

令和3年(行ウ)第23号損害賠償請求事件(住民訴訟)

原告 石井洋子外9名

被告 春日部市長岩谷一弘

2022(令和4)年3月16日

さいたま地方裁判所第4民事部合議係 御中

準備書面(4)

原告ら訴訟代理人弁護士 佐々木新一
同 石川智士
外

本書面は第1準備書面で述べた「学童保育」について、常勤支援員の複数配置問題を軸にその法的な位置付けなどについて論じたものである。

・・・・・・・・目次・・・・・・・・

- 第1 放課後児童クラブの位置づけ
- 1 学童保育は児童福祉法によって制度化されている
 - 2 学童保育は子どもの権利に即して充実・発展させなければならない
 - 3 成熟度に応じた権利の主体としての子ども観に立つこと
- 第2 放課後児童クラブの質と支援員の質の確保が共に目指されてきたこと
- 1 放課後児童クラブの運営については国に「運営指針」がある
 - 2 運営指針が求める放課後児童クラブの事業や支援員の役割など
 - 3 放課後児童クラブの社会的責任
 - 4 職員体制

5 全国水準を超える水準をめざす埼玉県のガイドライン

第3 春日部市における常勤支援員の確保の取組み

1 春日部市での職員体制

2 常勤支援員の複数配置

3 常勤支援員の複数配置は仕様書でも明確であったこと

第1 放課後児童クラブの位置づけ

1 学童保育は児童福祉法によって制度化されている

(1) 学童保育は『小学校に就学している児童であって、その保護者が労働等により昼間家庭にいないものに、授業の終了後に児童厚生施設等の施設を利用して適切な遊びや生活の場を与え、その健全な育成を図る事業』をいう。

児童福祉法第6条の3の②

学童保育は、当初、その必要性から父母の手による自主的な運営から始まった(第1準備書面・p4)。同所で述べたとおり、学童保育は、親が共働きの家庭などで保育園に通園していた子どもたちが、小学校に入るといきなり放課後の居場所を失ってしまう問題に対応する必要から、「保護者自身の手による共同保育」として自主的に生れ運営され、そこに順次地方自治体が補助金を出して支援されるようになってきたが、保護者を中心とした国に対する制度化要求を受けて(国会請願採択・1985年)、1997年児童福祉法が改正され、1998年4月に「放課後児童健全育成事業」として児童福祉法の適用される事業として制度化されてきたものである。

(2) その後2007年10月に国(厚労省)において「放課後児童クラブガイドライン」が策定され、2007年度には厚生労働省が所管する学童保育と文科省が所管する「放課後子ども教室推進事業」とが一体化あるいは連携して、原則としてすべての小学校区で実施することをめざした「放課後子どもプラン」も打ち出された。

さらに、2012年成立の「子ども・子育て関連3法」によって、①児童福祉法が改正され、学童保育の対象年齢が「おおむね10歳未満」から「小学生」に拡大され、②学童保育が、市区町村の行う「地域子ども・子育て支援事業」の1つとして位置づけられ、その一環として、市区町村が学童保育の整備計画を策定することが義務付けられ、③国が学童保育の基準を2013年度中に省令で定め、それに基づき、市区町村が条例で独自の基準を2014年度に策定することが求められた。

さらに2014年に厚労省令「放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準」が策定され、同年春日部市では「放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準を定める条例」(甲5)が制定された。また、それを受けて国には、前記「放課後児童クラブガイドライン」に代わるものとして2015(平成27)年に作成された「放課後児童クラブ運営指針」(以下たんに「運営指針」という)がある。

(3) なお、新しい国の基準については、社会保障審議会児童部会のもとに設置された「放課後指導クラブの基準に関する専門委員会」で検討された内容として、「従うべき基準」として、職員は原則として2人以上を配置し、うち1人以上は研修を受けた有資格者であること、さらに、「参酌すべき基準」として児童1人当たり1.65㎡以上の面積を確保すること、開所日数は250日以上、開所時間は平日が1日3時間以上、休日が1日8時間以上などが示されている。

