

4 学童保育業務の見直しについて

【第1章 学童保育業務の現状と課題】

第1節 学童保育業務の概要

小金井市では、昭和46年に社会福祉協議会から移管を受けて学童保育業務を市の直営事業とし、昭和48年には市内の9小学校区すべてに学童保育所を設置して、「1小学校区1学童保育所」を実現させました。業務の目的は、小学校低学年の児童を持つ共働き家庭、単身家庭など保育が日常的に欠ける児童に対して、放課後や学休日の適切な遊びや指導を行い、健全な成長と発達を促し、仕事と子育ての両立支援を図ることです。

対象は、市内に居住する小学校1年生から3年生（障がい児は4年生）までの児童で、保護者の就労など一定の要件をみたす児童です。定員は各施設とも60名ですが、定員の概ね10パーセントの範囲内で定員を超える入所を認めています。さらに、希望する児童が全員入所できるように、いわゆる「全入の取り組み」がなされており、毎年1月中に行われる入所受付期間内に申請をした場合、入所要件が満たされていれば、希望する施設の定員を超えても入所することができます。

学童保育所の指導員には、異年齢の子どもたちが継続した生活を集団で送っているという特性を考慮して、各施設に複数の専門職の指導員が配置されています。各施設の職員の基本配置は、正規職員2名、非常勤職員1名であり、障がい児受入れ施設は、非常勤職員1名の加配があります。常時、複数の専門職が保育にあたることで、異年齢集団の中で子どもたち一人一人が、いつも安心して過ごせるように、かつ、楽しみながら成長発達を遂げられるように、準備時間を含めた周到な育成態勢とノウハウを持っています。

学童保育所の外との協力も業務に織り込まれていて、各家庭はもちろん、父母会、小学校、地域住民との連絡も日常的に行い、子どもをめぐる関係者どうしの信頼の中で、子どもの安全な生活や成長・発達が行われる態勢を組んでいます。

第2節 学童保育業務に対する利用者の評価

小金井市の学童保育業務に対する利用者の評価は高いといわれていますが、そのことは様々な調査からも裏付けられています。例えば、平成12年7月に実施された「学童版エンゼルプラン・アンケート」（小金井市学童保育連絡協議会、平成12年）によれば、利用者の「満足」という回答は、全回答者の90%以上にのぼり、学童保育所によっては100%を示すところもあった。平成15年9月に実施された「保護者アンケート」においても、学童保育の指導内容に関して高い「満足度」が示されています（「2003年保護者アンケート調査報告書」、同協議会、平成17年9月）。また、小金井市の学童保育では、1年生で入所した児童数に対して、2年後の3年生の在籍児童数の割合が8～9割にも達しています。この割合は、近隣に比較すると高い割合であり、小金井市の学童においては、子ども

もがやめないで通い続ける定着度が高いことを示すものと思われる。(「2003年児童在籍状況調査」、『2003年度研究部 活動報告書(概要版)』、同協議会、平成16年5月。)

これらの高い評価の背景には、小金井市の学童保育業務が、施設や定員の施策においては地域のニーズに公平に対処し、職員についてはその専門性を認めてこれを確保し、運営においては利用者や地域との連携を重視してきたなど、一定度の見識と努力のもとに行われてきた伝統があるものとみられます。その結果、子どもが喜んで通い続けることのできる学童保育所づくりを実現しています。児童が放課後の時間を安全に過ごせる小金井市の学童保育は、夫婦勤労世帯やひとり親世帯等にとって大きな支えであり、地域の安定を造り出すことに貢献しているといえます。

高い満足度を示しつつも、いくつかの改善要求事項もあがってきています。前述の「保護者アンケート」では、市の「第一次行財政改革大綱」に従って正規職員の一部を非常勤化した平成12年度以降に、キャンプ活動・地域交流・卒所祝賀などの行事の縮減、児童による調理や地域探索などの特色ある取り組みの縮小、父母会の活動や行事との連携の希薄化などが指摘されています。また、そのほかにも、学童保育業務が市民の生活実態に合っていない部分が指摘されています。例えば、学休日の開所時間の繰り上げ、一時保育の実施、障がい児入所の拡大、老朽施設での安全対策などの改善意見が出ています。

