

学童保育の指定管理者制度の導入と課題  
—保護者の理解が得られる管理者の変更過程の検討—

A Study on the Introduction and Issues of the Designated Administrator System  
in After-School Care: Viewpoint of Parents' Understanding

甲賀 崇史・青山 有希

要旨

The purpose of this study was to explore the way of the designated administrator system in after school care. We employed quantitative and qualitative questionnaire survey for parents on their idea in introduction and issues. Quantitative data revealed that both positive and negative parents to designated administrator system got anxious about changing administrator, especially staff turned over. Qualitative data suggest a high expectation of conducting opinion hearing from parents and children and reflecting properly in administrator selection, modifying date and procedures to disseminate the information about changing administrator, explaining about child's life of consistency, and getting plenty of the handover way and period.

キーワード : **after school care**    **designated administrator system**    **parents**

1. 問題の所在と目的

近年、「公の施設」の管理運営に、指定管理者制度が導入されている。指定管理者制度は、2003年の地方自治法の一部改正により、「多様化する住民ニーズに効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的として作られた制度」である。「公の施設」の一つである学童保育所も、同法の改正を受け、従来の管理委託制度に代えて、指定管理者制度を導入する自治体が全国的に増加している。

指定管理者制度は、事業者の定期的な見直しを義務づけることで、特定の事業者の独占的な施設管理の受託を避けるものである。民間に市場を開放して、事業者を幅広く公募し、民間事業者等の経営手法を活用することで、利用者のニーズに対応したサービスの提供が期待できる。市場原理を活用し、民間事業者等のノウハウを生かして住民の満足度を高めようとする同制度は、住民サービスの向上を図るだけでなく、多くの自治体が直面している厳しい財政運営の観点からも有効な手段といえる。

一方で、指定管理者制度は定期的な選定が強制的に行われるため、特定の事業者によって継続的に管理が行われる保障が無い。市場メカニズムを前提とした同制度は、原理的に施設の継続性や安定性が損なわれる可能性を孕むといえる。それゆえ、施設ごとに指定管理者制度の導入の妥当性について、十分に検討されることが必要である。

学童保育事業は、子どもたちの安全で安心な生活を保障することを目的としている。また、学童保育所では、放課後等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

にすることが求められている(厚生労働省, 2015)。したがって、「公の施設」の中でも、自転車駐輪場や体育館、図書館などの施設管理業務を目的とした施設とは性格が異なるものである。こうした事情を受けて、学童保育所については、指定管理者の交代を予定している指定管理者制度が馴染まない可能性や(財団法人地方自治総合研究所, 2008)、指定管理者制度の導入により保育の質や特性の保障にかかわる課題が生じる可能性が指摘されている(開田, 2018)。指定管理者制度の学童保育所への導入が全国的に進められている現在、学童保育所における指定管理者制度の在り方を検討することは、意義のある主題と考える。

本研究では、X市を対象に質問紙調査を行う。本研究の目的を論ずるに先立ち、調査対象の事例であるX市の指定管理者制度の概要と経過を述べておく。

まず、概要について、X市のホームページでは、指定管理者制度について「公の施設の管理運営については、地方自治法の改正(平成15年9月2日施行)によって、民間事業者も含めた幅広い団体なども指定を受けることで、管理運営ができるようになった」とし、指定管理者制度の目的として「多様化する住民ニーズに、より効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の削減等を図ること」と明記されている。また、指定管理者の選定方法については「原則として公募し、その中から選定すること」とされ、選定方法は「施設ごとに指定管理者選定委員において審議し、指定管理者の候補者を選定」することが示されている。なお、同市の選定方針の詳細は「指定管理者制度の導入及び運用に関するガイドライン」に記載されている。

次に経過であるが、上記の概要に基づいて、学童保育所の指定管理者選定委員が市職員4名、公認会計士1名、司法書士1名、有識者2名の計8名で構成され、2017年7月に指定管理者の選定が実施された。また、2017年9月にX市議会に指定管理者の指定議案が提出され、保護者に指定管理者の選定結果が周知された。その後の経過としては、2017年11月に指定管理者変更に関する保護者説明会の開催、2017年11月下旬から12月上旬に2018年度の入所申請、そして2018年2月に新指定管理者が行う入所説明会の開催、という流れであった。2018年4月時点において、31の全ての市立の学童保育所が対象となり、指定管理者が変更された学童保育所は12施設まで増加している。

