

小学校内における放課後等児童施策推進プロジェクトチーム 最終報告（案）

1. はじめに

本市における小学校内の放課後等の児童施策については、こども青少年局が所管する児童いきいき放課後事業（以下「いきいき」という。）のほか、教育委員会が所管する校長経営戦略支援予算における学習支援活動、学校図書館事業、また各区で独自に予算措置して実施しているものなど様々な形で事業がなされている。

平成 28 年に実施したこどもの生活に関する実態調査でも明らかになったように、学習習慣の定着などの施策の充実が求められており、今後放課後に実施されている施策について検証するとともに、局の縦割りを排し、各種施策間における相互の連携を図ることにより、各施策を一層推進するため、プロジェクトチームを設置し、議論を行ってきた。

「いきいき」については、安心・安全な放課後の居場所を提供しさまざまなプログラムなどを通じて児童の健全育成を図ることを目的として平成 4 年に事業を開始し 25 年近くが経ち、当時にはなかった新たな課題や保護者ニーズの多様化にも対応していく必要があり、今後とも持続可能な施策となるよう再構築していく必要がある。このプロジェクトチームでは、平成 29 年 2 月 24 日に第 1 回会議を開催して以降、平成 29 年 3 月に保護者アンケートを 4 校において実施し、4 月に事業者アンケートを行うなど関係者のニーズを把握するとともに、ワーキング会議で課題整理を行い、6 月に「中間報告」としてとりまとめた。その後も精力的にワーキング会議を行い、「中間報告」における充実策の具体化や受益と負担のありかたなど課題と対応策について議論を進め、「最終報告」として以下のとおりまとめたところである。

2. 保護者・事業者アンケートの結果と課題

(1) 保護者アンケートの結果概要

放課後事業のニーズを把握するため、学校の立地や規模を考慮し小学校 4 校、各校学年 1 クラスを抽出し、980 人にアンケートを配布し 660 人の保護者より回答を得た。アンケート結果の概況をまとめると以下の様な状況である。

まず現在、何らかの放課後事業を利用している方の割合は 53.6%と概ね半数であった。放課後事業について事業内容の充実が必要と思っている方の割合は 40.3%、現行のままでよいと思っている方の割合は 59.7%であり、6 割の方は概ね満足されている状況である。

事業内容の充実について、希望が多いものは、スポーツ教室 25.1%、学習支援・習い事 21.1%、学校図書館の活用 15.7%、「いきいき」の活動場所確保 13.1%、「いきいき」でのおやつ提供 12.4%、「いきいき」の時間延長 10.7%などとなっている。

学習支援・習い事の内訳については、「いきいき」で宿題を終わらせることや静かな環境での自主学習が 50.9%、専任講師による補習 17.8%、習い事 16.0%、ICT の活用 12.0%などとなっている。

「いきいき」の活動場所の確保の内訳については、広い部屋の確保が最も多く、次に図書室・静かな学習室、運動場の順になっている。

また、「いきいき」の利用料について、現在は安全に関する経費が年間 500 円であり、今後、人材の確保や事業の充実に向けて経費が必要となるが、自己負担についてどのように思うか尋ねたところ、学習塾や放課後児童クラブ（民間の学童保育）とのバランスを考えると一定の自己負担はやむ

を得ないと回答された方が 62.7%、自己負担を増やすべきではないと回答された方が 30.4%などとなっている。

以上のようなアンケート結果を踏まえ、放課後の各種事業について改善を検討していく必要がある。

(2) 事業者アンケートの結果概要

①運営事業者アンケート

平成 29 年度に「いきいき」を受託している事業者（6 事業者）に対し、指導員の確保や活動場所について現状や困っていることや、「いきいき」運営上困難と感ずること、利用者の一部自己負担についての考えなどをアンケートでたずねた。

結果、全事業者から回答を得、現在の指導員の募集方法については、指導員からの口コミが多く、人材確保が困難な主な理由については、勤務時間が短いことや賃金単価が低いことが多い他、苦情対応の多さも挙げられた。

「いきいき」運営上困難と感ずることは指導員の確保、保護者対応、活動室の狭隘が多くなっている。時間延長や利用者負担による新たな活動プログラムの実施については、指導員や活動場所の確保が困難であること、ニーズとしては限られており全体の割合からは低いと思われることなどが挙げられた。

また、安全に関する経費以外の自己負担の徴収方法等に関する質問については、登録の際一括で年 2～3 千円程度という意見が多かった。

②「いきいき」チーフ指導員アンケート

運営事業者アンケートとあわせて、63 校のチーフ指導員に対して、スタッフ指導員の確保方法や確保が困難な理由、活動場所に関する課題、運営上困難と感ずること、他の放課後事業との連携などを尋ねた。

結果、スタッフ指導員確保については、目標人数が確保できているという回答もあるものの、多くは口コミやポスター・チラシ、学校や事業者、地域団体を通じてなどあらゆる手段を講じて集めているが、目標人数に対して 80%程度の確保という回答が多く、慢性的な人材不足が見られる。確保が困難な理由としては、賃金が低いこと、勤務時間帯が放課後のみで短いことが多く、業務上責任の重さなどもあげられている。「いきいき」運営上困難と感ずていることとして、指導員のローテーション編成、支援児童対応、保護者対応が多く、他に活動場所に関することがあげられている。