第3節 学童保育業務の見直しの課題

当審議会で取り上げた小金井市の学童保育業務の見直しの課題は、第1に今後の保育水準の維持・向上であります。市は、これまでに利用者との懇談等の中で現在のすぐれた保育の質を守ることを約束してきました。そこで、学童保育業務は、今後も同程度以上の水準を維持する方向で見直しを進めることとしました。

課題の第2は、運営主体の見直しであります。市の「第二次行財政改革大綱」(平成14年6月)においては、学童保育所の業務は、平成19年度から「順次公共的団体等に委託する」とされています。同大綱をふまえた上で、水準の低下や質の急激な変化が起こらないように配慮した委託の実現を仮想した議論と調査を行い、審議会としての見解を示そうとしました。

【第2章 保育水準の維持・向上についての検討結果】

第1節 保育水準維持の必要性と向上・効率化への期待

見直しの前提として必要なことは、「レベルが高い」とされる小金井市の学童保育業務の現状をよく認識し、その長所を今後も維持することであり、ついで、その短所を改善することです。まず、おもな長所として上げられるものは、以下のとおりです。

- ・安全・衛生の確保および、生活の場としての安心できる空間・時間の確保をしている。
- ・子ども一人ひとりの個性や違いを理解したうえで、心身のケアを十分に行っている。
- ・自由時間を気楽にすごせる配慮をするほかに、豊かな「遊び」や「取り組み」を用意して、子どもが自分から3年間にわたって毎日通いたいと思えるような指導内容を工夫している。

- ・保護者に対して、子どもの生活ぶりや課題についてきめ細かな情報交換をするとともに、父母会に対しても一定のサポートをし、保護者自身の安定や成長を図っている。
- ・指導員による保育打ち合わせや準備のための時間や、日常的な相互研さんの機会を確保している。
- ・40歳代～50歳代の者を含む経験ある指導員を配置し、若い指導員が経験を積んだ専門家として育つことができるだけの勤務条件や待遇を確保している。
- ・ニーズに応じて公共サービスとしての工夫をしている（例：希望者全員入所、障がい児年限延長・受け入れ推進、延長保育など）
- ・父母会等利用者団体との積極的な交流と協同

次に、さらに充実した業務の展開として期待される諸点は以下のとおりです。

- ・開所時間の延長（特に学休日）
- ・帰宅時の安全確保（父母や地域との連携）
- ・利用対象者の拡大（一時保育など）
- ・可能な範囲内でのコストの節減と現有の資源の効率的活用

第2節 保育水準維持を実現するための具体的な方策

市は、公設の学童保育所としての水準を維持するため、具体的な方策を講じるべきであり、そのために望まれることは、第1に学童保育所の「運営基準」（仮称）の作成であります。公設学童保育所の運営基準に関しては、全国的にもまだ萌芽的な段階にあり、埼玉県などわずかな自治体が先進的な基準を設定しています。市は、すでに作成されたものを参照しながら、独自の運営基準を作成することが望ましいと考えられます。

第2に望まれることは、上述の運営基準にのっとり学童保育所が運営されることを保障するための協議組織の設置です。現状では、委託の具体的な計画をめぐって、行政担当者、現場職員と利用者、市民が一つのテーブルに着いて話しあう場がないが、今後は、それぞれの当事者の実情をふまえて具体的な提案・計画をまとめて行く必要があります。協議組織は、学童保育に係わる行政担当者、指導員、利用者を中心とし、必要に応じて地域住民を含めた組織を想定し、その活動目的は、当事者が協議することを通じて、公営学童保育所の運営上の諸問題を解決するとともに、委託化に関しては、委託の計画や委託の仕様、事業者選定方式等のほか、具体的な条件を考慮しつつそれらの調査・協議を行うものとし、また、公営学童保育所が存続する限りは、その改善方法などをも取り扱うことが望ましく、学童保育事業の改善・改革を視野に入れた事業評価の機能を持たせることも考えられます。

