

教育民生委員会所管事務調査報告書

【はじめに】

共働き世帯やひとり親家庭等が増加している中で、放課後や学校休業日の小学生の安全で安心な居場所を求める声は高まっており、学童保育所の整備は社会的な大きな課題である。

平成27年4月1日に施行された子ども・子育て支援新制度において、学童保育所については、質・量ともに充実を図っていくこととされており、新たな設置基準が示され、学童保育所の位置付けについても変わってきている。

平成24年の教育民生委員会所管事務調査においては、子育て支援施策の中での「学童保育所の位置づけについて」を調査・研究し、学童保育の施設は公設を基本とし、民設とする場合は、学校からの距離、建物の耐震性、子どもが生活する場として適切かどうか等の具体的な基準を定め、それに適合したものとすることや今後改築が予定される小学校には敷地内にスペースを確保すること等の提言を行ったところであるが、現在も民設民営を基本とした学童保育の運営が行われている現状にある。

以上のことから、教育民生委員会では、亀山市の学童保育のあり方を再度検証するために「学童保育所について」をテーマに設定し、学童保育所の設置における公的関与について、特に学校施設の活用を中心に、そのあり方について、亀山市の学童保育の現状を把握し、課題の解消に向けて調査・研究を行い、検討した結果をここに報告する。

【現状把握】

当委員会では、学童保育の現状を把握するために、健康福祉部子ども家庭室から、市内の学童保育所の施設の概要、入所人数、運営主体、利用料等について、教育委員会教育総務室からは、市内小学校の配置図及び平面図、保有教室及び使用状況、児童数及び学級数等についてそれぞれ聞き取りを行うとともに、市内小学校の視察を行った。

また、子ども・子育て支援新制度における学童保育の位置付けや開設時の補助金及び運営補助金の基準額のほか、全国の学童保育の実施状況について確認した。

さらには、近隣各市の学童保育所の現状調査を行い、39市の学童保育の状況について確認した。

1 子ども・子育て支援新制度における学童保育の位置付けについて

子ども・子育て支援新制度により、学童保育所の位置付けが変わる中で、改めて子ども・子育て関連3法に基づき、地域の実情に応じた子ども・子育て支援の中で、学童保育所の充実が求められている。

また、厚生労働省より、放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準、放課後児童クラブ運営指針が示され、市町村が条例で基準を定めることとなった。

2 放課後児童健全育成事業補助金基準額等について

学童保育所が実施する放課後児童健全育成事業に要する経費の一部を補助することを目的に規定された「亀山市放課後児童健全育成事業補助金交付要綱」第6条において規定されている学童保育所を設置する際の補助金及び運営費補助金の基準額について確認した。

3 全国の学童保育の実施状況

全国的な学童保育の状況を把握するため、全国学童保育連絡協議会が実施した「学童保育（放課後児童クラブ）の実施状況調査」の結果を参考に確認した。

特に、学童保育の実施場所については、学校敷地内が54.2%、児童館内が12.1%、公民館や公立保育園内等の公的施設が8.2%で、公的施設の利用が全体の74.5%を占めていることがわかった。

4 近隣各市の学童保育所の現状調査

亀山市と人口が同規模の近隣市39市の学童保育の運営状況について調査した。

まず、学童保育の事業形態をみると、447施設のうち、公設公営は295施設、公設民営は115施設、民設民営は37施設であり、今回の調査においては、全体の約66%が公設公営の施設であった。運営形態にかかわらず、公設の施設については全体の約92%を占めていることがわかった。

次に、学童保育所の設置場所について確認し、学校の空き教室等の学校施設を利用している、学校敷地内に専用施設等を設置している、学校敷地外で公共施設を利用している、学校敷地外で民間施設を利用しているという4つのパターンで施設数の把握を行った。

運営形態は様々で、空き教室等の学校施設を利用している学童保育所が一番多く、また、学校敷地内の専用施設や公共施設を活用しているところも多くみられた。

次に、利用料については、様々な形態で運営しているにもかかわらず、39市のうち35市が市内で料金を統一しており、各学童保育所にて設定しているのはわずか4市にとどまった。

