

長野市放課後子ども総合プラン事業の  
運営体制の在り方検討小委員会  
最終報告書（案）



令和4年2月

## 1 長野市放課後子ども総合プラン事業の運営体制の在り方検討小委員会について

長野市放課後子ども総合プラン事業の運営体制の在り方検討小委員会（以下、「小委員会」という。）は、令和3年5月21日に開催された長野市の附属機関である長野市放課後子ども総合プラン推進委員会（以下、「推進委員会」という。）において、推進委員会の下部組織として設置することが決定されました。小委員会の任務は、放課後子ども総合プラン事業の運営体制に関することとされ、推進委員会の4名と外部の専門委員6名の計10名により議論を重ねてまいりました。

ここでは、これまでの5回の議論により検討された内容等について最終報告を行うものです。

## 2 運営体制を検討する背景

### (1) 放課後子ども総合プラン事業の概要

平成20年度からスタートした長野市の放課後子ども総合プランの特長として、厚生労働省が所管する放課後児童健全育成事業と文部科学省が所管する放課後子供教室を一体の事業として構築しており、

- ①全ての登録児童に対して健全育成事業の職員配置、面積基準をベースに子供教室の多様な体験・交流活動の機会を提供していること
- ②原則として、小学校施設を活用していること
- ③多様な体験・交流活動の提供に当たっては、アドバイザー（登録制の有償ボランティアで、令和2年度の登録者数は944人）など市民ボランティアの協力を得ていること

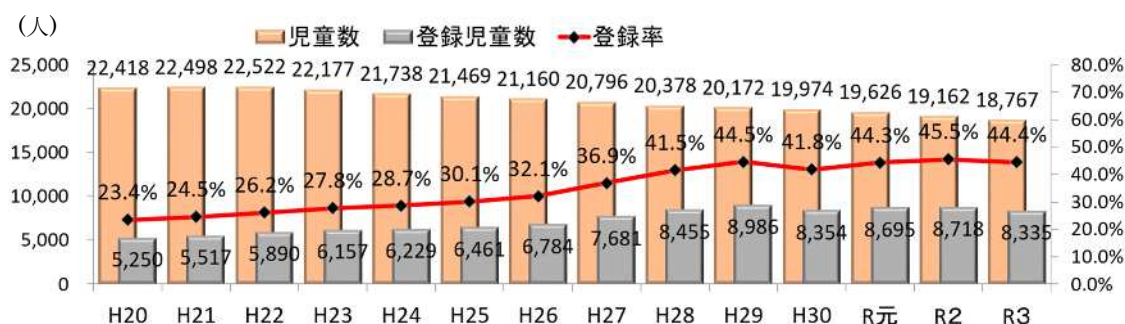
が挙げられます。

このように取り組む中、平成23年度と令和2年度を比較した場合の事業費は約5億7千万円から約10億7千万円に増加し、登録児童数も6,157人（登録率27.8%）から8,718人（同45.5%）に増加しています。

### 〈事業費の推移〉



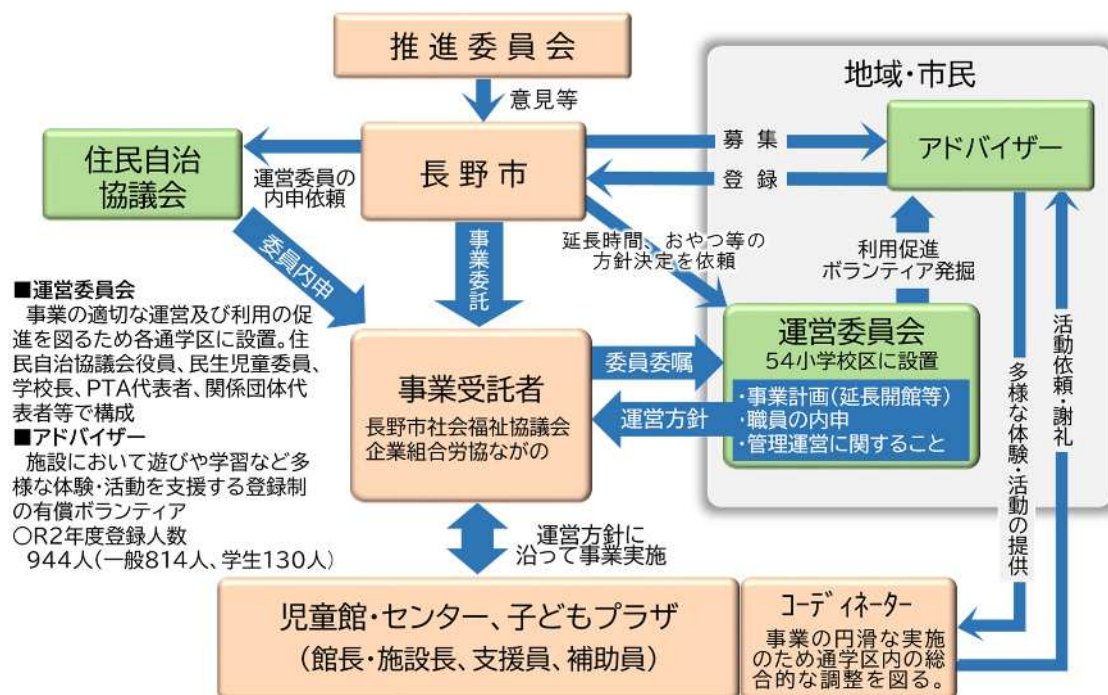
〈登録児童数の推移〉



運営体制としては、市が長野市社会福祉協議会、企業組合労協ながのなどに事業委託していますが、受託事業者から委嘱された委員により構成される運営委員会が全54小学校区に設置されており、延長開館等の事業計画、職員の内申、管理運営に関する運営方針を受託事業者（各施設）に示す仕組みを採っています。

また、これら全体の運営に関しては、学識経験者等により構成される長野市放課後子ども総合プラン推進委員会の意見を聴きながら推進しています。

〈運営体制〉



## 参考 〈運営委員会に関する規定等〉

- 長野市放課後子ども総合プラン事業ガイドライン  
(長野市こども未来部こども政策課：平成30年3月)

### 第2章 基本的事項及び管理運営

#### 3 運営委員会

事業者は、各小学校の通学区域に運営委員会を置きます。

運営委員会の委員の選定に当たっては、次代を担う児童を地域全体で育成するため、地域の代表者、学校関係者、PTA関係者、社会教育関係者、学識経験者等の参画を得るように努めます。

運営委員会は、次に掲げる事項について協議するものとします。

- 事業計画及び事業報告に関すること
- 事業の実施時間に関すること
- おやつ及び保育実費に関すること
- 地域ボランティアの発掘に関すること
- その他、事業者が必要とする事項

その他、運営委員会に関して必要な事項は、事業者が定めるものとします。

- 長野市児童館・放課後子ども総合プラン校内施設管理運営に関する要綱（抜粋）  
(長野市社会福祉協議会要綱：平成13年4月1日施行)

第3 運営委員会の委員は、次に掲げる者のうちから住民自治協議会（以下「住自協」という。）の内申を受け、社協会長（以下「会長」という。）が委嘱する。

- (1) 住自協役員
- (2) 民生委員・児童委員
- (3) 学校長
- (4) PTA代表者
- (5) 関係団体代表者
- (6) 学識経験者
- (7) その他

