

タイトル	近隣サービス形成運動における法人格取得の意義と課題 : NPO 法人函館市学童保育の会を事例に
著者	伊藤, 好一; IT0, Koichi
引用	季刊北海学園大学経済論集, 64(4): 109-138
発行日	2017-03-31

《論説》

近隣サービス形成運動における法人格取得の 意義と課題

— NPO 法人函館市学童保育の会を事例に —

伊 藤 好 一

はじめに

近年、女性の社会参画や家庭環境の変化を背景に、学童保育のニーズは高まりをみせている。学童保育で注目すべきは、主に母親たちを中心とした市民運動の中から登場したサービスが、今や国も推進する事業へと昇華している点である。欧州では、このような市民の生活の中から生まれたニーズに即したサービスは近隣サービスと呼ばれており、欧州における連帯経済の理論化を展望するうえで欠かせない実践の一つとされている。

筆者は、学童保育運動をわが国における近隣サービス形成運動の一例と捉え、考察を試みることにする。その第一歩として、北海道函館市で設立された NPO 法人函館市学童保育の会の実践に焦点を当てる。当法人は NPO 法人格を取得し、複数の学童保育の経営を担っている点で、学童保育運動の中でも特筆すべき事例である。そして、このような NPO 法人格の取得については、これからの学童保育運動の発展、ひいては近隣サービスの充足や連帯経済を議論するうえでも検討すべき課題の一つであると考ええる。

そのため本稿では、NPO 法人函館市学童保育の会の実践を事例に、近隣サービス形成運動における法人格取得の意義と課題を論じることとする。

1. 近隣サービス形成運動としての学童保育

1-1. 社会的経済と近隣サービス

本章ではまず、欧州における連帯経済論の枠の中で議論されている近隣サービス概念に即し、学童保育運動をわが国における近隣サービス形成運動の一例として論じる。そのため本節では、欧州における社会的経済の理論について簡単に言及したのち、近隣サービス概念について述べることにする。

社会的経済(*économie sociale*)は、19 世紀のフランスを中心に、資本主義的市場経済のもたらす悪弊の是正を目的とする理論、運動を表す用語として登場している。19 世紀の経済学は、資本蓄積と工業化を標榜する政治経済学が全盛の時代であったが、工業化の進展によりさまざまな社会問題が表出し、それらの解決を目指すものとして社会的経済に注目が集まることとなった¹。

¹ 西川は、19 世紀後半から 20 世紀前半にかけて、社会的経済には①社会主義的な伝統、②キリスト教社会主義の伝統、③自由主義の伝統、④連帯主義の伝統という 4 つの潮流があったとしている（西川 1994, p.60-61）。

しかしその後、1930年代の大不況、第2次世界大戦の経済成長時代を通じ、資本主義批判論がマルクス主義や社会民主主義的な福祉国家論に吸収されたことで、社会的経済に関する議論は一時影を潜めることとなった。ところが、1960年代から70年代の欧州において、福祉国家体制の行き詰まりや失業、社会的排除の増大に対応するように、社会的経済は再度注目されることとなる(西川1994, pp.60-61)。

再度注目された社会的経済の特徴は、市場経済に基礎を置き、公共セクターとも私的セクターとも異なる独自の構成要素として発展しつつあるセクターの役割に焦点を絞るところにある(富沢1995, pp.451-454)。今日の欧州では、社会的経済は2つの基準で規定される組織ないし企業を指す用語として用いられている(北島2016, p.18)。第1に法人規定であり、社会的経済は、協同組合、共済組合、アソシエーション、財団からなるものと理解されている。第2に運営規則であり、以下の4点をもって、これら4つの異なる組織とともに社会的経済として理解する根拠になっている。①利潤よりもむしろメンバーないし共同体のニーズ充足という目的、②管理の自律性、③民主主義的な意思決定プロセス、④収入の配分における資本に対する人間および労働の優越(ドゥフルニ1999, pp.52-55)。社会的経済は、資本の結合体ではなく人間の結合体としての性格をもち、それとも関わって所有は共同の形を取り、個人的な投資収益よりも共有の資産形成を優先させることから、「もう一つの企業のあり方」によって特徴づけられている(北島2016, pp.18-19)。また、このような社会的経済論とアメリカを中心に議論されている非営利組織(NPO)論を総合して、サードセクターとみる議論も活発化している。

このような社会的経済の動向に注目が集まる一方で、連帯経済論として議論されるような、社会的経済の規定だけでは包摂しきれないさまざまな運動が登場してきた。その中でも特に注目されるのは、今日の欧州において「近隣サービス」と呼ばれる運動であると考えられる。

近隣サービス(*services de proximité*)²の起源は、1968年のパリで生まれた無認可保育所をめぐる運動に求めることができる(ギャルダン・ラヴィル2012, p.111)。その後、1980年代中頃から、無認可保育所運動だけでなく、社会サービスを中心とする経済的取り組みが欧州各国で広がりをみせることとなる。近隣サービスという表現は、80年代末頃に、保育所(0から3歳児)、病児保育、学童保育、高齢者の在宅介護、移動介助、困窮者の住宅、集合住宅の共有空間の維持・管理など、地域住民の日常生活に関わる多様なサービスを提供する自発的な活動を括る言葉として登場している。また、これら近隣サービスの実践および「経済活動を通じての社会統合」と呼ばれる就労支援の実践をもって、欧州における連帯経済の理論化が試みられている(北島2016, pp.19-20)。