他の放課後施策との連携については、普段より連携している事業として、校庭開放や P T A 事業、生涯学習ルーム事業・はぐくみネット事業が多く、これから連携をおこないたい(おこなったほうがよい)事業としては、学習支援事業や生涯学習ルーム事業・はぐくみネット事業があげられた。

(3) 課題整理と今後の方向性

<「いきいき」の経過>

安心・安全な居場所づくりとして平成 4 年度に事業を開始し、以降着実に登録者数が増加し、ピークの平成 20 年度には約 75,000 人となるなど事業としては定着してきている。平成 21 年度より安全に関する経費として 500 円の自己負担を導入したことなどにより、平成 25 年度には登録者数が約 60,000 人となったが、都心部での人口増もあり平成 28 年度には約 63,000 人となっている。

また平成 25 年度からは公募により事業者を選定するとともに事業者の提案により自己負担で活

動時間の延長を実施するなど利用者のニーズにも対応してきたところであるが、時間延長を実施している「いきいき」は34校と全体からは少なくなっている。

保護者アンケートによると「いきいき」については6割の方が概ね事業内容に満足されていることから、大きな改革は必要ではないが利用者ニーズに合わせた改善は引き続き必要であると考えられる。

<プログラムの充実・民間活用>

日常活動とは別に、保護者アンケートで内容充実の声が大きかったスポーツ教室や習い事については、これまで進めてきた公募による民間事業者のノウハウを活用し、提案しやすい環境を更に整え、自己負担で活動プログラムを充実させる方向で進める。

<活動場所の確保・連携不足>

活動場所の確保についても声があがっている。専用活動室の他、学校の協力により多目的室や学校図書館等が利用されているが、利用できている学校の割合は多目的室で約4割、学校図書館で約2割となっており、全市的な視点でいえば、なお不十分な状況である。また、同じ学校内でおこなっているため、支援を要する児童の対応など連携を密にしなければならないことが多いが、「いきいき」での対応の不十分さが課題となる場合が多い。

それらの要因として考えられることは、特に過大規模校や施設の狭隘な学校等において活動場所の更なる確保が困難な場合があるほか、児童が多数参加する時期の事業者と学校との連携不足、また、各校における「いきいき」の事業について関係者の理解が必ずしも十分とは言えないことや、個人情報の取り扱いの課題、こども青少年局の事務局としての調整機能の不足などが挙げられる。学校という公共施設について、学校教育を優先にしつつも市の施策へ有効活用を進めていくという考え方や、放課後であっても同じ児童を対象としているのであり、学校運営とも大きく関わるという考えを改めて教育委員会でも認識を一致させ、学校とも認識を共有していくとともに、必要な手続きの制度化、こども青少年局の調整機能の強化も必要である。

<今日的課題・学習支援・居場所づくり>

放課後に求められる今日的な事業内容としては、こどもの生活に関する実態調査の結果第4回のこどもの貧困対策推進本部会議で確認された重点的に取り組む施策である「学習習慣の定着」、「居場所づくり」が考えられる。広い意味での学習支援はこども青少年局所管の「いきいき」や教育委員会所管の学びサポーター事業などで実施されているが、「いきいき」の参加者は6割が1・2年生であること、しっかり個別の学習理解度による支援を行うには学校との連携が不可欠であることなどを勘案し、事業の役割分担を明確にするとともに有機的な連携を図り実施していくこととする。

なお、居場所づくりについては、「いきいき」においても放課後の児童の健全育成のため安全・安心な活動場所を提供しており、一定その役割も果たしていると考えられることから、今後も持続可能な制度となるよう再構築を図っていく。また、NPOや地域団体等によるこどもの居場所づくりが地域で活発化しており、こどもの貧困対策では、今後、その活動が広がっていくよう仕組みづくりに取り組むこととしている。

<人材確保・財源確保>

事業者アンケートによると「いきいき」の人材確保が困難な状況になっており、スタッフ指導員については概ね目標の80%程度しか確保できていない状況で、チーフ指導員などが指導体制に加わり運営できているものの、増加している支援を要する児童への対応人員が十分には確保できて

いないこと、研修等による質の確保などの課題が出てきている。またチーフ指導員では新たな担い手不足により高齢化が深刻な状況となっている。こうした状況を改善し、「いきいき」の内容を今日的な観点から充実し、持続可能な施策としていくためには指導員の賃金単価の改定など労働環境を整え、人材確保を図っていく必要がある。

また、そのための財源を確保していく必要があり、国庫補助金の確保はもとより利用者の負担についても検討していく必要がある。また利用者の理解を得るため、現状をしっかりと説明するとともに、今後の各種放課後事業の方向性や改善内容を示していく必要がある。

(4) 学習支援に関する各事業の役割分担

①児童いきいき放課後事業

放課後や長期休業期間などにおいてこどもたちの安全・安心な活動場所を提供する事業として遊びや学習、様々な体験や活動プログラムを通じて児童の健全育成を図ることを目的に実施されてきた。