第6 運営委員会は、委員長が招集し、委員長が議長となり、次の事項を協議するものとする。

- (1) 会長へ進達する事項に関すること
  - ア 児童館及び子どもプラザ職員の内申に関すること
  - イ 事業計画及び事業報告に関すること
- (2) 保育実費等の予算及び決算に関すること
- (3) 児童の健全育成に関すること
- (4) 児童館及び子どもプラザの利用促進に関すること
- (5) ボランティアの発掘に関すること
- (6) その他児童館及び子どもプラザの管理運営に関すること

第9 児童館において登録児童とは、施行規則第2条並びにプラン施行規則第2条及び実施要綱第7の定めによる児童とする。

3 児童館及び子どもプラザが自主的に行う保育実費及び行事等に係る費用の徴収については、以下のとおりとする。

- (1) 保育実費の徴収については、運営委員会において決定し、保護者から徴収することができる。また、徴収方法は、原則として毎月各施設で設定した期日に徴収する。
- (2) 行事等に係る費用については、参加者からその都度徴収することができる。

## (2) 放課後児童対策事業のこれまでの動き

放課後児童対策事業については、昭和 40 年代にいわゆる鍵っ子が出現・増加したことによる留守家庭児童の対応に端を発します。これに対し、本市では地区社会福祉協議会が公民館や集会所等で学童クラブを結成し活動を始めました。これらの動きは、いわばボランティア中心の地域独自の事業であり、その主体となったのは住民主体の地域組織でした。

その後、地区社協を支援する立場で市社会福祉協議会による管理運営等への転換が図られ、平成年代においては核家族化や女性就労の増加などと相まって、国においても放課後児童健全育成事業と放課後子供教室推進事業を一体的に実施する方針が示されました。本市においても長野市版放課後子どもプランを策定し（平成 20 年 2 月）、受入れ学年を順次拡大するとともに、就労以外の理由による児童の利用拡大も図ってきました。これにより事業規模は大幅に拡大することとなりました。

また、平成 30 年 4 月から児童 1 人当たり月額 2,000 円の利用者負担を導入したことから、サービス内容の充実にあわせて均質化・平準化が求められています。

## (3) 平成 24 年の児童福祉法改正に伴う放課後児童健全育成事業の変更点

平成 24 年に児童福祉法が改正され、放課後児童健全育成事業における基準等が変更されました。「小学校に就学している概ね 10 歳未満の児童」を対象としていたものを「小学校に就学している児童」全体に拡大したほか、設備及び運営の基準が定められるなど、放課後児童クラブの質の確保・専門性の向上を目指した見直しが行われました。

## (4) 放課後子ども総合プラン事業をめぐる現況

運営主体を検討する観点から、本事業をめぐる現況として 2 つの視点で現況を確認しました。

ひとつは、本事業が地域福祉事業として住民が主体となって始まったものであり、その成り立ちから「地域福祉事業の名残り」を色濃く残していることが挙げられます。

校区ごとに設置された運営委員会の委員は市社協などの事業者が委嘱しています。運営委員会は、延長開館等の内容を含む事業計画や職員の内申、管理運営に関することなどの運営方針を事業者（施設）に示す役割を担っていますが、職員は各地区の運営委員会の内申により採用となるため、地域で採用されたという意識が強くなり、他施設への異動などが行われにくい現状があります。また、館長・施設長は地域役員のひとつのような位置

づけから発展した経過があり、固定した勤務時間を定めていないため、管理者としての職務を全うしにくい雇用環境に繋がっていることも指摘されます。

また、市社協においては職員が扶養の範囲内での働き方・雇用形態を前提としているため、労働時間の延長、時間給単価の引き上げを困難にしており、職員の確保や専門性の向上等が求められる現況にそぐわない面もあります。

もう一つは、大半の施設の運営を担う市社協の課題として、本事業の規模が職員数ベースで全体の3分の2にのぼり、地域福祉等の市社協本来の業務をしのぐほど増大したため、子育て支援に特化した別のマネジメント機能が必要とされる状況であることが挙げられます。

#### (5) 本事業の必要性・意義の確認と目指す4つの在り方

運営体制の在り方を検討するに当たって、その起点と方向性を共有するため、放課後子ども総合プラン事業に関して市としての基本姿勢や目指す在り方・姿を示しておく必要があることから、これらについて確認しました。

市としての基本姿勢として次の二つが挙げられます。

#### 持続可能な事業として充実

- ◆ 少子高齢化が進行する社会情勢において、働く女性の増加や核家族化が進んでいる中、放課後の子どもの居場所は重要性を増しており、家庭だけでなく社会・地域で子どもを支える理念の下、「長野市版放課後子ども総合プラン事業」を持続可能な事業として充実させていく必要があります。

#### 福祉的意義と教育的意義の両立

- ◆ 放課後の過ごし方として、安心で安全な遊び・生活の場であるという福祉的な意義はもとより、多様な体験活動や交流の機会としての教育的な意義を両立させ、子どもの健やかな育ちを支援する必要があります。



また、これら基本的な姿勢を具現化する在り方・姿として、「個々の児童に応じた（適した）支援」、「小学校、関係機関との更なる連携」、「多様な体験・学びの提供」、そして「サービスを維持・向上できる運営体制」の4つを掲げ、これらに向かってサービスの質と専門性を全体的に向上さ

せる必要があり、地域福祉として取り組むには限界があるものと認識しました。

〈今後のプラン事業が目指す4つの在り方・姿〉

<p><b>個々の児童に応じた(適した)支援</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 個々の児童の発達や行動などに応じた主体的な遊びなどの支援</li> <li>○ 特に配慮を必要とする児童の理解ときめ細やかな支援</li> <li>○ 育児などの相談窓口、専門機関への引継</li> <li>○ 家庭状況を踏まえた保護者との連携・協力</li> </ul>	<p><b>小学校、関係機関との更なる連携</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ GIGA スクール構想など ICT を活用した新たな学び方への対応</li> <li>○ 第三の居場所など様々な担い手との連携・協力体制の構築</li> <li>○ 放課後デイサービスやこども相談室など専門機関との連携</li> <li>○ 支援員等職員の専門知識の向上、能力の研鑽</li> </ul>
<p><b>多様な体験・学びの提供</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 学校とプラン施設が連携した継続性のある学びの提供</li> <li>○ 文化芸術・スポーツに触れる機会の確保</li> <li>○ 保護者の働き方の多様化に伴う、土・日曜も含めた居場所の提供</li> <li>○ 多様な体験活動を提供するアドバイザー制度の効率的な運用</li> </ul>	<p><b>サービスを維持・向上できる運営体制</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 職員の人事異動や人事交流による支援内容の共有・均質化</li> <li>○ 従事する職員（専門職）の安定的な確保と育成</li> <li>○ 多様なニーズに応えられる体制の構築</li> <li>○ 従事する職員へのサポート体制の充実</li> <li>○ 市・事業者・施設の三者における指示・情報伝達の迅速化</li> </ul>

(6) 目指す在り方の実現に向けた考え方

(1)から(5)まで見てきた本事業の運営体制を検討する背景がある中、目指す在り方の実現に向けた市としての方向性については、「市がより積極的に事業全体をマネジメントできる運営体制を構築する」必要があることを指摘いたしました。

その背景には放課後児童対策が、地域住民の自発的な活動に端を発したものではありませんものの、その後は社会情勢の変化等により事業規模が拡大したことに加え、配慮を要する児童への対応など専門性の向上や多様な体験や学びの提供に対するニーズが高まってきた経過があります。こうした背景を踏まえ、本事業が行政の更なる積極的な関与が必要な事業へと変化しているとの認識の下、「持続可能な事業としての充実」と「福祉的意義と教育的意義の両立」を図り、具体的な4つの目指す在り方・姿の実現を目指すためには、事業主体である市のイニシアティブを高めることが必要と考えるものです。

