



令和2年5月26日

春日部市職員措置請求書

春日部市監査委員 様

請求人 春日部市 [REDACTED]

土井 幹夫 (印)

春日部市 [REDACTED]

[REDACTED]

春日部市 [REDACTED]

[REDACTED]

第1 請求の要旨

- 1 春日部市放課後児童クラブ（以下「児童クラブ」）施設は、児童の健全育成と保護者の就労機会確保を目的に設置された、地方自治法第244条第1項に定める「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」である。

この施設には地方自治法第244条の2第3項にもとづく「行政処分」によって平成31年4月1日以降5年間にわたる指定管理者制度が活用され、管理運営が行われている。この指定管理は、春日部市長石川良三氏（以下「春日部市長」）と株式会社トライグループ代表取締役平田友里恵氏（以下「トライ」）による基本協定書及び仕様書等（以下「協定書・仕様書等」）にもとづいて実施され1年を経過した。

2 ところが、この施設の管理運営及び財務会計処理において、行政処分を行った際の定めと異なり、「住民の福祉増進」（前掲法第 244 条第 1 項）を損なう違法及び不当な次の事態が生じており、ただちにその是正を図る必要がある。

(1) この間、この施設の最も重要な役割を果たすべき常勤支援員の配置が協定書・仕様書等どおりに実施されていない事実がある。それは児童の成長発達の支障となるばかりでなく、事故の誘因ともなりかねない、「住民の福祉増進」を損なう事態である。

なお、支援員人件費は指定管理基準価格の「おおむね 92%程度」（こども未来部長答弁：平成 30 年 12 月議会）をも占めるとされている。したがって、常勤支援員人件費という事業の根幹にかかわる財務会計処理にかかわって起きている事態である。そこで念のため補足するが、今回の措置請求の主要な論旨では支援員配置にかかわる国基準、県ガイドラインの水準を論点としてはいない。後述のとおり議会答弁では「すり替え」とも思われる論争が行われているが、本措置請求では指定管理者制度を活用するに際して春日部市が行った「住民の福祉増進」のための指定管理者募集、選定、議会議決と実態の相違、実態と事業モニタリング結果対応策の乖離を論点としていることを補足する。

(2) 児童クラブの指定管理にあたっては、①募集要項（A・B・Cの3ブロックごとの募集であったがトライの一括指定管理となったことから単に「募集要項」とする）、②仕様書、③募集に関する説明・質問への回答などが各応募者に示され、常勤支援員の配置に関わる事項も明示されている。ところが、これと異なる状態が放置されていることは、春日部市の指定管理者決定手続き、他の応募者・応募予定者及び春日部市議会（以下「議会」）議決における公正・公平性を欠くこととなり、施設管理運営及び「契約」に関わる春日部市の信用、議会の信頼をも失墜させる不当な事態である。

(3) これらの事実に対して市民からの抗議、議会質問も行われたが、それに対する春日部市こども未来部長（以下「こども未来部長」）の答弁は、春日部市が示した支援員配置基準や「常勤」支援員の定義を変更するものであり、指定管理施設の根幹を受託者の裁量にゆだねてしまうものである。それは、今後の児童クラブの質の低下と適正な施設管理運営に支障をもたらす不当な事態である。また、常勤支援員配置を示して行政処分を行った指定管理において配置内容を受託者の権限にまで変更する行為は地方自治法第 244 条の 2 の趣旨に反する違法な行為である。

(4) さらに、本件指定管理では、6月・9月・12月・3月の各末の四半期ごとにトライに対して指定管理料の支払いを行うことが指定管理の年度協定書第 2 条に定められている。ただし、それはトライ自らが提案し、議会が議決した常勤支援員配置等を前提とした行政処分にもとづく行為の履行が前提であり、これを達成できない事実があった場合は改善指導行うことが募集要項では「3 管理に当たっての条件」の「(6)指定管理者の業務の継続が困難になった場合における措置に関する事項」（資料 1）に、また、基本協定書では第 31 条（資料 2）に定められている。