学習活動については、生活習慣としてまず宿題を始めることを指導するなど学習内容を指導するというよりは、自主的な生活習慣を身に着けることを主眼としてきた。

今後の方向性としては、引き続き生活習慣として学習を定着させることを目的に、学校図書館の利用など学習に適した静かな環境もできるだけ提供するなど、学習支援へのニーズの高まりも踏まえ宿題や自主的な学習活動がしっかり行えるようにしていく。

②学びサポーター事業

学力向上を図るため、学校長の裁量により学びサポーターを配置し、学校の実情に応じて学力向上に資する学習支援を実施する事業であり、授業時間内、放課後の両方で活用されているが、概ね5割は放課後で活用されている。

参加者については自主参加を基本としながら、学校から参加を促す場合もある。

今後の方向性としては、より児童一人一人の学習理解度や課題に応じた学習内容とするなど、より個に応じた支援の充実を図っていく。

③各区による学習支援

上記の2事業のほか、各区においても、分権型教育行政の趣旨に則り、各区教育担当次長のリーダーシップの下で学校内外における学習支援が実施されている。

学校内で実施するものについてはまだ多くはないが、区によっては塾等の民間事業者による学習支援を実施しているところもある。

今後の方向性としては、引き続き、各区・各校の実情に応じた学力向上策に取り組んでいく。

④課題を有する学校への総合的支援

継続して学力等の課題を有する学校に対しては、学校力UP コラボレーターによる、児童生徒への学習支援及び教員への授業力向上への指導助言をおこなう。

また、当該学校長のリーダーシップの下、校長経営戦略支援予算を活用し、個々の学力等の課題解決を目的として多面的・総合的な取り組みを進めていくにあたり、とりわけ、課外学習の充実を課題とする学校においては、学びサポーターを活用した放課後学習を実施できるようにしている。

本市の児童生徒の家庭学習時間の平均が全国に比べて短いことが課題となっており、こどもの生活実態調査の詳細な分析結果を受けて平成 30 年度に実施するこどもの貧困対策関連事業（重点的に取り組むもの）をとりまとめた。その中で学習習慣の定着を図る事業としては、地域性を踏まえながら、各区による学習支援を充実することとし、新たに 7 区において小学校やこども食堂等のこどもの居場所に学習指導員等を配置・派遣する事業を実施するほか、課題を有する学校への総合的支援についても引き続き実施していくこととしている。上記の取り組みを踏まえ「いきいき」における学習支援の具体策については「3. 課題解決に向けた対応策」で記述していく。

3. 課題解決に向けた対応策

(1) 利用者負担による新たな活動プログラム

保護者アンケートの結果、スポーツ教室や習い事などの内容充実を求める意見も多かった。平成 26 年度に実施した事業者公募において、利用者負担を求めるプログラムが提案できる旨明記はされているが、結果として受託事業者からの提案はなかった。これは、平成 26 年度の公募の際は時間延長事業の開始が大きな変更点であったため、その他の新たなプログラムを実施する余力が事業者になかったことが推測される。また、事業者アンケートによると「利用者ニーズが把握できていない」、「利用者負担を求めることが難しい」といった回答が多く、加えて本市の募集要項上もプログラム例や詳細な手続きを示しておらず、最終的には運動場等活動場所の調整や運営委員会・学校の承認が必要なことから事業者が関心を示さなかったことも考えられる。また、スポーツ教室に関しては、「いきいき」ではなく、地域の方が学校で指導している活動なども既にあり、今後のニーズは各校様々な状況であると考えられる。

対応策として、事業者公募の際には、日常運営が安定的におこなえる提案であることを前提に、新たな活動プログラムの提案意志等を審査上これまで以上に重視するなどの工夫や、土曜日等活動時間や活動場所に比較的余裕のある日に積極的に提案することを推奨してきた。また、これまでのニーズ調査やアンケート調査の結果を参考に提示するとともに、各校でニーズ調査を実施できること、年度途中での提案も随時可能であることなど、新たな活動プログラムの企画から実施までの必要な手続きや確認事項など明記した「新たな活動プログラムの実施にむけて」を取りまとめた。

(2) 活動場所の確保

「いきいき」の活動場所については、専用活動室の他、学校の協力により運動場や体育館、多目的室等が利用されている。しかしながら、大規模校等では日によっては専用活動室が満員となることもあり、今回のアンケートにおいても、静かに学習や読書ができる場所の確保を求める要望が多く挙げられている。また、活動場所の利用については、児童数と校舎の広さなど各校の実情実態を踏まえ、校長の裁量により、各校それぞれで設定・運用されていることから、本事業をさらに充実したものとするために、各校の実情を踏まえつつ、活動場所の更なる確保について学校と十分調整を図っていくことが必要である。

●学校図書館の活用

自由に読書をする環境としても、また静かに自主学習をする環境としても適した場所と考えられるが、「いきいき」で活用されている学校の割合は長期休業日で約 2 割、平日で約 1 割という状況で

あり、この間、「いきいき」としてはあまり活用されてこなかったようである。返却場所の間違いなど、利用ルール・マナーを守らないことなど管理面への懸念などが主な理由と思われる。また、教員の見守りがいない状態で学校図書館を開放することについては、児童の安全確保の面からも課題があり、学校図書館の更なる活用が学校にとって負担の増加になるのではないかといった懸念も存在する。

