

春日部市監査委員告示第5号

地方自治法第242条第1項の規定により提出された「春日部市職員措置請求書」について、同条第5項の規定により監査を実施したので、その結果を同項の規定により公表する。

令和3年5月12日

春日部市監査委員 渡 邊 市 二

同 遠 藤 眞 佐 利

同 金 子 進

第1 請求の受理

1 請求人ら

(略)

請求人らから弁護士8人を代理人と定め、住民監査請求を行う件、住民監査請求手続きに関連する一切の件等について委任する旨の委任状が提出された。

2 請求人ら代理人

弁護士 佐々木新一、同 井上あすか、同 石川智也、同 古谷直樹、同 柳重雄
同 中山福二、同 石川智士、同 小内克浩

3 請求の収受

令和3年3月18日に春日部市職員措置請求書を持参したので、同日これを収受した。

4 請求の受理

本件請求は、所要の法定要件を具備しているものと認め、令和3年4月1日にこれを受理した。

第2 監査の実施

1 請求内容

(1) 請求の要旨（全文は別添のとおり）

令和2年度の春日部市放課後児童クラブ（以下「児童クラブ」という。）の指定管理に係る常勤支援員の配置が、春日部市放課後児童クラブの管理に関する基本協定書及び指定管理者の業務に関する仕様書（以下「協定書・仕様書」という。）どおりに実施されておらず、必要な職員数が確保されていない。指定管理者である株式会社トライグループ（以下「トライ」という。）が契約に反し適正な常勤支援員を確保せず児童クラブを管理運営し、不当に指定管理料の支払いを受けた1,552万円について、市長がトライへ返還請求を行うことの勧告を求めるもの。

(2) 事実証明書

- ① 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）
- ② 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）
- ③ 資料3 年度協定書（A・B・C）

- ④ 資料 4 指定管理者の業務に関する仕様書（抜粋）
- ⑤ 資料 5 （株）トライ支援員就業規則（抜粋）
- ⑥ 資料 6 放課後児童クラブ支援員勤務時間別実態調査結果
- ⑦ 資料 7 指定管理者募集の内容等に関する質問及び回答
- ⑧ 資料 8 春日部市と（株）トライの第 40 条の確認文書
- ⑨ 資料 9 「常勤」定義の変更に関する整理
- ⑩ 資料 10 令和 2 年 7 月 22 日監査決定
- ⑪ 資料 11 自治体の臨時・非常勤職員の身分取扱（第一次改訂版）
- ⑫ 資料 12 春日部市と社協との間の精算合意

2 請求人らの証拠の提出及び陳述

請求人ら代理人に証拠の提出及び陳述の意思を確認したところ、追加の証拠の提出及び陳述の希望はなかった。

3 監査対象部課

こども未来部保育課

4 関係職員の聴取等

市長に対し弁明書の提出を求めたところ、令和 3 年 4 月 7 日付けで弁明書（全文は別添のとおり）の提出があった。

市長へ弁明書の内容確認を行ったところ、令和 3 年 4 月 20 日付けで回答の提出があった。

弁明書等に基づき令和 3 年 4 月 28 日に、こども未来部長、こども未来部次長兼こども政策課長、こども未来部保育課長、こども未来部保育課放課後児童クラブ担当主幹を対象に関係職員聴取を行った。関係職員の主な説明は次のとおりである。

常勤支援員の配置について

- ・令和 2 年度は月次で支援員等の配置実績を確認している。
- ・令和 2 年度においても協定書・仕様書に基づく常勤支援員の配置が認められない状況を把握していた。新型コロナウイルス感染症を防ぐため、児童クラブへの登室の自粛、登室する児童数に応じた支援員の配置をトライへ指導していたことも、その要因のひとつである。
- ・第 1 四半期から第 3 四半期までの定期継続監視評価結果において、トライに適

