

# 兵庫県西宮市に於ける指定管理者制度について…レポート

西宮市学童保育連絡協議会  
事務局長：松縄 重雄

## 【西宮市の概要】 平成22年7月1日現在

面積：面積 100.18Km<sup>2</sup>

推計人口：482,205人（男 228,224人/女 253,981人）

世帯数：206,231世帯

事業名称：放課後留守家庭児童育成事業（通称：学童保育）

名称：育成センター

小学校数：市立小学校40校（敷地内に学童保育施設併設）、私市立小学校2校

育成センター：58施設（最大1小学校で3施設併設、市立小学校に併設）

対象児童：1年～3年生（障害児童1年～6年生）

運営形態：公設民営

指導員：指定管理者の非正規雇用職員

指定管理：西宮市社会福祉協議会（通称：社協）、神戸YMCA（通称：YMCA）

※1小学校区に共同保育による高学年学童1施設（父母会がNPO法人化）

協議会：西宮市学童保育連絡協議会（通称：市連協）

民間企業：夙川・苦楽園地域に於いて学童保育と学習指導を合わせた「学童学習指導保育」1箇所

管轄部署：児童・母子支援グループ 育成チーム

## 平成22年4月に学童保育に関わる指定管理者への業務と指定期間

指定管理者に行わせる業務

- (1) 児童福祉法第6条の2第2項に規定する目的を達成するために市長が必要と認める業務
- (2) 留守家庭児童育成センターの利用申請受付及び利用許可に関する業務
- (3) 留守家庭児童育成センターの施設及び設備の維持管理
- (4) 留守家庭児童育成センター運営委員会に関すること
- (5) その他留守家庭児童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

指定期間

平成22年4月1日から平成26年3月31日まで

## 【指定管理者制度導入経緯】

地方自治法の一部改定に伴い、平成15年には指定管理者制度の導入が西宮市に於いても開始され、様々な施設運営を民間企業へ切り売りし始めた。

従来は外郭団体としての社協へ運営委託をして、西宮市全体の育成センターへの運営費として、一括して、予算を受け取り、社協内で必要に応じて、それぞれの育成センターへの運営を行っていた。

平成18年（2006年）ついに学童保育に指定管理者制度の洗礼を受ける事となった。

全国での指定管理者制度導入時の意義付けとしては、施設運営に於けるサービス向上と管理運営費の経費削減を理由に行なうものであった。

公募による指定管理者対象学童は4小学校内の育成センター6施設である。

広田育成センター 1施設（後に2施設に）、瓦木育成センター 1施設、津門育成センター 2施設、用海育成センター 2施設が公募の対象となる。

その他の育成センターは非公募による指定管理者（指定期間：2年）として、社協が継続して、運営にあたる事となった。

公募対象となった育成センターの父母への説明も不十分で、西宮市の財政難を理由として、指定管理者公

募の育成センターに於いて、従来 17 時迄とされる終了時間を 18 時と試験的に延長保育を実施する旨も合わせて伝えられた。

この事は公募によって指定管理者を受け入れる育成センターは無償で 1 時間の延長を受ける事が出来るとの行政側のパフォーマンスを行なっていたが、残念ながら、平成 22 年度からは延長保育料を徴収してのサービスとなっている。

唐突な説明で納得がいかない父母、市連協をはじめ、OB、OG 父母を交え、3 度による市政ニュースへの掲載延長をさせる運動、市議会への「指定管理者制度は学童保育にはそぐわない」旨の請願書提出を行なうも、理解を得られず、公募による指定管理者の選定が行なわれ、用海育成センター 2 施設が YMCA を指定管理者として決定され、その他は継続として、社協が指定管理者となった。

些細な点かもしれないが、今まで「保育料」と記載されていたものは「利用料」に書き換えられた。

平成 21 年（2009 年）は再公募、広田育成センター 2 施設、瓦木育成センター 1 施設、津門育成センター 2 施設、用海育成センター 2 施設と共に新たに平木育成センター 1 施設、瓦林育成センター 1 施設、今津育成センター 1 施設、浜脇育成センター 3 施設の 4 小学校の育成センター 6 施設が加わり、用海育成センターは継続して、新たに浜脇育成センター 3 施設が YMCA による指定管理者に決定し、2 小学校の育成センター 5 施設を YMCA が運営する事となり、社協は 3 8 小学校の育成センター 5 3 施設を運営する事となった。