連帯経済論者であるギャルダンとラヴィルは、近隣サービスを次のように定義している。「互酬性の推進力を元に需要と供給とが結合して構築されるサービスであり、市場の原理と再分配の原理との組み合わせを通じて強化されるもの」(ギャルダン・ラヴィル2012, p.116)。この定義は、ポランニーによる経済行動原理あるいは統合形態に関する議論に基づいたものである。互酬性とは、すべての参加者が社会的関係を進んで構築することで形成されるグループや個人間での財・サービスの循環を表す。ここでは、交換される財以上に、社会的なつながりが重要な意味を持つとされる。互酬の循環は、最初に贈与を受けたグループあるいは個人が返礼するか否かの権

² ラヴィルとニッセンは“*services de proximité*”の英訳としては“*household and community services*”が近いとしつつも、この概念の特性を保つため、あえて逐語的な訳である“*proximity services*”を用いるとしている(Laville・Nyssens 2000, p68)。

利を行使することを通じて成り立つ、贈与と返礼に依拠している。再分配の原理とは、生産の成果がその管理の責任を負う中央当局に委ねられることを基礎として成り立つものである。再分配には、支出規制と支出先を定義する手続きの実行が含まれる。再分配は、民間でなされる場合もある。市場の原理とは、価格設定を通じた財・サービスの交換について、需要と供給の一致を求める。売り手と買い手の関係は契約関係である。ここでの市場の原理は、社会的諸関係のなかに埋め込まれることを含意していない(エバース・ラヴィル 2007, pp.23-24)。

ギャルダンとラヴィルの文献から、近隣サービスの特徴として次の2点を挙げることができる。第1に、ニーズに基づく参画である。この点は、近隣サービスが互酬性の推進力を基盤としていることに起因するものである。ギャルダンとラヴィルは互酬性について次のように述べている。「内在的なものすなわち人々の集団が自分たち自身のために発揮するものでもありうるし、外在的なものすなわち人々の集団が他の集団のために発揮するものでもありうる。とはいえ、いずれの場合であっても、互酬性はその行使の対象となる個人の日常生活の空間と時間を考慮に入れる」(ギャルダン・ラヴィル 2012, p.108)。これを踏まえ、近隣サービスとは「互酬性の原理が全く自律的に行動に指針を与え、サービスが自発的に関与する人々の間の相互作用のプロセスにしたがって練り上げられていく」(前掲書, p.108)のものであると彼らは述べている。そして、参画者によって組織される「討議の空間」において、討議を通じて需要と供給が相互に調整され、創出すべきサービスが明確にされていくのである(前掲書, p.110)。ここにこそ、市場や行政によるサービス構築と比べ、近隣サービスの特異性があらわれると考えられる。ニーズに基づく参画によって「討議の空間」が組織され、その中で調整されることによって近隣サービスは形成されるのである。

第2に、原理のハイブリッド化についてである。近隣サービスはその起源において、自助グループによって非貨幣経済の枠の中でのみ実践されていた。そのため、ほどなくして資金面の弱さや孤立、活動の不安定さなどの難点が露呈し、多くの実践が疲弊し消え去ることとなった。このような経験に基づき、近年における近隣サービスの実践は、市場原理や再分配原理とのハイブリッド化へと向かっていくこととなる(前掲書, pp.111-113)。近隣サービスは市場や行政によるサービス構築と比較し特異性を持つものと考えられるが、だからといって市場や行政と切り離されるものでも、行政の下請けとなるものでもない。互酬性を基盤とし、市場原理、再分配原理がハイブリッド化することで、近隣サービスの実践は意義をもつものになると考える。

これら2点、「ニーズに基づく参画」「原理のハイブリッド化」を近隣サービスの特徴としたうえで、次節では、わが国の学童保育運動について検討していくこととする。

1-2. 日本の学童保育運動について

まず、日本における学童保育運動の歴史について簡単に述べることにする。わが国の学童保育運動は、1948年大阪の今川学園において卒園児の小学校入学後の保育を措置児扱いとして実施したことが嚆矢とされている。その後、学童保育は父母自身の手による共同保育運動として、都市部を中心に広がりを見せることとなった。1967年には、父母と学童保育指導員を中心として「全国学童保育連絡協議会」が結成される³。当会は国に対し、学童保育の制度化要求を行って

³ 全国学童保育連絡協議会は、1962年に発足した東京の学童保育連絡協議会の研究集会において、東京都以外の参加者から、全国的な立場での運動が要望されたことを受けて結成された組織である。「全国学童保育情報 2016-2017」p.207 参照。

