

# 指定管理者制度導入の問題点と課題（兵庫県西宮市）

西宮市学童保育連絡協議会

## ①学童保育の概要

☆人口：477,056人

☆施設数：41校区55学童（42小学校中）＋共同保育の高学年学童1ヶ所  
（1学童—29校区、2学童—10校区、3学童—2校区）

☆対象児童：低学年（1～3年） ＊障害児は6年生まで

☆入所児童数：2,522人（障害児80人含む）

☆運営主体：西宮市社会福祉協議会（40校区53学童の内、公募3校区4学童）  
神戸YMCA（1校区2学童）

＊各校区毎に運営委員会をつくり運営。

運営委員……社協支部長（分区長）、学校代表、PTA代表、民生児童委員、  
地域代表、学歴経験者、保護者代表

☆実施場所：学校内専用施設—50箇所、学校外専用施設—3箇所、  
余裕教室—2箇所（財産処分済）

☆施策：西宮市立留守家庭児童育成センター条例

☆所管：健康福祉局子ども部子育て企画・育成グループ

☆開所日・開所時間：月曜日～金曜日（平日） 下校時 ～午後5時  
土曜日 午前9時～午後5時  
長期休暇中（夏・冬・春休み等） 午前9時～午後5時  
日曜日・祝日・年末年始は休所

＊公募の6学童のみ、午後6時まで、来年度全学童の予定

☆育成料：

①全額免除（生活保護世帯・市民税所得割0円の母子家庭）	0円
②3/4免除（前項の家庭を除く市民税所得割0円）	2000円
③1/2免除（市民税所得割6万円未満）	4100円
④1/4免除（市民税所得割6万円以上12万円未満）	6100円
⑤免除なし	8200円

＊兄弟減免は1/2

## ②指定管理者制度導入の経緯

震災後の市税収入の落ち込みや復旧・復興事業費の増大など厳しい財政状況に対処するため、また、景気低迷による市税収入等の伸び悩みや復興事業に伴う膨大な起債償還など依然として厳しい財政状況下にあるとし、西宮市行財政改革基本計画1～3次計画が出され、その一環として2004年02月に指定管理者制度の導入が打ち出された。

進めかたとして、指定管理者の指定手続等に関する条例を定め、個々の施設の条例は、委託の条文を指定管理者に行わせると最小限の改定にとどめている。

市にも申し入れを行い、市議員にも要請活動を行ったが、2005年9月議会に、学童保育に指定管理者制度導入のための条例改定案が出され可決され、2006年からの2年間は、非公募で現在の委託先である西宮市社会福祉協議会とするが、その間に検討することとなりました。

行政の責任を明確にする条例の提案はなく、「指定管理者制度運用指針」によって示

された「定めるべき項目」である「設置の基準」「業務の範囲」等の提案もなく、実際の内容を決める「規則」などの提示もないまま決定されました。

その後、2年間の検討の結果、2008年度には一部公募（4校区6学童）をするとの方針が示されました。理由は西宮市社会福祉協議会の経費削減の努力が足りないので一部公募することによって更なる努力を求めるという脅しのようなすすめ方でした。市連協は撤回の申し入れを行い、当該の父母会と市連協と一緒に8回の話し合いを持ちました。この話し合いでは、保護者や指導員だけではなく、子どもたちからも意見がだされましたが、強行され、不安を感じたり反対運動の強かった3校区5学童は他の応募もなく西宮市社会福祉協議会に、反対運動のなかった1校区2学童（市連協未加盟）は神戸YMCAも応募し、選考の結果、神戸YMCAとなりました。

現在の指定管理者を指定した施設は、以下の通りで数多く導入されています。

市立市民ギャラリー、北口駐車場、地区市民館、身体障害者福祉センター、介護老人施設、デイサービスセンター、障害者自立支援施設、北山学園（知的障害児通園施設）、武庫川すずかけ作業所、応急診療所、甲山自然環境センター（自然の家、キャンプ場）、市民憩いの家、市民交流センター、自転車駐車場、市民会館・ホール、老人福祉センター、塩瀬児童センター、母子福祉センター、墓地・納骨堂、斎場、火葬場、鳴尾浜臨海公園、中央体育館・各地域体育館・運動場・公園、市営住宅

\*福祉施設関係は、非公募で社会福祉法人が多い。

### ③指定の仕方・内容（条例で決めていることなど）

下記の手続き条例と当該施設の条例によって実施されている。

#### ○西宮市公の施設に係る指定管理者の指定手続き等に関する条例

##### 第2条 次の掲げる事項を明示して公募

施設の概要、団体の資格、申請受付期間、申請書類、選定基準、管理の期間、管理の基準及び業務の範囲、使用料金、その他

##### 第3条 申請書に添付する書類

##### 第4条 選定基準

##### 第5条 公募によらない指定管理者の選定（非公募）

緊急を要する場合、公募申請がなかった場合、基準に該当しない場合、指定施設の設置の目的、性格及び規模等により公募に適さない場合

##### 第6条 指定管理者の指定

##### 第7条 協定

##### 第8条 事業報告書

##### 第9条 現状回復義務

##### 第10条 損害賠償義務

##### 第11条 秘密保持義務

##### 第12条 個人情報の保護

##### 第13条 情報公開

##### 第14条 教育委員会所管の公の施設への適用

##### 第15条 委任

#### ○西宮市公の施設に係る指定管理者の指定手続き等に関する条例施行規則

申請書の記載内容、選定委員会、指定の告示、委任

#### ○西宮市立留守家庭児童センター条例

第11条 (指定管理者) 指定管理者に育成センターの管理を行わせるものとする

\*ここが「委託」の条文であった。以下、第12条と第13条が追加された。

第12条 (指定管理者が行う業務の範囲)