この年では公募指定管理期間は 2 年、非公募指定管理期間は 4 年

共に社協と YMCA の 2 社により、選定された形となったが、公募への申込みは数社からの打診があり、市連協を通じて、各父母からの厳しい保育内容をディスカッションによって、指定管理者との対話が出来た際に提示し、指定管理者として名乗り出たいとした企業を一部、撤退させることが出来、最終的な申請は 2 社のみとなった。

ここで指定管理者を決定する機関として、選定委員会が福祉事業を含め、指定管理者としたい事業への見直しを行なっていたが、選定委員の構成に於いては会計面から一般的な福祉面からと、学童保育に特化した経験を持つ委員がいなかった事をご報告しておきます。

### 【申し送り（引き継ぎ）】

西宮市全ての育成センターを運営していた社協から、YMCA への引継ぎは形式的なものとなった様子で、偶然にも知人に YMCA の指導員募集で臨時指導員として、勤務を行なっている方がおり、当時の引継ぎについて、正規指導員へ確認をしてもらったが、特に指導員間での引き継ぎは無かったと聞いた。

この点に於いて、父母への説明に於いて、指導員が変わることにより、子ども達が落ち着かなくなり、不安である点を指摘していたことに対し、引き継ぎはしっかりと行なうとの回答をしていたが、実際には指定管理者に全て任せて、関与することは無かった。

従来、育成センターにあった社協時代の荷物は放置された状態で、YMCA としては処分に苦慮されている。

### 【父母の運動】

平成 18 年に於いては市連協を通じ、公募による指定管理者選定を中止し、現在の社協への継続した運営を求めたが、一向に応じる気配もなく、父母への説明会を開く様、強く求めた。

西宮市が会場を設け、父母達が集まり、突然の公募による指定管理者を選定する事に対する抗議を深夜にまで及ぶが結論が得られないまま、3 度による継続した説明会を開催させた。

指定管理者に関して、市連協を通じて、非加入の育成センターへも呼び掛け、全市的な活動をするも、市議会の理解を得られないまま、公募が開始された。

この経験を元に公募となる育成センターの父母が独自に「連絡会」を立ち上げ、現在も尚、指定管理者制度の問題について取り組んでいる。

### 【指定管理者はナニが問題なのか】

学童保育に於いて、指導員は 1 年から 3 年（障害児童は 6 年）までのそれぞれの子ども達の成長の度合いを見て、保育計画を立てる。

その為、継続して育成センターを利用する子ども達に取っては、新しい指導員によって、ゼロからの計画

となり、一人ひとりの保育がリセットされた状態になってしまいます。

YMCA の指導員は決して質が低い訳でもなく、様々な子ども達を楽しませるノウハウを持っています。日々の保育の中では十分な保育を得る事が出来ますが、1年～3年の長期的な育成計画は「申し送り」がなされない為に新たな指定管理者でもある YMCA に於いても困難な保育開始となったと思います。

民間企業と云う事もあり、やはり、営利を得る為に保育内容は様々に変化していきます。

西宮市での一部の学童保育に於いては、父母会が主催するキャンプを保育計画の中に取り入れられており、キャンプに向けての子ども達の取り組みがあります。

父母達は市の施設のキャンプ場を利用し、経費を抑え、少しでも子ども達が楽しめる為に予算を立てます。しかし、YMCA になって、自前のキャンプ場利用をさせ、且つ、高額なキャンプへの参加費用を要求してきます。(余りにも高いキャンプ代金の為、値下げの要求があり、値段が下がったと聞いています。)