ところが、1 年間にわたって四半期ごとの指定管理料の支払いが行われ続けた。その結果、令和元年度分支払額については、出納閉鎖を待たなければ支出額は確定しないものの、前述のとおりのかども未来部長の議会答弁からして、常勤支援員欠員分についても精査されることなく支払いが行われる相当の確実さが予測され、続いて 2 年度目となる令和 2 年度第 1 四半期支払いへと継続されることになる。こうした行為は不当な財務会計処理に他ならない。また、前述の募集要項、基本協定書に則った改善が為されないまま財務会計処理を行う

ことは、地方自治法第 244 条の 2 第 10 項及び 11 項の定めを怠る不当かつ違法な行為である。

- (5) 以上の施設の管理運営及び財務会計処理は、地方自治法第 244 条の 2 第 3 項の「公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるとき」に行政処分として行われる指定管理者制度の趣旨を逸脱した運用が行われていたということであり、違法・不当な行為である。

3 事態の詳細事実は次のとおりである。

- (1) トライは自らが提案した、常勤支援員を最低でも 93 名配置すべきところ、令和元年度においては 1 年間を通じて 60 数名台のみの配置となっており、春日部市を通じた情報開示によるシフト表を措置請求人が分析した「放課後児童クラブ支援員の勤務時間別実態調査結果（2019 年 11 月分）」（以下「勤務時間別調査」：資料 3）によると 64 名と算出されるにとどまっている。
- (2) 本件指定管理に関わる基本協定書によると、春日部市は毎月その事実を把握し、改善を指導し、改善が行われない場合は指定管理の取り消しも含めた対応をしなければならなかった。しかし、適切な対応を怠っていた。（資料 2）
- (3) 児童クラブ事業は、施設環境の課題もさることながら、それぞれの児童の日常を把握し、それぞれの児童の現状に合わせた成長発達援助が求められるものである。したがって支援員の能力・経験・児童との生活時間が極めて重要になる。だからこそ春日部市も「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」（以下「基準条例」）では「素養があり、かつ、適切な訓練を受けた職員～により、心身ともに健やかに育成されることを保障する」と定めている。ところが、常勤支援員が非常勤支援員及びシルバー人材に「置換え」されている。非常勤及びシルバー人材職員個人の努力を否定するものでは

なく貢献は評価すべきである。しかし、本市における児童クラブ事業の創設・発展への市民参加の歴史、今日的な質の向上への課題、指定管理者制度に関わる法の定めと手続き、そして議会議決における質の向上への期待等からみても「置換え」は市民の利益を損なうものに他ならない。

- (4) また、児童クラブを所管するこども未来部長の議会答弁では、国基準等を引き合いにして常勤支援員配置の未達成を正当化し、平成30年度に行われた指定管理手続きにおける春日部市の見解を覆すかの答弁を行っている。

しかし、春日部市は指定管理者の募集手続きで「常勤の支援員を2名以上配置することを前提として」（春日部市放課後児童クラブ（A・B・Cブロック）指定管理者募集の内容等に関する質問及び回答：資料4）求めており、またトライ自身も常勤支援員2名以上配置の積算で事業計画を提案して、議会説明資料（資料5）にもそのことが掲載されていたのであるから、これは保護者市民の利益を損ない、議会が議決に際して期待した公の施設管理及び財務会計処理に反する不当な行為である。

- (5) さらに、こども未来部長は、第1に、平成30年12月春日部市議会定例会では「支援員の確保がより現実的」「支援員の安定的な確保が可能」とトライを選択した根拠を答弁していた。第2に、令和元年6月、9月議会でも数字を挙げて支援員は十分確保できているかの答弁もしていた。しかし、実態は前述のとおりであった。しかも、令和元年9月議会では、第3に、春日部市が指定管理に際して示した配置基準を、国や県基準に「すり替える」答弁をしていた。第4に、「常勤」の概念を指定管理者の裁量にゆだねて、非常勤やシルバー人材への「置換え」まで自由化する答弁を行っていた。このことは、春日部市長とトライが締結した基本協定書等の趣旨を逸脱して後退させ、加えてトライが常勤支援員確保を怠っている事実を糊塗する不当な行為に他ならない。