正な配置を引き続き求めた。

指定管理料の精算について

- ・春日部市放課後児童クラブの管理に関する年度協定書（以下「年度協定書」という。）の規定では、年度末精算とされているため、定期継続監視評価結果の指摘事項について、その都度、トライと指定管理料の精算協議は行っていなかった。現在、精算方針を検討している。
- ・経費の性質から精算が必要な経費と必要でない経費を整理したうえで、トライと精算協議を行う予定である。

5 請求人らの反論書の提出

請求人ら代理人に対し弁明書（写し）の送付及び春日部市職員措置請求書の内容確認を行ったところ、令和3年4月19日付けで反論書（全文は別添のとおり）の提出があった。また、同日付けで内容確認に対する回答の提出があった。

6 監査対象事項

本件請求の趣旨を勘案し、監査対象事項を次のとおりとした。

- （1）令和2年度の児童クラブの指定管理に係る常勤支援員の配置が協定書・仕様書どおりであるか。
- （2）当該指定管理料の支払いが違法又は不当であるか、トライに不当利得はあるか。
また、当該指定管理料の支払いによって市に損害が生じているか。

第3 監査結果

1 事実関係の確認

（1）トライによる指定管理

春日部市放課後児童クラブ条例（平成17年条例第94号。以下「条例」という。）に基づき設置されている児童クラブは、条例第12条の規定により指定管理者に管理を行わせることができるとされている。

前指定管理者である社会福祉法人春日部市社会福祉協議会の指定期間が平成31年3月31日を以て満了することに伴い、新たな指定管理者の募集が平成30年6月に行われた。募集は、人材の確保など、より一層の運営の安定を図るためABCの3ブロックに分けて行われた。ABCブロックともそれぞれ2団体の応募申請があり、ABCブロックとも春日部市放課後児童クラブ指定管理者候補者選

定委員会の審査によりトライが指定管理者候補者とされた。同年 12 月春日部市議会定例会における議決を経て、児童クラブは、平成 31 年 4 月以降 5 年間、トライによる指定管理が行われることとなった。

(2) 指定管理者の業務

条例第 16 条の規定により、指定管理者の業務として、家庭生活及び社会生活に必要な生活習慣の育成、児童の保育、施設の維持管理に関する業務等が掲げられている。

(3) 常勤支援員の定義について

協定書・仕様書における常勤支援員に関する記述は、次のとおりである。

なお、指定管理者募集時の要項における仕様書の記述も同様である。

春日部市放課後児童クラブの管理に関する基本協定書

別紙 1 指定管理者の業務に関する仕様書

(2) 放課後児童支援員

放課後児童支援員（以下、支援員）として、春日部市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第 11 条第 3 項に定める職員を、各放課後児童クラブへ複数配置すること。

(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

① 支援員の配置については、「春日部市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」を遵守し、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（そのうち 1 人を責任者とする）。

なお、支援の単位が 51 人から 70 人の場合は、入室児童数概ね 25 人につき支援員 1 人というこれまでの考え方を勘案し、常勤支援員 1 人以上を加配すること。また、常勤支援員のほか、クラブの運営に支障をきたすことのないように、春日部市放課後児童クラブ条例第 4 条に定める、「その他必要な職員」を配置すること。

② 特別支援児童の入室クラブについては、原則、支援員を加配するものとし、年度途中の定員及び入室児童数の変更については、適正な職員配置をもって対応すること。

③ 職員の出勤状況が分かるようにシフト表及び勤務管理表等を備えること。また、開室中は前記の支援員を含め、必ず複数の職員が勤務していること。

遵守することとなっている春日部市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（平成 26 年条例第 22 号。以下「基準条例」という。）の規定は、次のとおりである。

基準条例

（職員）

第 11 条 放課後児童健全育成事業者は、放課後児童健全育成事業所ごとに、放課後児童支援員を置かなければならない。

2 放課後児童支援員の数は、支援の単位ごとに 2 人以上とする。ただし、その 1 人を除き、補助員（放課後児童支援員が行う支援について放課後児童支援員を補助する者をいう。第 5 項において同じ。）をもってこれに代えることができる。

3 放課後児童支援員は、次の各号のいずれかに該当する者であって、都道府県知事又は地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 252 条の 19 第 1 項の指定都市若しくは同法第 252 条の 22 第 1 項の中核市の長が行う研修を修了したものでなければならない。