平成 18 年で YMCA に決定した父母会は既に市連協から脱退していました。

平成 21 年に YMCA に決定した父母会は「YMCA からの行事の準備が忙しくなるので、市連協での行事には参加出来ない。」と連絡を最後に脱退されました。

自主的に行なう行事で無い為、働く父母達に指定管理者から割り当てられた役目をこなす事が大変なようです。

### 【指導員の勤務について】

YMCA の情報としては少なく、知人からの話しでは、正規指導員は 3 名から 4 名でリーダー的な方は 5 施設を定期的に巡回するなどしていると聞いています。

臨時指導員は求人誌等で募集をかけた方々で採用基準は不明。

子ども達への接し方など気を付けてされているとの事で、父母の目から見ると非常に指導員としては優秀ではないかとの感想を出された。

指導員への研修も独自に行なっている様子である。

一方、社協側では、公募による指定管理者は限られた予算内で育成センターを運営する必要性が生じてきました。

非公募による育成センターに於いては従来通りに一括した委託運営費用を支払われていますが、公募された育成センターはそれぞれの市が決定した費用でしか運営が出来なくなり、人件費としての指導員への勤務を見直さざるを得ない状況に追い込まれました。

指導員の勤務に関しては指定管理者の運営に任せていると西宮市は逃げており、任された指定管理者は先ず、削減が確実な人件費について、指導員の勤務の見直しを行ないました。

指導員の勤務の開始時間を 2 名体制であれば、定時には 1 名の出勤を行い、一時間後にはもうひとりの指導員の勤務を開始させる・・・所謂、シフト勤務の導入です。

第一次の公募指定管理者選定に於いては、公募された育成センターを試験的に無料で 18 時までの延長保育のモデル施設として実施して、第二次の公募指定管理選定に向けては希望する世帯に対して、延長利用料を徴収して、19 時までの保育延長を全育成センターに適用させました。

ここで更に浮き彫りになったのがシフト勤務です。

正規指導員の勤務時間を 1 時間ずらす事で、延長保育時間に関する人件費はひとり分の残業手当ですむ事になります。

更に問題視しなければならないのが延長保育時間に関する賃金を通常の時間単価より、低い時間単価にしたことです。

これにより、社協の指導員の生活は今までの勤務時間を超えて勤務しても給料は上がるのは僅かであり、指導員自身の生活にも大きな影響を及ぼしています。

この様なことにより、指導員が退職される事になれば、学童保育に通う子ども達への精神的な不安が心配であり、強いては私たち働く親としても仕事を続ける事が非常に困難になってしまいます。

その事を見越してか・・・公募指定管理で YMCA へと変わってしまった育成センターに勤務していた指導員を退職された育成センターへの補充要員としての役目としか見ていない状況です。

延長保育に於ける正規指導員の勤務にはやはり人件費が掛かる為、延長保育時間だけの臨時指導員を必要とし、正規指導員自ら、臨時指導員を探して、延長保育に於ける保育をさせる様に指示を出しました。

非正規雇用である正規指導員への人材探し・・・雇用主がすべき事を指導員へ仕事の肩代わりまでさせて、人件費削減を行なう暴挙と言わざるを得ない事態にまでなっています。

これらの事に関して、西宮市は指定管理者に一任していることとして、関与しない旨の発言もあり、指導員の継続した保育を望む親達にとっては指導員と共に厳しい環境に置かれてしまいました。

### 【今後、ナニをすべきなのか】

自公政権に於いて、一般企業の力を借りて、行政事業の立て直しが始まり、民主政権に変わってもその流れは変わりません。

行政の福祉事業は命を預かる大切な事業です。

営利目的とする企業は採算が得られなければ、会社の存亡に関わり、赤字事業からの撤退は利用者なことなどお構いなしに切り捨てをします。

既に企業参入した他市で実際に指定管理者が学童保育を投げ捨てた迷惑な事実があります。

決して、指定管理者制度を続けさせない為に指導員、父母の一致団結した協力で制度の廃止を求めていく必要があります。

しかしながら、指定管理者制度は全国の自治体に浸透し、これからも多くの学童保育施設が指定管理者へ身売りされる事が続きます。

せめて、引き継ぎはしっかりと行政の監視の下に行なわせるなどし、利用者である父母への引き継ぎ状況を報告させるなど、予防策を明確に提示して、実行させる必要があります。

指定管理者制度を推進する市議会議員により、公募となった育成センターへのアンケートが実施された、そのアンケートは5段階での評価を行うもので、3番はどちらとも言えない・・・とする回答者を含め、よかったと考える父母への集計対象となり、議会での評価を誤魔化した報告がなされた。