第2 勧告を求める事項

以上のことから、児童クラブ施設の管理運営及び財務会計処理の適正化を図るべく、春日部市長及びこども未来部長に次のことを勧告するように求める。

1 春日部市長は、児童クラブの指定管理に関する協定書・仕様書等の定め及び指定管理者決定に際してトライ自らが提案した常勤支援員の配置を、期限を定めて実施するように厳格に指導し、実行させること。

2 春日部市長は、上記が履行できない期間中のトライへの指定管理料の支払いは、常勤支援員の配置実態を精査して履行されている限度にとどめること。

令和元年度の指定管理料の支払いは、常勤支援員の配置実態を精査して行い、結果を議会と父母会連絡会にも開示して、管理運営と財務会計処理にかかわる信頼を確保すること。

3 トライが、定められた期限内に改善が実行できない場合、春日部市は基本協定書の定めにもとづき、準備期間を定めて指定管理の取り消しを行うこと。

4 上記の場合、児童クラブ事業の実施者である春日部市が、直接に、責任をもって、一括管理によって、施設管理運営及び財務会計処理の安定性・継続性を確保すること。

5 こども未来部長は、児童クラブ施設の管理運営を適法・適正に行うため、議会答弁を、協定書・仕様書等の定めと指定管理者決定に至る経緯にもとづくものに修正すること。

第3 請求の理由

- 1 児童クラブの施設は春日部市放課後児童クラブ条例によって設置され、その施設管理運営及び事業は同条例第12条によりトライが指定管理を受けているとはいえ、実施責任は春日部市長にあり、事務分掌はこども未来部長が担っている。そこで、春日部市長及びこども未来部長の行為に対して措置請求を行う。
- 2 児童クラブ施設は、春日部市内に40支援単位あり、平成31年4月から令和2年3月31日までの間を初年度として、指定管理者制度によりトライによって管理運営が行われてきた。そして、現在も令和6年3月31日までの5年間の指定管理期間の2年目に入っている。
- 3 児童クラブにおける常勤支援員については、日々の入室実態を把握している保護者市民、支援員からも春日部市の説明どおりに配置されていないことが指摘され続けてきた。そこで、トライの平成31年11月のシフト表から、1か月間に何時間勤務しているスタッフが何人いるのかを集計し、ヒストグラム化した（資料3）。

この結果から、第1に、トライのスタッフの1か月の勤務時間は150時間前後グループと80時間未満のグループに明確に分かれていることが判る。ここから常識的には常勤と非常勤の区分が明らかであり、この月の場合の常勤支援員は64名ないし67名である。通常の勤務時間の半分程度を勤務する者を「常勤」と解釈するなどという定義は募集要項提示に始まる指定管理者決定のプロセスで示された事実はない。

第2に、トライは「春日部市放課後児童クラブ支援員就業規則」（以下「トライ就業規則」）の第29条においてスタッフの「始業・終業時間」を、学校授業

日においては6時間15分、会議・研修日8時間、短縮授業日等6時間45分、土曜日8時間と定めており、11月において基準となる労働時間は148.25時間ないし156.25時間（差は土曜日出勤回数が異なるため）である。したがって、百歩譲って、こども未来部長の説明による常勤か非常勤かの判断をトライ就業規則に委ねるとしても常勤支援員は64名となり欠員は29名である。

4 平成30年6月に指定管理者の募集に際して示された「指定管理者の業務に関する仕様書」の「8職員の採用・配置について」の「(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（資料6）」では基準条例を最低基準としながらも、「支援の単位ごとに常勤支援員を必ず2人以上配置すること」「なお、支援の単位が51人から70人の場合は～～常勤支援員1人以上を加配すること」となっている。しかし、現在の常勤支援員の配置は上記のとおりこの要件を満たしていない。