また、減免措置については、各市それぞれの措置をとっていることがわかった。

5 市内の学童保育所の現状

亀山市内には11小学校あり、井田川小学校区に4箇所、川崎小学校区に2箇所、亀山西小学校区及び亀山東小学校区にそれぞれ2箇所、亀山南小学校区、野登小学校区、神辺小学校区、昼生小学校区、関小学校区及び加太小学校区にそれぞれ1箇所、全部で学童保育所が16箇所設置されている。

亀山市の学童保育の事業形態は民設民営を基本としているが、現在、公設民営は4箇所、民設民営は12箇所となっている。そのうち、公設民営については、指定管理者による運営となっており、運営主体は運営委員会となっている。民設民営については、運

営主体が運営委員会である学童保育所が7箇所、社会福祉法人である学童保育所が5箇所となっている。入所児童数については施設によってばらつきがあり、中には国の基準である「おおむね40人以下」の基準を上回っている学童保育所もある。

利用料についてはそれぞれの学童保育所において設定されており、統一されていないのが現状である。

また、各学童保育所の決算報告書において、補助金や会費等の収入、人件費や光熱水費等の支出について確認したところ、各学童保育所の財政状況の格差や運営の厳しさがうかがえた。

さらに、各学童保育所の位置図及び平面図等の施設の概要においては、施設の面積や設備の状況に格差があることが確認できた。

6 市内小学校の現状及び視察

まず、市内のすべての小学校の配置図及び平面図より、現在の校地面積、保有教室とその配置及び使用状況、学校敷地内の施設の現状を確認した。

児童数が減少している学校においては、余裕教室が出てきているのではないかと考えるが、児童数は減少してもクラス数に大きな変化はなく、少人数教育を推進していることに加えて、発達支援教室や日本語教室等の確保もあるため、空き教室等を確保することは難しいとのことであった。

次に、資料による現状把握を行った上で、学校施設の利用状況及び学校敷地内に学童保育所を設置することが可能であるのかを確認するため、4月12日に市内小学校の視察を行った。

各小学校を視察する中で、空き教室等の活用については、各小学校ともに、現在、空いている教室がないため、利用することは難しいとのことであった。

また、学校の敷地内においては、グラウンド等に余裕スペースのある小学校と児童数に対して敷地面積が小さく、全く余裕スペースがない小学校がみられた。

特に、昼生小学校や亀山東学校においては、使用されていない飼育小屋やビオトープ付近に余裕スペースがあり、学童保育所の設置場所を確保することが可能であると見受けられた。



昼生小学校敷地内（飼育小屋付近）



亀山東小学校敷地内（ビオトープ付近）

【行政視察】

教育民生委員会では、調査・研究テーマに沿った先進地として平成28年7月27日、28日に、兵庫県篠山市、滋賀県守山市を視察した。

1. 兵庫県篠山市

○学童保育の運営及び管理について

篠山市は、市内14小学校に児童クラブが10クラブ設置されており、その運営形態は、公設公営が2箇所、公設民営が6箇所、民設民営が2箇所となっている。

公設民営の児童クラブについては、社会福祉協議会とJAへ運営委託している。

児童クラブ設置当初から、長期休暇のみの利用が可能であり、その際には小学校区は関係なく、希望する児童クラブへ通うことが可能である。ただし、通年通所の場合は、小学校区の児童クラブへ通うことになる。

従前から、対象児童を6年生までとしていたことから、子ども・子育て新制度が開始しても混乱することなく運営できている。

公設の児童クラブについては条例で規定しており、民設の児童クラブは、法人等が設置しているため運営補助金を交付している。

現在の課題としては、年々利用希望児童が増加しており、その中でも長期休暇期間のみの利用が増加していることから、長期休暇期間中の支援員不足が発生している。また、2つの小学校で児童クラブが1箇所のところもあり、そこからは各小学校に1箇所ずつ設置するよう要望が出ている。