さらに、指導員について望まれることは、そうした運営基準に沿って経験の浅い指導員・学童保育利用者・地域の子育て関係者との連携を持つことのできる、指導員の専門的・指導助言的能力の開発です。学童保育業務の主な实际的知識は、指導員の中に経験として蓄積されるものであり、基準やノウハウ書を作るだけでそのとおりに実現できるものではありません。今後、いわゆる団塊の世代に相当する指導員層の退職によって、指導員の年齢構成の若返りが予想されます。そうなれば、指導員としての成長を促す指導的な人材の重要性はさらに高まります。小金井市の学童保育所に現在いる指導員は、その過半数が在職20年以上の経験豊かな専門家であり、すでに相当の指導的能力を持っていると思われま

す。もっとも、昨今では、全国的な流れとして指導員の非常勤化や低賃金化の現象もみられ、高い人件費を支出して経験年数の多い指導員を確保することの意義は看過されてゆく傾向にあると思われます。しかし、そのような中でこそ、どのような保育によって子どもたちの育ちが豊かになるのかを、身をもって示せるベテラン指導員の存在が重要になってきます。

「小金井市の学童保育」（平成17年2月）では、現在の業務の内容が仕事の領域別に示されており、保育の内容や方法に関わる記述も充実しています。経験ある指導員や市の学童保育担当者は、このような資料によって小金井市の学童保育業務の水準を明らかにし、実践記録の公表などによって業務による効果を示すなどの啓蒙活動を行うことが望ましいと考えます。そのことによって、利用者や市民への説明責任を果たすとともに、経験の浅い指導員や地域の子育て関係者の成長を助けることができると思われます。

【第3章 公共的団体等委託についての検討結果】

第1節 検討の方法

小金井市の学童保育所の運營業務を公共的団体等に委託することの是非については、現在の水準を落とさずに質の良い運営がなされるのであれば委託を前向きに考えることができ、質の良い運営が期待できなければ委託を見合わせるべきであると考えます。このことは、議論の原点としました。

審議会は、小金井市での公共的団体等委託がどのような内容になるかという具体的なプランや情報がほとんど出されない状態で始まったため、委託化の是非の判断材料がないままに、試行錯誤の調査と議論を重ねました。

調査として、他の市区の先行事例を調べ、それを判断材料の一部として採用しました。東京都下では、現在100以上の公設学童保育所・学童クラブが民間委託の形態で運営されています。その中には、町田市や三鷹市のように、20年以上も前から社会福祉協議会などの公共的団体に委託され、公務員の正職員に準じる待遇で指導員を雇用している学童保育所も少なくありません。しかし、今回の事例調査では、今後における公共的団体等の委託の可能性を検討する必要から、長年公営で運営されてきたところで、かつ90年代後半以降の社会福祉構造改革の流れの中で民間委託化された学童保育所を対象にしました。

委託の是非の判断基準としては、「第二次行財政改革大綱」に付された、「小金井市における外部委託に関する基本的な考え方」（平成14年6月小金井市）を一つの手がかりにしました。併せて、学童保育所の利用者、特に子どもの立場にたって、著しい質の低下が生じないのか、あるいは業務の内容が向上するのか、という点を判断の基準にしました。

第2節 他市区における公設学童保育業務の民間委託化の事例調査

他市区における公設学童保育業務の民間委託化の事例調査では、質問紙調査と訪問調査を行い、質問紙調査は、都内の約60の公設学童保育所を対象に実施し、16カ所からの回答を得ました。質問内容は、指導員配置や雇用条件、指導内容などについての簡単なものであり、一枚の質問紙による調査で分かることは限定されていますが、少なくとも、指

導員の構成や雇用条件・待遇は多様であったことが明らかになりました。指導員は、正規職員を複数確保している学童保育所が過半数であるが、正規職員が1人しかいないところや全員が非常勤嘱託または臨時職員である所がありました。指導員の経験年数が全体的に少ないのは、委託化されてからの年数がまだそれほど経過していないことを考えても経験年数が「1年」「2年」の指導員が相当数みられ、指導員の定着状況にやや不安があることがうかがえます。