一方で、学校図書館活用推進事業により、平成 27 年 10 月から全校に週 1 回、学校図書館補助員の配置が行われ、学校図書館の開館回数を増やし、児童の利用機会を拡大することで、読書活動の活性化による学力向上への取組みを進めている。

補助員配置時間帯が放課後と重なる場合は一般的には補助員により学校図書館を開館している。

「いきいき」での学校図書館利用は読書活動の活性化につながる一面も持つため、全「いきいき」において学校図書館を活用していく。

「いきいき」での学校図書館の利用にあたっては、学校により図書の管理方法等がさまざまであることを踏まえ、基本的な利用マニュアルを作成した。今後、事業者に周知を図り、各「いきいき」においては図書の取扱いや利用マナー等詳細を学校と十分確認したうえで利用することとする。

学校図書館の利用状況については、他の活動室と同様に毎年モニタリングを実施し状況把握するとともに、利用が進まない「いきいき」は、プロジェクトチームのもと開催される利用調整会議において対策等を協議し、利用促進を図る。

●その他活動場所の確保について

参加児童数が多く、活動室が満員となっている「いきいき」については、学校と調整を図り、多目的室や校庭・体育館など特別教室等を活用している例が多い。しかしながら、活用されている学校の割合は多目的室の長期休業日で約 4 割、平日で約 15%、体育館の長期休業日で約 7 割、平日で約 6 割という状況であり、全市でみれば、活動場所の確保が十分であるといえる状態ではないことから、引き続き特別教室の積極的な活用を一層進めていく必要がある。

活動場所の更なる確保が物理的に困難な場合のほか、活用が進まない要因として、児童が多数参加する時期の事業者と学校との連携不足などが挙げられる。また、学校との密な連携が求められる件については、個人情報の取り扱いの課題や、こども青少年局の事務局としての調整機能の不足などが挙げられる。学校という公共施設について、学校教育を優先にしつつも市の施策へ有効活用を進めていくという考え方や、放課後であっても対象の児童は同じであり学校運営とも大きく関わるという考えを改めて学校とも認識を共有していく必要がある。その上で、学校の施設・設備などを放課後においても積極的に活用するよう教育長から各校長へメッセージ（通知）の発信を検討する。また、管理職等に様々な機会を通じて事業の一層の周知や協力依頼をおこなっていく。

なお、学校施設の活用という観点から、放課後の普通教室の「いきいき」での活用手法についても検討したが、小学校においては、ノート・プリントを初めとする児童の個人所有物品があること、教員が教材研究やテスト等の採点を日常的に各教室でおこなっていること、日によっては放課後指導もおこなわれていることなどから、放課後の普通教室の利用には課題が多いことが明らかになっている。そのため、現時点では、普通教室の活用については見送ることとする。

その一方で、今後の活動場所の確保を進めるために、学校施設の「いきいき」での活用状況については、特別教室の利用頻度や活動室の混雑状況等をモニタリング調査し、課題整理や情報共有を行っていく必要があることから、「いきいき」担当課に利用促進に向け各学校との調整機能を担う教員

OB を配置し、こども青少年局の事務局機能の強化を図る。

更にモニタリング調査を受け、課題のある学校や学校図書館の活用の取り組みが進んでいない学校等を中心にプロジェクトチームのもと当面年間3回程度、利用調整会議を開催し活動場所の確保に努めることとする。

(3) ICT 機器の放課後の活用について

現在、学校の授業におけるタブレット端末の活用については、授業全体の中で理解を深める効果的なツールの一つとして利用しているところであり、タブレット端末をそのまま「いきいき」で貸し出しても、それのみで自主学習ができるというものではない。したがって、タブレット端末については、「いきいき」で適切なコンテンツを用意し、授業用の教材とは分けるのが望ましい。次善として、授業でのコンテンツの充実状況を見ながら、放課後等での自主学習などの利用にふさわしい内容となった段階で「いきいき」での活用を検討していく。

一方、コンピュータ教室については、LAN 環境が整備されていること、キーボードでの入力ができることなどから、放課後等においてはコンピュータ教室の活用が当面有効と考えられる。

「いきいき」でのコンピュータ教室の活用は、指導員による指導はせず、あくまで自主的な学習活動などの支援とし、児童が ICT 機器に慣れ親しみ、自主的な活用方法の習得・学習活動などを目的とする。LAN 環境が整備されているものの視聴制限も多く、利用できるコンテンツも限られているため、児童が個人で自主的に活用するにあたっては、活用例を示していくなど工夫が必要である。

また、高価な機器の利用であり、故障等があれば翌日の授業に支障がないよう修理等も必要になるなど、管理面での厳格なルール作りが必要である。

そのため、平成 30 年度はモデル事業として 10 校程度、月 1 回の使用を目標にコンピュータ教室の活用を行い、課題整理、需要調査等を行っていく。

モデル事業としてスタートするにあたり、使用機器の範囲や利用内容等、教室利用や実施に関する基本的な事項を定めた標準マニュアルを作成した。今後、下記スケジュールにおいて試行実施を行い、事業の検証を行う。