○学童保育の設置場所について

小学校の空き教室の活用を基本とするが、地域の実情によって選定しており、地域や保護者との協議により決定している。設置場所については、児童の移動が不要なため安全であり、グラウンド等の遊び場所の確保が容易であることから、小学校の空き教室や旧幼稚園園舎等の小学校の敷地内に設置することが望ましいと考えているが、空き教室の確保が難しく、設置が困難な場合も多い。また、すでに空き教室を利用している児童クラブにおいても、児童の増加により新たな空き教室の確保が課題となっている。

○利用料と減免措置について

利用料については、すべての児童クラブが開設当初から統一されており、おやつ代や保育に必要なものの購入については、保護者会費として各児童クラブで月2,000円から3,000円を別途徴収している。

減免措置としては、生活保護世帯は無料、第2子目以降及び児童扶養手当受給世帯の第1子は半額、児童扶養手当受給世帯の第2子以降は4分の1としている。

2. 滋賀県守山市

○学童保育の運営及び管理について

守山市は、市内9小学校区に14箇所の放課後児童クラブが設置されており、その運営形態は、公設民営の7クラブのうち、指定管理が6クラブ、管理委託が1クラブとなっている。また、民設民営の7クラブについては、社会福祉法人が5クラブ、学校法人

が1クラブ、NPO法人が1クラブの運営を行っている。

守山市は、京都市と大阪市のベッドタウンであることから、40代の子育て世代が多く、年々人口が増加している。市内小学校児童数は約5,800人で、そのうち児童クラブを利用しているのは1,109人であり、19.2%の利用率となっている。

通年利用と長期休暇のみの利用を分けて運営しており、長期休暇のみの利用については、小学校の空き教室や普通教室等を活用している。長期休暇のみの利用者が多いため、複数の教室を借りなければ対応できない地域もある。

現在の課題としては、指定管理料と運営委託料が児童数に関わらず同一の料金体制となっているため、見直しを検討している。また、守山市放課後児童クラブ運営指針に基づき、国より高い基準で支援員の人数を設定しているが、支援員が不足していることがあげられる。

○学童保育の設置場所について

設置場所については、児童の安全と遊び場所の確保、学校との情報共有が円滑に行えることから小学校の敷地内を原則としている。学校との調整の場を設けており、月1回程度、児童クラブの運営に関わる庁内会議を実施しているため、学校運営に支障のない場所を選定している。その他には、市有地や賃借用のテナント等も選定の中に入れていく。

現在の課題としては、小学校の敷地内は狭いため、これ以上に設置場所がないことや小学校近隣に空いている市有地がないことがあげられる。

○利用料等について

市内のどの児童クラブに通っていても、同じ利用料で一定のサービスを受けられる体制づくりに取り組んでいる。利用料の設定においては、保護者負担が全体の運営費の2分の1となるように算出しており、おやつ代として月2,000円を別途徴収している。

減免措置については、生活保護世帯及び市民税非課税世帯は無料、ひとり親家庭は2,000円減免、兄弟がいる場合は上の子が月2,000円減免し、減免分については、市が運営者へ補てんしている。

【意見交換会】

教育民生委員会では、平成28年5月25日に亀山市学童保育連絡協議会と「亀山市の学童保育の現状と課題について」をテーマに意見交換会を実施した。

はじめに、亀山市学童保育連絡協議会において行った市内学童保育の実態調査について説明を受け、その後、意見交換を行った。

《出された主な意見等》

○待機児童について

- ・入所希望の児童を事前に把握し、待機児童を解消していく必要があり、待機児童が出る可能性がある場合には、早めの対策や措置が望まれるため、いかに行政と連携して行っていくかということが課題である。

○施設について

- ・公設を基本におき、静養室等の完備も行うべきである。
- ・環境が劣悪なプレハブ利用の学童保育所もあり、少しずつ修復するだけでは改善されないため、抜本的な改善が必要である。
- ・市内の学童保育所は同じ条件とするべきである。施設によって格差があり過ぎる。

○運営について

- ・小規模学童保育所においては、補助金が少ないため、運営等において資金面での課題がある。
- ・財政的に厳しい小規模学童保育所については、市が補助を多く出すなど同じサービスが受けられるような状況をつくる必要がある。