この方向性が、運営体制の在り方を検討する上での基軸となるものです。

3 議論の経過

(1) 想定される運営体制

将来的に想定される運営体制として、現状の継続、市の直営、新たな運営主体の設立の3点を軸に検討を進めました。検討に当たっては、根幹にチルドレンファーストとして子どもたちにどのような利益がもたらされるかを念頭に置き、市が掲げる基本姿勢を踏まえ、今後のプラン事業が目指す4つの在り方・姿を実現するための運営体制はどのようなものなのかといった観点で意見を交換しました。

(2) 課題等を可視化するための市社会福祉協議会の現状確認とその意向

長野市社会福祉協議会は、放課後子ども総合プラン事業 89 施設のうちの大半である 83 施設の運営を担っています。従って、本事業をめぐる課題については、同協議会が採用している運営方法を抜きに考えることはできません。そこで、課題等を可視化する意味でも、市社協における本事業の運営状況等について実態を把握しました。

① 市社協の職員の配置状況

区分	正規	市派遣	嘱託	臨時等	合計	割合
総務課	6	3 (+1)	10 (+1)	1,022 (+47)	1,041 (+49)	64.0%
【子どもプラン担当】	【1】 事務1名	【2】 主幹1名 係長1名	【6】 指導主事3名 事務3名	【1,021】	【1,030】	【63.3%】
地域福祉課	19 (+3)	2	47 (+3)	115 (+1)	183 (+7)	11.3%
介護サービス課	59 (+1)	0	95 (△8)	248 (△3)	402 (△10)	24.7%
<合計>	84 (+4)	5 (+1)	152 (△4)	1,385 (+45)	1,626 *男298 女1328 (+46)	100%
構成比(%)	5.2%	0.3%	9.3%	85.2%	100%	

※( ) は、前年4月1日との比較増減

全職員 1,626 人のうち約3分の2の 1,030 人がプラン事業の職員で占められています。

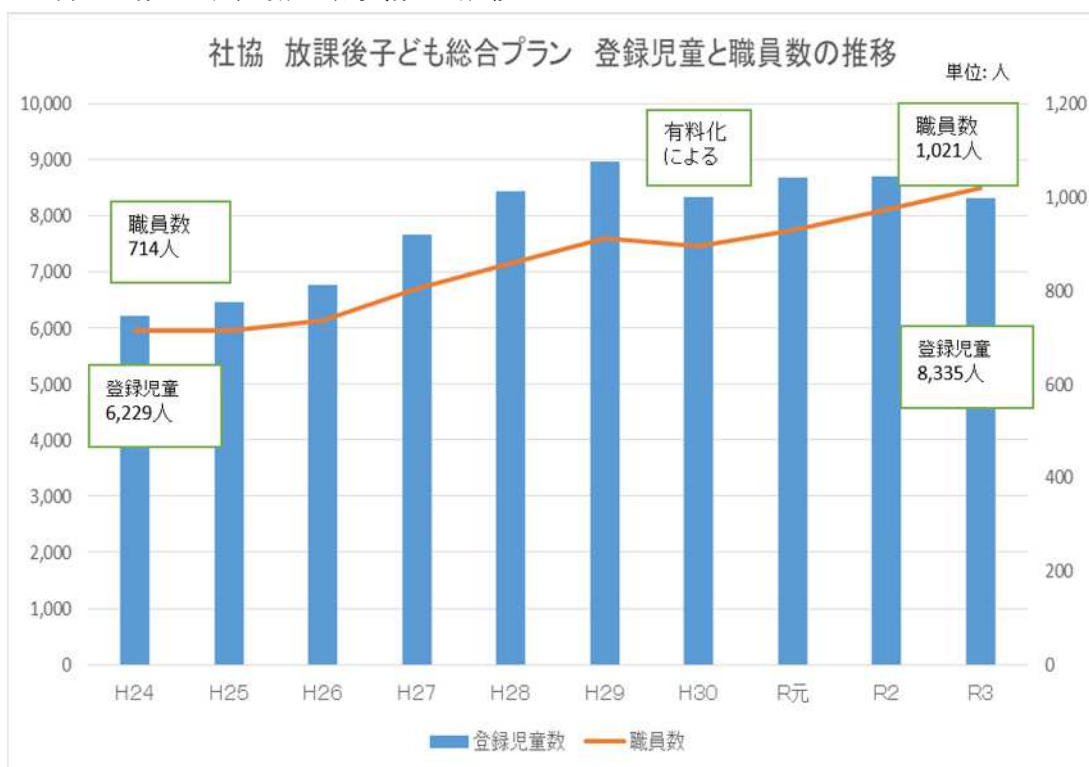


## ② 市社協の事業費割合

社会福祉協議会 R2決算 事業費割合			
事業項目	事業名称（勘定科目）	歳出決算額（円）	法人総決算に占める割合
社会福祉事業		2,642,262,534	84.5%
(内訳)	地域福祉事業拠点	497,147,722	15.9%
	児童館・子どもプラザ拠点	899,341,784	28.8%
	(放課後子ども総合プラン)		
	共同募金事業拠点	27,453,259	0.9%
	介護保険事業拠点	1,218,319,769	39.0%
公益事業		483,241,092	15.5%
(内訳)	受託・指定管理事業	252,975,553	8.1%
	介護保険事業拠点	230,265,539	7.4%
法人総計		3,125,503,626	100.0%

全事業費約 31 億円のうち、約 4 分の 1 の 9 億円をプラン事業が占めています。

## ③ 登録児童数と市社協の職員数の推移



登録児童数の増加に伴い職員数は年平均で30名の増員となっています。しかし、支援員については、年間の退職者30名程度に対し、40名ほどの増員であるため、年間10名程度の増員にとどまっています。

④ (参考) 支援員の施設間異動の状況 過去5年間

	センター	プラザ	合計
R2→R3		0人	3人
R1→R2		1人	2人
H30→H31		1人	2人
H29→H30		3人	3人
H28→H29		3人	3人

施設間の異動はほとんどないことがわかります。

⑤ (参考) 支援員の勤続状況 令和3年4月1日時点

	1年未満	1年～5年	6年～10年	11～15年	16～20年	21年以上	合計
センター	7人	31人	46人	25人	40人	7人	156人
プラザ	14人	66人	66人	42人	10人	7人	205人
合計	21人	97人	112人	67人	50人	14人	361人

11年以上勤務している職員が全体の4割弱を占めています。

⑥ 長野市社会福祉協議会の意向

こうした状況を踏まえ、令和3年8月26日に開催された市社協理事會において、次のとおり組織としての意思が確認されました。

- ◆ 市社協の中で、子育て支援に取り組む事業の割合が大きくなり、事業の目的を達成するための専門性や、増大する人事管理など従来の体制では推進を図りづらくなった。
- ◆ 市社協として、「子育て支援に特化して取り組める体制」を別に考える必要が出てきた。  
市で新たに設置した運営体制の在り方検討小委員会での議論を注視しつつ、尊重したいと考えている。