以上のX市の指定管理者制度の概要と経過を踏まえ、本研究では、2つの研究の目的を設定する。

第一に、調査1として、保護者が指定管理者の変更をどのように捉えているか明らかにする。指定管理者制度の導入のガイドライン(厚生労働省, 2015)では「保護者の理解が得られるように努める必要がある」ことが明記されている。特に、指定管理者が入れ替わる前後は、子どもの生活に直接影響してくる時期である。そこで本研究では、2018年4月に指定管理者制度が導入される直前の3月下旬に、保護者の指定管理者制度の捉え方を調査する<sup>\*1</sup>。

第二に、調査2として指定管理者制度および指定管理者の変更について、調査1の結果を踏まえ個々の保護者が特に課題と考えていることを調査する。先に論じたように、指定管理者制度は、理念的には住民サービスの向上に資するものであるが、学童保育のために限定して作られた制度ではなく、改善に向けて保護者による課題の洗い出しが必要と考えられる。調査2では、質問紙調査の保護者による記述のうち、課題に関わる内容を抽出して整理する。

本研究は、X市を対象とした事例研究である。したがって、指定管理者制度の導入に対する保護者の捉え方を一般化するものではないが、同制度の課題と今後の方向性を検討する上では、

有用な知見が得られると考える。

## 2. 方法

2018年3月下旬に、X市の学童保育所を利用する保護者に質問紙を配布した。対象は5施設で、配布および回収は指定管理者変更前の指導員を通して行われた。基礎情報として回答者の続柄、学童保育の利用歴、子どもの学年を訊ねたのち、2つの調査を行った。

調査1では、保護者が指定管理者制度及び指定管理者の変更をどのように捉えているかについて、量的に把握することを目的とした。質問紙は、左端を0(全くそう思わない)、右端を10(とてもそう思う)とした数直線上に○を付けてもらう量的調査を実施した。通常の段階評価法よりも、件数を多くした理由は、本研究が管理者変更に対する保護者の理解を量的に把握することを試みた初の研究であり、回答結果の予想ができなかったからです。通常よりも件数を多く設定することで、保護者の評定の小さな特徴も捉えやすくなる利点があると考えたからである。

質問項目は、①現在(指定管理者変更前)の運営に満足しているか、②指定管理者の変更に不安を感じているか、③指定管理者の変更を前向きに捉えているか、④指定管理者の変更を理解は示しているか、⑤指定管理者の変更に伴い保育方針・内容・行事が変わることは不安か、⑥指定管理者の変更に伴い指導員が変わることは不安か、⑦指定管理者の変更は子どもの最善の利益につながると考えるか、の7項目で構成した。なお、質問項目③の「前向き」はやや曖昧な表現であるが、本研究では「前向き」の意味を、指定管理者変更の良い面を積極的に捉えようとするかと理解して、これに対する保護者の考えについて把握することを意図している。

調査2は、指定管理者及び指定管理者制度について自由記述で答えてもらう形式にした。ただし、指定管理者制度の課題を書くように誘導することを避けるため、質問項目に「課題」という表記は使用せず、「指定管理者制度および指定管理者の変更について、保護者としての考えがあれば記入してください」という表現を用いた。収集されたデータは、指定管理者制度の課題や改善点、提案が書かれている回答を分析の対象とした。分析手続きとしては、まず、指定管理者制度の流れを「(i)選定委員会の設置から管理者の指定」、「(ii)保護者説明会から新指定管理者入所説明会まで」、「(iii)指管理者の変更」の3つの時期に分類した。次に、記述データを対応する時期に振り分けた。最後に、時期ごとに類似した回答をまとめて、ラベルをつけた。こうしたデータの抽出および分析手続きを採用した理由は、指定管理者制度の時間的な流れに課題と改善策を位置付けて考察することを重視したためである。

## 3. 結果と考察

### 3-1. 調査1

最終的に回収されたのは295世帯中84世帯(回収率28.5%)であった。まず、調査1の質問項目について、単純集計により回答の分布を得た。質問項目ごとの評定値の度数と回答数の合計をTable1に示した。「①現在(指定管理者変更前)の運営に満足しているか」では、多くの保護者が、変更前の指定管理者に満足していたことが示された( $Mdn=8$ )。一方「②指定管理者の変更に不安を感じているか」では、多くの保護者が、指定管理者の変更に不安を感じていることが明らかになった( $Mdn=8.5$ )。それに対して、「③指定管理者の変更を前向きに捉えているか」では、指定管理者変更の良い面を積極的に捉えようとしているかについて、どちらとも言

