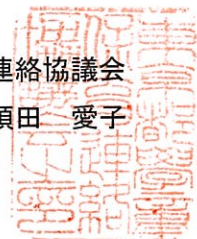


東京都知事 小池百合子様

2022 年度 東京都の予算編成に関する要望書

東京都学童保育連絡協議会
会長 須田 愛子



東京の学童保育施策の充実に向けて、日頃からご尽力いただき感謝いたします。

2015 年 4 月からの子ども・子育て支援新制度により、市区町村は「放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準」（厚生労働省令第 63 号。以下、「省令基準」）に基づき、条例で学童保育の基準（基準条例）を定めて実施することになりました。それまで施設や職員に関する国としての基準が存在しなかった学童保育にとって、一定の基準がつくられたことは学童保育施策の前進であると受け止めています。さらに 2015 年 3 月には学童保育の質の向上と充実のために「放課後児童クラブ運営指針」（以下、「運営指針」）が策定され、市区町村は、この指針を踏まえた実施が求められることとなり、都道府県は、この「運営指針」を踏まえて科目が設定された、放課後児童支援員認定資格研修を行うこととなりました。

しかしながら、「第 9 次地方分権一括法」の成立などにより、2020 年 4 月から「従うべき基準」（「放課後児童支援員」の原則複数配置）が参酌化されました。この変更は、「学童保育の『全国的な一定水準の質』」が確保されず、地域間格差が広がり、子どもにとっての「最善の利益」を守るという児童福祉法の理念に逆行するものといえます。

また、今般の「新型コロナウイルス」の対応では、学童保育は保育を必要としている家庭にとって必要な公的な事業であり、社会活動を支え、経済活動に必要な社会基盤として、保育所と同様の役割を果たすことが国から求められました。学童保育に対する社会的認知が広がり、深まりましたが、一方で、施設条件の不十分さや大規模化、学童保育指導員の劣悪な処遇、常勤指導員の少なさ、慢性的な人手不足など、学童保育施策の脆弱さが改めて浮き彫りになりました。さらに、現在のデルタ株による急激な感染拡大は勢いを失っておらず、依然として予断を許さない状況であるとともに、従来とは異なり、子どもへの感染も広がっています。

こうした情勢を踏まえながら、私たちは、東京の学童保育のさらなる充実と発展とともに、子どもが安心して安全に学童保育に通い続けられることを願い、東京都の 2021 年度の予算編成にあたり、次のことを要望いたします。

1. 行政、事業者、職員が「運営指針」への理解を深め、その内容を施策に反映することで、学童保育の充実を図るよう各区に働きかけてください。
2. 指導員の配置や処遇改善について、次のように要望します。
 - (1) 「放課後児童支援員」の資格をもつ指導員が常時複数・専任で配置するよう各区に働きかけてください。
 - (2) 指導員が安心して働き続けられるために、あわせて指導員不足を解消するために、職務にふさわしい労働条件を構築するよう、各区に働きかけてください。
 - (3) 民間の法人の学童保育指導員が長く働き続けられるよう、国に対して「放課後児童支援員等処

遇改善等事業」および「放課後児童支援員キャリアアップ処遇改善事業」のさらなる拡充と財政上の加算を働きかけるとともに各区に対して積極的な活用を働きかけてください。

3. 各区が学童保育の基準を定めた条例(以下、条例基準)については、「省令基準」より低い基準にしないよう働きかけてください。また「省令基準」のうち「従うべき基準」(指導員の資格と配置に関する基準)が参酌化されたことにより、各区が条例基準を後退させることがないよう、強く各区に働きかけてください。

〈補足〉

省令基準を独自解釈し、学童保育を実施している区が見受けられます。たとえば「支援の単位」について、場所や時間を区切り、その場その場の子ども的人数が40名以下であれば基準を満たしている、という解釈にもとづく運営は、子どもの「生活」の安定性、継続性が損なわれ、事実上の大規模化の容認につながります。このような独自解釈により学童保育を実施している区に対しては、正しい解釈のもとで学童保育を実施するよう働きかけてください。