いわゆる核家族化があり、女性の社会参加がすすめられ、地域において子ども集団が形成されにくくなるなどの社会環境の下で、子どもの放課後のあり方は益々重要になっており、少子化にもかかわらず学童保育の受容は高く、準備書面1で指摘するように「待機児童」問題も深刻である。

子どものための「放課後のあり方」は我が国固有の課題ではなく、各国においてそれぞれ制度化され、かつよりよい方向性が探求されて

いる。いずれ紹介する。

2 学童保育は子どもの権利に即して充実・発展させなければならない

(1) 学童保育が児童福祉法によって制度化された際の規定は、『この法律で、放課後児童健全育成事業とは、小学校に就学しているおおむね10歳未満の児童であつて、その保護者が労働等により昼間家庭にいないものに、政令で定める基準に従い、授業の終了後に児童厚生施設等の施設を利用して適切な遊び及び生活の場を与えて、その健全な育成を図る事業をいう。』（児童福祉法第6条の2第12項）であったが、その後の改正を受けて『おおむね10歳未満の留守家庭の小学生』を対象とするものが『小学校に就学している児童』と高学年の小学生も対象となり、その必要性についても広げられて、衆参両院の付帯決議を受けて「保護者の就労だけでなく、保護者の疾病や介護なども該当することを地方自治体はじめ関係者に周知する」通知が発せられている。なお現行条文は児童福祉法第6条の3第2項となっている。

なお学童保育と児童福祉法等の関連条文は次のとおりである。

- ・ 設備及び運営の基準 法第34条の8の2
- ・ 市町村の関与 法第34条の8第2項
- ・ 市町村の情報収集 法第21条の11
- ・ 事業の実施の促進 法第56条の7第2項
- ・ 計画等 子ども・子育て支援法 第61条

(2) 学童保育事業は、「この制度・事業の運用は、子どもの権利に則して図らなければならない」とする観点で理解する事が重要である。

改正された児童福祉法の第1条は以下のとおりである。改正前と対比させる。

改正後

『【児童福祉の理念】すべて児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に育成されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び

発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する。』

改正前

『【児童福祉の理念】すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない。』

同じく第2条は以下のとおりである。

改正後

『【児童育成の責任】① 全て国民は、児童が良好な環境において生まれ、かつ、社会のあらゆる分野において児童の年齢及び発達に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮され、心身ともに健やかに育成されるよう努めなければならない。

② 児童の保護者は、児童を心身ともに健やかに育成することに努めなければならない。

③ 国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う。』

改正前

『【児童育成の責任】国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う。』

(3) 以上明文上明らかなおおり、児童福祉法の児童観は、それまでの「保護の対象」から「権利の主体」に転換されている。その児童観の理解の根底には「児童の権利に関する条約」(子どもの権利条約/1989年/1994年5月22日国内発効)が存在する。その点が法文上「児童の権利に関する条約の精神にのっとり」と明記された。我が国のそれまでの子ども観を決定的にこえたものとして理解されなければならない。

そして上記規定を受けたものとして児童福祉法3条は次の通り定める。

『【児童福祉保障の原理】前2条に規定するところは、児童の福祉を保障するための原理であり、この原理は、すべて児童に関する法令の施行にあたって、常に尊重されなければならない。』

第1条の理念すなわち「児童の権利に関する条約の精神」の理念及び第2条の『児童の年齢及び発達の程度に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮され』るとする子ども観は、このとおり、子どもにかかわる施策の中心に据えられるべき原理として確認されるのである。なお児童の権利に関する条約は一般的には子どもの権利条約と言われるのでその名称で引用する。

3 成熟度に応じた権利の主体としての子ども観に立つこと

(1) 子どもの権利条約の第3条は、子どもの最善の利益を保障しようとする大人の責務を強調する。一方で、条約第12条は、子どもの年齢及び成熟度に従って子供の意見を尊重すべきことを規定している。それは、主体的に生きる子供の自己決定力の育成と尊重という視点である。一人ひとりの子どもの尊厳を大切にし、一人ひとりの可能性が最大限に発揮できるよう側面的に支援し、また、子どもたちに寄り添うことを大切にする保育が、福祉の視点からみた育成観である。

