について地域の学童保育運動に関わる方々、また民間事業者として自治体から学童保育の運営を受託している方々にお集まりいただき、報告と討議を行いました。この分野では、これまでなかなか交流の機会がなかった人々が集まり、意見交換をする機会となりました。今回はその前半部、真田さんと設楽さんの報告を掲載します。(編集部)



(報告)

学童保育の実態と課題



真田 祐(全国学童保育連絡協議会事務局次長)

なりましたので、土曜日は朝から1日学童保育をやっていますし、夏休み、冬休み、春休みも、子どもたちは1日学童保育で生活しています。ですから小学校の低学年の子どもたちにとっては、学校にいる時間よりも学童保育にいる時間の方が長いということになります。働きながら子育てしている家庭にとっては保育園と同じようにはならない施設となっているのではないかと思います。

ようやく政府も「学童保育が必要だ、必要とする全ての地域につくっていくんだ」というようなことを言うようになってきたのですが、それはごく最近の話で、学童保育の必要性そのものを国は認めてこなかった歴史が長いのです。この辺を簡単にお話ししたいと思います。

1. 学童保育の成り立ち

昭和30年代ぐらいから高度経済成長による都市化や核家族化などで共働きが増えてくる中で、子どもたちは、親が帰って来るまで家で「鍵っ子」になっているという状況が、東京や大阪を中心に増えてきました。

今日は多分東京の方が多いと思うので、東京と他の地域を比べながらお話ししたいと思います。というのは、学童保育の場合、東京の制度は他の地域と比べて格段に違うのです。今日のテーマである民営化という

はじめに

学童保育の実態と課題ということで学童保育について全国的な状況や歴史的なこと、今の国の動きなどについてお話しさせていただきたいと思います。

ご存じの通り、学童保育というのは親が働いている子どもたち、しかも小学生を対象にしている事業です。就学前は保育園に通っているわけですが、小学校に入ると低学年のうちには学校から帰ってくるのが1時、2時という大変早い時間ですし、親が家庭に戻ってくるのが6時、7時という時間になりますので、その間、5～6時間くらいの時間を家庭に代わる場所として責任を持って子どもを預かる施設ということになります。

とりわけ最近、学校は土曜日がお休みに

問題も、東京ではいま、民営化がどんどん進んでいるわけですが、東京以外の所では逆に公営化とか公立委託化が進んでいるという状況があるんですね。つまり東京のような学童保育のイメージは、東京以外では違ってきます。

ひとつは歴史的に、東京では昭和30年代、40年代の美濃部革新都政の時代に学童保育をつくり、公営化をして、72年には正規職員化を勝ち取っているのです。その年の、東京都の児童福祉審議会が、鍵っ子対策をどうするのかということを検討して、児童館を各中学校区につくっていくき、そこに児童館事業の一環として学童保育を整備していくという答申を出しているんですね。それ以降、東京では各小学校区ごとに学童保育が公立公営という形で設置されてきています。

ところが東京以外のところは、働く人たちの要望がどんどん増える中で、行政に要望してもなかなか理解してもらえないということで、保護者の方が自らの手で学童保育を立ち上げたり、あるいは行政に学童保育を作ってくれということで補助金を受けたりという形で進んできています。

国の制度の移り変わり

70年代の学童保育の状況を見ますと(表1) 1976年には学童保育は2,000カ所くらいになっているわけですが、このうち東京は500から600カ所くらいになっています。しかも東京の場合はほとんど公立公営です。それ以外の所というのは、民間というか、保護者の方々が立ち上げている共同運営の学童保育というのが多いわけです。

先ほど言いましたように、国が学童保育の必要性を長らく認めてこなかったという

こともあって、1970年代、80年代にかけて、私ども連絡協議会として何度も「学童保育を制度化してください」という国会請願をしています。ところがずっと学童保育は制度化されなくて、初めて法制化されたのが1997年の児童福祉法の改正です。

表1を見ていただきたいのですが、なぜ国が学童保育を1997年まで法制化しなかったのか。1966年に、最初に学童保育に補助金を出したのは文部省です。それがしばらくして補助金をうち切って、その後、1976年から今度は厚生省が「都市児童健全育成事業」という補助金を出します。ただ、この名称からも分かるとおり、鍵っ子対策というのは都市の問題であり、基本的には児童館で対応していくんだというのが国の考えでした。児童館を整備していけば学童保育はいらないんだと。ただ、まだあまり児童館が整備されていませんでしたから、整備されるまでの過渡的なものとして学童保育にお金を出しましょうというのが、国の考えであつたわけです。