4～5月 モデル校募集・選定

6～7月 担当指導員の決定、研修受講

8月～ 試行実施

2～3月 実施結果の検証

また、「いきいき」も含めて、放課後等における学習支援事業での ICT 機器の活用については、教員が ICT 機器を授業の準備や教材研究等に使用している場合があり、必ずしも「放課後は空いている」ではないこと、良好な LAN 環境やハードディスクの空き容量の確保が重要であること、タブレット端末の場合はバッテリーの充電のため確実な作業が必要であること、放課後の ICT 機器の利用者が授業で使用している児童・教員のデータへアクセスできないようにするセキュリティの確保など、諸課題があるが、引き続き検討をすすめていく。

(4) 学習支援の充実・連携

学習支援に関する各事業の取り組みについては既述したところであるが、「いきいき」では生活習慣として宿題の徹底や自主学習の見守りを実施する。

アンケート調査によると、学びサポーター等の放課後の学習活動の参加者は放課後事業全体の参加者のうち 5.2%という状況であり、また学年別の参加状況は、1・2 年生が 25%、3・4 年生が 50%、5・6 年生が 25%という状況である。そのうち「いきいき」と重複して参加している方は低学年が 100%、高学年が 50%となっている。

今後各事業とも連携をはかり、課題解消にむけ取り組みをすすめていくことになるが、学習支援事業の拡充に伴い、「いきいき」参加児童が重複する場合が増えることが考えられる。そのため、学校や区による学習支援事業の開催予定状況や参加児童見込みなどについて、「いきいき」においても情報共有をしっかりと行い、効率的な指導員配置を行うこと等を目的に、毎月運営委員会や打合せ会等を開催することを業務委託仕様書に明記する。

「いきいき」における宿題の徹底については、保護者アンケートにおいても要望が多いため、業務委託仕様書に宿題の時間を十分に確保することなどを明記した。また、連絡帳を利用した宿題の有無の自己確認を促すなど、宿題の徹底に向けたマニュアルを作成した。

(5) その他の内容充実策

●活動時間延長について

活動時間延長については、平成 26 年度から受託者の提案により自己負担を求めながら午後 7 時までの延長を実施している。従って、最低集まらなくてはならない人数要件や自己負担の単価は事業者や地域によって様々な運営がなされている。また、全体では実施校数は 34 校と低調な状況である。

アンケートの結果、「いきいき」の内容充実の要望項目のうち活動時間の延長は 11%の割合を占めており、一定改善していくことが求められている。またその中でも午後 7 時までの延長を求めるものが最も多いことから、実施校数の拡大を検討していく必要がある。

事業者別にみると人数要件を 10 人以上としている事業者の実施個所数は 208 校中 4 校に止まっているが、人数要件を 5 人以上（一部 8 人以上）としている事業者の実施個所数は 69 校中 19 校と比較的多く実施できている。この間の事業者の経験を踏まえ、人数要件を基本的には 5 人以上と募集段階で明記し、活動時間延長のニーズに応えるようにした。

時間延長に向けて、活動時間を午後 6 時まで無料で実施しているものを午後 5 時までとし、以降を有料による時間延長として、一人でも必ず延長するような仕組みも考えられる。しかし、無料での預かり時間が短縮されサービス低下につながることで、アンケートの結果約 6 割の方は事業充実の必要性について現行のままでもよいという意見であること、活動時間の延長は内容充実の要望項目のうち 11%程度であることを踏まえると、大きな改革は今回見送るべきと考える。今回の改善によりどの程度実施個所数が増えるか、また女性活躍施策検討 P T から提言があり平成 30 年度に実施する「働く女性が抱える＜小 1 の壁＞実態調査」や利用者のニーズも見極めながら引き続き検討していく。

●おやつ提供について

「いきいき」におけるおやつについては、平日においては、学校におやつ等を持って登校することは学校の管理運営上課題が多いため禁じられていることから、「いきいき」においても持参を認め

ていない。しかし、土曜日や長期休業中は、直接活動室で指導員が対応し必要に応じ保管もできるため、一部持参を認めている活動室もある。一方で、ごみ処理などトラブルが生じ、持参をとりやめた活動室もある。

事業者によるおやつを提供については、時間延長と同じく事業者から提案を受け、学校・運営委員会の了承を得られれば実施は可能となっているが、これまではどの事業者からも提案は出ていない。

実施に向けた課題としては、アレルギー対策やコスト、対象児童、単価設定などがあげられる。おやつを提供している他都市の事例もあるが多くのコストがかかることから基本的には毎月料金を徴収している場合に実施している状況である。以上のような状況を勘案し、今回の公募において、時間延長を利用している児童へ希望により有償で事業者からおやつを提供する仕組み等について提案を求めたところである。今後、事業者より時間延長利用者へ希望や提供方法等調査をおこない、具体化していくことになる。

●活動室における読書環境の充実について

「いきいき」では、活動室内で児童の読書活動を促進するため、図鑑や読み物など、多くの図書を購入、閲覧できるようにしている。図書に触れる機会を提供することで、活動室内で日常的に児童が本を読む姿があることなど、読書活動の促進が図られているものの、図書の更新などの課題も生じている。