このことは規模が拡大した本事業について、従来とは別のマネジメ

ント体制が必要であること示しており、現状では運営体制を継続していくことが困難であることを示していると言えます。

⑦ 市社協受託分を民間委託することの可能性について

このように市社協の状況や意向を確認する中で明らかになってきたことのひとつに、市社協による本事業の運営が難しい状況にあることが、今回の運営体制の見直しにつながっている面が大きいということです。逆に言えば、市社協が担ってきた手法・体制等をどう見直していくかが課題の中心になっているともいえます。その見直しの際の方向性のひとつに、市社協が担ってきた本事業分をそっくり民間委託することも考えられなくはありません。

小委員会では、その可能性が次に掲げる点で困難であることを確認しました。

- ◆公的サービスとしての意識が強い職員が多い中、民間企業に移行することへの協力は得られにくく 1,000 人を超える職員の確保が困難
- ◆地域に密着して公的機関が担ってきたこれまでの経過を踏まえた際の市民感情
- ◆大幅なコスト増への懸念
- ◆現在、4 施設を運営する企業組合労協ながのが、令和元年の指定管理者選定（初めての公募による選定）の際において北部ブロック 15 施設の指定管理者として選定されたが、当該施設職員らの反対等により頓挫した経過があること

(3) 公設公営で実施している例とその課題

令和 2 年度に他市が実施した調査をもとに確認した中核市の状況が以下の表になります。

〈中核市の状況〉

運営形態	該当市数	支援の単位数	備考
公設公営	24	1,119	公設公営のみ=3市
公設民営(業務委託)	30	1,688	
公設民営(指定管理)	6	351	
公設民営(運営委員会)	6	581	
民設民営	41	860	

運営形態は複数選択 支援の単位とは児童 40 人を単位とするユニット

また、公設公営のみの3市に加え、公設公営に加えて新たに民設民営を採用した市など、本市を含め9市について、運営体制、児童一人当たりのコスト、支援員数などについて比較検討しました。その結果、次の4点を確認しました。

- ◆公設公営を採用している自治体は少なくない
- ◆公設公営のみでの実施は少なく、民設民営への補助等を含めて複合的に実施されている
- ◆公設公営は全国的に減少傾向（令和元年公設公営クラブ数 8,592 → 令和2年度 8,103 クラブ数全体は増加している 厚生労働省調査）  
公設公営から他の運営方法への変更を模索する動きがある
- ◆公設公営の人件費はやや高めだが、全体コストにはばらつきがある

こうした状況を踏まえ、公設公営（市の直営）で実施する場合の課題については以下のとおりまとめました。

◆ 人口減少社会における自治体経営の観点から職員増への懸念

第七次長野市行革大綱

- ✓ 民間活力の活用  
民間の資金、技術的能力、経営能力などの活用により、行政サービスの向上、コストの縮減を図るとともに、地域経済の活性化につなげます。
- ✓ 業務と職員数の最適化  
(略)将来の人口規模及び業務量に応じた職員数の最適化を図ります。

◆ 会計年度任用職員制度(パートタイム)の制約

- ✓ 昇給・昇格の仕組みなし
- ✓ 単年度任用
- ✓ 退職手当なし
- ✓ 多種業務に対応した標準的内容

◆ 市の規定に基づく事務執行により現場が必要とする柔軟性とのバランス

職員増に伴う行政の肥大化に関する懸念のほか、相当に柔軟な職員雇用体制が求められることが想定される新たな運営体制において、会計年度任用職員制度における制約は大きな障壁となることが考えられ、この点においても直営での実施については困難といえます。

#### (4) 法人を設置して実施している例とその課題

次に、市の出資による子育て関係の事業を実施する法人設立の事例3市について検討しました。

##### ① 一般財団法人 大阪教育文化振興財団(大阪府大阪市)

<b>沿革</b>	昭和51年7月	財団法人大阪市学校教育振興公社設立
	平成元年2月	財団法人大阪市教育振興公社に改称
	平成25年4月	一般財団法人へ移行
	平成28年9月	一般財団法人大阪教育文化振興財団に改称

**目的** 児童・青少年の健全育成、生涯学習等市民学習の振興及び教育施設等の環境整備に関する事業を行い、地域社会の健全な発展を支えとともに人材育成に寄与すること

大阪市の場合は、当該財団の歴史が古く、児童・青少年の健全育成のほか、生涯学習の振興や教育施設等の環境整備まで幅広い分野の事業を行っているのが特徴です。

##### ② 一般財団法人 あかしこども財団(兵庫県明石市)

<b>沿革</b>	平成30年5月	一般財団法人あかしこども財団設立
-----------	---------	------------------

**目的** こどもを核としたまちづくりを進める明石市において、次代の社会を担う全てのこどもの健やかな成長を支援するための活動の振興に寄与すること

明石市が設立した法人は新しく、子育て支援に特化しています。財団の設立は、こども食堂の全小学校区への整備をきっかけとしており、放課後児童健全育成事業はその後に新たな事業として法人が担っています。

##### ③ 公益財団法人 武蔵野市子ども協会(東京都武蔵野市)

<b>沿革</b>	平成4年	任意団体武蔵野市子ども協会設立
	平成22年2月	一般財団法人武蔵野市子ども協会設立
	平成23年4月	公益財団法人に移行

**目的** 武蔵野市全市域の子ども育成活動全般を横断的、効率的、包括的に支える機関として、市の長期計画や子どもプランの実現に向けて、安心して子どもを生み育てることができる環境づくり、育児等における子育ての支援を行い、地域と協働した子育てや子どもの育成活動を促進し、活力ある地域社会の形成に寄与すること

武蔵野市の財団は、任意団体、一般財団そして公益財団法人へと変遷しています。「0123 事業」と呼ばれる3歳児までとその保護者を対象とした施設の運営を中心に、認可保育園・認定こども園を保有し運営する点が特徴です。

これら3事例に共通する重要な事項としては次の2点が挙げられ、いずれも新たな法人を設立とした場合に留意すべき事項でもあるといえます。

- ◆複数の子育て支援事業を行うことで、子育て支援に関する包括的な役割を担っている
- ◆法人の理事や事務局に市関係者が入ることで、市の意向を反映しやすくしている

#### (5) 明石市の事例研究

放課後健全育成事業において、安定した職員体制と優秀な人材確保に努めているなど、本市が新たな法人を設立するとした場合に最も参考となりそうなのが明石市（あかしこども財団）であることから、本市（市社協）との比較を試みました。

〈基礎データ比較〉

基礎データ 令和2年4月1日	明石市(あかしこども財団)	長野市
登録児童数(人)	3,416	8,717
支援員数(人)	258	378
*職員数(人)	347	1,043
月額保護者負担金(円)	8,000	2,000
個所数(実施クラブ)	84	90
(うち長野市社協)		(83)
人口(人)	303,587	373,971
児童数(7~12歳)	16,529	19,709
登録児童/児童数	20.7%	44.2%
**児童一人当たりコスト(円/月)	20,220	8,541
市面積(km <sup>2</sup> )	49.42	834.81

\*長野市職員数は、市社協職員

\*\*参考数値：児童一人当たり月額コストは、決算額(あかしこども財団・長野市社協)/登録児童数

〈特徴的な項目の比較〉(決算関係)

決算関係		
	明石市(あかしこども財団)	長野市(市社協)
決算額 令和2年度	828,883千円	893,464千円
(内 人件費)	585,269千円	771,254千円
児童一人当たりの人件費	171千円	89千円
(参考 基準となる時給)	1,200円	880円