○障がい児への対応について

- ・障がい児については、特別な支援が必要であり、子どもの障がいの状態と学童保育所の状況によって判断することになるため、ケースによっては個別に対応できるような支援が必要である。
- ・障がい児に対応する指導員は豊富な経験が必要である。

○指導員の処遇改善について

- ・学童保育所の整備が進められてきた中で、指導員の賃金を市内で一定額にしたいが課題が多い。
- ・正規指導員を雇用したいが財政面で厳しい。
- ・正規指導員の雇用について課題があるのは、制度上の問題だけではなく、民設民営で行っているからではないか。
- ・指導員の処遇改善を行わないと子どもたちへの十分な指導ができず、施設としての機能も改善されない中で処遇改善を行うには財政面で厳しく、利用料を上げることではできないのが現状である。

○利用料について

- ・市内で利用料を統一にした方がよい。
- ・利用料を統一するには、小規模のところに財政的支援がないと実現はできない。

○福祉と教育の連携について

- ・行政は縦割りであるため、健康福祉部と教育委員会が横の連携をとって情報の共有を図るべきである。

○公設と民設の定義について

- ・平成24年の所管事務調査で提言をしているにもかかわらず、4年たった現在でも公設が基本とはなっていない。現在の施設を見ても公設と民設の定義があいまいであるためきちんと整理したうえで、公設を基本に進めていくべきである。

【検討結果のまとめ】

教育民生委員会として、調査・研究テーマに掲げた「学童保育所について」、10回にわたり協議し、検討した結果の課題・問題点は、次のとおりである。

1. 平成24年の所管事務調査の提言、平成26年の意見書の提出及び決議で学童保育所は公設を基本とすることを求めているにも関わらず、いまだに民設を基本とする方針の見直しが行われていない。
2. 現在の学童保育所の設置場所については、学校敷地内に設置可能な場所があるにも関わらず、健康福祉部と教育委員会との連携が不十分であるため、学校敷地内への学童保育所の設置が進まない。
3. 環境が劣悪なプレハブ利用の学童保育所があるなど、市内の施設に格差があり、抜本的な改善が必要である。
4. 学童保育所では、市補助金が少なく財政的に運営が厳しいほか、各施設の利用料も統一されていない。そのような中、特に、小規模学童保育所では、各施設が利用者に同等のサービスを提供できない状況にある。
また、障がい児については、特別な支援が必要であり、ケースによっては個別の対応ができる体制が必要である。
さらには、子どもたちに十分な指導を行うために必要な指導員を確保するには、指導員の賃金等の待遇改善が必要である。
5. 学童保育所への入所希望者の事前把握により、新たに施設を設置する必要が生じた場合でも、民設を基本としているため、学校敷地外で場所を選定することとなり、容易に場所が決まらず、待機児童が発生する危険性がある。

よって、教育民生委員会として学童保育所をさらに充実させるため、下記のとおり市長に対し提言を求める。

記

1. **学童保育所の施設については、現在の公設、民設の曖昧な位置づけを改め、公設を基本とする明確な定義づけを行うこと。そのうえで、市の施設はもちろんのこと、民間施設も市が整備を行い、条例で公設として位置づけ、施設の維持管理についても市が責任を持つこと。**
2. **学童保育所の設置場所については、可能な限り学校敷地内とすること。また、そのためには、健康福祉部と教育委員会の連携は必要不可欠であることから、現在の組織・機構の見直しや両部署の兼務職員を配置するなど、十分な連携がとれる体制を構築すること。**

3. 市内各学童保育所間の施設・設備の格差解消に努めること。特に昼生小学校区の施設は、早急に公設による移転、改築を図ること。
4. 学童保育所の運営については、保護者の不公平感をなくすため、入所児童に対し各施設が同等のサービスを提供するとともに利用料の統一が図れるよう、市が補助金の増額等による財政的支援を講じること。また、指導員を確保し、子どもたちに十分な指導が行えるよう、その待遇改善に努めること。