2019年5月に「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案(第9次地方分権一括法案)」(以下「地方分権一括法案」)が成立し、学童保育の「従うべき基準」は参酌化されました。しかし、「従うべき基準」の参酌化によって、各区の条例基準を変更する必要はありません。2019年年10月3日に発出された厚生労働省子ども家庭局長通知「放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準の一部を改正する省令の施行について」では、「事業に従事する者及びその員数に係る基準が『従うべき基準』から『参酌すべき基準』とされたが、その基準の内容は変わるものではない」との記述があります。そのうえで、「市町村が、地域の実情に応じ条例で設備運営基準と異なる基準を定める場合については、児童の安全や事業の質が確保されることが前提であり、設備運営基準の内容を十分参酌した上で、責任を持って判断しなければならない。また、条例制定過程において、利用者の保護者や関係者、関係団体から広く意見を求めるとともに、その内容について、十分説明責任を果たすことが必要」と述べられています。東京都は学童保育を充実・発展させる立場から、各区にたいして、緩和の方向での条例改定が行われることがないよう強く働きかけてください。

4. 「放課後子ども教室」や「全児童対策事業」と学童保育を「一体化」により運営している区に対して、国及び都が推進する「一体型」で行うよう、強く働きかけてください。

〈補足〉

「新・放課後子ども総合プラン」において、国は「一体型を中心とした学童保育と放課後子供教室の計画的な整備等を進める」としています。ここでいう「一体型」については、「同一の小中学校内で両事業を実施し、共働き家庭等の児童を含めた全ての児童が放課後子供教室の活動プログラムに参加できるもの」として、両事業が連携する機会を確保しながら、別々に行うという考え方を明確に示しています。東京都も国と同様に「一体型」を推進する考えであるとお聞きしています。しかし、いくつかの区では、両事業を共通の場所と職員のもとで行う、文字通りの「一体化」が進んでいます。これらの区では、放課後の「生活の場」として学童保育を必要とする子どもたち一人ひとりに、指導員がていねいにに関わり、安定した毎日の放課後の生活を継続的に保障することや、そのことを通して保護者の就労も保障するという、学童保育の役割を果たすことが困難な状況が生まれています。2021年1月の「令和2年度全国厚生労働関係部局長会議・詳細版資料」では、「一体型」の推進として、「なお、『一体型』として実施する場合でも、両事業の機能を維持しながら取り組んでいた必要があり、特に放課後児童クラブについては、児童が安心して生活できる場としての機能を十分に担保することが重要であるため、市町村が条例で定める基準を満たすことが必要である。」と国の考えを示してい

ます。一方で、財務省が2021年3月に発表した「令和元年度予算執行調査」では、「新・放課後子ども総合プラン」について触れ、「児童のニーズを踏まえた、効率的なものとなっているか。」「児童のニーズを踏まえつつ、合理的・効率的な運営体制となるよう、別事業として並存させる在り方自体を見直すべきではないか。」との指摘が記載され、「一体型」から「一体化」への方針転換が懸念されます。

東京都におかれましては、両事業については、連携する機会を確保しながら別々に行う「一体型」で行うよう、各区へ強く働きかけてください。

5. 東京都が実施する「放課後児童支援員認定資格研修」について次のように要望します。

- (1) 受講を希望するすべての者が受講できるよう、各区の受講状況等を把握し、必要となる受講の機会（必要とされる規模の会場と回数の確保）を保障してください。
- (2) シラバスを踏まえた具体的な講義内容の設定や研修の実施にあたっては、長年の保育実践の蓄積を踏まえた講師経験豊富な指導員が集い、毎年、学童保育指導員研修会、研究集会を主催している当連絡協議会と、引き続き連携してください。
- (3) 「認定資格研修を受講しようとする者が認定資格研修の科目と同等以上の内容を放課後児童支援員等資質向上研修等において受講した場合には、実施主体の判断により、当該者が当該認定資格研修の科目を受講したこととみなすことができる。」といった、所謂「みなす仕組」を始めとする要件の緩和については、「全国共通の認定資格を付与する」という放課後児童支援員都道府県認定資格研修の趣旨を踏まえ、今後もし取り入れないでください。
- (4) 放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準第10号第3項第1号、2号、4～8号に該当する見込みのある者の受講枠を確保してください。