長野市（市社協分）の決算額には、市が直接支出した大きな規模の施設整備に要する経費等が含まれていないことから単純に比較はできませんが、基礎データ比較における「児童一人当たりコスト」は明石市の方が高く、登録児童数の差ほどは両市の決算額に大きな違いは見られませんでした。そして、児童一人当たりの人件費も明石市の方が高くなっています。

（職員体制関係）

職員体制関係		
	明石市(あかしこども財団)	長野市(市社協)
事務局体制	放課後児童クラブ担当は事務局長以下11人 市派遣4人、プロパー7人 市派遣の内訳は、事務局長、課長、管理係長、事務職員	直接のプラン担当は6人 市派遣2人(主幹と係長)、 プロパー1人、指導主事3人
支援員等職員数	347人	1,043人
職員平均年齢	48.4歳	55歳（館長は70歳）
支援員月額給与	198,800円(1日6h×週5日)	95,330円(1日5h×週5日)
職員異動	同一クラブで10年以上勤務していること、本人の希望の事由により実施 年間35人の異動	ほとんどなし
補助員時給	1,200円	880円
館長	常勤で支援員認定資格件数修了者	運営委員会からの内申による 週18時間以内のみなし勤務

本市と明石市の職員体制を比較した場合の大きな違いのひとつとして、本市が130万円の扶養の範囲内での勤務を前提とするボランティア的、あるいは館長のみなし勤務（週6日以内で、週18時間以内とする勤務）にみられる「地域の役の延長」といった体制であるのに対し、明石市の場合は「ひとつの職業」としての待遇と責任がある体制という点が挙げられます。

小委員会では、現状において先進地である明石市との差はあまりに大きく、同様の体制を整備しようとしても実現性は低いのではないかとの意見がありました。

また、コスト増と負担増はセットで考える必要があることから、現在の2千円の利用者負担額については、利用者の理解を得ながらサービスの向上に合わせて引き上げていくことが必要となるとの意見もありました。



#### 4 中間報告における基本的認識と意見

##### (1) 本事業をめぐる基本的な認識

これまで見てきた本事業の現状や放課後の子どもの育ちという広い視点に加え、一部に委員長から示されたエビデンスを追加参照しながら、本事業をめぐる基本的な現状認識を次のようにまとめました。

まず、全国的に共通する認識として次の2点を確認しました。

##### ① 放課後の子どもの居場所として重要な役割・ニーズを担っていること 具体的に次のような居場所としての役割・ニーズが挙げられます。

- ・ 犯罪や交通量の増加など社会の変化、親が心配なく子どもを預けられる安心・安全な場
- ・ 少子化により兄弟姉妹や近所に住む子どもが減少、異年齢児の交流ができる貴重な場
- ・ 屋内でのゲームなどではなく、スポーツや文化活動などの多彩な活動が体験できる場
- ・ 共働き、ひとり親世帯の増加に対応するため、子育て世代を支援する場

そして、これら役割・ニーズの高まりは全国学童保育連絡協議会の調査結果や本市の利用率からもうかがうことができます。

- ・ 放課後子どもプランの利用時間の増加（全国学童保育連絡協議会、2016年）
  - 小学校にいる時間（1～3年生の平均）年間約 1,218 時間
  - 放課後児童クラブ（1～3年生の平均）年間約 1,633 時間
- ・ 利用率の高さ（長野市、全児童の44%が登録）

##### ② 職員に求められる専門性が高度化、多様化してきたこと

預りから始まった本事業ですが、現在の職員には次のようなニーズが求められています。

- ・ 子どもの発達に応じた遊びの提供、育成支援
- ・ 配慮を要する子どもへの支援
- ・ 保護者との連携（相談に応じる力）
- ・ 地域資源との連携（コーディネート力）
- ・ 利用する児童数の増加（集団をまとめる力）

また、支援員、補助員からは、子どもや保護者への対応が困難なケースが増えてきたとの声も多くなっています。



本事業へのニーズの高まりを踏まえ、前述の①、②を実現、実行できる専門性のある人材をどのようにして確保するのかという点が、運営体制の在り方を考える際の重要な視点になると考えられます。

次に、本市に特化した現状についても確認しました。

### ③ 長野市の現状

①、②を踏まえた本市の現状として次の課題が挙げられます。

- ・職員の高齢化（平均 55 歳、館長 70 歳）  
子どもと一緒に汗をかいて遊べる、体験を共有できる世代が少ない
- ・給与の問題（低い単価、昇給等がない）
- ・職員異動を行いにくい
- ・職務時間に限りがある  
子どものいない時間を使った業務（学校などとの連携、不登校支援、保護者相談など）を行いにくい

これらの現状を確認する中で、現在の運営体制では一定の専門性を有した人材や若い世代の確保（雇用・配置が）難しいと考えられることから、新しい運営体制を構築していくことが必要であるとの認識を小委員会でも共有いたしました。

#### (2) 運営体制についての基本的な意見

市が示した本事業に対する基本的な姿勢や目指すべき4つの在り方・姿を念頭に置き、本事業を抜本的に見直していく際にとりわけ重要となる観点は人材確保だと考えます。子どもたちにとって放課後の居場所が安全で安心できる場所であることはもとより、異年齢の子どもたちがともに過ごす中での遊び・多様な体験等を通じ、その育ちを適切に支援することが、「第二期長野市子ども・子育て支援事業計画」に掲げる理念「すべての子育てが喜びとなり すべての子どもが健やかに成長するために」へとつながり、また、「長野市教育の基本理念」である「明日を拓く深く豊かな人間性の実現」にもつながってくるものと考えます。

人材確保のための重要なポイントは、優秀な人材を確保できる雇用条件と勤務体制の柔軟さ・多様な働き方であることから、これを実現するためには新たな運営主体を設立することが必要であると考えます。



## 5 運営主体の法人種別の検討

### (1) 社団法人型と財団法人型の比較

中間報告において新たな運営主体を設立することが必要であるとしたことを踏まえ、法人種別について議論しました。

まず、法人には大きく分けて社団法人型と財団法人型がありそれぞれの特徴を整理しました。

#### 【社団法人型】

- 「人々」が集まって何かしようとする活動を促進・支援するためのものであり、ガバナンスは集まった人々を会員とし、組織の運営資金は会員から拠出された会費が主体となる。
- 会員は最高決議機関となる社員総会（法律上会員を社員という。）を構成し、この社員総会で事業運営責任を負う理事と監事を選出する。
- 理事及び幹事には任期（一般的には2～4年）があるが、会員（社員）には任期がなく、自己の意思で脱退しない限り終期はない。

#### 【財団法人型】

- 自分の財産を拠出し、この拠出者の意思に基づき、財産の運用処分を法人の運営者に任せるというものである。
- 評議員が最高決議機関である評議員会を構成し、この評議員会で事業運営責任を負う理事及び幹事を選出する。
- 評議員及び理事、監事には任期（一般的には2～4年）があり、任期満了とともに評議員、理事、監事は退任し、その後それぞれの手続きを経て、新たな評議員、理事、監事が選任（再任は可）されることになる。

### (2) 本市の選択に当たって

今後、児童を取りまく環境は大きく変化していくと思われませんが、これに対して放課後児童対策事業で柔軟かつ迅速に対応していくことが求められます。このためには市の方針が柔軟かつ迅速に法人組織の運営に反映されやすい法人種別が望ましいと考えられます。

これらを踏まえると、任期のない会員（社員）が最高決議機関を構成する社団法人型よりも、最高決議機関も含め全ての構成員に任期のある財団法人型の方が時代の変化に対応し、市の方針と一体となって組織運営を行っていくのに適していると思われま。