いった。1997年の児童福祉法改正のさい、学童保育は「放課後児童健全育成事業」（児童福祉法第6条の3第2項）という名称で法制化され、社会福祉法第二種社会福祉事業（厚生労働省所管）として位置づけられるに至っている（増山 2012, pp.65-67）。

全国学童保育連絡協議会の調査によると、2016年5月時点での全国の学童保育の「支援の単位」数は27,638単位であり、入所児童数は1,076,571人となっている。2006年時点の「支援の単位」数15,858単位、入所児童数683,476人と比較すると、近年の学童保育運動の拡大傾向が確認できる⁴。

また、二宮も「世界各国の学童保育の形態は多様であり、日本のそれもまだ生成途上期にある」（二宮 2012, p.3）と述べているように、学童保育は現在、組織・運営形態について厳格な規定は設けられてはおらず、多様な形態をもって運営されている。全国学童保育連絡協議会の調査では、わが国の学童保育の運営主体比率は、公立公営35.8%、社会福祉協議会11.5%、地域運営委員会⁵16.4%、父母会（保護者会）5.6%、NPO法人8.0%、民間企業4.4%、その他法人（私立保育園、社会福祉法人、学校法人等）18.3%となっている⁶。公立公営は市町村が直営しており、社会福祉協議会、地域運営委員会、父母会（保護者会）、NPO法人、民間企業等は行政からの委託、補助を受けて運営されている。

このような展開をみせている学童保育運動は、欧州における近隣サービスと同様の志向性を含むものとする。増山は学童保育運動の形成について次のように述べている。「日本の学童保育は、都市部において父母自身の手による共同保育として始まり、乳幼児期の保育の延長として、文字どおり学童期児童の保育の場として市民運動のなかから誕生した」（増山 2012, p.66）。このような運動形成は、前述した近隣サービスの特徴の1点目、「ニーズに基づく参画」に対応すると考える。日本の学童保育運動は、欧州の近隣サービス同様、日常生活におけるニーズを持つ人々が、企業や行政に任せることなく、自らが主体となってサービス構築に参画することで実践されてきたものである。

次に、特徴の2点目、「原理のハイブリッド化」についてである。学童保育は現在、放課後児童健全育成事業として法制化された事業となっており、地域によって詳細は異なるが、主に公立公営や市町村の委託事業、指定管理者制度として実施されている。そのため、財源となる国庫補助金総額も年々増加している。1976年に1億1700万円が交付されて以降、ほぼ毎年増額されており、2016年には575億8000万円が交付されるに至っている⁷。これらの点から、市民運動の中から誕生した学童保育は今や、行政との関わりの中で実践されていることが確認できる。しかし、学童保育は国や地域から補助を受けているとはいえ、基本的には利用者からの利用料を主な財源としている。利用料以外にも、バザーなどの事業収入によって運営費を捻出する例もある。こうした点から、学童保育は行政だけではなく、父母の自発的な運営は市場とも密接な関わりをもって実践されていることがうかがわれる。

これらをふまえ、筆者は学童保育運動をわが国における近隣サービス形成運動の一例と捉え、

⁴ 「全国学童保育情報 2016-2017」p.16 参照。

⁵ 地域運営委員会とは、地域の役職者の人々（学校長、自治会長、民生・児童委員など）と、学童保育の父母会（保護者会）の代表などで構成されている学童保育を運営するための組織を指す。人数や構成などは、自治体によって異なるとされる。「全国学童保育情報 2016-2017」p.33 参照。

⁶ 「全国学童保育情報 2016-2017」p.33 参照。

⁷ 「全国学童保育情報 2016-2017」pp.35-36 参照。

以下で考察をおこなう。次章では、まず函館市の現状について確認したのち、函館市における学童保育運動の動向を概観する。

2. 函館市の学童保育運動

筆者は2016年11月に函館を訪問し、実態調査を行っている。調査対象者は函館市子ども未来部次世代育成課学童保育担当者、函館市学童保育連絡協議会およびNPO法人函館市学童保育の会事務局の川股まち子氏である。本章からは、その時の調査に沿って論じることとする。

2-1. 函館市の人口就労状況および保育所の入所児童について

函館市は北海道南端の渡島半島南東部、札幌市から直線距離で約150kmの地点に位置しており、北海道新幹線開通で賑わう北斗市と隣接する地域である。函館市の人口は2016年10月時点で265,936人であり、札幌市、旭川市に次ぐ北海道3番目の都市である。しかし、(表1)の函館市の人口推移をみると、市全体の人口は年々減少傾向にあることが確認できる。函館市は、2014年に全国の中核市のなかで初めて全地域が過疎地域に指定されており、人口減少は深刻な問題となっている。

(表1) 函館市の人口推移

単位：人

	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
人口	286,814	284,265	281,767	279,040	277,451	274,485	271,479	268,617	265,936