- (1) 放課後児童健全育成事業を行うこと
- (2) 育成センターの利用の許可及び不許可に関する事務を行うこと。
- (3) 利用の許可の取り消し等に関する事務を行うこと
- (4) 育成センターの施設及び設備の維持管理を行うこと。
- (5) その他育成センター設置の目的を達成するため市長が必要と認める業務

第13条 (指定管理者が行う管理の基準)

\*この条例化改定時に、「入所」という用語が「利用」に変更となった。「入所」という用語は公的責任による措置的な意味合いを持っていた。

#### ④現状 (実際にどのように運営されているのか)

大半が、従来の委託先であった(社福)西宮市社会福祉協議会が非公募で選定されている。一部が公募され、その中で1校区2学童が神戸YMCAに選定され、管理運営を行っている。

非公募 37校区49学童 西宮市社会福祉協議会

公募 3校区5学童 西宮市社会福祉協議会

1校区2学童 神戸YMCA

#### ⑤指定管理者制度導入後の問題点と今後の課題何が一番の問題なのかに

(導入後の問題点)

- ・行政側が、経費の削減のみを強要し、従来の委託時よりも更に無責任となっている。日常の管理・運営や特に保育内容については把握していない状況です。

特に、ひどかったのは公募の説明時に、「公募によってサービスが向上する」との宣伝をしたが、具体的に何かを質問されると全く答えられませんでした。それぞれの施設の管理運営や保育の実態を、現場にも行っていないため全く把握しておらず、指導員からの聞き取りも2人のみでした。従って、それぞれの施設で何が問題となっており、どのように改善され、サービスが向上するのかを具体的に説明できなかったのです。

「一部公募をするのは、西宮市社会福祉協議会が努力しないからだ」との説明があり、話し合いの結果、「子どもがいない時間に勤務させている」「複数学童のところ、子どもが少ないのに午後1時から双方に指導員が配置されている」などの発言があり、努力の内容は経費の削減であることが明白になりました。

指定管理を導入することは、経費削減＝市場原理のなかに放り込むことになり、国連の子どもの権利条約の第3条子どもの最善の利益保障や第12条の子どもの意見表明権からみても相容れないものです。

- ・市の指定管理の運用指針では、期間の基本を5年としているにも関わらず、学童保育は2年という短期間に行っているため、ますます事業の安定性・継続性を欠くものとなっており、特に指導員の雇用が極めて不安定になっています。この短期間で再選定をさせるやり方は、保育所の民営化より悪いとの意見もあります。また、2年という短期間の運営では、問題が起これないようにと囲い込み保育となってしまう傾向も見られます。
- ・指定管理者となった西宮市社会福祉協議会は、経費削減を強要されるため、指導員の配置を

適切にしない（正規指導員の代わりに臨時指導員を当てたり、必要な臨時指導員を配置しない等）、指導員の研修費を削減する、子どもの教材費を削減するなどの問題が起きています。

新たに指定管理者となった神戸YMCAは、西宮市社会福祉協議会の指導員の人件費の6割あればできるとしています。これは、労働法制上も同一労働同一賃金の原則からも逸脱するものです。

- ・「サービスの向上」の目玉として、公募した施設のみ、開設時間を午後5時から午後6時まで延長しました。しかし、これは指定管理にしたからではなく、要望が強く次世代育成支援行動計画の中でも課題となっていたことであり、市がどのような施策を行うかという問題です。

指導員の配置は、正規指導員の半数が午後1時から午後5時まで、一方の半数が午後2時から午後6時までとすることでシフト勤務とし、抜けたところは臨時指導員を当てるものです。このことが引継ぎもできず、子どものことを分かっていない臨時指導員が配置されることによる事故も起こっています。

しかも、サービス向上といわれても、午後6時のお迎えは難しく、利用しにくい実態です。保育所と同じく午後7時までの要望が強くあります。

- ・夏休み直前に、西宮市社会福祉協議会が突然「施設外事業の実施について」という通知を出し、「プール利用、及び川・池など水難事故を招く危険性がある場所での施設外事業は禁止する」としました。

背景には、指定管理者導入によって、サービス向上どころか、いかに事故などを起こさないようにするかという守りの姿勢になっており、保育指針にもある「園外保育」の内容さえあいまいにできています。

経費削減の中で、安全確保のための研修をするのでもなく、救急・究明訓練さえ、この2年行っていないことも明らかとなりました。

この通知によって、夏休み前に決定していた計画の大幅な見直しをせざるを得ず、大きな混乱を生みました。また、閉じ込め保育になった施設もありました。

#### (今後の課題)

- ・指定管理は、学童保育になじまないものであり、特に、経費削減のみを求めることは、事業の性格上も間違っていることの議会の理解を得ること。
- ・指定管理とするのであれば、少なくとも非公募とし、従来の委託先にすること、また、期間を5年以上とさせること。
- ・経費の削減が、指導員の配置や保育内容にどのような影響をもたらすのかを具体的に明らかにすること。
- ・はじめて指定管理者となった神戸YMCAの管理運営の実態を掌握することです。直接問い合わせたところでは、2学童に専任の指導員を配置しているとの回答でしたが、私たちは実態を把握できていません。
- ・指定管理者制度の問題点を全ての父母と指導員に理解してもらうのが大きな課題です。学童保育のあるべき姿の理解の上にならなくて、普段の保育現場を見たり、指導員との話し合いができていないと指定管理の問題点は判りづらく、指定管理の期間との関係で自分はいなくなるので直接自分自身の問題と思わない父母も存在することです。