訪問調査では「なるべく良い委託例」を求めて2カ所の視察を実施しました。限られた滞在時間で厳密な評価はできなかったが、行政が提供する清潔な施設で安全確保をともないながら保育がなされている様子であり、民間の指導員だからといって個人としての優劣には問題はなさそうで、熱意をもって勤務していると感じました。勤労条件や待遇において気になる場所もあったが、行政担当者から「1,700万円だった人件費を1,200万円に引き下げることができた」という説明があったように、民間委託で人件費を下げているところが多いようです。訪問した学童保育所の一つでは、「委託してから最初は苦情が多かったが、3年のうちに苦情は減り、現在は全く無い」と担当者から言われました。

そのほか、「委託化して良くなった」という利用者の声は概して少なく、また、良くなった学童保育所の事例というものも容易に見つからず、委託化して職員コストの節減には成功したが混乱をまねいた事例もありました。少なくとも、委託化された学童保育所の内容は、自治体によって様々であるとしか言いようがありません。委託された学童保育所の一部には、同じ自治体内の他の公営学童保育所と比べ、開設時間の延長や学休日の昼食サービスなどを実現したところがあったが、それも法人しだいであり、行政の方針しだいでありました。法人が、延長保育などの多様なサービスによって独自性を発揮しようとして自治体の方針の壁に阻まれる例もありました。また、行政との契約に入っていないという理由で、区内の学童間交流行事や全体的な活動（スポーツ大会や研修など）を行わない場合もあったり、集团的な取り組みや各学童から家庭へのおたよりの発行回数等が激減する例もありました。

第3節 学童保育業務を受託する法人の調査

次に、審議会では訪問調査した、2つの法人へのヒアリング結果を紹介します。ともに首都圏で10前後の公立学童保育所・児童館を受託しており、利用者からの評価も高い法人です。

1. 指導員の「身分」「待遇」「配置」の問題

評判の高い法人においては、職員は常勤職員を主体に考えられています。経験が職員の内にも積み重ねられていくという労働上の特質を踏まえて、「長年働き続けることが特に大事な仕事だ」との認識をもっています。職員の「定着」には苦心しており、適度な昇給もあり、また、仕事の「質」を保つためには、法人の設置理念にたえず立ち返り、職員間の「協働」を重んじています。

20年前から委託で行っている自治体などでは、正規職員を雇う人件費がある程度確保されていますが、最近の多くの委託例では、それが困難になりつつあります。自治体との協議の中で職員が長く定着するための条件を探っているが、依然として大きなテーマであるということでした。

年齢構成と職員配置の問題では、東京都内の民間委託の児童館や学童保育所では「経験ある職員」は少ないから、ベテラン職員の配置を保證できる法人は無いだろうということでした。それでも受託した当初は、他の学童保育所や保育園などにいた職員を送り込んだりして対応していたが、法人内の職員間の労働の平等も問題になるので、法人によっては、午前は学童保育所とは別な施設の仕事もするということでした。

2. 契約や経費の問題

委託する場合の学童保育所の良し悪しは、自治体との「契約内容」しだいであるように考えられます。特に、職員の定着のためには、人件費を確保することが重要で、一人あたりの年間給与の見積額が400万円～500万円では、長く雇う上では苦しく、熟達した職員を入れたら赤字になるといいます。公務員の7～8割ぐらいの額を望むが、多くの自治体は「いかに安くするか」で委託を考えるので、なかなか満足な保育をするだけの委託費を得にくいということでした。仕組みの上で、加齢昇給分や退職手当分を積み立てるのが難しく、NPOではお金の繰り越しが難しいといえます。3年～5年の契約期間後の「その次」がまったく担保できていない困難もあるといえます。小金井市には、9つの学童保育所があるが、児童館と併設になっていない「単独設置」の学童保育所は採算が合わないなどの問題も指摘されました。