4-2) このことは、募集要項（施設設置の目的・役割には「児童の健全な育成を図ることを目的とします」と書かれてある）にもとづいて実施された「指定管理者募集の内容等に関する質問及び回答（資料4）」でも次のとおり示されている。つまり、春日部市の求めは「常勤」の配置であった。

(1) 質問番号49では、「開室時間内は必ず必要な数の常勤支援員を配置してください。1日の中で、数時間でも支援員が勤務していればよいということではありません」とあるとおり「常勤」を求めた募集と（公正であるべく）選定作業が行われている。

(2) 質問番号 82 では、「常勤の支援員を 2 名以上配置することを前提としており、常勤支援員 1 名（＋常勤支援員以外 1 名）の運用は予定しておりません」と回答している。

以上のことから「常勤支援員」による児童クラブの管理・運営が応募の前提条件となっており、トライがこれを怠り、春日部市が募集要項を根拠にした適正な運営を行えなかったことは事実である。

なお、改善指導を行ってきたとしても、募集要項（結果的に基本協定書と同様）に反するまま不当な施設管理運営及び財務会計処理が行われてきたことになる。

5 指定管理者制度では応募者が自らをアピールするために事業計画を提出し、本件でも選定に際してプレゼンテーションが行われた。ここでトライは常勤支援員の配置を次のとおり提案したことが地方自治法第 244 条の 2 第 6 項の定めにもとづいて行われた平成 30 年 12 月議会の議案第 104 号から 106 号の説明資料 2（資料 5）に明記されている。以下は、A・B・Cブロックの集計である。

| 区 分 | 支援員（常勤） | 支援員（非常勤） |
|-------|---------|----------|
| Aブロック | 35人 | 23人 |
| Bブロック | 28人 | 14人 |
| Cブロック | 30人 | 21人 |
| 合 計 | 93人 | 58人 |

このとおり、トライが提出した事業計画における常勤支援員の配置は 93 人であり、措置請求人の調査との差は 29 人にもなり、トライ自らの計画の 7 割にも満たない常勤支援員配置の実態にある。

なお、その分を非常勤支援員・シルバー人材で対応していると言わんばかりのこども未来部長の議会説明もあるが、それは次の事からも不当な施設管理運営及び財務会計処理の事態を表明していることに他ならない。

5-2) 言うまでもなく、児童クラブ事業は放課後から閉室までの児童が在室している時間のみを事業内容にしたものではない。

家庭的状況を保持したもとの、それぞれの子ども達の成長発達を保障し、集団での保育の中で発生する様々な事象（ケンカ、ケガ、発熱、いじめ等々）にも対処することが求められている。さらに、行政の事業課題としては、今日の社会的要請にもなっている、虐待・貧困・育児放棄、等に加えてアレルギー、障害（可能性も含め）、言語・宗教などにも対応することが求められている。

その対応のためには、放課後から閉室時間以外に支援員の情報共有と様々な事態への対処策の合意形成、課題対応が求められる。もちろん、施設的环境整備や父母・施設管理者等との事務的業務も加わることになる。

だからこそ基準条例が謳うところの「素養があり、かつ、適切な訓練を受けた職員」による、放課後から閉室時間という子ども達の在室する時間以外にも勤務する、すなわち「常勤」支援員により「心身ともに健やかに育成されることを保障する」ことを春日部市が定めていることに他ならない。

5-3) そのうえで、募集に際してトライはプレゼンテーションにおいて「春日部市及び隣接市で、保育士、社会福祉士及び教員免許所有者等の有資格者を含む1,476人の登録者があり、職員の安定的な確保が可能」などと「サービス向上策」として提案していることが、前記12月議会議案資料2（資料5）に明記されている。