私どもは1973年から何度か国会請願をしていて、そのうち採択されるようになってきたのですが、しかし政府の意志は「児童館で対応していきます」ということですから、学童保育については何ら政府としてやってこなかったのです。補助金が1億円くらいの時代がずいぶんあって、その後80年代に入って2億円くらいになりますが、本当にわずかです。

ところが1989年の「1.57ショック」以来、政府の働きながらの子育てに対する考え方が変わっています。それまでは保育園もそうですが「必要悪だ」という理解が強かったのですが、ところが少子化が深刻だということで考え方を改めて、「母親の就労を促進

表1 学童保育数と補助金の推移

年度		学童保育数	学童保育数前年比	国庫補助総額(万円)	国庫補助補助単価(万円)	国庫補助対象箇所数	国の施策の動き
1966							文部省が留守家庭児童会補助事業を開始
1967		515					
1969		697					
1970		1,029					
1971							文部省が留守家庭児童会補助事業を廃止し校庭開放に統合
1976	昭和51	1,932		1億1700	30	725	都市児童健全育成事業が誕生(児童館が整備されるまでの過渡的に学童保育に補助)
1977	昭和52			1億0800	30	925	都市児童館事業開始(留守家庭児童対策を重視した児童館)
1978	昭和53	約3,000		1億1240	32.4	925	
1979	昭和54			1億4500	44.1	925	
1980	昭和55	3,938		1億4969	45.6	925	
1981	昭和56	4,288	350	1億5643	47.7	925	
1982	昭和57	4,739	451	2億1862	50.2	1,275	
1983	昭和58	4,910	171	2億6000	50.2	1,665	
1984	昭和59	5,193	283	2億8535	51.2	1,850	
1985	昭和60	5,449	256	3億2655	52.9	1,996	
1986	昭和61	5,749	300	3億7000	55.9	2,142	都市児童館事業廃止
1987	昭和62	5,938	189	4億0168	57	2,288	
1988	昭和63	6,100	162	4億2742	57.8	2,434	
1989	平成1	6,310	210	5億2943	69	2,580	1. 57ショック
1990	平成2	6,708	398	6億1643	77.2	2,726	「健やかに子どもを生み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会」発足
1991	平成3	7,017	309	10億1832	103	2,966	放課後児童対策事業が誕生(留守家庭児童対策は独自の施策で実施するとの方針に)
1992	平成4	12億2150	105	3,471	
1993	平成5	7,516	...	14億0643	107.6	3,920	厚生省が学童保育の法制化を検討、日本政府が子どもの権利条約批准を意見具申政府がエンゼルプランを策定、中央児童福祉審議会が法制化
1994	平成6	7,863	347	17億9577	109	4,520	地方版エンゼルプラン指針策定(学童保育の整備計画目標もつくるよう指導)
1995	平成7	8,143	280	20億9267	109.9	5,220	中央児童福祉審議会が法制化を提言
1996	平成8	8,514	371	24億1673	110.5	6,000	児童福祉法改正(学童保育を法定化)
1997	平成9	9,048	534	31億3180	111.8	6,900	法制化施行、大規模加算、研修費が創設
1998	平成10	9,627	597	46億4644	150.7	7,900	政府が新エンゼルプランを策定。時間延長加算創設。補正予算で少子化特例交付金(学童保育の施設整備費)
1999	平成11	10,231	604	54億7910	151.8	9,000	児童館事業に放課後児童生活指導事業創設
2000	平成12	10,976	745	56億9000	152.8	9,500	障害児加算、小規模加算(過疎地対象)が創設。首相所信表明演説で拡充表明、両立支援閣議決定、補正予算で初の施設整備費29億6000万円
2001	平成13	11,830	854	59億9000	152.8	10,000	土曜日等開設加算、小規模過疎地要件撤廃、指導員健康診断補助創設。首相施政方針演説で拡充表明
2002	平成14	12,825	995	68億8000	152.8	10,800	障害児加算は障害児2名からに緩和。「次世代育成支援対策推進法」で地域行動計画策定義務づけ、児童福祉法一部改正で学童保育は「子育て支援事業」として推進
2003	平成15	13,797	972	74億3200	151.5	11,600	