それは決して「指導」ではなく、「支援」、「援助」というべき努力である。こうした指導員のかかわりが子どもの主体性を育て、また、ほかの子どもの主体性をも尊重する「共生」を育てていく。その観点が学童指導員に求められるのである。

前記運営指針はその点を明確にしている。後述する。

(2) 『学童保育は、異年齢の子どもたちが生活し、そこに生活管理をする指導員がいてなおかつその指導員が遊びの指導、援助もするという歴史的に新しい子育ての形態』（研究者の指摘）と言われている。常勤支援員の複数確保の必要性を論じるに不可欠の視点である。そして後でも触れるが学童保育運営の水準には、元々父母による自主事業の到達点を踏まえた水準があり、その水準によって質の確保が図られて

きた経過もある。春日部市の仕様書基準もそうである。その水準をさらに向上させることを目指すことが求められているのであって、それを軽々に引き下げることには到底許されない。

原告らは『放課後児童クラブの育成支援は、子どもの健全な育成が目的である以上、十分な質を確保することは当然の前提であり、待機児童数を形式的に減らすことに傾注して受け入れ人数を増やすべきではない。また、本件の様に非常勤の職員で保育体制を表面上整えればよいものでもない。』（準備1・p2）と指摘したが、その趣旨は前記した意味でもある。

春日部市と(株)トライの間において約束通りに常勤支援員の人数を確保しなければならないとする問題は、このとおり、成熟度に応じた発達途上にある人格主体として尊重される子どもたちを相手として、学童保育が運営されてしていくべきであるとする究極的な問題を含んでいる。子どもの権利に即して学童保育事業が運営されなければならないとする論点は、別に学童保育の保育内容の質にかかわる問題としても改めて論じる。

第2 放課後児童クラブの質と支援員の質の確保が共に目指されてきたこと

1 放課後児童クラブの運営については国に「運営指針」がある

(1) 放課後児童クラブについては、既述のとおり国に2015(平成27)年に作成された「運営指針」がある。 甲10

「運営指針」策定については、「運営指針」にその策定の必要性が付記されている(末尾)。端的に言えば、学童保育の「質の確保・向上」を図るためである。

- ・平成19年に国は「放課後児童クラブガイドライン」を策定し、運営するに当たって必要な基本的事項を示すことで、各市町村における質の向上を図るための取り組みを進めてきたこと。

- ・平成24年の児童福祉法の改正により市町村は、国が省令で定める設備及び運営の基準を踏まえて条例で基準を定めなければならないこととされ、国において、平成26年4月に「放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準(平成26年厚生労働省令第63号)」を策定し、全国的に一定水準の質の確保に向けた取り組みをすすめることとしたこと。
- ・平成27年4月からは、省令基準を踏まえ各市町村において策定される条例に基づき、放課後児童クラブが運営されることになるが、その運営の多様性を踏まえつつ、放課後児童クラブにおいて集団の中で子どもに保障すべき生活環境や運営内容の水準を明確化し、事業の安定性及び継続性を確保していくことが必要であること。

以上のため「現行の「放課後児童クラブガイドライン」を見直し、国として運営及び設備に関するより具体的な内容を定めた運営指針を策定することとした。」旨明記されている。

同運営指針には、2016年に「放課後児童クラブ運営指針解説書」が作成されている(以下「指針解説書」と言う。)。 甲11

(2) 平成19年に公表された「放課後学童保育ガイドライン」も学童クラブの質の向上を目指した基準の提示である。

- ・『「放課後児童クラブ」を「生活の場」としている児童の健全育成を図る観点から、放課後児童クラブの質の向上に資する目的で策定され、各知事ほかに通知』(H19/10/19 局長通知)

「運営に関する基準」(厚労省令)で提示された基準は「守られるべき最低限度の義務」とまでは言わないにしても、「一定水準の質の確保に向けて」目指すべき基準であり、守られることが望まれる基準とされている。それを受けた運営指針もまた、放課後学童クラブの運営に当たって目指すべき基準であり、守られることが望まれる基準というべきである。この点を運営指針は、『①放課後児童クラブの運営実