したがって社団法人型である一般社団法人、公益社団法人、NPO法人、株式会社は検討から除外しました。財団法人型としては社会福祉法人、一般財団法人、公益財団法人が考えられるので以下この3つの法人種別を比

較検討することとしました。

(3) 想定される法人種別の比較

法人種別	設立根拠法	設立要件	ガバナンス
社会福祉法人	社会福祉法	原則1億円以上が基本金として必要。 但し、所轄庁が認めたら減額可。	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 評議員、理事、監事により構成され、それぞれ市の職員が1/3を超えることはできない</li> <li>② 任期 評議員 4年（6年延長可） 理事・監事 2年</li> <li>③ 市のOB活用し一定の条件下で可</li> </ul>
<p><u>一般財団法人（非営利型）</u></p> <p>※一般財団法人には法人税制上の取扱いの相違により営利型と非営利型がある。法人税法上有利な非営利型のみを検討対象とした。</p>	<p>一般社団及び一般財団法人に関する法律</p> <p>法人税法</p>	<p>一般財団法人を設立したうえで法人税法上の次の要件を満たすことが必要。（法人税法2条第九の二号イ、同施行令3条1項）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>①定款に剰余金の分配を行わない旨の定めがあること</li> <li>②解散したときの残余財産は地方公共団体や公益法人等（学校法人含）に帰属する旨の定めがあること</li> <li>③理事のうち親族等が1/3以下であること</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 評議員、理事、監事により構成。<u>市職員やOBの制限はない</u></li> <li>②任期 評議員 4年（6年延長可） 理事 2年 監事 4年</li> </ul>
公益財団法人	<ul style="list-style-type: none"> <li>①一般社団及び一般財団法人に関する法律</li> <li>②公益社団及び公益財団法人の認定に関する法律</li> </ul>	<p><u>一般財団法人の設立（準則主義により設立は容易）をしたうえで、認定法による認定を受けて公益財団法人となる</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>①評議員、理事、監事により構成 <u>それぞれ市の職員が1/3を超えることができない</u></li> <li>②任期 一般財団法人と同じ</li> <li>③市のOB活用 1/3基準の制約に入らない</li> </ul>

法人種別	特徴	税法上の取扱	課題と留意点
社会福祉法人	運営全般に行政機関の強い監督下にある	①法人税法 原則非課税 但し、子どもプラン事業は、営利事業に該当する市からの委託事業の(請負業)場合、 <u>収益事業となり、課税となる</u> ②消費税 原則非課税	事業活動支出の1か月分の「必要な運転資金」の確保要(年間事業費の1/12以上に相当する現金等を有していること)
一般財団法人(非営利型)	原則的には、 <u>監督官庁なし</u> 。子どもプラン事業については、市との委託契約条項による規制を受ける	①法人税 子どもプラン事業は、 <u>営利事業に該当する(請負業)場合、収益事業となり、課税となる</u> 収益事業に該当しない寄付金収入等は非課税 ②消費税 子どもプラン事業に係る収入は非課税	事業運営の上では、市との委託契約条項以外の制約はない
公益財団法人	① 認定を受けるためには、(イ) <u>認定法に定める23種の事業のいずれかに該当し、かつ(ロ)不特定多数の者の利益の増進に寄与するものでなければならない</u> ②認定は、都道府県に設置されている公益認定委員会が行う ③ <u>収支相償要件(収支均衡すること)が課される、このため法人内部に剰余金を留保することは不可</u> ④公益認定委員会に毎年財務報告を行い認定要件を満たしていることのチェックを受ける	①法人税等 原則非課税 ②消費税 子どもプラン事業に係る収入は非課税	そもそも公益財団法人は <u>寄付金収入を主要財源</u> とし、これを原資に公益活動を推進させるために制度設計されたもの 新法人が事業運営していくうえで、 <u>無用な制約</u> がでてくる可能性がある。

それぞれの法人の特徴的な部分に下線を付しました。総じて、社会福祉法人は税制優遇措置が大きいものの、設立認可に向けて手続きが大変であることに加え、理事等への市関係者の参画に制限があります。一方、一般財団法人は設立が容易で活動には制約が少ないものの、税制優遇措置は社会福祉法人に劣ります。これらのどちらかということであれば、一般財団法人の方が本事業の目指すところに適しているのではないかと意見がありました。

また、公益財団法人は、本来寄附金を主たる財源として、公益的な活動に特化する法人であることから、本事業にはなじまないとの意見で小委員会的一致をみました。

#### (4) 法人種別によるメリット・デメリットの比較

(3)の比較表と重複する部分がありますが、候補となる法人種別である一般財団法人と社会福祉法人について、メリット・デメリットの観点から比較しました。

一般財団法人（非営利型）		社会福祉法人	
メリット	デメリット	メリット	デメリット
理事会、評議員会による意思決定となり、様々な理事の意見を反映できる。事業の発展性を期待できる。		従前の社会福祉協議会も社会福祉法人のため引継ぎがしやすい。	社会福祉事業の実施を一義的としているので、子育て支援の公益事業拡大などに制約がかかる。
理事等構成に市の退職者や特別職・職員などを加え、市のマネジメントを反映しやすい。			市関係職員、特別職が理事等役員に就任することは一定の制約がかかるが可能
比較的設立がし易い。	出捐金300万円以上、一定の運転資金が必要	福祉監査等による法人のチェック機能が充実	基本資産（1億円）、必要な運転資金が必要設立に時間がかかる。

#### (5) 社会福祉法第61条における公私分離の原則

社会福祉法人については「公私分離」の原則とされる社会福祉法第61条の規定があります。

(事業経営の準則) 社会福祉法第 61 条

国、地方公共団体、社会福祉法人その他社会福祉事業を営む者は、次に掲げるところに従い、それぞれの責任を明確にしなければならない。

一 国及び地方公共団体は、法律に基づくその責任を他の社会福祉事業を営む者に転嫁し、又はこれらの者の財政的援助を求めないこと。

二 国及び地方公共団体は、他の社会福祉事業を営む者に対し、その自主性を重んじ、不当な関与を行わないこと。

三 社会福祉事業を営む者は、不当に国及び地方公共団体の財政的、管理的援助を仰がないこと。

公私分離の原則とは、適切な社会福祉事業の実施に当たっては国、地方自治体や社会福祉法人が、それぞれの役割や責任の所在を明確にする必要があることを前提に、国や地方自治体は社会福祉法人に対して不当な関与を行わず、その自主性を尊重することとされています。

具体的には、

- ①関係行政庁の職員が法人の評議員又は役員となることは差し控えること
  - ②実際に法人運営に参画できない者を、評議員又は役員として名目的に選任することは適当ではないこと
  - ③地方公共団体の長等特定の公職にある者が慣例的に、理事長に就任したり、評議員又は役員として参加したりすることは適当でないこと
- などが、通知等で周知されています。