(注) 学童保育数は全国学童保育連絡協議会調査。1992年は未調査。

する」そして「働きながら子育てできる環境をつくっていく」というように1990年からガラッと方針が変わりました。それを受ける形で1991年に、もちろん私たちの強い要望もありましたけれども、国は「放課後児童対策事業」という補助制度を誕生させるのです。

これは先ほどの児童館ができるまでの過渡的な補助だという考え方を180度転換し、「留守家庭児童対策は基本的には学童保育という固有の制度、施設で対応していく」ということになります。児童館は学童保育の1つの拠点として位置づけるんだというように変わってきたわけです。

それ以降、表1の「国の施策の動き」のところでも書いてあるように、いろいろな動きがあって、1997年には学童保育を児童福祉法に位置づけて法制化しました。今日では、エンゼルプランや新エンゼルプランにも位置づけられ、2001年5月の小泉首相の所信表明演説では初めて学童保育のことが取り上げられ、「必要な地域全ての整備する」というようになってきました。

国の補助金の総額は、70年代、80年代は本当に伸びていなかったものが、先ほどの91年の放課後児童対策事業ができて、その後エンゼルプラン、そして97年に法改正されて今日の閣議決定以降、急激に予算は伸びているという状況です。ですから、本当に国が学童保育のことを考えるようになったのは、ここ10年なんです。そういうことをまずはご理解いただきたいなと思います。

学童保育の位置付けと法制化

国が長い間持っていた「留守家庭児童対策は児童館で対応する」という考え方は、まだいろいろなところで問題になっています。

去年の4月から川崎市は学童保育を全部廃止して、学校の余裕教室を使った小型の児童館ともいえる、誰でもが利用できる遊び場という形に解消してしまいました。この学童保育と児童館の関係というのは、ずっと引きずっているのです。つまり一方では「親が働いている子どもたちだけを集めて保育をするというのは子どもにとってどうなんだ、もっと色々な子どもと遊べるような環境が必要なんじゃないか」ということです。でも働く親にとっては、「責任を持って子どもたちを預かってもらわないと困る」となります。児童館に来ているかどうかも分からないということでは安心して預けられない、安心して働けないということになる。親としては保育園の延長のように子どもたちを責任持って預かってもらいたいという願いなのです。

学童保育はその二つの議論の間で、ずっと何十年も動いてきました。しかし、全体とすれば学童保育というひとつの固有の制度をつくって、そこで子どもたちを責任持って保育するという考えが強くなってきています。

学童保育の法制化が遅れた理由には「学童保育をどう位置づけるか」ということもハッキリしていなかったことがあります。大きく言えば「社会教育の一環として位置づけるやり方」、「児童館のひとつの事業として位置づけるやり方」それから「保育園の延長に位置づけるやり方」の3つくらいあったと思います。

先ほど、1966年に文部省が最初に補助金を出したという話をしましたが、今でも全国約2,300市町村で行われている学童保育のうち、2割は教育委員会が所管しています。法制化される1996年くらいまでは3割

の市町村が教育委員会の所管でした。それが児童福祉へ所管替えが進んでいるわけですが、まだ依然として2割は教育委員会、なかでも生涯学習課とか社会教育課というところが所管しています。例えば大阪府下は教育委員会の所管がほとんどで社会教育の一環として位置づけてやっています。後で話しますが、東京の場合は児童館事業の一環という位置づけでこれまで来て、法制化によってその位置づけを変えたわけですが、全国的にもまだ、2,500カ所くらいは児童館の中で学童保育をやっています。

保育園の延長という位置づけは最近増えています。例えば民間の保育園が学童保育をやるようになっていきます。

そういう大きな3つの流れがあって、けれども児童福祉法の改正によって少しずつ整理され、全体としては保育ニーズの中での位置づけというので進んできているということです。

このように、さまざまな議論がありながらも、これだけ学童保育が広がってきたのは、「働く親にとっては学童保育はなくてはならないもの」であるからです。「学童保育をつくってほしい」と行政に言ってもなかなか理解してくれない。子どもが小さいうちは「お母さん仕事をやめたらどうですか」と言われた時代が1990年代まで続いていました。今では一応、国が両立支援を言っていますから、ストレートな形では言えませんが、本音のところでは働くお母さんを否定して学童保育の必要性を疑っている市町村もまだあると思います。そういう行政に対して「本当に必要なんだよ」ということで親たちが作り出してきたのが学童保育なんですね。つまり、行政が上からどんどんつくってきたというよりは、働く親たち