（略）

4 第 2 項の支援の単位は、放課後児童健全育成事業における支援であって、その提供が同時に 1 又は複数の利用者に対して一体的に行われるものをいい、一の支援の単位を構成する児童の数は、おおむね 40 人以下とする。

5 放課後児童支援員及び補助員は、支援の単位ごとに専ら当該支援の提供に当たる者でなければならない。ただし、利用者が 20 人未満の放課後児童健全育成事業所であって、放課後児童支援員のうち 1 人を除いた者又は補助員が同一敷地内にある他の事業所、施設等の職務に従事している場合その他の利用者の支援に支障がない場合は、この限りでない。

協定書・仕様書には、基準条例に規定のない「常勤支援員」について記述がある一方、基準条例に規定されている「補助員」の記述がない。

なお、協定書・仕様書において常勤支援員の定義はない。

春日部市放課後児童クラブの管理に関する基本協定書（以下「基本協定書」という。）第 40 条に基づき、市とトライの間で、常勤支援員の勤務体制の解釈について協議を行っている。協議の結果、令和 2 年 4 月 1 日付けで次のとおり協定書を作成している。

協議事項

常勤支援員の勤務体制について

協議結果

- 1 基本協定書における「指定管理者の業務に関する仕様書」で定める、常勤支援員とは、放課後児童支援員であり、学校の授業の日（放課後）において、1日3時間30分以上、かつ週5日以上、勤務しているものをいう。
- 2 子どもたちの安心・安全のため、登室時間内において、児童が多い時間帯に同じ支援員が2人以上従事していることとする。
- 3 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、及び開室時間中は、支援員を含め、必ず複数の職員が勤務していることを、厳守する。

（４）常勤支援員の配置状況について

① 配置基準

市が求める令和２年度の常勤支援員の配置数は、協定書・仕様書の配置基準に従うと、ＡＢＣブロック合計で96人となる。指定管理料のうち常勤支援員の人件費の積算及びトライの事業計画もこの96人に基づいている。

② 定期継続監視評価の状況

基本協定書第16条の規定に基づく定期継続監視評価の実施方法は次のとおりであり、弁明書の内容確認に対する令和３年４月20日付け市長の回答から、該当の部分を抜粋する。

弁明書の内容確認に対する市長の回答

各児童クラブにおいては、日々の保育状況のほか、登室児童数及び支援員等の勤務状況を記録する「保育日誌」の作成と保管を義務付けております。また、毎月の月次報告として、一日ごとの登室児童数を記載した「入室児童出席状況表」の提出を求めており、令和２年10月より「入室児童出席状況表」に支援員等の職員数欄を設け、毎月の各児童クラブの登室児童数と支援員等の配置状況がともに確認できるように見直しを行いました。

四半期ごとの定期継続監視においては、保育日誌から各児童クラブにおける支援員の勤務実績を把握するとともに、施設職員への聞き取りを行い、児童クラブの運営状況、施設の維持管理状況などを確認しております。

市は保育日誌及び入室児童出席状況表の作成を求め、登室児童数及び支援員等の状況を記録させている。定期継続監視評価では、支援員の勤務実績を保育日誌や施設職員への聴取により把握し、運営及び維持管理の状況確認が行われていた

ものと認められる。

基本協定書第 16 条の規定に基づく定期継続監視評価の結果は次のとおりであり、人員配置の部分を抜粋する。

第 1 四半期：評価 A

(不適となった主な項目への指摘事項)

人事配置について、月次報告書と各クラブのシフト表及びヒアリングなどにより確認したところ、新型コロナウイルス感染症の影響により、配置実績が予定を下回った・・・。

第 2 四半期：評価 A

(不適となった主な項目への指摘事項)

支援員の配置については、新型コロナウイルス感染症の影響により、配置実績が予定を下回った・・・。

第 3 四半期：評価 A

(不適となった主な項目への指摘事項)