態の多様性を踏まえ、「最低基準」としてではなく、望ましい方向に導いていくための「全国的な標準仕様」としての性格を明確化』したものであるとしている。

質の確保において、この基準を超えた水準にある状態は質の確保を目指す国・地方自治体の姿勢として望ましい状況にあるのであり、基準を理由として引き下げることは勿論許されない。

また、設置基準(厚生省令)及び運営指針を参酌して条例として認められた基準について、放課後児童健全育成事業を行う者がこれを遵守しなければならないことは当然のことである(児童福祉法34条の8の2第3項)。

放課後学童クラブの質の向上はその後にも持続的に追及されており、2018年7月には『総合的な放課後児童対策に向けて』と題する社会保障審議会児童部会・放課後児童対策に関する専門委員会の『中間とりまとめ』(H30/7/27)や、それを受けて作成された文科省の『新・放課後子ども総合プラン』(H30/9/14)が公表されている。

「質の確保」「質の向上」と言うとき、その質とは「児童の権利条約(子どもの権利条約)の精神にのっとった」ものであり、子どもの成熟度に応じた権利主体としての子どもが尊重され、「子どもの最善の利益が保障」がめざされるということである。

2 運営指針が求める放課後児童クラブの事業や支援員の役割など

(1) 運営指針は、育成支援事業の役割について次の通りと定めている。

「(1) 放課後児童健全育成事業は、児童福祉法第6条の3第2項に基づき、小学校に就学している子どもであって、その保護者が労働等により昼間家庭にいないものに、授業の終了後に児童厚生施設等の施設を利用して適切な遊び及び生活の場を与え、子どもの状況や発達段階を踏まえながら、その健全な育成を図る事業である。

(2) 放課後児童健全育成事業の運営主体及び放課後児童クラブは、

児童の権利に関する条約の理念に基づき、子どもの最善の利益を考慮して育成支援を推進することに努めなければならない。

甲 10・p2

上記運営指針が放課後児童健全育成事業の役割について、あえて、児童福祉法第6条の3の②の文言とは同じではなく、「児童」を「子ども」に言い換え、「子どもの状況や発達段階を踏まえながら」、「児童の権利に関する条約の理念に基づき、子どもの最善の利益を考慮して」など児童福祉法第1条・2条の文言にそうように記述している事実は重要である。いずれ詳述するがここでは注意を喚起するに止める。

(2) 上記(2)について指針解説書は次の通り述べる。

『 児童福祉法第1条では、「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する」こととされ、第2条では、「児童の年齢及び発達の程度に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮され、心身ともに健やかに育成されるよう努めなければならない」こととされています。

「子どもの最善の利益」は、児童の権利に関する条約(平成6年条約第2号)第3条に明記されています。この言葉は、子どもの人権を尊重し、放課後児童支援員等の大人の利益が子どもの利益よりも優先されてはならないことの重要性を表すものです。

子どもの最善の利益を考慮して育成支援を進めるためには、子どもの立場に立ち、将来的・長期的視点から子どもにとっての最大限の権利を保障するという観点から、育成支援の内容や放課後児童クラブの果たすべき役割を考える必要があります。』 甲 11・p10

繰り返しになるが、学童保育事業という呼称から、あたかも子どもたちを特定の鑄型に育てていくような事業と理解してはならず、上記

のとおり、あくまでも子どもの権利条約の提起する子ども観に立って、子どもにとっての最大限の権利を保障することを役割とすると明確に位置づけられている。いわゆる常勤支援員の複数配置の意味について考え方のこの視点が存在する。

(3) 運営指針は育成支援事業の基本及び支援員等の役割について次のとおり定めている。

「(1)放課後児童クラブにおける育成支援

放課後児童クラブにおける育成支援は、子どもが安心して過ごせる生活の場としてふさわしい環境を整え、安全面に配慮しながら子供が自ら危険を回避できるようにしていくとともに、子どもの発達段階に応じた主体的な遊びや生活が可能となるように、自主性、社会性及び創造性の向上、基本的な生活習慣の確立等により、子どもの健全な育成を図ることを目的とする。