したがって、トライに自らの提案どおり常勤支援員 93 人の配置を指導し、実現を図ることは、①公正、適法な指定管理者制度による公の施設管理の視点、②「協定はイコール契約に近いもの」（前記 12 月議会厚生福祉委員会におけるこども未来部次長（保育課長）の説明）という認識に立てば施設管理運営及び財務会計処理で「契約」違反が継続しているという視点、③何よりも上記の「5－2」で述べた、子ども達への責任、保護者市民への責任の視点、④議決を行った議会の市民に対する信用保持という視点に立てば、不可欠の行為であった。しかし、それらは実行されていない。

5－4）とりわけ指定管理議案の議決を求めた前記 12 月議会では春日部市長、こども未来部長、こども未来部次長（保育課長）から次の答弁があったことを指摘しておく。

(1) こども未来部長

- 指定管理者候補者の選定に当たりましては、支援員確保の方策や配置案を重視し、事業計画や提案内容、応募団体の経営状況等も含めまして審査を行い、現在の放課後児童クラブの保育の継続性を確保し、その上でさらにサービスの向上を図ることができ、より安定した運営が可能である団体をブロックごとに選定いたしました。その結果、株式会社トライグループは、支援員の確保がより現実的であり、実施事業やサービス向上のための方策や管理執行体制にすぐれていたことから、3ブロック全ての指定管理者候補者として選定したものでございます。（資料 7）
- 支援員の人材確保についてでございますが、株式会社トライグループは、全国で約 13 万人の人材登録があり、そのうち本市及び隣接地におきまし

て、保育士、社会福祉士等の有資格者 1,500 人ほどの登録者がございますので、支援員の安定的な確保が可能であると考えております。

- 次に、常勤支援員の確保についてでございますが～～トライの 93 人という支援員の関係ですが、これは特別支援児の分を除いている人数でございます。す。（資料 7）

(2) こども未来部次長（保育課長）

- 募集要項上では特別支援児童の入室クラブについては支援員というふうに明確に記載されております。市が常勤の支援員として求めているのは定員に応じて配置する 93 名ということになります。（資料 8）

(3) 春日部市長

- 今回の指定管理者候補者については、他市で十分な実績、評価があると認識しております。放課後児童クラブの安定した運営には、教育環境の維持が不可欠であり、そのために新たな指定管理者に対して積極的に働きかけてまいります。（資料 9）

なお、同議会の答弁では前期の指定管理者であった（社福）春日部市社会福祉協議会（以下「春日部社協」）においては常勤支援員が 71 名配置（当時は現在よりも 1 支援単位少ない 39 支援単位で）されていたとの答弁もあり、常勤支援員配置についてはむしろ後退しているのが事実となる。

- 6 常勤支援員配置の要望は、保護者市民からも春日部市に対して再三伝えられていた。にもかかわらず、次のとおりその実行をむしろ怠る不当な行為もあった。これは、市民の財産である公の施設の適正な管理運営を怠る行為である。

(1) 父母会有志は、「放課後児童クラブ常勤支援員の欠員に対する抗議文」を春日部市に提出した（2019年8月2日付け；資料10）。しかし、こども未来部長は改善にむけた説明をするどころか「7月現在における支援員の配置状況でございますが、常勤支援員93人、補助員76人、その他の職員47人の合計216人となっております」（令和元年9月議会一般質問答弁）と、93名の常勤支援員が配置されているかの答弁をしている。しかし、これは事実と反するものである。

(2) そのうえで、答弁趣旨は、①国基準、県ガイドラインを引き合いにして、常勤が1名配置されていれば基準を満たしており、他の1名は補助員でも構わない、②前期の指定管理者であった春日部社協時代よりも「全体の職員数は58人増加」、③有資格者は「51人増加」などと論点をすり替えた答弁を行っている。（資料11）

このことは、第1に、父母会有志が求める指定管理条件に反し、春日部市が指定管理者の募集作業から議会議決に至る過程で示した指定管理条件さえ満たしていなくても、基本協定には反しないと見る見解であり不当である。