出所：函館市住民基本台帳を基に筆者作成

次に函館市の就労状況をみることにする。(表2)は、函館市における男女別15歳以上人口の労働力状態の内訳である。人口が減少傾向にある函館市において、2005年にみられる労働力総数の増加は、前年の2004年12月に東部地区が合併されたことによる増加と考えられる。(表2)で着目すべきは、就業者総数における女性比率の増加である。2005年から2010年にかけて、男女ともに就業者数自体は減少傾向にある。2000年と比べ、総数が9,324人増加した2005年においても、就業者数は104人の増加にとどまっている。しかし、女性の就業者比率をみると、2000

(表2) 函館市における男女別15歳以上人口の労働力状態

単位：人、%

労働力状態	2000年					2005年					2010年				
	総数	男		女		総数	男		女		総数	男		女	
		男女比		男女比			男女比		男女比			男女比		男女比	
総数	250,462	112,801	45.0	137,661	55.0	259,786	117,149	45.1	142,637	54.9	248,042	110,930	44.7	137,112	55.3
労働力	139,296	78,771	56.5	60,525	43.5	142,430	79,275	55.7	63,155	44.3	132,777	72,870	54.9	59,907	45.1
就業者	129,836	73,324	56.5	56,512	43.5	129,940	71,705	55.2	58,235	44.8	121,734	65,864	54.1	55,870	45.9
完全失業者	9,460	5,447	57.6	4,013	42.4	12,490	7,570	60.6	4,920	39.4	11,043	7,006	63.4	4,037	36.6
非労働力	109,368	32,893	30.1	76,475	69.9	112,603	34,788	30.9	77,815	69.1	102,135	32,210	31.5	69,925	68.5
労働力状態不詳	1,798	1,137	63.2	661	36.8	4,753	3,086	64.9	1,667	35.1	13,130	5,850	44.6	7,280	55.4

出所：平成27年度版函館市統計書を基に筆者加筆

年は43.5%、2005年は44.8%、2010年には45.9%と増加傾向にあることが確認できる。

函館市では、人口減少に対する市の施策として女性の社会参画の推進、母親への支援を積極的に実施している⁸。上述した女性の就業者比率の増加は、その影響によるものと考えられる。そして、女性の就業者の増加は、保育所等の保育サービスのニーズ増加につながる事となる。(表3)は、函館市における保育所の入所児童数および入所率を示した表である。人口が減少傾向にある函館市だが、保育所の入所児童数は一定数を維持している。つまり、学齢前の児童数に対する保育所の入所率は年々増加傾向にあり、ここから、函館市における保育サービスのニーズ増加傾向が確認できる。

(表3) 函館市における保育所の入所児童数

単位：人，%

	保育所				入所児童数 合計	学齢前の 児童数	学齢前の児童 数に対する 入所率
	認可保育所	季節保育所	認可外保育所	事業所内保育所			
1990年	3,580	184	170	388	4,322	18,586	23.3
1995年	3,004	115	152	511	3,782	15,204	24.9
2000年	3,149	100	136	374	3,759	13,429	28
2005年	3,544	59	144	349	4,096	12,727	32.2
2010年	3,355	42	91	273	3,761	11,261	33.4
2011年	3,356	35	103	232	3,726	11,109	33.5
2012年	3,341	30	121	277	3,769	10,906	34.6
2013年	3,341	27	108	283	3,759	10,647	35.3

出所：函館市における子ども・子育て支援事業計画関連の各種統計資料を基に筆者加筆

また、このような保育サービスに対する家庭のニーズは、児童が小学校に入学したことによって解消されるものではない。特に、共働き家庭においては、小学校入学後も児童の生活を保つための保育サービスの必要は切実なものとなる。このような、家庭の切実なニーズに基づき、保育所卒後の児童の生活の場を求める運動として学童保育運動が展開されるのである。

2-2. 函館市における学童保育運動の歴史

本節では、函館市および函館市学童保育連絡協議会の動向を中心に、函館市における学童保育運動の歴史を概観する。本節の内容は、函館市子ども未来部次世代育成課、函館市学童保育連絡協議会への聞き取り調査および調査時の入手資料⁹に基づくものである。

⁸ 1998年3月「はこだてプラン21」として、男女共同参画社会を目指した女性の行動計画が策定されており、基本目標にかかわる253事業が実施されている。2005年には「はこだてプラン」に次ぐ第2次の基本計画として「はこだて輝きプラン」が策定されている。函館市ホームページ参照。

⁹ 調査時の入手資料の内訳は次の通りである。函館市子ども未来部次世代育成課からは、行政資料（学童保育に対する行政の動向をまとめた年表など）を提供いただいた。

函館市学童保育連絡協議会からは、「函館市学童保育連絡協議会結成10周年記念集」（市連協結成に至る経緯や結成10年間の動向について、関係者が座談会で述べたことをまとめたパンフレット）、「函館市学童保育連絡協議会20周年記念集」（市連協結成から20年の動向、市連協歴代会長メッセージ、加盟クラブ紹介を掲載したパンフレット）、「函館市学童保育連絡協議会30周年記念集」（市連協結成から30年の動向、加盟クラブ紹介を掲載したパンフレット）を提供いただいた。