支援員の配置については、一部のクラブで支援員の配置または常勤としての勤務時間が不足しています。このことに対し、適宜補助員等を配置しているため、保育の水準は概ね保たれていると言えますが、適正な配置となるようお願いします。

第 4 四半期

定期継続監視評価の結果は出ていない。

定期継続監視評価の結果からは、一部の児童クラブにおいて配置基準を満たしていなかった事実が認められる。

しかし、基準条例第 11 条第 2 項ただし書の規定によれば、放課後児童支援員の 1 人を除き補助員をもって代えることができるとされている。補助員については、各児童クラブにおいて必要な配置がされ、基準条例上の配置は満たしていたものと認められる。

(5) 令和 2 年度に市がトライに求めた内容

市がトライに求めた内容は次のとおりであり、弁明書の内容確認に対する令和 3 年 4 月 20 日付け市長の回答から、該当の部分を抜粋する。

弁明書の内容確認に対する市長の回答

令和２年度は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴い、国の緊急事態宣言が４月７日に発令され、外出自粛などの要請が強く求められました。そのため、市では外出による感染リスクの削減や感染の拡大を一層防止する観点から、緊急事態宣言中の保育については、対象児童を「真に保育を必要とする児童」とし、(株)トライを通じて保護者に対し強く登室の自粛を要請したところです。

また、保育の実施にあたり、児童や支援員等の健康を守り、施設内においても感染防止対策の徹底を図る必要があったことから、クラブ内において密を避けるため、登室する児童数に応じた必要な支援員を配置することとし、安全で安定した保育を実施するよう強く要望したところです。

５月２５日に緊急事態宣言は解除されましたが、依然として感染は拡大し、収束の見通しが立たない状況であることから、感染拡大への警戒を続ける必要があると判断し、引き続き、保護者や(株)トライに対し、登室の抑制や感染防止対策の徹底を依頼したところです。その結果、支援員の配置実績は、協定書で定めた定員による配置と比較すると年間を通して下回ったものの、実際の各児童クラブの運営において、登室児童数に応じた必要な支援員が配置されていたことを確認しており、安全な保育が実施されたものと認識しています。

市は、保育対象児童を「真に保育を必要とする児童」に限定したうえ、登室児童数に応じた支援員を配置するようトライに求めている。

(６) 令和２年度指定管理料の支払いについて

令和２年度の指定管理料の支出の状況は次のとおりである。

支出科目：放課後児童クラブ指定管理委託料

支出負担行為 令和２年４月１日

Aブロック 170,275,230 円

Bブロック 122,536,678 円

Cブロック 138,279,341 円

計 431,091,249 円

年度協定書により、指定管理料は四半期ごとの支払いとなっている。

第１四半期（令和２年４月１日～令和２年６月３０日）

請求日 令和２年５月１２日 支出命令 同日 支払日 ６月１日

Aブロック	42,569,730 円
Bブロック	30,634,678 円
<u>Cブロック</u>	<u>34,570,841 円</u>
計	107,775,249 円

第2四半期（令和2年7月1日～9月30日）

請求日 令和2年10月16日 支出命令 10月21日 支払日 11月6日

Aブロック	42,568,500 円
Bブロック	30,634,000 円
<u>Cブロック</u>	<u>34,569,500 円</u>
計	107,772,000 円

第3四半期（令和2年10月1日～12月31日）

請求日 令和3年1月20日 支出命令 1月27日 支払日 2月12日

Aブロック	42,568,500 円
Bブロック	30,634,000 円
<u>Cブロック</u>	<u>34,569,500 円</u>
計	107,772,000 円

第4四半期（令和3年1月1日～3月31日）

A B Cブロックの指定管理料は未払い

以上により、令和2年度の第1四半期から第3四半期までの指定管理料の支出はA B Cブロック合計で323,319,249円となっている。また、第4四半期の指定管理料は未払いの状況にある。

（7）指定管理料の精算について

年度協定書の精算にかかる規定は、「指定管理料のうち、人件費その他市が返還を必要と判断したものについては、協議の上、年度末精算とし、残額が生じた場合は市に返還するものとする。」とされている。令和2年度の第4四半期の指定管理料は未払いであり、精算は完了していなかった。