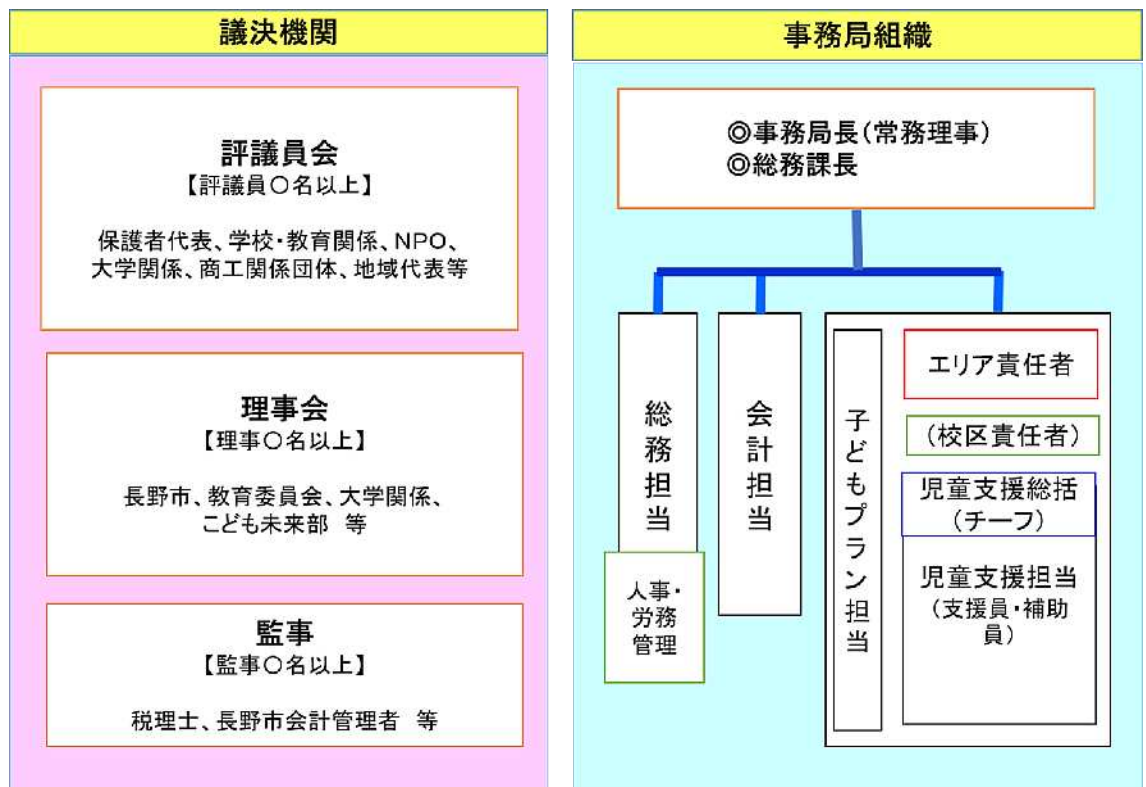
このことにより、市がより積極的に事業全体をマネジメントできる運営体制の観点からは、社会福祉法人はなじまない面があると考えられます。

## 6 運営主体の役員構成、職員体制、市との関係性

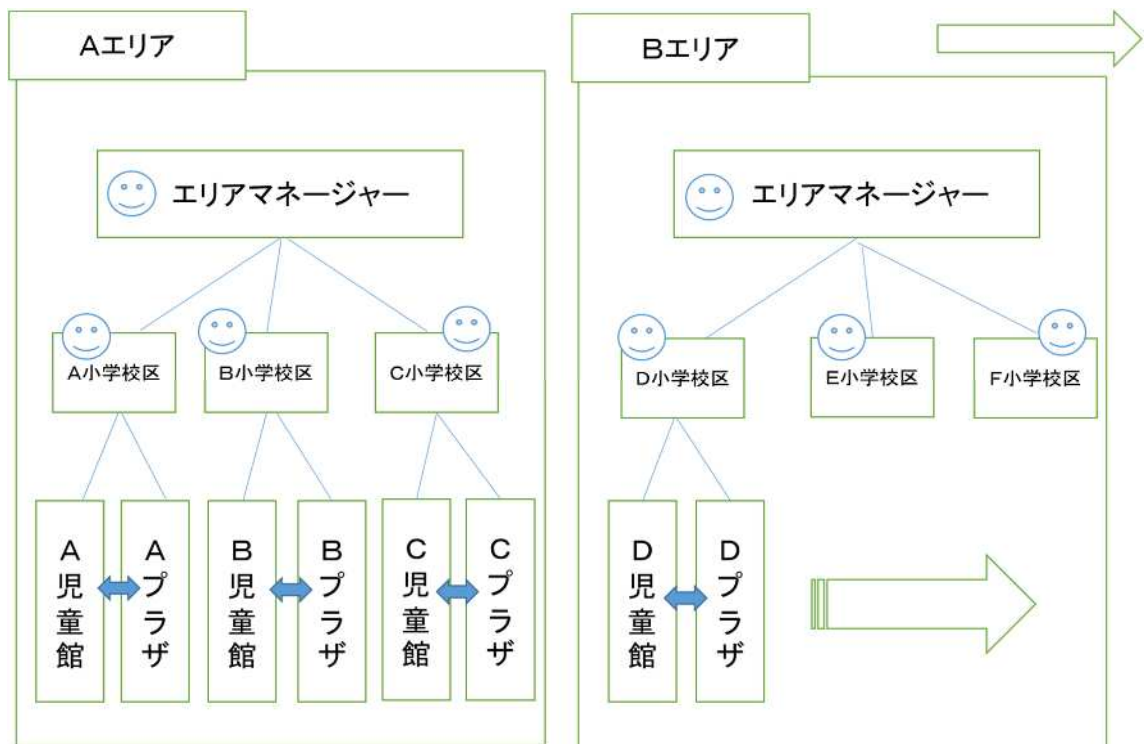
### (1) 想定されるイメージ

望ましい法人種別を念頭に置き、法人組織や現場を含めた職員体制について委員からの助言等を得るべく、現在考えられるイメージを基に意見交換しました。以下に2つのイメージを示します（これらは現時点のイメージであり、今後の組織を決定するものではありません）。

〈法人組織イメージ〉



〈施設等職員配置イメージ〉



イメージにおけるポイントとしては、事務局組織において総務及び会計担当を置き、法人本部で人事や会計に関して集中的に管理することと、エリアマネジメントの概念を取り入れた点にあります。結果として現場職員が子どもと向き合う時間が増え、子どもたちのメリットにつなげたいとの意図があると受け止められます。

## (2) 委員からの意見や助言

### 【組織全体に関して】

- ・ シンプルで効率的な組織にするべき
- ・ 現場の職員の声をよく聴いて反映させる必要がある。
- ・ オペレーションとマネジメントを峻別して役割分担を

### 【議決・執行機関に関して】

- ・ 地元企業との連携を視野に入れ、経営的視点も反映されるために経営者を理事会に加えることも考慮する必要があるのではないか。

### 【事務局組織に関して】

- ・ とかく実行部隊である現場の充実に目が向き、総務・会計といった事務部門が弱くなりがちなので充実を
- ・ 主要なポイントには市の職員を配置するべき

### 【施設等職員配置に関して】

- ・ エリアでマネジメントする概念は理解できる。
- ・ エリアマネージャーは現場（施設）に軸足を置くべきではないか。
- ・ エリアマネージャーが現場をどれだけ支援できるかが鍵になる。





## 7 最終報告のまとめと附帯意見

これまでの議論を踏まえ、小委員会として検討してきた放課後子ども総合プラン事業の運営体制の在り方に関する検討の最終報告をまとめました。最終報告に向けた議論においては、委員の意見が一致をみたものはその旨を記載するものの、各委員からの意見を必ずしも一致させる必要はなく、複数意見の併記や断片的な助言・アドバイスでも構わないという前提で意見を交換しましたので、合わせて検討の際に議論が及んだ部分等について附帯意見を申し添えます。