が必要に迫られて自分たちでつくったり行政に訴えてつくらせてきた歴史です。そういう歴史の中でようやく1997年に法制化され、政府も、必要な地域全てに作っていくというようになってきました。

2 学童保育の現状と課題

急増するがまだ足りない

では現在の学童保育の抱えている課題は何かということで簡単にお話しします。

1つは、量的な問題です。いま学童保育は本当に急増しています。私どもは毎年5月1日現在で学童保育の調査をしています。去年の5月1日の数が、13,797カ所。この数は5年前と比べると約4,200カ所増えている。しかも入所する子どもの数は、この5年間で約20万人、1.6倍に増えています。98年のときに33万人だった入所児童が、2003年には54万人になっているという、これだけ見ても、本当に急増しているというのが分かるのではないかと思います。

しかし、まだまだ足りないというのが、今日の課題の1つです。どれくらい足りないかというと、1カ所もない市町村がまだ3割あります。あるいは小学校と比べたらやっと6割まで来たけれども、保育園を終えた子どもの、まだ半数しか入っていない。保育園を卒業する子は、毎年約41万人と言われています。すると、小学校の3年生までで保育園卒園児は、123万人ですよね。けれども、実際に学童保育に入っているのは、まだ54万人ということですから、まだ半分もいない。それから働くお母さんを持つ小学校生のまだ4分の1しか学童保育に入れていないというようなことがあります。ですから、急増しているのにまだまだ足りないとい

というのが課題です。

私どもの調査では、1つの学童保育の入所児童数の平均が40人くらいです。そうしますと、保育園を卒園した子どもたち120万人が皆入れるようにするためには、40人規模の学童保育が3万か所は必要ということになります。それに対して現状は1万4,000か所ということなんです。

ですから、今、足りないことでいくつか問題が出ているのですが、東京都内というと、待機児童がたくさん生まれています。東京以外のところでは、大規模化が問題になっています。これはどういうことかと言いますと、東京の場合はほとんど公立公営で定員があります。定員があるということは、入所児童の申し込みが多ければ待機児童になるわけで、要するに保育園と同じです。ところが東京以外の学童保育は定員を設けている所が少ないんです。希望者が多ければそれだけ入れる。父母会の運営している学童保育などは、運営する主体も利用している保護者です。ですから、例えば「私たちは先に入れたからいいの、あなたたち遅く申し込んだからダメだよ……」とはできないんですね。必要とする子どもたちは皆入れていこうというようになっていきますから、どんどん大規模化が進んでいるんです。東京都内でも、定員40人だった学童保育を定員60とか70にするということも出てきています。そういう意味で非常に学童保育に対するニーズが高まっている一方で、こういう形で問題化してきています。

変化している運営主体

それから、今日的な変化ということでは、みなさんの本日の

問題意識とも関わりますが、どこが運営しているのかということです(表2)。公立公営が47.4%、公社や社協の委託が13%くらいあります。それから、地域運営委員会が運営している所が15%、父母会が運営している所が12%くらいだということでしょうか。社会福祉法人等というのはほとんどが私立保育園で、約1割くらいあります。「地域運営委員会」とは何かというと、地域の自治会長さんや民生委員さんやPTAの役員の方といった、いわゆる地域の役職者で運営委員会というのをつくってもらい、そこに行政からの補助金を降ろすというやり方です。ただ、民生委員さんとか自治会長さんが学童保育を毎日運営することはできませんので、実際には保護者が運営しています。父母会というのは1つの任意団体なので、そこに補助金を降ろすのはいかがなものかと考えた市町村は、形だけ公共的な組織をつくって、そこに補助金を降ろしてくるのです。ですから地域運営委員会というのは実態としては保護者が運営している父母会とほとんど同じようなものです。

こう見ますと、大体、公立で行政が運営しているのが6割くらい、保護者が運営しているのが3割くらい、そして私立の保育園が運営しているのが1割くらいということになります。