函館市における学童保育運動の歴史は、1978年に発足した「西部地区学童保育設置準備会」から始まる。当会は、西部地区に住む母親たちが集まって発足させたものであり、「西部地区に学童保育を」という陳情書を函館市議会に対し提出している。それが採択されたことによって、函館市の学童保育誕生の契機となった。母親たちによってこのような運動が行われた背景には、公営児童館設置要求運動からの転換がある。当会の母親たちはそれまで、保育所卒後の子どもたちの居場所を求め、児童館や留守家庭児童会などの設置要求運動を行っていた。しかし、市の対応の遅れや各所管事務をたらい回しにされる現状から、児童館など公立公営施設の設置要求を諦め、学童保育の設置要求運動へと転換していったのである。1980年には、西部地区学童保育設置準備会を発足させた母親たちが中心となり、風の子クラブ、海の子クラブ、ちびっ子クラブの3クラブを開所している。

翌年の1981年4月には、前述の3クラブを加盟クラブとして「函館市学童保育連絡協議会」（以下、市連協）が結成される。市連協は、学童保育指導員及び父母関係者、専門家の連絡を密にして学童保育の啓蒙、普及、及び発展を積極的にはかり、指導内容の研究、施設の拡充、制度化の運動を推進する母体となった団体である。結成当時の主な取り組みとして、学童保育の啓蒙、学童保育の研究、署名運動が行われている。学童保育の啓蒙としては、「学童保育の案内」という私製パンフレットを作成し、婦人が多い職場や労働組合に配布した。学童保育の研究としては、1981年に4名の指導員が集まり「指導員会議」を結成し、学童保育に関する議論が重ねられた。署名運動については、①「都市児童健全育成事業」の申請、②学童保育所に遊具、備品などの支給、③灯油の支給、④市の担当窓口の一本化、⑤公共施設、設備の開放、⑥助成金交付の6点の要求事項をもって行われた。指導員だけでなく、父母たちも積極的に参加し、保育園、労働組合、民主団体などをまわって署名が集められている。1981年には約3,500筆の署名が集まり、議会に提出されている。しかし、この署名提出では、助成金交付が認められることはなかった。翌年には9,107筆の署名を集め提出するが、これも助成金交付には至っていない。その後も署名活動は続けられ、1985年には21,408筆の署名を集めた。そして、助成金交付を求める対市交渉の場が設けられ、市連協役員だけでなく、数十名の父母も参加し、意見を述べた。これらの活動が功を奏し、同年に「函館市留守家庭児童健全育成事業補助金交付要綱」（1985年6月施行）が規定される。当要綱は、学童保育に対し、助成金を交付するにあたっての基準を定めたものである。ここでは当初、児童数15名以上のクラブが対象とされていた。しかし、市連協からの要望により、児童数10名以上、開所から1年経過したクラブへと助成対象条件が変更されている。これは、児童数10名程度のクラブが最も経営が困難であるという現場の声が反映されたものである。1985年度は、11クラブが対象となり、総額100万円が助成されている。（表4）からも確認できるように、その後も助成金交付額は年々増額された。この増額は、市連協や父母による署名活動などによる成果であると考えられる。風の子クラブでは当時、父母が二人一組となり、夜間に署名活動を行っている。海の子クラブでは、1987年に（総数27,661筆のうち）1クラブのみで5,577筆の署名を集めている。また署名活動に参加していた赤とんぼクラブの父母は、当時、署名活動を通じて地域の人々や昔子育てで苦労された人たちとの交流が生まれたことを挙げ、署名活動は「子供たちのための運動から働く者の成長の場にもなっていました」と語っている。このように、当時の署名運動は市連協だけでなく函館市の学童保育関係者が一丸となって行われていたのである。その後、署名活動は2003年まで行われている。

(表4) 函館市における学童保育への助成金額

単位：箇所、万円

	1985年	1986年	1987年	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年
クラブ数	11	12	13	13	13	15	15	15
金額	100	195	207	260	325	390	470	562

	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年
クラブ数	16	16	17	17	17	17	17	17
金額	860	1,230	1,791	1,911	1,914.7	2,000.4	2,987	3,299

	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年
クラブ数	17	17	18	20	20	25	29	35
金額	3,556.7	4,507.9	4,992.5	5,854.04	5,863	7,333	10,196.5	144,212

	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
クラブ数	38	43	45	45	47	47	49	54
金額	157,380	19,188.4	20,924.3	23,135.5	24,511.8	24,550.3	44,314.4	47,840.6