また、さらなる読書への要望が高まっていることから、学校図書館の活用とあわせて、「いきいき」活動室内でさらに読書環境を整えていくことを検討する。

具体的には、「いきいき」活動室内に「いきいき文庫」を設置する。図書については地域図書館より貸出をうけ、一定期間経過ごとに入れ替える。常に新しい図書を児童に提供することで、児童の興味を引くことができるとともに、活動室内にあることでわずかな時間でも図書に触れることができるなど、継続した読書活動が期待できる。

実施にむけて、図書館と協議し、役割分担や配架手順、図書の入替時期、基本的な図書の取扱いなどを定めた「実施要領」を作成した。

(6) 人材確保策

「3. 課題解決に向けた対応策」で述べてきた様々なニーズに対応するとともに、安心・安全な放課後の居場所を引き続き提供していくためには、人材の確保が不可欠である。

●指導員の賃金単価について

「いきいき」活動では見守り、生活指導が基本となるため地域の方を中心に学生等の応援も得ながら指導しており、スタッフ指導員については、近年では地域の方が概ね8～7割、学生が2～3割の構成で業務にあたっている。引き続き地域の方を雇用し事業を継続していく必要があるが、事業者アンケートによると、指導員の雇用単価が時給920円と低いことに加え、勤務時間の短さなどにより、人材の確保に支障が出てきていると回答されている。また、チーフ指導員のアンケート結果においても、指導員確保の困難な理由として賃金の低さや勤務時間が短いことが多くあげられているなど、今後、賃金単価を改定ししっかり人材を確保していく必要がある。

平成28年度厚生労働省、賃金構造基本統計調査によると、短時間労働者の1時間当たりの平均賃

金は1,075円となっている。これを職種別にみると、「個人教師、塾・予備校講師」1,595円、「保育士」1,049円、「スーパー店チェッカー」907円、「警備員」1,051円、「用務員」951円などとなっている。児童いきいき放課後事業のスタッフ指導員の業務内容はこどもの安全を見守りながら生活習慣の指導等を行うことであり、地域の方々や学生が業務についている例が多い。「警備員」は夜間等も考慮された単価であり、「用務員」よりは安全を見守る責任が付加されていること等を勘案すると、その中間の単価の1,000円程度が適当ではないかと考えられる。

また、過去の単価の推移を見ると、予算の関係上単価削減を行ってきたが、最も切り下げた平成21年度で870円であったが、その時の最低賃金が762円であり、108円の差額があった。その後最低賃金が上昇しているにも拘わらず賃金を870円に据え置いてきたため、最低賃金との差額がなくなってきたており、人材確保に支障が出てきている経過がある。最低賃金との関係では平成21年度の差額100円程度は確保しておく必要があると考えられる。平成28年度の最低賃金が883円であり差額108円を加算すると991円となる。

上記の状況を勘案し2018～2020年度の委託予定期間については単価1,000円とすることとし、今後事業期間ごとに賃金構造基本統計調査や最低賃金を勘案し適時適切に改定していくことにより人材確保に努める必要がある。

次にチーフ指導員の単価については月額117,400円、時給に換算すると1,223円となっている。こちらも予算の関係上単価削減を行ってきた。業務内容としてはスタッフ指導員の指揮命令や学校、保護者との調整、児童への生活指導などであり活動現場の長として運営の責任を担っており、これまでの経験を活かし、教員のOB等が業務についている例が多く、概ね7割の構成となっている。また最近では教員OBの新たな就任者が少なく、高齢化が進んでおり、66歳以上の割合が平成27年度で52%、平成29年度で58%となっており、労働環境を整えることにより新しい担い手を確保していく必要がある。賃金構造基本統計調査による「個人教師、塾・予備校講師」のように常時勉強を教える状況ではないため、産業別の「教育、学習支援業」1,361円を参考に賃金単価を検討し、2018～2020年度の委託予定期間については月額130,000円とすることとし、今後事業期間ごとに賃金構造基本統計調査等を勘案し適時適切に改定していくことにより人材確保に努める必要がある。

なお、これらの改定に要する経費は約3億円見込まれる。

「学びサポーター」は、児童一人一人の学習理解度や課題に応じて自主学習習慣の定着を図り、学力向上に資するという趣旨の下、学習支援を行うというものであり、教育委員会事務局や各学校において募集し必要な人数を確保するよう努めている。現在学生が概ね3割、元教員が1割、その他地域の方が6割という構成となっている。また、学びサポーターは、有償ボランティアとして、単価920円（平成30年度は1,000円を予定）と設定されている。

●人材確保に向けた工夫について

現在、こどもの貧困対策に関連し、こどもの居場所での学習支援を進める方策の一つとして、放課後の学習支援活動やこども食堂などのボランティア活動への学生の参加を促進させるとともに、教員採用前にボランティア活動を経験した人材を確保すること等を目的に、教員採用選考テストにおける学生ボランティア活動の加点制度の構築を進めている。今後、こうした制度も活用し、「いきいき」指導員に必要な人材確保を図っていく。また、その際に学びサポーターとの兼務を推奨していく等の工夫も考えられる。