近年の自治体による学童保育業務の委託は、人件費を削減するためのものが多く、委託費が低く抑えられる傾向にあるが、良心的と思われる法人においては、委託費の不足や職員の定着率に悩みながらも、「使命感」によってかろうじて保育を続けている状況であります。

業務委託費をどれだけ確保できるかが、良い委託を実現するための最大のポイントであると言えます。人件費を手当てする限り、業務委託費によっては、専門性や指導性の高い職員を配置する法人が参入できることとなるが、委託料を抑える限りでは、そうした法人の受託は難しいということになります。実際的には、「公務員給与の8割を」という声があるが、そのような方針を立てることで、優良な法人を誘致し、手厚い職員配置を確保してもらうことが重要です。

第4節 民間委託化によって効果的・効率的な業務が実施されるための要件

「第二次行財政改革大綱」に掲げた順次委託化の方針を実施に移そうとする際には、現在の小金井市における学童保育の水準を後退させることなく順次委託化を成し遂げるまでに受託事業者のサービス供給能力が成熟していない現状をふまえる必要があります。すなわち、行政の責任を明確にしつつ、事業の水準を維持することを前提として、次のような手順を踏むことが必要であると考えます。

1. 明確な運営基準を作成し、委託後に実際の運営を評価するしくみを整備する。
2. 受託可能な優良な法人の誘致、ないし市内での法人の育成（市民や指導員経験者等で組織するNPOの育成などを含む）を図る。
3. 委託費の中では、現在の職員の8割相当以上の給与水準を保證し、優良な指導員の確保を図る。
4. 利用者への説明を十分に行い、行政担当者・現場職員・利用者等を交えた協議組織を設置し、委託の有効性の検証や手順・方法の検討を新たに進める案件ごとに行う。

5. 市は協議組織の検討結果を尊重し、必要な要件を満たせない場合や、質を落とさないで業務を遂行できるような委託先が見つからない場合には、たとえ次年度予算に計上してしまっているとしてもその予算執行を停止し、当該年度の委託計画は先送りする。

【第4章 結論】

第1節 学童保育事業の運営基準の策定

公営か民営かの運営形態にかかわらず、小金井市の学童保育業務において求められる具体的な「質」や「水準」を明らかにするために、学童保育の運営基準（仮称）を策定することを提案します。それによって、今後の学童保育事業の実施の基準を定め、その質の維持・向上をはかりつつ、行政責任を明らかにすることが望ましいと考えます。また、単に現状維持にとどまらないためにも、開所時間・障がい児保育の拡大や一時保育の実施などのうち、市民のニーズを踏まえて適宜実施を検討し、可能なものは運営基準に反映させることが望ましいと考えます。

第2節 学童保育事業に関する運営協議組織の設置

存続する公営学童保育所の運営上の諸問題を解決するとともに、民間委託化の可能性や方法について調査・立案するために、行政担当者、現場職員、利用者等を交えた協議組織を設けることを提案します。その組織では、委託の計画や委託の仕様、事業者選定方式等のほか、既設の公営学童の改善方法などを取り扱い、具体的な条件を考慮しつつそれらの調査・協議を行うものとします。現状では、学童保育の在り方をめぐって、行政担当者、現場職員と利用者、市民が一つのテーブルに着いて話しあう場がないが、今後は、それぞれの当事者の実情を踏まえて具体的な計画や評価等を取りまとめ、官民共同の「小金井方式」による学童保育事業の運営やその改革を実現することが望ましいと考えます。

第3節 公共的団体等委託への対応

前章までに検討したように、学童保育業務の水準を保ちながら委託化を進めるにはまだ課題もあり、利用者の不安も否定できず、早期実施には困難が予想されるため、実施時期を含めて慎重に検討することが望ましいが、相応の条件を満たした中であれば、公共的団体等への委託は可能性があると考えます。そこで、市が「第二次行財政改革大綱」に掲げた学童保育業務の順次委託化の実施については、第2～3章に示した諸提言に留意しつつ、今後さらに具体的な検討を進めることを提案します。

以上の諸点に留意して、今後ますます市民の付託に応える学童保育事業を発展させていきたいと考えます。