（8）事業収支決算について

条例第18条の規定によりトライが市長に提出することとなっている事業報告書は、今後の提出が予想される。

2 判断

以上の弁明書、関係職員聴取及び反論書並びに事実関係を総合的に勘案して、次

のように判断した。

- (1) 令和2年度の児童クラブの指定管理に係る常勤支援員の配置が協定書・仕様書どおりであるか。

令和元年度は、市とトライの間に常勤支援員の定義はなく、令和2年4月1日付け基本協定書第40条に基づく協定で常勤支援員の定義を確認している。

市の定期継続監視評価結果で、市は支援員の配置不足を指摘し、一部常勤支援員の配置不足を認めている。その一方で、補助員等の配置を確認し保育の水準は概ね保たれているとしている。

- (2) 当該指定管理料の支払いが違法又は不当であるか、トライに不当利得はあるか。また、当該指定管理料の支払いによって市に損害が生じているか。

請求人らは、トライが協定書・仕様書どおりに業務を履行しないにもかかわらず市が指定管理料を全額支払うため、市に損害が生じるとしているが、年度協定書の精算にかかる規定では、「指定管理料のうち、人件費その他市が返還を必要と判断したものについては、協議の上、年度末精算とし、残額が生じた場合は市に返還するものとする。」とされている。

現時点では市とトライの間で精算が完了していないため、通年の指定管理料の支払いが違法又は不当であるか、トライに不当利得があるか、市に損害が生じているかについては、判断ができない。

その一方で、令和2年度は新型コロナウイルス感染症対策として、保育対象児童を「真に保育を必要とする児童」とし、支援員の配置も登室児童数に見合った人数としていたことが認められる。したがって、市とトライは速やかに精算を行うべきであった。

なお、指定管理料ABCブロックの第1四半期から第3四半期までの支出は、年度協定書どおりの金額で法令に則り適正に行われている。また、協定書・仕様書どおりでない一部常勤支援員の配置不足が認められるが、次のことから、第1四半期から第3四半期までの当該支出は不当とまではいえず、市に財産的損害が生じているとは認められない。

- ① 常勤支援員の配置について、補助員も含めれば、少なくとも基準条例上の配置基準を満たしていること。
- ② 常勤支援員不足に起因する具体的な財産損害の事実がないこと。
- ③ 全体として保育サービスの低下は認められず、履行が確保できていること。
- ④ 今後、市とトライの間で精算の協議を行う予定であること。

3 結論

以上のことから、本件請求は、請求に理由がないものと判断する。

4 意見及び要望

監査の結果については以上のとおりであるが、市長に対し意見及び要望を述べる。

- (1) 定期継続監視評価結果の指摘事項等は、その都度、指定管理者と協議し早期に改善を図ること。また、契約締結時に想定できない事由により指定管理者の業務内容を変更する場合は、適宜協議し経費負担を定めること。
- (2) 指定管理料の精算では、指定管理者の経営努力によらない事由による執行残額は精算対象経費とすること。指定管理者の経営努力により生み出した経費節減額は利潤として認め、住民サービスの向上に見合うインセンティブを確保すること。
- (3) 年度終了後 30 日以内に事業報告書を提出する規定及び年度協定書によって年度末精算を行う規定の整合を図ること。
- (4) 社会経済情勢の変化や新型コロナウイルス感染症拡大の影響により、支援員の確保が一層厳しい状況にある。支援員の資格を有するが、様々な事情で限られた時間しか働くことができない人材の有効活用を検討し、働き方改革を後押ししてほしい。柔軟で現実的な視点で支援員不足を解消し、安定的な児童クラブ運営を行われたい。

第4 別添資料

- 1 令和3年3月18日付け「春日部市職員措置請求書（住民監査）－（令和2年分）－」（事実証明書は省略）
- 2 令和3年4月7日付け春保収第38－2号「弁明書」（添付書類は省略）
- 3 令和3年4月19日付け「反論書－（令和2年分）－」