指導員の人員確保における勤務時間が短く賃金水準が低いという課題の解消策として、学びサポーター以外においても、学校での様々な業務を兼務して働いていただく工夫をより一層進めることも一つの方策であるが、具体的な手法については引き続き検討を行うこととする。

●障がい児の支援を支える専門家の必要性

現在、「いきいき」では、障がい児1～3名に対し指導員1名を加配しながら安全な居場所づくりを行っている。しかしながら、児童の障がいの状況やそれに伴う行動が多様化しており、指導員からはサポート体制の構築や専門知識・技術の習得を求める声が上がっている。また、チーフ指導員へのアンケートにおいても「いきいき」の運営に困難さを感じる事項として、支援児童への対応が挙げられている。

一方、平成24年度から児童福祉法に位置付けられた放課後等デイサービス事業は学校に就学している障がい児に授業の終了後等に、生活能力の向上に必要な訓練、社会との交流の促進その他の便宜（創作活動・余暇の提供等）を供与することとされ、児童発達支援管理責任者（資格：教員・保育士経験5年以上等）を置き、一人ひとりの状況に応じた個別支援計画を策定し、それに沿った発達支援が行われている。また、「放課後等デイサービスガイドライン」においては、放課後児童クラブ等の一般的な子育て支援施策をバックアップする「後方支援」としての位置づけもなされている。

今後、「いきいき」としても指導員のサポート体制の構築をめざし、放課後等デイサービス事業のように専門家を雇用できるよう国に放課後児童クラブ等の制度拡充・財源拡充の要望をしていくほか、放課後等デイサービス事業の「後方支援」を受ける手法等について研究していくこととする。

（7）財源の確保策について

●国庫補助金の拡充にむけて

「いきいき」は、厚生労働省と文部科学省より国庫補助を充当し実施している。

「いきいき」は市内在住の小学生全児童を対象に実施しているが、留守家庭児童の割合も多いことから、「いきいき」実施校のうち活動室を2教室確保できている学校については、1教室を全児童対策として文部科学省、1教室を留守家庭児童対策として厚生労働省より補助金を当てている。

平成29年度補助金予算合計11億6574万円のうち、厚生労働省補助金は2億8,902万円（59箇所・厚労省1億4,451万円、大阪府1億4,451円）、文部科学省補助金は8億7672万円（289箇所）となっている。

厚生労働省の「放課後児童健全育成事業補助金」は、補助率は2/3（国1/3、都道府県1/3）、29年度の補助単価は登録人数により2,554千円/年（250日）（10人）～4,306千円/年（250日）（45人）、障がい児加算1,796千円/年、開設日数加算17,000円/日（251～300日）である。

なお、厚生労働省補助金に該当する放課後児童クラブは、設備及び運営の基準を本市基準として条例で定めており、開設時間帯を通じて生活の場としての活動室を確保（校庭や体育館などは不可）し専有することや、登録児童一人当たり面積を1.75㎡以上、放課後児童支援員を2名（うち1名は補助員で可）以上常時配置することなどとなっている。

平成28年度は34箇所（国府合計1億6,640万円）該当していたが、29年度は活動室を2教室確保できる最大限の箇所数として59箇所申請している。

活動室が1教室分のみの確保となっている「いきいき」については、文部科学省補助金のみを充当しているが、加えて厚労省補助金を充当するため、この間協議を行い、別途、開設時間帯を通じて活

動場所を確保し、留守家庭児童が補助対象の1教室を専有できていることが説明できれば充当も可能であるとの見解を得た。そのため、従来から使用している1教室に加え、多目的室等特別教室を「いきいき」実施時間帯に年間を通じて利用できる学校を抽出した結果、20校程度あることがわかった。これらについても、事業者とも調整をおこない、平成30年度より厚労省補助金の申請を行うこととする。今後とも、さらなる国庫の導入に向けて、特別教室等の利用促進をさらに進め、実施時間帯に専有可能な「いきいき」の拡大を図り、国庫の充実に努めていく。

文部科学省の補助金については、「地域学校協働活動推進事業」のうち「放課後子供教室」と「外部人材を活用した土曜日の教育支援活動」を活用している。

「放課後子供教室」の補助率は1/3、単価は740円/時と最低賃金(府883円/時)を比して高い額、一日上限4時間以内、年間250日未満、「外部人材を活用した土曜日の教育支援活動」は土曜や長期休業中が該当し、補助率は1/3とし、単価や時間、日数の上限はない。

平成29年度には、厚生労働省の補助金単価が大幅にアップされた(例えば登録人数10人では1,748千円/年が2,554千円/年と約1.46倍)。一方、文部科学省補助金の基準額は変わっていない(最低賃金上昇分のみ)。そのため、平成30年度に向けて、文部科学省に対し、補助単価や時間・日数制限の緩和などの要望をおこなった。結果、支援児童に対する加配人件費について柔軟な対応が可能となったところであるが、補助対象となる経費や補助率など基本的な仕組みは変わらないことから、今後とも事業を着実に継続していくため、国庫補助金の確保にむけ、継続した要望を続けていく。