### (1) 運営主体について

中間報告において、市の基本的な姿勢や目指すべき4つの在り方・姿を踏まえ、本事業を抜本的に見直していく際にとりわけ重要となる観点は人材確保であり、優秀な人材を確保できる雇用条件と勤務体制の柔軟さ・多様な働き方が必要であることから、これを実現するためには新たな運営主体を設立することが必要であるとしたところです。(本報告書の17～18ページ参照)

この中間報告を踏まえ、運営主体の法人種別について検討した結果、一般財団法人又は社会福祉法人が候補として考えられます。両者の長所・短所は前述したとおりですが、後者については社会福祉法第61条の規定があることなどに配慮し、市としていずれがより適切か決定されるよう望みます。

また、委員からは「実際にやってみないとわからない部分も多い」とのご指摘をいただいていることから、新法人による運営から5年後を目途に改めて運営状況について検証し、その結果を踏まえ必要な見直し・調整を行うよう求めます。

### (2) 運営法人の役員構成・職員体制・市との関係性について

今後、市としてこれらを検討し決定するに当たっては、前頁に列挙した委員からの意見を参考にさせていただきたい。また、その際には長野市放課後子ども総合プラン推進委員会の意見のほか、現場職員の声を聴きながら進めるよう求めます。

特に、複数校区をまとめたエリアでマネジメントする考え方は、有効であるとする意見がある一方で、マネジメントとオペレーションを峻別することを前提に、現場に軸足を置いた管理・支援を求める声があったことに留意してください。

また、本部と現場との適切な役割分担が効果的・効率的な事業運営に不

可欠であることを踏まえ、現場はもとより人事・会計といった総務部門も充実を図り、専門的な知識等が求められる業務に市の職員を派遣するなどの対応を配慮されるよう求めます。

### (3) 附帯的な意見

最終報告に当たって、附帯的に述べる事項は次のとおりです。

#### ① 運営委員会との役割分担について

運営体制の見直しに合わせ、行政、事業者（運営主体）と地域との役割分担を見直す必要があると考えます。これまで地域の運営委員会に決定等を委ねてきたもののうち、職員採用や開館時間など、事業主体である行政・事業者が適切に判断・対応することが望ましい項目があると思われまます。今後も地域との連携・協力をいただきながら運営することが必要であるため、行政・事業者と運営委員会との役割分担について再考を求めます。

#### ② 指定管理者制度について

本事業については、児童館・児童センターの指定管理者が小学校内の子どもプラザでのプラン事業も一括受託する仕組みであり、合理性に欠けるのではないかと疑問の声が指定管理者推進委員会でも上がっています。

指定管理者制度の狙いは、公の施設の管理・運営について、包括的に民間に委任し、そのノウハウやアイデアを活かして効果的に施設を活用することで、利用者のサービス向上を図るとともに経費の節減を図るものであることを踏まえると、そもそも本事業には指定管理者制度がなじまないとの受け止めも可能です。

まずは施設ごとにあるサービスのばらつきを平準化し、標準的なサービスレベル全体の底上げを図ることが現時点における本事業の方向性であることを踏まえると、業務委託など指定管理者制度によらない運営方法について検討すべきであると考えます。

#### ③ 現場への支援に関する業務と人材育成の強化

今後、充実が求められる業務として「現場を支援する業務」が考えられます。具体的には市の意向と現場をつなぐ業務、学校との連携を支援する業務、保護者や配慮を要する児童への支援を支援する業務が挙げられます。現場が行う直接の支援に対し、別の職員が専門的かつ全体の平準化を意識しながら後方から支援するもので、シンプルな職員体制を前提に具体化するよう検討を求めます。

また、現場が行う支援については職員の更なるスキルアップが不可

欠であることから、研修などを通じ人材育成の強化を図る必要があると考えます。

④ チルドレンファーストについて

報告の最後に、改めてチルドレンファーストの理念について申し添えます。

ここまで述べてきた意見は、直接的・間接的を問わず、すべて子ども達の利益につながることへの願いが込められていると受け止めています。今回の運営体制の在り方の検討・見直しが、社会全体で子育て・子育てを支えていくひとつの成果となるよう、チルドレンファーストの視点で進められるよう期待します。

## 【参考】

### 長野市放課後子ども総合プラン事業の運営体制の在り方検討小委員会 要綱

#### (趣旨)

第1 この要綱は、長野市執行機関の附属機関の設置等に関する条例（平成27年長野市条例第3号。以下「条例」という。）第9条の規定に基づき、条例別表の1に規定する長野市放課後子ども総合プラン推進委員会（以下「推進委員会」という。）に条例第7条第1項に規定する部会等として置く長野市放課後子ども総合プラン事業の運営体制の在り方検討小委員会（以下「小委員会」という。）の組織及び小委員会の委員その他小委員会に関し必要な事項を定めるものとする。

#### (任務)

第2 小委員会は、次に掲げる事項を検討する。

- (1) 放課後子ども総合プラン事業（長野市放課後子ども総合プラン事業の実施に関する条例（平成29年長野市条例第10号）第2条第1号に規定する放課後子ども総合プラン事業をいう。以下同じ。）の運営体制に関すること。
- (2) その他放課後子ども総合プラン事業の運営に関し市長が必要と認めること。

#### (組織)

第3 小委員会は、委員10人以内で組織する。

2 小委員会の委員は、次に掲げる者のうちから市長が委嘱する。

- (1) 推進委員会の委員の職にある者
- (2) 市長が必要と認める者

#### (任期)

第4 小委員会の委員の任期は、第2に規定する任務が終了するまでの間とする。

2 第3第2項の規定は、補欠の小委員会の委員について準用する。

#### (委員長)

第5 条例第7条第2項の規定により準用する条例第5条第1項に規定する会長等として小委員会に委員長を置き、小委員会の委員の互選によりこれを定める。

#### (庶務)

第6 小委員会の庶務は、こども未来部こども政策課が行う。

#### (補則)

第7 この要綱に定めるもののほか、小委員会の運営に関し必要な事項は、市長が別に定める。

#### 附 則

この要綱は、告示の日から施行する。

**放課後子ども総合プラン事業の運営体制のあり方検討小委員会  
委員名簿**

(五十音順)

放課後子ども総合プラン推進委員会委員から 4名

	氏名(敬称略)	所属団体・役職
1	石田 三千夫	長野市民生委員児童委員協議会 主任児童委員部会長
2	熊谷 久仁彦	長野上水内校長会 顧問
3	中山 智哉	長野県立大学健康発達学部こども学科 准教授
4	西澤 奈々子	長野市PTA連合会 副会長

外部(専門)委員 6名

	氏名(敬称略)	所属団体・役職
5	小笠原 憲子	NPO法人ながのこどもの城いきいきプロジェクト 理事
6	小林 邦一	税理士(元行革推進委員長)
7	高橋 要	文化芸術振興財団 館長兼専務理事
8	塚田 まゆり	長野市教育委員
9	水野 雅義	長野商工会議所副会頭(ホクト㈱代表取締役社長)
10	横地 克己	長野市社会事業協会 理事長

小委員会開催状況	
第1回	令和3年7月5日(月)
第2回	8月5日(木)
第3回	9月15日(水)
第4回	12月22日(水)
第5回	令和4年1月21日(金)

本会である放課後子ども総合プラン推進委員会での承認	
中間報告	令和3年10月29日(金)
最終報告	令和4年2月2日(水)