6. 2020年度より開始された学童保育指導員の「資質向上研修事業」についてはその検証作業を行い、内容の向上および拡充を図る方向での改善を図ってください。「資質向上研修事業」の質の向上および拡充を図るため、引き続き、当連絡協議会と連携してください。

7. 2021年3月29日に厚生労働省が「放課後児童健全育成事業における第三者評価基準ガイドライン」を示したことを踏まえると、今後、学童保育が東京都福祉サービス第三者評価の対象サービスとなることが見込まれます。この評価項目の検討や、評価者の学童保育に対する理解を深めるための研修等の実施にあたっては、当連絡協議会と連携してください。

8. 学童保育の施設改善について、次のように要望します。

- (1) 放課後の生活の場としての適正規模を守りながら、増え続ける学童保育への需要に応えるためには、学童保育の増設が必要です。東京都として、施設整備費を十分に確保するとともに、各区で活用されるように働きかけてください。
- (2) 子どもの命と安全を守り、学童保育の役割を果たすためには、少なくとも「運営指針」において示された「1つの支援の単位はおおむね40名以下であること」「子ども一人当たり1.65㎡の面積が必要なこと」を実現するよう、各区に働きかけてください。

9. 保護者の就労を保障する開設日・開設時間、障害のある子どもの受け入れの促進と加配指導員の常勤化等、施策の前進を図るよう、各区に働きかけてください。

〈補足〉

学童保育への入所を希望する特別支援学校等の子どもたちの受け入れについては、各区特段の対策を講じるよう働きかけてください。

10. 「新型コロナウイルス」の対応など緊急事態時の対応について、次のように要望します。

- (1) 区と連携を図り、予算の確保も含めて、緊急時の職員体制の確保に必要な手立てを講じてください。
- (2) 子どもや指導員が感染した場合に、これを拡大させないためにも、子どもと指導員が必要なPCR検査等を迅速に受けられるよう、区と連携を図り、予算の確保も含めて、必要な手立てを講じてください。
- (3) 区と連携を図り、予算の確保も含めて、高学年の子どもや配慮を必要とする子どもなどすべての子どもたちの居場所を確保するために必要な手立てを講じてください。

以 上

東京都知事 小池百合子 様

2022年度の学童保育予算編成に関する要望書

三多摩学童保育連絡協議会

会長 別府善智



常日頃、学童保育の向上のためにご尽力いただき、ありがとうございます。

新型コロナウイルス感染症への対応が求められる日々の中で、子どもたちを、そして、家庭を守り、また、それぞれの就労等さまざまな場で、社会活動を支えられている、すべての皆さんに敬意を表します。

私たちの生活を取り巻く経済格差や失業といった社会不安、その結果招来される「子どもの貧困」と「貧困の連鎖」に対し、私たちは強い危機感を持っています。不安定な雇用や子どもを預けることができない状況は、働きながら子育てをする私たちから、未来をつくる「活力」や「希望」を奪います。すべての都民が「誇り」をもって働き、「希望」を抱いて子育てできる東京都政を、改めて強く期待します。

2011年3月11日に東日本一帯を襲った大地震・大津波、原発事故から10年を迎えました。また、熊本地震（'16年4月）、九州北部豪雨（'17年7月）、西日本豪雨（'18年7月初頭）、その後も毎年、台風や集中豪雨が相次ぎ、大規模災害が続いています。さらに、新型コロナウイルス感染症の猛威は、1年半が過ぎて今なお、日本のみならず世界での蔓延が収まらず厳しい状況となっています。被害に遭われた方々への心を込めた支援とともに、足下の安全と安心、防災ならびに予防対策をすすめ、人と人のつながりを大切にしていきたいと心より思っています。

ご承知のとおり国は2014年4月に、厚生労働省令「放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準」（以下、「省令基準」）を公布し、これにもとづいて各区市町村は学童保育の基準を条例で定めることになりました。現在、保育所が児童福祉法第7条に「児童福祉施設」と位置づけられ、「市町村の保育実施義務」と定められているのに対し、学童保育は児童福祉法第6条に「事業」として位置づけられ、市町村の責務は「利用の促進の努力義務」にとどまっており、施設の広さや子ども集団の規模は自治体任せになっています。