(2) 略

(3)放課後児童支援員等の役割

放課後児童支援員は、豊かな人間性と倫理観を備え、常に自己研鑽に励みながら必要な知識及び技能をもって育成支援に当たる役割を担うとともに、関係機関と連携して子どもにとって適切な養育環境が得られるよう支援する役割を担う必要がある。また、放課後児童支援員が行う育成支援について補助する補助員も、放課後児童支援員と共に同様の役割を担うよう努めることが求められる。」甲 10・p2

(4) 上記(3)について指針解説書は次の通り述べる。

『放課後児童支援員は、放課後児童クラブにおける休息、遊び、自主的な学習、おやつ、文化的行事を含む子どもの遊び及び生活の全般を通じた育成支援を行い、その言動が子どもに大きな影響を与える存在であることから、豊かな人間性や倫理観が求められます。また、絶えず研鑽を積んで、必要となる知識と技能を向上させて育成

支援を行うことが求められます。なお、放課後児童支援員が行う支援について補助する者である「補助員」も、放課後児童支援員と同様の役割を担うように努めることが求められています。

基準第7条では、放課後児童支援員及び補助員等について、「健全な心身を有し、豊かな人間性と倫理観を備え、児童福祉事業に熱意のある者であって、できる限り児童福祉事業の理論及び実際について訓練を受けた者でなければならない」とされています。』

甲 11・p14

3 放課後児童クラブの社会的責任

(1) 運営指針は放課後児童クラブの社会的責任についても次の通り定める。

- 「① 放課後児童クラブは、子どもの人権に十分に配慮するとともに、子ども一人ひとりの人格を尊重して育成支援を行い、子どもの影響がある事柄に関して子供が意見を述べ、参加することを保障する必要がある。
- ② 放課後児童クラブの運営主体は、放課後児童支援員及び補助員に対し、その資質の向上のために職場内外の研修の機会を確保しなければならない。
- ③ 放課後児童支援員等は、常に自己研鑽に励み、子どもの育成支援の充実を図るために、必要な知識及び技能の習得、維持及び向上に努めなければならない。
- ④ 放課後児童クラブの運営主体は、地域社会との交流や連携を図り、保護者や地域社会に当該放課後児童クラブが行う育成支援の内容を適切に説明するよう努めなければならない。
- ⑤ 放課後児童クラブ及び放課後児童クラブの運営主体は、子どもの利益に反しない限りにおいて、子どもや保護者のプライバシーの保護、業務上知りえた事柄の秘密保持に留意しなければならない。

- ⑥ 放課後児童クラブ及び放課後児童クラブの運営主体は、子どもや保護者の苦情等に対して迅速かつ適切に対応して、その解決を図るよう努めなければならない。」

甲 10・p3

- (2) 上記①について指針解説書は次の通り述べる。

『 放課後児童クラブの運営主体及び放課後児童支援員等は、子どもの人権に十分に配慮し、子ども一人ひとりの人格を尊重して育成支援を行う必要があります。体罰や言葉の暴力はもちろん、日常の育成支援の中で子供に身体的、精神的苦痛を与えたり、過度の管理や規制を行うことが決してないようにしなければなりません。基準第12条では「放課後児童健全育成事業者の職員は、利用者に対し、法(児童福祉法)第33条の10の各号に掲げる行為その他当該利用者の心身に有害な影響を与える行為をしてはならない」とされており、虐待等の子どもの心身に有害な影響を与える行為の禁止が明確に示されています。子どもの人権や尊厳を守ることは、放課後児童クラブの責務です。

また、育成支援は、子どもの最善の利益を考慮して、子どものために行われるべきものであることから、放課後児童支援員等のみの考えで進めるのできなく、子どもに影響のある事柄については、子どもが意見を述べ、参加することを保障する必要があります。そのためには、普段から子どもとの信頼関係を築けるように努めることが求められます。また、様々な場面において、言語化されていない子どもの思いや感情にも気付けるように努力し、子どもの意見を汲み上げる工夫をすること等、子どもの意見を述べやすい環境を整えることが望まれます。

放課後児童支援員等は、「児童福祉法」「児童の権利に関する条約」「障害者の権利に関する条約」(平成26年条約1号)等における子どもの人権に関する規定について十分に理解し、それを実現するた