Table1 質問項目ごとの評定値の度数と回答数の合計

質問項目	評定値											合計
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
①	0	0	0	0	1	7	4	12	20	14	26	84
②	1	1	1	3	0	13	6	8	9	9	33	84
③	9	7	9	8	1	31	5	5	6	0	3	84
④	18	12	6	7	10	23	3	3	0	1	0	83
⑤	2	0	0	1	2	13	7	10	11	7	31	84
⑥	2	0	0	1	1	3	8	11	9	6	43	84
⑦	24	9	13	6	5	21	2	0	2	1	1	84

えない、もしくは積極的に捉えている保護者と消極的に捉えている保護者の両方がいることが伺えた ( $Mdn=5$ )。但し、「④指定管理者の変更に理解は示しているか」では、保護者は指定管理者変更に、必ずしも理解を示していない結果が得られた ( $Mdn=3$ )。何が保護者の不安に関係しているのか、という観点から①と②および②と④との相関を検討した。その結果、旧法人（現指定管理者）に対する満足度が高い保護者と、管理者変更への不安が高い保護者の間に高い正の相関が認められた ( $r=.96$ )。一方で、管理者変更に対する不安が高い保護者と、管理者変更に対する理解が高い保護者との間に高い正の相関が認められた ( $r=.97$ )。

「⑤指定管理者の変更に伴い保育方針・内容・行事が変わることは不安か」、「⑥指定管理者の変更に伴い指導員が変わることは不安か」では、指定管理者変更により、保護者は保育方針・内容・行事が変わることが不安で ( $Mdn=8$ )、かつ指導員が変わることも不安 ( $Mdn=10$ ) であることが示された。保護者が強い不安を感じていることを本研究で得られたデータから検討する目的で、⑤と⑥の中央値を比較した。その結果、指定管理者の変更に伴い指導員が変わることの方が、変更に伴い保育方針・内容・行事が変わることよりも有意に不安であることが確認された ( $U=2094, p = .038$ )。

最後に「⑦指定管理者の変更は子どもの最善の利益につながると考えるか」では、多くの保護者が指定管理者の変更は「子どもの最善の利益」には必ずしもつながらないと考えていることが読み取れた ( $Mdn=2$ )。

### 3-2. 調査2

回収された84世帯のうち、無記入および「特になし」といった回答を除いた回答数は49であった。調査1の結果から、子どもへの影響を最小限に抑え、保護者の理解を高める制度の運用と引き継ぎを可能にする、具体的な方策を求められている可能性が示された。そこで、指定管理者の運用と引き継ぎの在り方について、提案できることは何かを探る観点から、指定管理者変更の流れにデータを分類して検討を行った。

まず、選定委員会の設置から指定管理者の指定までの期間では、「選定制度の改善」と「制度の柔軟な運用」を求める記述がみられた。まとめと記述例をTable2に示した。

Table2 選定委員会の設置から指定管理者の指定までの期間に関わる記述

選定制度の改善
保護者と子どもを対象にヒアリングを行い、選定に反映させること
ex. 「…保護者の意見なしに市によって決められてしまったことが残念です。子供の意見も聞いてあげて欲しかったです」
制度の柔軟な運用
選定実施期間の見直し
ex. 「…3年ごとにコロコロ変わる制度は、保護者、子どもからしてみれば不安でしかない」
利用者の満足度に基づく選定の免除
ex. 事業者に大きな落ち度がないのに、変更になるのは、利用者としては、あまりしてほしくない」

選定制度の改善では、保護者と子どもを対象にヒアリングを行い、選定に反映させることが指摘されていた。指定管理者制度の導入時点において、X市の指定管理者制度の導入及び運用に関するガイドライン(X市, 2017)によれば、選定委員は市の職員が4名、外部が4名で構成されている。また、審査における保護者の評価の配点比は2.2%である。今後、学童保育所の利用者である保護者と子どもを選定委員に登用したり、保護者の評価の配点比を修正したりする必要性が伺えた。

制度の柔軟な運用は、選定実施期間の見直しと、利用者の満足度に基づく選定の免除に集約された。X市では、今回の指定期間が3年に定められている。保育の方針や方法、指導員が3年ごとに変わり得ることは、保護者にとって不安であり、指定期間を長くしたり、問題がない場合は指定期間を超えて継続的に指定されたりといった、指定管理者制度の柔軟な運用を希望していることが読み取れた。

次に、保護者説明会から新指定管理者入所説明会までの期間では、「説明会の周知方法・開催時期の見直し」と「継続性の保障と改善点事項の説明」を求める記述がみられた。まとめと記述例をTable3に示した。