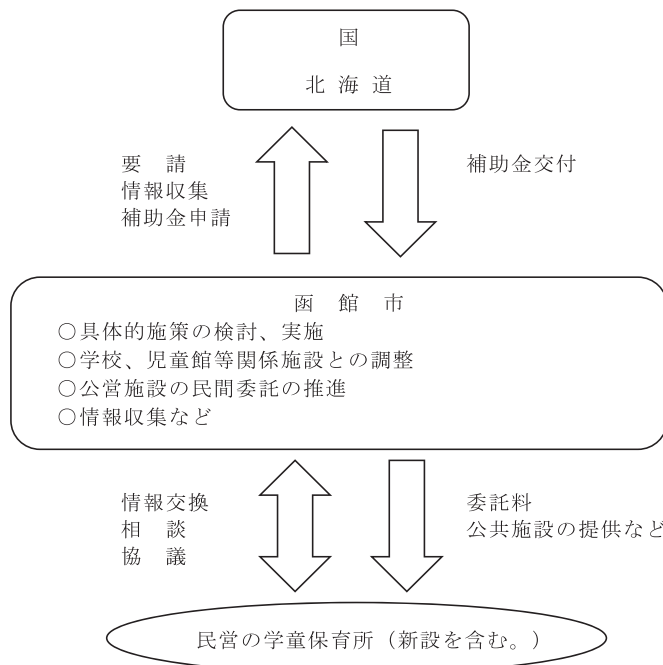
出所：函館市学童保育連絡協議会作成資料および次世代育成課への聞き取り調査を基に筆者作成

1997年6月に児童福祉法が改正され(1998年2月施行)、放課後児童健全育成事業(学童保育)がわが国における児童福祉の主要施策の一つとして位置づけられることとなった。この流れを受け、函館市でも1997年に「放課後児童健全育成事業の当面の対策」がまとめられ、学童保育を放課後児童健全育成事業としての委託事業とする動きが起きている。市連協では、1999年2月に委託要綱作成にむけた検討委員会が発足している。同年7月には教育委員会が「函館市地域放課後児童健全育成事業実施要綱」を策定、市はこれを基に学童保育17クラブと委託契約を結んでいる。これにより学童保育は、国および市が定める放課後児童健全育成事業の施策となり、市からの委託を受けて実施される事業となった¹⁰。

2005年6月には、函館市教育委員会が中心となって「函館市における放課後児童健全育成事業の基本的なあり方」が策定されている。これは、教育委員会が学童保育関係者や教育関係者などを交え、放課後児童健全育成事業の対象となる学童保育と放課後児童クラブの現状や課題、基本的考え方について議論し、まとめたものである。ここで着目すべきは、学童保育の推進にあたっての基本的な考え方として、次のように述べられている点である。「民営の学童保育所にあつては、運営主体である父母会等が、それぞれ独自の運営方針に基づき、長い間、地域とともに歩んできています。当市としては…放課後児童健全育成事業については、民営の独自の運営方針や理念を尊重しながら、当該事業の安定的かつ効率的な運営が図られるよう、民営での事業実施を基本とし、あわせて、その実施にあたっては、公共施設の活用が図られるよう推進していくものとします。」この記述は、父母会を主体とする学童保育を承認し、公共施設の活用を促すなど、安定的な事業運営に協力する旨が提起されている点で意義をもつものである。またここでは、国・北海道、函館市、学童保育の役割と関係について、(図1)のように提示されている。

2008年9月、函館市教育委員会によって「函館市の学童保育所ガイドライン」が策定される。当ガイドラインは、2007年10月に国が策定した「放課後児童クラブガイドライン」を踏まえな

¹⁰ 当要綱の詳細については、(資料3)を参照されたい。



(図1) 函館市における推進体系

出所:「函館市における放課後児童健全育成事業の基本的なあり方」参照

がら、函館市が独自に策定したものである。ここでは、事業内容や指導員などに対して詳細な規定がなされており、函館市における学童保育の指針となるものである¹¹。当ガイドラインで着目すべき点として次の2点が挙げられる。

第1に、対象児童の拡大である。1999年7月に策定された要綱では、学童保育の対象児童は「小学校1年生から4年生までの放課後児童」とされていた¹²。当ガイドラインでは、「小学校および特別支援学校に就学している1年生から6年生まで」と対象児童の規定が変更されている。この変更は、全国的な動向に先駆けるものである¹³。

第2に父母の参画に対して言及されている点である。当ガイドラインの「1事業の目的」において、「保護者は、事業の円滑な運営に向け、協力・参画につとめること」とされている。ここから、当ガイドラインでは学童保育における保護者の立ち位置をサービスの享受者としてではなく、事業の参画者として位置づけていることが確認できる。

函館市の学童保育を取り巻く環境は、2010年度に大きな変化をむかえることとなった。市が

¹¹ 当ガイドラインの位置づけは、「各学童保育所における多様性や柔軟な運営に配慮しつつ、義務的な拘束力をもつ「最低基準」という位置づけではなく、地域の実情に応じた独自の基準として示すもの」とされている。

¹² (資料3)参照。

¹³ 1997年の放課後児童健全育成事業(学童保育)の法制化においては、対象児童は「小学校に就学しているおおむね10歳未満の児童であって、その保護者が労働等により昼間家庭にいないもの」と定められていた。児童福祉法改正により、2015年4月から対象児童は「小学校に就学している児童」(児童福祉法第6条の3)と変更されている。