め育成支援の在り方について学び続ける必要があります。』

甲 11・p14

4 職員体制

- (1) 子どもの発達状況に応じた十分な保育のためには、開所時間の前後の準備時間と複数の職員確保が必要である。運営指針は次の通り述べる。

『1 職員体制

- (1) 放課後児童クラブには、年齢や発達の状況が異なる子どもを同時にかつ継続的に育成支援を行う必要があること、安全面での管理が必要であること等から、支援の単位ごとに2人以上の放課後児童支援員(基準第10条第3号各号のいずれかに該当するも者であって、都道府県知事が行う研修を終了したもの)を置かなければならない。ただし、そのうち1人は、補助員(放課後児童支援員が行う支援について放課後児童支援員を補助する者)に代えることができる。
- (2) 略
- (3) 子どもとの安定的、継続的な関りが重要であるため、放課後児童支援員の雇用に当たっては、長期的に安定した形態とすることが求められる。
- (4) 放課後児童支援員等の勤務時間については、子どもの受け入れや準備や打合せ、育成支援の記録作成等、開所時間の前後に必要な時間を前提として設定されることが求められる。』

甲 10・p11

- (2) 上記の点について指針解説書は次の通り解説する。

上記『1項 職員体制』の(1)については

『放課後児童クラブでは年齢や発達の状況が異なる多様な子どもと一緒に過ごしており、その中で子ども一人ひとりがそれぞれの発達段階に応じた主体的な遊びや生活ができるようにすることが求めら

れます。そのために、放課後児童支援員等は、一人ひとりの心身の状態を把握しながら、年齢や発達の状況が異なる子どもに同時かつ継続的に育成支援を行う必要があります。

ケガや子ども同士のけんか等への対応や、安全面での管理も求められます。ケガや子ども同士のけんか等が生じた場合、そのことに対応する職員と当事者以外の子どもに対応する職員が必要になります。また、放課後児童クラブでは、子ども達が複数の場所でそれぞれに活動することがあります。更に、放課後児童支援員等は、子どもが放課後児童クラブにいる時間に電話対応、連絡帳の確認と記入、おやつ準備等も行います。

従って、一つの子どもの集団(支援の単位)に複数の放課後児童支援員等を配置することが必要です。支援の単位については、基準第10条第4項で「略」とされています。』 甲 11・p73

また、上記同(4)については、

『 育成支援に関わる業務には、子どもの受け入れ準備、打合せ、育成支援の記録作成、清掃・片付け、配布物等の作成、事務処理等が含まれます。これらの業務は開所時間の前後に行うことが望ましいことから、放課後児童支援員等の勤務時間については、開所時間の前後に必要な準備時間を設けることを前提として設定されることが求められます』 前同・p74

5 全国水準を超える水準をめざす埼玉県のガイドライン

上記のとおり学童保育では、「年齢や発達の状況が異なる多様な子どもが一緒に過ごす」環境にあり、様々に出来事への対応が求められることが予想され、「子ども一人ひとりの心身の状態を把握しながら、年齢や発達の状況が異なる子どもたちを同時且つ継続的に育成支援する」ことが求められるから、その準備のため等から開所時間(子どもたちが学童保育の場にいる時間)以外の時間も勤務する時間設定をする必要と、「一つの子ども集団」に複数の支援員を配置する必要が求

められるというのである。

この点について埼玉県放課後児童クラブガイドラインでは、職員体制については次のとおりとされている。 甲 12

『4 職員に関する基準(設置運営基準第10条)

(1) 放課後児童支援員の配置(第10条第2項)

放課後児童支援員の配置については、設備運営基準を超えて、次のとおりとする。

- ① 放課後児童クラブにおいて利用者の支援に従事する職員である放課後児童支援員(以下「支援員」という。)については、各支援単位の児童数に応じた次の配置とする。

児童数	20人未満	20人以上
支援員数	2名以上	3名以上

※児童数増に伴って支援員の増員が必要な場合は増員を図る。

② 常勤職員の配置

支援員の役割と仕事内容から、運営形態に関わらず、常勤での複数配置に努める。

※「常勤」とは事業所が定めた勤務時間のすべてを勤務している者』

甲 12・p2

埼玉県のガイドラインが「設備運営基準を超えて」とするのは、学童保育を支えてきた春日部市などの保護者たちの取り組みが全国水準を超えて県内の学童保育の水準を決めてきたことの反映に他ならない。