説明会の周知方法・開催時期の見直しでは、アナウンスの方法の見直しと、新管理者が運営方針を説明する時期の見直しが指摘されていた。新管理者が決定するまで、学童保育所に指定

Table3 保護者説明会から新指定管理者入所説明会までの期間に関わる記述

説明会の周知方法・開催時期の見直し
アナウンスの方法の見直し
ex. 「事前アナウンスなど、市としての取り組み方にも問題があったと思います」
新管理者が運営方針を説明する時期の見直し
ex. 「…変更となった場合の保護者への様々な説明がそもそも遅い」
継続性の保障の説明
ex. 「現在の指導員の方々が、とても子どもに寄り添って保育してくださっているので、同じ質はどうしても求めてしまう」
ex. 「今までと同様に子どもに寄り添った形で見てくれれば問題ないと思うが、わからないので不安を感じる」

管理者制度が導入されることを知らない保護者もいたため、市による制度導入の周知の方法を見直す必要性が伺えた。また、新管理者が運営方針を説明する時期では、本研究の X 市のケースでは 2 月に新管理者の説明が行われていた。入所申請が、11 月下旬であることを踏まえると、この時期までには、新管理者が保護者を対象に保育の方針や内容を説明する機会が必要であると考えられる。

これに関連して、継続性の保障と改善点事項の説明では、旧管理者が提供するサービスを保持することが指摘された。保護者は、管理者の変更が子どもに影響を与えることを懸念していると伺える。新管理者が保護者に向けて説明を行う際は、子どもへの影響を最小限にすることを伝えることが望ましく、またそうした配慮に努めることが望ましいと考えられる。一方で、保育をより充実させるために、旧管理者の内容や方法を変更する場合は、変えることで子どもと保護者にどのような利益があるかについて、新管理者が説明会を行う時期に、明確に示すことが重要といえる。

最後に、指定管理者が実際に変更する時期では、「引き継ぎ期間、方法の見直し」と「管理者制度の計画的導入」についての回答が見られた。まとめと記述例を Table 4 に示した。

本研究の X 市のケースでは、管理者の公募、選定、引き継ぎまでを 1 年間で行われたが、新しい制度の導入には、期間に余裕をもたせた方が良かったのではないかという記述がみられた。また、これに関連して、指導員と設備を少しずつ入れ替える配慮が必要との指摘があった。特に、それぞれの学童に独自の遊び方や決まり事、小さな行事などが、適切に引き継がれる必要がある。

Table4 指定管理者の変更の期間に関わる記述

引き継ぎ期間、方法の見直し
ex. 「…完全に入れ替えだった場合、全ての関係を一からやりなおすのは大変だと思います」
管理者制度の計画的導入
ex. 「…1年間で事業者の公募、選定、引き継ぎを行うのは無理がある」

#### 4. 総合考察

本研究では、学童保育所における指定管理者制度の在り方を検討する目的で、X 市の保護者を対象に、2 つの調査を行なった。回収率が 28.5%と低いため、回答者に偏りが生じている可能性を踏まえて考察を行う。

調査 1 では、保護者が指定管理者の変更をどのように捉えているか量的に検討した。X 市のように、変更前の指定管理者に満足していた場合、指定管理者制度に理解を示している保護者も含めて、指定管理者の変更に不安を感じる保護者がいることが読み取れた。また、保護者が感じている不安には、少なくとも指導員が変わることの不安および保育方針・内容・行事が変わることに対し、強い不安を抱いていることが示唆された。

調査 2 は、選定委員会の設置から指定管理者の変更までの時期を 3 つに分けて検討した。指摘された課題と改善策について、以下のように整理された。

まず、(i)選定委員会の設置から指定管理者の指定まででは、選定委員に保護者(子ども)を起用し保護者点の配点比を高めること、および選定の指定管理期間の見直しあるいは免除が指

摘された。先行研究で指摘されているように、学童保育所は施設の目的の特性上、指定管理者制度をそのまま適用しても馴染まない可能性がある。今後、指定管理者制度を柔軟に運用するなどの検討の必要性が示唆された。

次に、(ii)保護者説明会から新指定管理者入所説明会まででは、アナウンスの方法と、新管理者の説明時期を早めること、そして旧管理者のサービスを保障することが指摘された。市による制度導入の周知方法を工夫するとともに、保護者が入所申請を行う前の10月頃には新管理者の説明会が催されるように、選定の年間計画を前倒しにすることが検討されるのが望ましいと考えられる。また、旧管理者のサービスの継続性については、内容や方法だけでなく、学童保育所の質とは何か、子どもの最善の利益とは何かといった理念を新旧の指導員間で共有することが、管理者の変更に関わらずサービスの質が保障され、さらに高めていく上で重要な視点といえよう。