(表5) 函館市における学童保育の推移

単位: 箇所, 人, %

	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
ク ラ ブ 数	29	35	38	43	45	45	47	47	49	54
入 所 児 童 数	954	1,109	1,196	1,329	1,431	1,437	1,564	1,583	1,782	1,967
小学校児童数	13,160	12,875	12,616	12,289	12,115	11,691	11,396	11,045	11,311	10,580
学童保育入所率	7.2	8.6	9.5	10.8	11.8	12.3	13.7	14.3	15.8	18.6

出所: 函館市における子ども・子育て支援事業計画関連の各種統計資料を基に筆者加筆

2010年度末をもって、公立公営の放課後児童クラブを全て廃止し、民営の学童保育への事業委託に専念することを決定したのである。これにより、今まで公立公営だった放課後児童クラブは公募によって選ばれた事業者へ事業委託されることとなり、函館市における放課後児童健全育成事業は民営学童保育で一本化されることとなった。市のこのような変化に対応するべく、市連協では前年の2009年から「学童クラブ運営委員会」が市連協内で組織されていた。当委員会は、市による放課後児童クラブの民間委託公募に応募し、市連協が主体となって学童保育を運営することを目的に組織されたものである。このような市連協の動きが、後に述べるNPO法人格取得の原動力となるのである。

2012年4月、函館市役所内に子ども未来部が発足する¹⁴。函館市ではこれまで教育委員会が学童保育を所管していたが、子ども未来部発足後は、当部の次世代育成課が所管することとなった¹⁵。

2014年9月には、「函館市放課後児童健全育成事業の設備および運営に関する基準を定める条例」(条例第52号)が制定される¹⁶。当条例は、2008年に制定されたガイドラインとは異なり、学童保育の事業所設備および運営に関する最低基準として定められたものである。当条例では、職員としての放課後児童支援員について、支援の単位ごとに2人以上配置(うち1人を除き、補助員の代替えが可能)することと定められている。また、支援の単位について、2008年ガイドラインでは「1学童保育所の規模については、最大70名まで」とされていたものが、当条例では「支援の単位を構成する児童の数は、おおむね40人以下」と変更されている¹⁷。

このような歴史をもつ函館市の学童保育運動は、近年、増々広がりを見せている。(表5)は、函館市における学童保育の実施箇所数および入所状況を示したものである。推移をみると、2007年には事業所数29か所、入所児童数954人だったものが、2016年には事業所数54か所、入所児童数1,967人とクラブ数、入所児童数ともに大幅に増加していることが確認できる。学童保育入所率に至っては、この9年間に倍以上増加しており、2016年時点で函館市内の小学校児

¹⁴ 函館市子ども未来部は、子ども企画課、子どもサービス課、子育て支援課、母子健康課、次世代育成課からなる部署である。

¹⁵ 子ども未来部次世代育成課は学童保育、子ども教室、児童館を所管している。(「子ども未来部の概要 平成27年度版」参照。)

¹⁶ 当条例の詳細については(資料4)を参照されたい。

¹⁷ 国の省令基準としては、2015年3月に策定された「放課後児童クラブ運営指針」において、「支援の単位」は「おおむね40人以下とする」(参酌基準)と定められている。おおむね40人以下という人数については、「子どもが相互に関係性を構築したり、1つの集団としてまとまりをもって共に生活したり、放課後児童支援員等が個々の子どもと信頼関係を築いたりできる規模」であるとされている。

童数の18.6%が学童保育に入所している状況にある。このように、函館市における学童保育は今や、地域の保育サービスの一つとして欠くことのできないものとなっている。

このような現状にある函館市の学童保育運動において、注目すべき一つの法人がある。NPO法人函館市学童保育の会は、複数の学童保育を加盟クラブとし、それらすべてのクラブの経営を担っている点で特筆すべきものである。このような学童保育の実践は、全国的にもめずらしい事例であるといえる。次章からは、その法人の特異性について述べることとする。

3. NPO 法人函館市学童保育の会の特異性

函館市学童保育の会は、2011年10月に実施された設立総会を出発点とし、2012年3月27日に承認、設立されたNPO法人である。市連協内「学童クラブ運営委員会」メンバーおよび加盟クラブの指導員たちが主体となって設立されている。(表6)は、函館市学童保育の会の加盟クラブ一覧である。函館市学童保育の会は、2010年に民営化された、こぼとクラブ、すずらんクラブと、川股氏が指導員を務めていたわんぱくクラブ、ほうけんクラブの4クラブの加盟をもって設立されている。その後、にっこにこクラブ、地蔵っ子クラブ、第2地蔵っ子クラブ、たんぽぽクラブが役員や指導員の確保が困難な状況となり、当法人へ加盟している¹⁸。いちばん星クラブ、おひさまいろクラブ、にじのはなクラブは、当法人が公募に応募し、入札することで開所に至ったクラブである。乃木ほうけんクラブと第2おひさまいろクラブは、ほうけんクラブとおひさまいろクラブが分割したクラブである。函館市学童保育の会は2017年1月時点で、これら13クラブが加盟する法人となっている。