第3 春日部市における常勤支援員の確保の取組み

1 春日部市での職員体制

- (1) 春日部市の学童保育の基準にかかわる水準と、実際の取組みとは同じではない、春日部市の条例では、学童クラブの職員体制について次のとおりとなっている。

『(職員)

第11条 放課後児童健全育成事業者は、放課後児童健全育成事業所毎に、放課後児童支援員を置かなければならない。

3 放課後児童支援員の数は、支援の単位ごとに2人以上とする。ただし、その1人を除き、補助員(略)をもってこれに代えることができる。

4 放課後児童支援員は、次の各号のいずれかに該当する者であって・・・

(以下略)』

甲5

この水準は、設置基準(厚労省令)をなぞったものであるが、そもそも前記した『開所時間(子どもたちが学童保育の場にいる時間)以外の時間も勤務する時間設定をする必要と、「一つの子ども集団」に複数の支援員を配置する必要が求められる』とする水準に照らして不十分である。

ただし、後記するとおり、春日部市においては実際には、学童保育の事業化以来「常勤指導員(支援員)の複数配置」が事業を委託する上での委託内容となっており、条例の定める水準ではなかった。そこで、春日部市が指定管理者を募集するに当たって作成した募集要領(春日部市放課後児童クラブ指定管理者募集要領・甲6-1～3)では、次の通り明示されている。

『8 職員の採用・配置について

(2) 放課後児童支援員

放課後児童支援員として、春日部市放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準を定める条例第11条3項に定め

る職員を、各放課後児童クラブへ複数配置すること。

(3) 放課後児童支援員及びその他必要な職員の配置について

- ① 支援員の配置については、「春日部市放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準を定める条例」を遵守し、支援の単位ごとに常勤支援員を必ず2人以上配置する事(そのうち1人を責任者とする事)。

なお、支援の単位が51人から70人の場合は、入室児童数概ね25人につき支援員1人というこれまでの考え方を勘案し、常勤支援員1人以上を加配すること。

また、常勤支援員のほか、クラブの運営に支障をきたすことのないように、春日部市放課後児童クラブ条例第4条に定める、「その他必要な職員」を配置するものとする。』

甲6-1・p24

上記「常勤支援員」の意味については訴状 p7 のとおりのやり取りが存在している。

2 常勤支援員の複数配置

- (1) 春日部市の条例(甲5)では、たんに「放課後児童支援員を、各放課後児童クラブへ複数配置すること」となっているが、(株)トライが指定管理者に指定された今回の手続きにおける募集要領のように、「週38時間45分以上の勤務をする(常勤支援員)」を複数配置するとの「募集要領基準」との関係は以下のとおりである。

春日部市では、上記条例化に先立って1997年の児童福祉法改正による「放課後児童健全育成事業」の法制化施行以来、その当時から常勤支援員2名による運営が目指されていた。

それまで春日部市内の学童保育は13クラブあったが全て父母会による自主的運営がなされていた。学童クラブの法制化により、春日部市は13クラブ全ての運営を一括して春日部市福祉公社に委ねた。この際に、当時の13クラブの運営体制の実質が尊重され、それを踏襲

する形で、勤務時間、勤務体制などが定められたと推定される。

(2) 福祉公社での支援員(指導員)の勤務時間は、午前11時30分から午後6時30分に統一された(休憩時間を除き6時間15分)。

また、指導員と臨時指導員という役職区分が導入され、勤務時間だけでなく職務・応募資格(教員免許、保育士免許、大学での保育関連、児童心理学関連単位の取得者、保育現場での2年間以上の勤務経験など)が明確に分けられることとなった。