子どもに直接かかわる指導員（「放課後児童支援員」）の資格と配置基準が「従うべき基準」として定められ、さらに、「放課後児童クラブ運営指針」（2015年3月策定）をテキストにした、広域自治体の責任による認定資格研修の実施は大きな一歩でした。しかし、「従うべき基準」として定めた指導員の資格と配置基準をわずか5年で「参酌すべき基準」化したことは、「全国的な一定水準の質の確保」に向けて踏み出したものを後退させる以外の何ものでもありません。

2020年3月以降、「新型コロナウイルス感染症」拡大防止のための学校の臨時休業中も、学童保育は、保護者の就労状況が考慮され、「保育所や学童保育は一斉休所の対象ではない」として「原則開所」の要請を受けました。しかし、「省令基準」に示された施設の広さ（児童1人につきおおむね1.65㎡以上）、子どもの集団の規模（おおむね40人以下）が実現できていない学童保育がほとんどで、感染リスクの高い「3密」を避けることが困難な学童保育では、保護者による利用の自粛や、緊急事態宣言中は市町村による「利用自粛のお願い」なども行われました。

この間、学童保育が子どもたちの生活のよりどころとなっていることがうかがえたり、社会の機能を維持するための事業であることの認識が社会的に広まったものの、学童保育の制度の脆弱性もあらためて明らかになりました。以下に私たちの認識をお示しし、要望の前提といたします。

【課題】

◆新型コロナウイルス感染対策への対応ならびに支援

【コロナ禍における子どもたちの状況】

子どもたちへの感染も見られる昨今、指導員は、マスクの着用・手洗い・換気・消毒の励行、消毒液の確保等、感染予防対策とともに「3密」にならないよう遊び場の確保や過ごし方の工夫しながら、子どもたちが気持ちよく過ごせるよう取り組んでいます。

しかしその一方、「子どもたちに注意ばかりしている」「楽しいイベントもあまりできず、窮屈な思いばかりさせている」などの声が、感染者を出さないための気苦労と共に多く届いています。

さらに、コロナ禍による社会活動・企業活動の自粛で保護者の働き方や就労環境の変化し、夏休み前に退所した子どもも少なくなく、子どもの放課後生活や環境にも大きく影響を及ぼしています。

「情緒が不安定になり、ハイテンションが続いていたりする」、「人との接触を極端に嫌う」、「友だちとの関係づくりに困難を感じる」など、子どもたちが日常を取り戻すためのケアが必要な状況も報告されています。また、小学校長から、夏休み前に久しぶりに遠足を実施したところ、子どもたちの体力の低下が顕著であったとの報告も聞いています。このような状況を考慮しながら、子どもたちの育ちの環境を私たち大人がどのように連携し整えていくのか、重要な課題であり責任であると考えます。

◆子ども・子育て支援新制度の浸透と展開

学童保育は今、日本社会の持続的な発展を支えるかけがえのないインフラであると私たちは考えています。省令基準は、現在の子どもたちの放課後の生活を守るだけでなく、将来の子どもたちに必要な条件も明示したものです。

新制度において都道府県の実施が定められた放課後児童支援員(指導員)の研修は、猶予期間中に現行の指導員が無理なく受講できるよう、さらに、これから新たに指導員を目指す人たちが、学校内で履修できるよう、人材育成の環境整備は喫緊の課題と考えます。

◆大規模化

基準条例で「集団の規模」と「面積基準」が設けられました。おおむね40人以下、児童一人当たり1.65m²以上の専用スペースは守られているでしょうか。東京都下で潤沢なスペースを確保するのは大変で、同じ市でも児童数が偏りがちです。子どもが預けられるかどうかは保護者にとって死活問題です。基準を守って待機児童になるか、基準を守れなくても全員入所か、と迫られれば、選択の余地はありません。

さらに、コロナ禍における子どもに安全に安心して過ごせる「生活の場」を保障するという観点からも、学校との連携をすすめながら、計画的な施設の増設・拡充と必要な人材が確保されることが必要です。