最近は「その他」というのが増えてきてい

表2 運営主体別の学童保育数

運営主体	2003年(%)	98年比	98年%
公営(自治体が運営)	6,549 (47.4%)	-3.3	50.7
公社・社会福祉協議会協の運営	1,821 (13.2%)	+5.1	8.1
地域運営委員会の運営	2,094 (15.2%)	-2.4	17.6
父母会の運営	1,637 (11.9%)	-2.7	14.6
社会福祉法人等の運営	1,498 (10.9%)	+3.7	7.2
その他	198 (1.4%)	-0.4	1.8
合計	13,797 (100.0%)		100.0

るんですが、この中にはNPOや、あるいはこれからお話ししていただくワークスコープなどがここに入っているのではないかと思います。東京では民間企業も学童保育の運営に参入するようになってきているので、そういうのもここに入ってきているかもしれません。

冒頭にも言いましたが、この間、東京の場合は公立公営をどんどん民営化する方向に動いています。しかし東京以外は、公社・社協への委託、つまり公立委託というのが増えています。最近では千葉県の船橋というところが運営委員会方式から公立公営に、埼玉県の春日部市というところも父母会運営が公立になりました。同じく埼玉県の富士見市というところも父母会運営だったものが社協委託に変わっています。このように東京と東京以外では違いがあるので、押さえておかなければならないかと思えます。

条件整備は大きく立ち後れている

もう1つ、学童保育が抱えている課題というのは、条件整備が大変に立ち後れているということです。

表3 実施場所別の学童保育数

開設場所	2003年 (%)	98年比	98年%	
公的施設	学校施設内 (余裕教室・学校敷地内独立 専用施設その他の学校施設 利用)	6137 (44.5%)	+5.0	39.5
	児童館内	2442 (17.7%)	-4.6	22.3
	その他の公共施設内 (公民館・公立保育園・公立 幼稚園・その他の公共施設 利用・集会所)	2605 (18.9%)	+1.7	17.2
	公的施設の合計	11184 (81.1%)	+2.3	78.7
民間施設	民家・アパート	1187 (8.6%)	-4.4	13
	法人施設内 (私立保育園など)	933 (6.7%)	+2.2	4.5
	その他(神社・お寺・その他)	493 (3.6%)	+0.1	3.5
	合計	13797		100

表3、は学童保育の施設がどうなっているかという資料です。開設場所が学校の中というのが4割あって、ここがすごく増えています。とりわけ増えているのが余裕教室を活用する学童保育です。これは少子化によって余裕教室がどんどん増えているので、そこを使おうということです。

設置は8割方は行政がするようになってきましたが、広さやそこに備えられている設備については、毎日40人くらいの子もたちが生活する施設としては大変貧弱な施設が圧倒的に多い。ですから、きちんと子どもたちが生活できるような施設にしていかなければならないというのが大きな課題です。

次に指導員の問題です。1施設の平均の子どもの数は39人、そして指導員は平均で3.47人います。私たちは5年ごとにかなり詳しい調査をしているのですが、去年の5月1日の調査結果で見ると、指導員は4万8,000人くらい全国にいるわけです。この数というのは、小学校の先生、保育園の保育士、それから幼稚園の先生に次いで多いんですね。ちなみに児童館は全国で4,500館くらいしかありませんから、職員の方も2万人もいないと思いますが、学童保育の指導員は4万8,000人くらいいます。

ところがその指導員の働く条件、待遇というのが大変に劣悪です(表4)。年収150万円以下が半数いる。勤続年数が増えても賃金が上がらないという人が52%、退職金がない人が58%、社会保険がない人が38%と、大変に悪いんですね。なぜ悪いかというと、公営で正規職員3,500人、公営で非正規職員2万1,000人、民間正規職員9,500人ですから、正規職員が非常に少な

表4 指導員の実態

指導員の年収		
150万円未満		50.0%
150万円以上300万円未満		34.5%
300万円以上		15.5%
指導員の待遇		
勤続年数が増えても賃金は上がらない		52.1%
退職金がない		58.5%
一時金がない		44.8%
社会保険がない		38.2%
時間外手当がない		49.3%
指導員の数		
公営・正規職員	3500人	7.4%
公営・非正規職員	21000人	43.9%
民間・正規職員	9500人	19.9%
民間・非正規職員	13800人	28.9%