第2に、常勤支援員を採用せず非常勤が増えたことやシルバー人材の業務の内容にも踏み込まず、「数の議論」をしても児童クラブの質の向上、安定的運営を求める父母会有志の求める要望はもちろんのこと基本協定の履行が担保されているとの証明にはならない。

第3に、有資格支援員増加は春日部社協が平成30年10月と平成31年1月に無資格支援員の駆け込み研修受講を行い、その支援員の雇用がトライに引き継がれたことも反映しており、それが常勤支援員の配置を怠っているトライを弁護できる根拠にはなり得ない。

(3) むしろ、この議会答弁では父母会有志の抗議に対して「何もしていないわけではなく、こういった抗議文をいただく前からモニタリングという形でトライとはお話し合いをさせていただいております」とか「議員から強く求められる以前に、私どものほうはきちんと調査を重ねております」と述べており（資料 1 1）、1 年以上にわたって常勤支援員配置が怠られていることを知りながら適切な施設管理運営をしてこなかったことを述べているに過ぎない。それは、後述のとおり地方自治法第 244 条の 2 の公の施設の指定管理の趣旨違反を公言しているに過ぎないものである。

(4) また、父母会有志による抗議文に関連して、令和元年 9 月議会一般質問答弁では「常勤とは、事業者が定めた勤務時間の全てを勤務している者というふうな位置づけでございますので、トライのほうは、こういう人たちを常勤支援員とするというふうになった場合は、それを常勤支援員というふうに捉える」とも答弁している。（資料 1 1）そうならば前述のとおりトライ就業規則は周知の文書であり、常勤の定義は明確になっているはずである。にもかかわらず、トライ就業規則を知っていて改善を実施させなければ協定書・仕様書等違反の容認であり、知らなければ調査不備の怠慢である。

(5) さらに、同議会答弁では「トライのほうは、こういう人たちを常勤支援員とするというふうになった場合は、それを常勤支援員というふうに捉えるというふうに国及び埼玉県の指針、ガイドラインのほうでは記載がされております」とも答弁している。（資料 1 1）

このことは、本件指定管理の基本にあり、議会の議決判断にもかかわった仕様書の内容について、トライの都合でいくらでも変更することを可能とする見解であり、施設管理運営にかかわる不当な見解である。

仮に募集要項、仕様書、協定書等に示されている事項を指定管理者が勝手な解釈で変更できるとなれば、地方自治法第 244 条に定める「公の施設」の設置の目的である「住民の福祉を増進」が損なわれかねない事態となる。

それは、地方自治法第 244 条の 2 第 3 項の指定管理者制度を採用できる要件である「公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより～～（指定管理者）に、当該公の施設の管理を行わせることができる」という指定管理者制度の根本を揺るがし、議会の権限をも空洞化させる行為にほかならない。

以上、「2 勧告を求める事項」で述べた措置を求め、地方自治法第 242 条第 1 項の規定により、別紙のとおり事実証明書を添えて措置を請求する。

別 紙

事 実 証 明 書

- 資料 1 春日部市放課後児童クラブ指定管理者募集要項（抜粋）
- 資料 2 春日部市放課後児童クラブの管理に関する基本協定書（抜粋）
- 資料 3 放課後児童クラブ支援員勤務時間別実態調査結果
- 資料 4 春日部市放課後児童クラブ（A・B・Cブロック）指定管理者募集の内容等に関する質問及び回答（抜粋）
- 資料 5 平成 30 年 12 月議会 議案第 104 号～106 号 参考資料 指定管理者の指定について（抜粋）
- 資料 6 指定管理者の業務に関する仕様書（抜粋）
- 資料 7 春日部市議会会議録（抜粋）（平成 30 年 12 月春日部市議会定例会）
- 資料 8 春日部市議会会議録（抜粋）（平成 30 年 11 月 30 日厚生福祉委員会）
- 資料 9 春日部市議会会議録（抜粋）（平成 30 年 12 月春日部市議会定例会）
- 資料 10 父母会有志による抗議文
- 資料 11 春日部市議会会議録（抜粋）（令和元年 9 月春日部市議会定例会）