◆民間委託、他業種からの参入

「子ども・子育て支援新制度」の中で、企業参入を受け入れる「委託」や「指定管理者制度の導入」が広がっています。学童保育は、子どもたちが地域社会で生活し、巣立っていく場であると同時に、戻ってこられる場所です。自信をもって外の世界へ飛び出すには、継続的な施設と指導員による安心できる居場所づくりが欠かせません。

本来、民間委託は単なるコスト削減ではなく、多様な特色ある保育、より充実した放課後の生活を指すものであるはずです。委託の是非を検討するときはもちろん、委託が行われてからも、こうした理念を忘れずに、長期的な視野で学童保育の運営・経営がされるよう、継続的で踏み込んだウオッチが必要です。

◆指導員の雇用環境の悪化

学童保育での子どもたちの生活の質は、指導員の力量に大きく左右されますが、力のある指導員は一朝一夕に育成できません。行財政改革の中での公務員削減と非正規化、事業の民間委託により、指導員の給与は引き下げられ続けています。

会計年度任用職員制度の導入によって、「他職種の非常勤職員との均衡を理由にした処遇の引き下げ」「負担軽減を理由に外部委託化する」などのケースがあると聞いていますが、長期的な生活設計が立てられないことを理由に、仕方なく離職するケースも増えています。指導員が長期間安心して勤務でき、十分な研修、経験を積み機会を与えられることが、子どもたち、そしてこれからの子どもたちの生活を保障することにつながります。

◆「新・放課後子ども総合プラン」と「放課後子供教室」と「全児童対策事業」

「新・放課後子ども総合プラン」の趣旨・目的では、「一体型を中心とした学童保育と放課後子供教室の計画的な整備等を進める」とされていますが、「一体型」については、「同一の小学校内等で両事業を実施し、共働き家庭等の児童を含めた全ての児童が放課後子供教室の活動プログラムに参加できるもの」として、両事業が連携する機会を確保しながら、別々に行うという考え方が明確に示されています。また、「一体型」における連携のあり方の検証と、より効果的な「一体型」の推進する「都型一体型学童クラブ事業」においても十分な評価が必要と考えられます。

一人ひとりの置かれた環境は同じではないので、学童保育を必要とする子どもたちにとって、放課後子供教室では代替にはなりません。たとえば友だちと喧嘩した時、自分の意志で家に飛んで帰れば保護者に慰めてもらえる子と、やり場のない気持ちを指導員や仲間を受け止めてもらいながら学童保育所に留まる子は、同一の事業では対応しかねると考えているのです。子どもたちにとって安心安全に過ごせる場所をもっともっと充実すべきであり、学童保育と放課後子供教室はそれぞれの特長を活かしながら、それぞれの発展が求められます。

以上の状況認識と立場から、三多摩学童保育連絡協議会は当事者として以下要望いたします。子どもの要望にご回答くださいますよう切望する次第です。

記

一 子どもの命と安全を守り、感染症拡大防止と必要な保育の確保のための対応と支援を。

1 【浮き彫りになった学童保育の重要性と施策の脆弱さ】

指導員が緊張と自身の感染のリスクにさらされながらも、子どもたちにできるだけ「日常の安心な時間」を提供できるようにと努め、子どもたち自身も理解と努力をしていますが、学童保育の置かれた状況から、対応の困難さが浮き彫りになっています。学童保育は、①施設条件の不十分さがあること、②子どもが安心して安全に過ごせる人数規模の上限が必ずしも守られていないこと(大規模化)、③指導員が厳しい処遇におかれていること、子どもを安全に受け入れるための準備時間が勤務時間として認められていなかったり、継続的に安定的な勤務が確保されていなかったりする現場があること、慢性的な人手不足など、学童保育施策の脆弱さを抱えています。

2 【学童保育の指導員が置かれている深刻な状況】

ワクチンの任意接種が進んでいるものの、子どもたちへの感染も見られる昨今、「不十分な環境のなかで子どもを守りきれのだろうか」という不安、自らの感染への不安、人手不足や新年度に向けての保育準備による労働過多、責任の所在の不明確さからくる重圧、疲弊、葛藤を抱えるとともに、「学童保育をお休みしている子どもたちはどのように過ごしているだろうか」と胸をいためつつ、懸命に日々の保育を行っています。