いということがあります。

これはちょっと分かりづらいかと思うのですが、公営の正規職員というのは正規の地方公務員です。ですから、20年、30年働けば年収が600万円とか700万円とか800万円とかになる方々です。この方々が全体で3,500人しかいない。全体の7.4%。しかもこのうちの7割が東京都内で働いている指導員です。ここでも東京というのは他の地域と比べてずいぶん違います。

残りの3割というのは、全国各地の児童館の中の学童保育で働いている指導員の方です。ですから児童館も仕事の内容は午前中は幼児教室を開いていたり、児童館の仕事も兼ねていらっしゃる方なんじゃないかと思えます。

そして一番多いのが公営の非正規職員。つまり非常勤とか臨時、嘱託と言われる方が一番多いのです。東京以外の公立公営は、ほとんどの方々がこの非正規職員です。この方々の年収が平均151万円です。民間の正規職員の平均給料は162万円なので、民間の正規職員よりも悪いのです。ですから公立公営の非正規職員の方が日本中では一番多

いのですが、その方々の賃金水準が一番悪いという実態です。

それで、先ほどから言っている通り、東京は公立公営で正規職員を配置してきたのですが、今は自治体のリストラでどんどんそれをやめて非常勤化するか、あるいは委託に出すかということが都内で起きています。逆に言うと、東京がこれまで他の地域に比べて突出していた。それを全国並みにしようというのが、いまの東京の動きなのではないかと思えます。

こういうように、非常に働く人たちの条件は劣悪です。そういう施設の問題や指導員の問題というのは、条件整備を図る、あるいは内容を定めるうえでは非常に大きな位置を占めていますから、施設と指導員のこの2つ問題を解決しないと、内容の充実は望めません。質的な拡充という意味で、施設や指導員の課題を前進させることが求められているわけです。

なぜ施設や指導員さんが劣悪な状況になっているか、大きな理由のひとつとして国の問題があります。児童福祉法で法制化はしましたが、最低基準がありません。ですから、余裕教室1つに子ども60人、70人を押し込めても法的には何ら問題がなく、1人の指導員さんが60人、70人の子どもを見ている、それは法的には問題にならないのです。最低基準がないものですから、市町村によって本当にバラつきがあります。

東京は今までとてもレベルの高いところでやっていたけれども、法制化されたことによって、先ほどの児童館の一環事業という位置づけをやめて、独自の事業と位置づけたのですが、そのことによって国並にいろんなものを引き下げようとしている動きになっています。今までは保育料も児童

館の一環だったので無料だった。ところが児童館の一環事業ではなく独立した1つの事業となったので保育料も取れるということで、ここ2年くらいの間でほとんどの区でだいたい5千円くらいだと思いますが、有料化されてきています。

都市部で「すべての児童の遊び場づくり事業」に解消する動き

それからもう1つ大きな問題になっているのが、放課後の子どもたちの対策というのを、もう一度、児童館のように誰もが利用できる遊び場だけにしようという動きです。先ほどの川崎市の他にも都内では品川区、江戸川区、葛飾区などで学童保育をやめて、全ての子どもたちの遊び場をつくるから、そこに親が働いている子もそうでない子も毎日遊びに来ればいいんだという考え方を押しつけてきているということがあります。川崎市では去年の11月に2階からお子さんが転落して脳挫傷するような大きな事故がありました。毎月のように大きな骨折事故が起きているということで新聞でもずいぶん大きく取り上げられましたが、大変に事故・ケガの多い事業なんです。

私たちも7月に1度視察に行きましたが、余裕教室2つに100人の子どもが押し込められているんです。何をしているかという、子どもたちはただ勝手に遊んでいる。スタッフは10名くらいいるんですが、子どもたちを見守るだけで、「子どもたちの自主性に任せています」というやり方です。例えば1年生の子が3年生の子にいじめられている場面だってあるわけですが、スタッフが目撃すれば「やめなさいよ」と言って、子どもたちがやめればまたその場を離れていくというかわりです。

川崎市では、その事業の中で行われているイジメのこともずいぶん問題になっているようです。スタッフは子ども同士を結びつけたり関わり合いながら育てようという仕事をするようになっておらず、とにかく安全を確保すること、手出しをせずに自主性に任せて遊ばせるというやり方です。