また、アンケート自体も利用者としての立場では判らない内容も含まれ、利用者の立場に立ったものではなかった。

この様に事実を曲げてまで指定管理者制度は正しい選択であるが如く、報告され、市民の見えない場所での集約、報告で議会決定を押し進められる。

議会制民主主義ではなく、独裁民主主義、偽りの民主主義が西宮市では極当然の様にまかり通るのである。

この様な事実を曲げてのアンケートではなく、実態に沿ったアンケートを父母独自で実施する必要があります。

### 【指定管理者問題の再認識を】

単に学童保育へ子どもを通わせている方々にとってはサービス提供者が変わるだけ・・・との意識しかなく、特に問題として感じていない父母達も確実に存在します。

命を預かる事業が経費削減の為だけの理由では単なる福祉切捨てをしているとしか言いようがありません。指定管理者制度に関して、私たち父母は改めて、問題点を整理して、今後の活動を見直す必要に迫られています。

- 1) 第二の家庭としての役割を持つ学童保育に於いて、指導員は父であり、母でもあります。  
安易に指導員を入れ替える事は子ども達に精神的な苦痛を与えてしまう。
- 2) 築きあげてきた指導員と子ども達の信頼関係、父母達との信頼関係を崩すものであるとの認識。
- 3) 前任の指定管理者からの引き継ぎがされない為、子ども達一人ひとりの個性の尊重が損なわれる。
- 4) 指定管理者の期間は4年間（各市町村での確認は必要）であり、指導員は専門性が要求される業種であり、継続された勤務が望ましく、今後の新人指導員への人材育成には向かない制度である。
- 5) 行政での指定管理者の監視が緩慢になる為、運営費が正しく行なわれているか、利用者の立場を考えているのか・・・サービス面に於いての低下はさげられない。
- 6) 経費節減の為に「場当り的な運営」しか出来なくなり、サービスの低下・・・学童保育に於いては保育の低下が確実視され、結果として、利用者である子ども達の不安を煽り、学童保育の魅力が低下し、学童保育の利用者の減少に合わせ、更に運営費用の削減が進む悪循環を生み出す。
- 7) 指定管理者側では参入企業の理解不足により、条例、施行規則などに阻まれる事で実力の発揮が望まれない。
- 8) 指定管理者が委託された運営費用以外に企業所有の施設利用などを保育の一環と称し、保育料以外にも高額な利用料金を請求するなど、利用者の負担が増える。
- 9) 以下に利用者側として、指定管理者を監査するか・・・企業そのものの運営状態までをしっかりと知る必

要があり、突然の業績悪化により、学童保育を放棄しなかに定期的に確認する術を確立する必要がある。

- 10) 経費削減は指導員の研修を削減にも繋がり、救命救急等の研修すら満足に出来ず、一分一秒を争う事態に至っても、指導員は救急隊を待つことしかできなくなってしまう。
- 11) シフト勤務になり、事前の指導員間での打合せの時間も出来なくなり、指導員が自主的に引き継ぎや事前の準備をするサービス残業となり、労働基準法にも違反する行為を行政は黙認している。

#### 【父母の思い】

父母達は指導員が変わってしまうのが一番、困る…と声を揃えて言う…

学童保育はやはり、第二の家庭として…単にサービスを受けていると考える方々も…指定管理者は変わる事には抵抗はない様だが、指導員も雇用主が変わる為に総入れ替えが行われる事に一番の不安として訴える。

これらは学童保育の成り立ちや委託や指定管理者制度についての理解不足からくる…利用者の思い込みに他ならないが…対市や指定管理者への交渉の前に改めて、利用者全員への基本的な知識と意識統一を求め直す必要があります。

対行政のみならず、新一年生父母達への理解を求めつつ…長期的な取り組みを維持させる事も大切な問題として認識して頂きたい。

一度、開始された制度は中々、戻す事は難しく、長期的な取り組みが余儀なくされるが…如何に取り組みを維持させるか…取り組みの中で始まった指定管理者制度への利用者側として如何に改善させるのか…相反する対応が必要となる。

以上