二 多摩地域の学童保育が充実したものとなるよう、「放課後児童クラブ運営指針」について、行政、事業者、職員が理解を深め、この指針に沿った学童保育が実施されるように各自治体への働きかけを。

三 各自治体の基準条例については、厚生労働省令「放課後児童健全育成事業の設備および運営に関する基準」より低い基準にならないよう働きかけを。さらに、学童保育施策を充実できるように「子育て推進交付金」や、学童保育に使える補助金の大幅増額を。

また、子どもの命を守る視点と保育の質の視点から、同省令における廃止または「参酌すべき基準」化を「従うべき基準」に戻すよう国への働きかけを。

- 1 自治体によっては、独自解釈した運営で対応しようとするケースが見られます。例えば「支援の単位」について、場所や時間を区切り、その場その場の子ども的人数が40名以下であれば基準を満たしている、というような解釈にもとづく運営は、事実上の大規模化の容認につながると捉えられます。行政がこのような独自解釈を示している市に対しては、正しい解釈のもとで運営がなされるよう働きかけてください。
- 2 省令の「従うべき基準」が参酌化されたからといって、市区町村が現行の基準条例を、必ず改訂しなければならないわけではありません。今後は各自治体の動向が重要な段階となりますが、緩和の方向での条例改正が行われることがないよう、各自治体へ強く働きかけてください。

四 補助金確保とともに「新制度」にもとづく人材育成・人材確保と認定資格研修などの確実な実施を。

- 1 「子ども・子育て支援新制度」における都道府県の役割は、補助金の負担とともに指導員の人材育成と人材確保を「子ども・子育て支援事業支援計画」に定め、指導員の資格認定研修を実施していくことです。さらに、研修内容の設定や実施にあたっては、長年の保育実践の蓄積を踏まえた講師、経験豊富な指導員が集い、毎年、学童保育指導員研修会、研究集会(フォーラム)を主催している当連絡協議会および東京都学童保育連絡協議会と、引き続き連携し行ってください。
- 2 「認定資格研修を受講しようとする者が認定資格研修の科目と同等以上の内容を放課後児童支援員等資質向上研修等において受講した場合には、実施主体の判断により、当該者が当該認定資格研修の科目を受講したこととみなすことができる。」といった、所謂「みなす仕組」をはじめとする要件の緩和については、「全国の認定資格を付与する」という放課後児童支援員都道府県認定資格研修の趣旨を踏まえ、取り入れないでください。

五 「都型学童クラブ」補助制度の対象を民営施設に限らず全ての学童保育所に。

- 1 東京都のどこの学童保育所でも保護者の労働時間と通勤時間を考慮した開所時間が設定される施策にしてください。
- 2 開所時間以外の学童保育の充実
 - (1) 児童の生活する専用スペースとして一人あたり最低1.65㎡以上を確保
 - (2) 大規模と待機児の解消
 - (3) ハンディキャップのある子どもの受け入れ体制の一層の充実
 - (4) 指導員の身分保障と専門性の追求(「処遇改善事業」や「資質向上研修事業」の拡充など)

六 東京都の責任として、毎日の継続した生活を保障する学童保育事業を充実させ、「放課後子ども教室推進事業」やその他、子どもたちが地域で豊かに育つ様々な事業の展開を。

七 情報公開と市民参画を行政手法の根本に。

- 1 学童保育の現場に関わる制度を改定する場合やプランを新たに策定する場合には、十分な情報公開をした上で、保護者と指導員の意見を聞いてください。
- 2 国は「放課後児童健全育成事業における第三者評価基準ガイドライン」を示しました。現在東京都では、社会福祉サービス機構における第三者評価の計画策定を進めておられますが、評価内容と項目の検討にあたっては、当連絡協議会と連携し行ってください。国のガイドラインそのままではなく、東京都として「どうあるべきか」を重視した丁寧な議論をしてください。また、今後の市町村の所轄への周知や学習会実施のタイムスケジュール等の周知、市民への情報公開も併せてお願いします。

以上