ですから行きたくない子はどんどん行かなくなっています。だけれど、どんなに行きたくなくても、学童保育がなくなってしまう子はそこに行かなければならない。大変辛い状況になっているという現実があります。それを川崎市は「うまくいっている」と周りの市町村に言っていますから、江戸川区や葛飾区や品川区なども、行政の財政支出を抑えるためにそれをやりましょうということになってきています。

低コスト最大効果、民活

一番大もとは財政を抑制するための手です。学童保育のニーズは広がってきています。ですから本当は40人定員の学童保育を2か所、3か所、4か所と増やしていかなくてはならない。そのことは大変にお金のかかることなので、例えば100人いても200人いても10人のスタッフで見るという遊び場づくりに解消することで財政を抑制していくというのが今の動きじゃないかと思っています。

そういう意味で、学童保育の必要性が認められて法制化されたけれども、一方ではまたかつての「児童館があるから学童保育はいらない」という考え方の市町村も生まれ続けているという状況です。

NPOやワーカーズコープのみなさんも受け皿として広がっているということですが、東京では企業の参入もあります。しかし

東京以外ではそういう動きがないのです。なぜかというと、東京の学童保育予算のレベルとそれ以外では、全然、違うわけです。例えば正規職員を置いている東京の学童保育は、1か所あたり2,000万とか3,000万とかお金を使っているわけです。ところが、今度委託にするというときの委託料というのは、1,000万とか1,200万、1,300万でしょうか。今までの半分で抑えられるわけです。

ところが東京以外の学童保育はどのくらいの予算でやっているかということ、先ほど言いましたが、公立公営で非正規職員のところは1人の方が約150万円ですから、2人合わせても300万円です。そういうところに企業は参入しません。これは一昨年のお話ですけど、千葉県のある市に東京のある企業が委託を受けたいということで見積りを出しました。その見積書を見ると、「1施設500万あれば受け皿として引き受けますよ」という提示でした。ところが市の方はそれではダメだと断りました。なぜなら、いま父母会が運営している学童保育に出している補助金は250万なのです。行政からすれば父母会にお願いして250万でやっているものを、500万かけて民間企業に委託するということにはならないわけです。

ところが東京の場合は、2,000万でやっていたのを1,000万の委託料でやってくださいと言えば、企業は受けられるわけです。行政にしてみても半分で済んでしまう。それくらい、東京都内とそれ以外では大きなギャップがあります。そういう意味で東京での動きとそうでない地域の動きはずいぶん様相が違うということがあると思います。

3 公的な責任による整備と質的な拡充

国と自治体の公的な責任、最低基準、財政措置が必要

私たちは学童保育についてどう考えているかということ、1つは公的な責任で整備していくということが必要だと思っています。そのためには、やはり最低基準をつくる、そのための財政措置をするということが必要です。

いま、ある市が250万円の補助金だと言いましたが、国の「放課後児童健全育成事業」の補助単価は20人から35人の学童保育には281日以上開いていれば151万5,000円補助しますというのが基本なんです。しかもこれは国と県と市町村が3分の1ずつ負担ということですから、国が直接税金から投入するのは50万円です。千葉県のある市の例で言えば国から150万補助金をもらって、なおかつ市として100万円上乗せして父母会に出しているわけです。ですから、国の補助金通りに運営しているところはほとんどなく、市町村や県が上乗せして運営されているわけです。ちなみに東京の場合は、多摩地域は制度が違いますが、23区の公立公営は国の補助金を受けていません。

このように国の補助金も少なく、最低基準もない。それが劣悪な学童保育になっている大きな要因だということです。

その背景として、国も市町村の方々も学童保育についての認識が大変に低いということがあります。いまだに「社会教育の一環」だと言っていたり、「本来は家庭でみなければならぬものを…」という考え方があったり、「子どもたちをただ遊ばせておくだけの場所なんだ」ということを思っていたり、そういうことがあると思います。

島田晴男さんという小泉内閣の雇用創出

担当のブレーンの方が、ある本の中で「学童保育の指導員っていうのは特に何をするわけでもないのに年間1,000万ももらっている」と批判しています。「年間1,000万ももらっている」のは東京の指導員しかいないわけですし、「特に何をするでもなく」というのもまったく違うのだけれど、まだそういう認識を持っている人が少なくありません。