指導員は、保育計画、保育日誌、学校や父母への説明、指導員会議への参加、研修の計画と実行、各種行事の計画立案等を行い、臨時助指導員はそのサポート業務(掃除や洗濯、配膳補助、常勤指導員だけでは目の届かない場所への監視など)に限って職務に従事した。また、支援の単位毎に原則として「常勤」指導員を複数配置することとされてきた。ここで言う、「常勤指導員」はいわゆるフルタイムで稼働する職員をさすものと理解されている。

この勤務時間、勤務体制、勤務内容は福祉公社が運営を開始して以来社協が運営に至るも引き継がれることになった。

なおこの間2014年に「放課後児童支援員」の資格が導入され、それまでの「指導員」の名称から「支援員」の名称への変更が行われた。

理解に資するため春日部市の学童保育の取り組みを時系列で整理した一覧表を添付する。

3 常勤支援員の複数配置は仕様書でも明確であったこと

(3) 上記の、①勤務時間、②勤務体制、③職務区分は、指定先が一般公募されることとなった平成25年から、仕様書上にも明確とされることとなった。

1) 平成25年の仕様書では次のとおりである。

『7 職員について

放課後児童クラブに次の通り職員を配置すること。

① 学校教育法による大学・短大・専門学校・高等学校を卒業した者で、保育士、幼稚園、小学校、中学校、高等学校又は、中等教育学校の教諭となる資格を有する者、若しくは学校教育法による大学・短大・専門学校・高等学校を卒業し、2年以上児童福祉事業に従事した者を「指導員」として複数配置すること。また、開室中は前記の指導員を含め、必ず複数の職員が勤務していること。

② 指導員配置については、入室児童数概ね25人につき指導員1人を基準とし、各施設には、常勤指導員を必ず2人以上配置する事。(うち1人を責任者とすること)

なお、常勤指導員のほか、施設の運営に支障をきたすことのないように、臨時指導員を配置することができるものとする。

また、特別支援児童の入室クラブについては、指導員(臨時可)を加配するものとし、年度途中の定員及び入室児童数の変更については、適正な職員配置をもって対応すること。』

2) さらに、平成30年の仕様書では以下が追加されている。

『なお、支援の単位が51人から70人の場合は、入室児童数概ね25人に対して支援員1人というこれまでの考え方を勘案し、常勤支援員1人以上を加配すること』

以上のとおり、春日部市が(株)トライを指定管理者として放課後児童クラブの運営についての指定管理者指定を行うに際して締結した協定書中の常勤支援員の複数配置の合意内容は、従前の春日部市の運営基準を踏襲したものであり、Q&Aに現れた説明もそれを反映したものであるといえることができる。

(4) 上記のとおり、春日部市は、春日部市による放課後児童クラブ事業の実施にあたっては『常勤支援員の複数配置』『児童数25人毎に

常勤支援員 1 人を加配』を職員配置の原則としており、それを業務を委託していた社協に求めてきた。今回の(株)トライへの委託内容はそれまでの実績の反映であって何ら突出したものではない。

なお、埼玉県では『常勤職員』について『原則として施設で定めた勤務時間(所定労働時間)のすべてを勤務する者を言う。また、一日 6 時間以上かつ月 20 日以上勤務する者は、上記にかかわらず「常勤職員」とする』と定義するが(甲 12)、埼玉県の令和 2 年 2 月の調査結果では「常勤職員を複数配置しているクラブは調査対象 1 7 7 4 か所のうち 1 1 9 3 カ所であり全体の 6 7. 2 %」である。このとおり春日部市の実態がこれも必ずしも突出して先進的なものであることでもない。

- (5) ただし、上記春日部市の配置の原則がそのとおり実現されてきたとはいえ、春日部社協は努力してきたがそれをなかなか実現できなかった。特に最後の 2～3 年では大幅な欠員が出るのが常態化していた。

そこで、春日部市放課後児童クラブ父母会連絡会は、春日部市への要望書で「児童 25 人に指導員 1 人の原則を守り、51 人以上のクラブには指導員 3 人を配置する」様、要望してきたが、春日部市は仕様書で明記されている欠員の事実を自体を認めなかった。

にもかかわらず、春日部市は社協に対しては欠員の存在を理由として、指定管理料の一部返還を行わさせていた。それを容認し追認している訴外(株)トライに対する対応との違いは顕著である。