最後に、(ii)指管理者の変更では、引き継ぎ期間の改善と期間の延長が指摘された。引き継ぎの期間を延長して、新しい管理者の全ての指導員が、旧管理者の指導員と引き継ぎを行う時間を作ることや、旧管理者が運営している時に、新管理者の指導員が観察、参加する機会を、より長く確保することが大切であると考えられる。

また、これに関連して、指導員と設備を少しずつ入れ替える配慮が必要との指摘があった。特に、それぞれの学童に独自の遊び方や決まり事、小さな行事などが、適切に引き継がれる必要がある。そのためには、新管理者の全ての指導員が、旧管理者の指導員と引き継ぎを行う時間を作ることや、旧管理者が運営している時期に、新管理者の指導員が観察、参加する機会を、より長く確保することが大切であると考えられる。

先に論じたように、指定管理者制度に理解を示している保護者は、管理者が変わることには大きな不安を感じている。とりわけ本研究の対象のように、旧管理者の運営に対する満足が高い場合は、保護者の意見の汲み取りと十分な説明、および保育方針・内容・行事の丁寧な引き継ぎが、指導員の変更による不安を補う上でも、極めて重要であることが推察される。

保護者が抱く不安の背景には、指定管理者制度が育成支援の継続性と子どもへの影響に対する懸念があることと推察される。すでに、指定管理者制度が開始されている現在、子どもへの影響を最小限に抑え、方策の提案においては、保護者の声を反映させることは不可欠な要素といえる。

## 5. 本研究の限界と今後の課題

最後に、本研究の限界と今後の課題を述べておく。

第一に、調査地域の課題である。本研究はX市の対象にした事例の検討である。X市では、旧管理者の運営に対する満足度が高く、こうした特性が、管理者の変更に伴う不安の増加に関係していると考えられる。今後、条件が異なる自治体で調査を重ねることで、地域の特性や条件を考慮した学童保育所の指定管理者制度の導入について議論することが可能になるだろう。

第二に、調査対象と調査方法の課題である。本研究は保護者を対象に質問紙調査を行った。今後は、新旧の学童保育所の指導員や、学童保育所を利用する主体である子どもを対象に調査を行い、学童保育所における指定管理者制度の在り方について、多面的に検討する必要がある。特に、追調査に先立ち、本研究の結果を保護者に丁寧に返して還元することにより、本研究の課題である回収率を高める努力が不可欠である。

また、調査方法において、本研究では質問紙調査を採用したが、今後は聞き取り調査を行うなどして、管理者変更に対する保護者の捉え方を深めていくことが課題である。加えて、調査内容として、遊びや生活といった、法制度に位置づけられた目的や役割を基準とした調査項目を盛り込む必要もあるだろう。

第三に、調査時期の課題である。本研究は、指定管理者が変更する直前に調査を行った。時期の特性上、課題の記述が多くみられたが、管理者が代わり新たな運営が始まることにより、指定管理者制度の導入による利点もみえてくると考えられる。新管理者の運営が安定した時期の調査結果を加えることにより、学童保育所における指定管理者制度の在り方に有用な知見が得られると考える。

※1 厳密には、既に制度自体は導入されていたが、審査が実施されたことにより、大幅な変更が生じた。

## 6. 引用文献

厚生労働省（2015）.放課後児童クラブ運営指針

<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdou-happyou-11906000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Ikuseika-nkyouka/0000080763.pdf>(2018年10月30日)

開田有希（2018）.放課後児童クラブの指定管理者変更に伴う保護者への心理的影響～X市の指定管理者制度をもとに～.学童保育,8,87-96.

財団法人地方自治総合研究所（2008）. 指定管理者制度の現状と今後の課題

[http://www.jichisoken.jp/archive/shitei\\_genjo.pdf](http://www.jichisoken.jp/archive/shitei_genjo.pdf)（2018年10月30日）

X市（2017）指定管理者制度の導入及び運用に関するガイドライン（改訂第8版）

<https://www.city.tokorozawa.saitama.jp/shiseijoho/jigyo/shiteikanri/about.files/guideline8.pdf>(2018年10月30日)

<付記>本研究は、第9回日本学童保育学会研究大会の研究報告を加筆・修正したものです。