島田氏は、「元気なお年寄りに学童保育を任せたらお年寄りの生き甲斐対策にもなるし、子どもとお年寄りの交流にもなるし、地域づくりにもなるんで一石三鳥じゃないか、どんどん元気なお年寄りを活用しよう」と言っています。そのことを閣議決定でも追認しているので、現実にはいまシルバー人材センターに委託される学童保育も増えています。

ただ実際にはそれでは出来ないわけで、栃木県のある市では5年前からシルバー人材センターに委託をしていますが、去年あたりからそれを見直ししようとなっています。お年寄りがついていけないと、音を上げているのです。また、子どもも行かなくなっています。そういうように、指導員の仕事への理解が大変に遅れているということがあります。

国や自治体には公的な責任があるし、どこの地域でも一定のレベルを確保する責任があると、私たちは考えています。国と自治

体の公的な責任とは何かということで私なりに考えたのは、「必要な子どもがいたら入れるように条件整備しなくてはならない」こと、「最低限どこの学童保育でもこれくらいのを保障しようというのが、国や自治体の責任ではないか」ということです。事業の継続性や安定性は絶対に必要です。

最近では民間企業の参入もありますが、民間企業は撤退するのも自由なわけです。儲からないから撤退するというのでは困るわけです。国や自治体が継続性や安定性を保障する必要があると思います。

多様な主体であっても

私たちは「公立公営でやるべきだ」と考えているわけでもありません。条件整備は公的に進めることが絶対に必要ですが、運営をどこが担うかはその地域の歴史や状況なども考慮されて柔軟に考えています。ただ、どこが運営しても学童保育の役割が果たせるような質とそのための最低基準は確保しなければならない。そういうことを考えたときに、国に最低基準がありませんから、私どもは、去年の6月に、「私たちの求める学童保育の設置運営基準」というのを国に提案しました(全国学童保育連絡協議会Webサイト参照、<http://www2s.biglobe.ne.jp/~Gakudou/settiuneikijun.pdf>)。

学童保育である以上、最低こういうものが保障されていないとダメですよということを出したのです。施設の広さや指導員の配置の問題、あるいは指導員の固有の公的な資格が必要だということも提言しています。私たちが求めるような最低基準を国でもつくり、市町



村でもきちんとつくり、それに見合う財政的な措置をしてほしいというのが私たちの大きな願いです。

みなさんもお存じかと思いますが、「次世代育成支援対策推進法」ができて、2005年4月から、全ての市町村で子育て支援の行動計画をたてなければなりません。その中に、学童保育の量的・質的拡大を盛り込ませないといけないのですが、その要求の基本となるのが、「私たちの求める設置運営基準」だということで、いまこの設置運営基準を市町村に要望しながら計画に盛り込んでほしいということで運動を進めています。

4 今後の課題

親と指導員が一緒になって

学童保育は先ほどの歴史で触れたように、ずっと保護者と指導員の方が内容もつくり、運動もしてきたという実績があります。このことは本当に大切なことで、制度がどうであろうが、親と指導員が一緒になって子どもを育てる、あるいは内容を良くしていく、あるいは親の子育てを支援していくということが内容になれば、学童保育は発展しないのではないかと思います。ただ制度があればいいということではなく、制度を良くしたり、制度を活かしていくためにも、親と指導員が一緒になって学童保育をつくっていかねばならないのではないのでしょうか。それは私たちの大きな財産だと思っているのですが、その財産を一層発展させていかねばならないと考えています。

今後の課題としては、そういう思いも込めて、条件整備は公的な責任でやるんだけど、内容的な問題については親と指導員

が一緒になってつくっていくことを提起しています。そして、地域の方々と一緒に子育てしやすい地域、子育てしやすい町づくりをすすめていくことが、いま求められているんじゃないかと思っています。

毎年秋に全国集会をやっています。参加者は大体4,000人から5,000人くらいです。そのうちの半数は親で、半数は指導員です。なかなか他のところではそういう例はないのではないかと思います。教師の場合だと教研集会は教師が多い、保育士さんの集会でも保護者の方の参加はそんなに多くないと思います。けれども、学童保育の場合は1つの課題に、保護者と指導員が一緒になって取り組んでいる。こういうことが財産だなどと思うので、これまでの財産を一層発展させるために、父母会活動も活発にし、指導員と保護者も一緒になってより良い学童保育をつくっていく取り組みを、一層進めていきたいと考えております。