●受益と負担のあり方について

平成30年度予算については、これまで述べてきた学習環境の整備や学校図書館の活用、時間延長校数の増加など新たなニーズに応えるとともに、その活動を支える人材確保策を盛り込んだ。その結果、昨年度に比し事業費で3.7億円、市費で2.4億円の増加が見込まれるところである。新たに選定された事業者のもと、まずこれらの充実策を着実に実施していくとともに、市民の理解を得ながら、放課後児童クラブ(民間の学童保育)など他の事業とのバランスも考慮し、自己負担のあり方も検討していく時期にきていると考える。

保護者アンケートにおいて、児童いきいき放課後事業の利用料について、現在は安全に関する経費が年間500円であり、今後、人材の確保や事業の充実に向けて経費が必要となるが、自己負担についてどのように思うか尋ねたところ、学習塾や放課後児童クラブ(民間の学童保育)とのバランスを考えると一定の自己負担はやむを得ないと回答された方が62.7%、自己負担を増やすべきではないと回答された方が30.4%などとなっている。また、その他の回答ではできるだけ低廉な価格にしてほしいものや利用を控えてしまうことになるといった声があった。

また、事業者アンケートにおいては、年間2~3千円を登録の際一括ならば徴収可能であるとの回答が多かったが、低廉にせよ一部自己負担の導入に伴う利用者からの過大な要望などの懸念もあげられているところである。

民間の放課後児童クラブでは月額15,000円から20,000円程度の利用料がかかっているが、預かり時間が長くおやつ等も用意されており同じような金額にはならないと考える。またこどもの貧困対策を進める中で「いきいき」は居場所としての役割も果たしていることから、有料化により過度な利用抑制にならないよう、低所得者層に対する減免等の配慮も検討していく必要がある。一方で徴収手法については、徴収コストとの兼ね合いで、できるだけ簡素な手法が望まれる。

以上のような視点で受益と負担のあり方に関し、その手法について更に検討を深める作業をおこな

ったので、以下にその考えをとりまとめた。

- ・「減免対象者」については、小学校に馴染みの深い制度である就学援助制度の基準を援用することが、分かりやすく、独自の認定作業もない利点があると考えられる。
- ・「減免額」については利用抑制につながらないよう配慮し、全額免除とすることが望ましいが、徴収金額との兼ね合いで決定していく必要がある。
- ・「料金」については平成 30 年度に要した経費や他事業とのバランス、利用抑制にならない視点等を勘案し決定していく必要がある。
- ・「徴収方法」についてはコストのかからない手法が望ましく、その点では、「いきいき」事業者により徴収し、減免対象者は減免申請書並びに就学援助決定通知書の写しを事業者に提出し、事業者から大阪市に書類とともに納付を行う仕組みが適していると考えられる。市が直接徴収を行うよりも、現場徴収であるため、確認作業が軽減されコストが低く、未納が一定防ぎやすいメリットがある。また、徴収回数との兼ね合いもあるが、システム化すれば逆にコストが高くなると考えられる。
- ・「徴収回数」については年間 1 回では利用者の負担感が重く、毎月では徴収コストがかかってしまう。「いきいき」事業者による徴収という点では年間 2 回程度が事務作業上の限界であると考えられる。例えば上期・下期に分けて徴収することにより利用者の負担感を緩和するとともに、上期・下期によって参加・不参加を選択することができる制度も考えられる。
- ・「活動時間延長との関係」について、前述したように午後 5 時から有料とし、希望者が一人でも必ず延長するような仕組みも考えられるが、今回の改善効果や利用者ニーズも見極めながら引き続き検討していくこととしており、事業全体の受益と負担の考え方とあわせて、過度な負担とならないよう整理していく必要がある。

今後、プロジェクトチーム会議において、徴収金額等より具体的な手法を提示し検討していくこととする。

平成 30 年度より 3 年間、新たに委託された事業者のもとで、新たな「いきいき」として事業の充実を図ることとしており、市民の理解を得ながらこの委託期間内に自己負担の導入を目指すこととする。また、これまで「いきいき」は要綱を根拠に事業を実施してきたが、自己負担の導入を契機としながら今日的な視点も勘案し条例化について検討していく。

4. おわりに

以上が放課後児童施策に関して課題とその対応策についてのプロジェクトチームによる議論をまとめたものである。本プロジェクトチームでは、放課後児童施策の中心的役割を担う「いきいき」が、持続可能な制度となるよう、再構築に向けて集中して議論をすすめてきたことから、本報告においても「いきいき」に関する記載が中心となっている。他の放課後施策等、残る課題については、今後も引き続き検討を進めていく。

プロジェクトチームの議論のとりまとめとしては、この「最終報告」で一旦終了とする。ここでまとめた充実策については、幅広く意見もいただきながら、30 年度より随時実施していくこととし、プロジェクトチームにおいて進捗状況をしっかりチェックし、確実に実施していかなければならない。特に、「いきいき」については、多くの課題への対応策・充実策をまとめたところであり、平成 30 年度以降は「新たな『いきいき』」としてニーズに応えていかなければならない。

また、受益と負担のあり方については、引き続きの議論とし、今後幅広い議論を期待する。

最後に、プロジェクトチームでの課題の検討に当たっては、構成メンバー以外に非常に多くの方々に協力をいただいたことに感謝申し上げます。