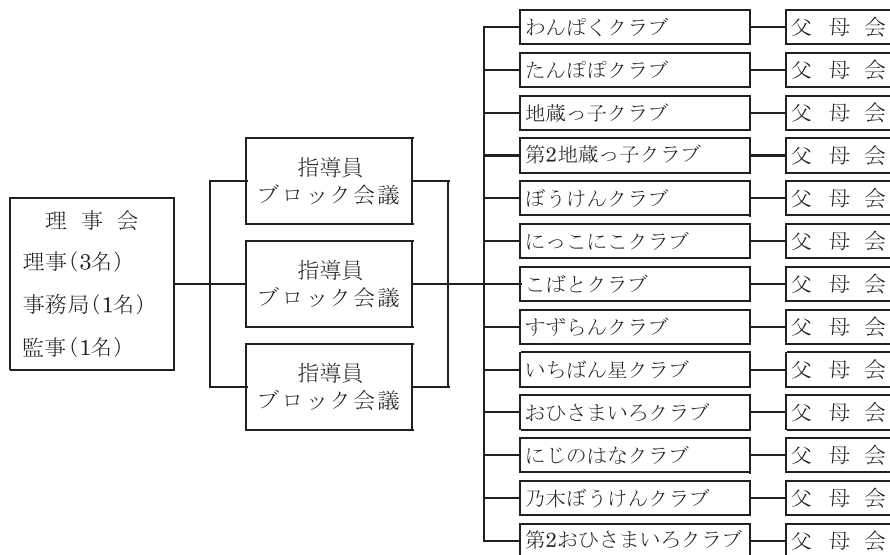
(表6) 函館市学童保育の会 加盟クラブ一覧

2016年4月時点

名称	校区	開所年	主な行事
わんぱくクラブ	柏野	1984	人形劇、太鼓、百人一首等
たんぽぽクラブ	港	1985	学年別取組、父母交流会等
地蔵っ子クラブ	神 山	1993	函館山登山、親子運動会等
第2地蔵っ子クラブ(地蔵っ子分割)	神 山	2006	地蔵っ子クラブと同じ
ほうけんクラブ(わんぱく分割)	駒 場	2006	遠足、あそび王決定戦等
にっこにこクラブ	千代ヶ岱	2007	ソリ遠足、サイクリング等
こぼとクラブ	北 星	2010	ぬり絵コンクール、豆まき等
すずらんクラブ	上 湯 川	2010	流しソーメン、高学年旅行等
いちばん星クラブ	桔 梗	2013	親子お楽しみ会、果物狩り等
おひさまいろクラブ	東 山	2014	気象台見学、夕食会等
にじのはなクラブ	旭 岡	2014	お泊り会、ゲーム大会等
乃木ほうけんクラブ(ほうけん分割)	駒 場	2015	ほうけんクラブと同じ
第2おひさまいろクラブ(おひさまいろ分割)	東 山	2016	おひさまいろクラブと同じ

出所：函館市学童保育連絡協議会への聞き取り調査および第36回総会資料を基に筆者作成

¹⁸ にっこにこクラブは2013年4月、地蔵っ子、第2地蔵っ子クラブは2014年4月、たんぽぽクラブは2015年4月に加盟している。



(図2) NPO 法人函館市学童保育の会 組織図

出所：函館市学童保育の会への聞き取り調査を基に筆者作成

(図2)は函館市学童保育の会の組織図である。当法人は、理事3名、事務局1名、監事1名の計5名をもって理事会が組織されている。理事会は、全加盟クラブの経營業務を担っている。各加盟クラブで実施される月計画、年計画などの行事や活動内容については、各クラブの指導員によって決められている。また、加盟13クラブの指導員は、指導員ブロック会議にも参加することになっている。ブロック会議では、指導員が3ブロックに分かれて、交流・研修が行われている。また、クラブごとに父母会が組織されており、父母の交流、父母会主催行事の企画・実施が行われている。

3-1. NPO 法人格取得の契機

当法人がNPO 法人格取得をめざすこととなった契機として、わんぱくクラブの事業所移転およびそれに伴う運営継続の危機が挙げられる。わんぱくクラブは、1983年4月柏野校区にてアパート2部屋を事業所として開所した学童保育である¹⁹。その後、児童数の増加により、広い事業所を求め、同一校区内にある一軒家へと事業所を移転している。移転先の一軒家は、市内の学童保育の事業所として当時もっとも広いものであった²⁰。

しかし2001年にわんぱくクラブは、事業所として利用していた一軒家が大家の意向により契約更新不可となってしまったことで、事業継続の危機を迎えることとなる。学童保育の事業継続には事業所の確保は不可欠である。移転場所の探索・確保には、指導員のみならず父母も総出であたることとなった。当時、市による公共施設の活用は推進されておらず、学校などの余裕教室

¹⁹ 今回聞き取り調査を行った川股氏は、当時、わんぱくクラブの指導員を務めていた。現在は、いちばん星クラブの指導員の立場にある。

²⁰ 「函館市学童保育連絡協議会結成10周年記念集」参照。

利用も容認されてはいなかった。また、当時は学童保育の認知度や信用も低く、子ども達に家屋を汚されてしまう等の理由で大家からは敬遠されてしまい、移転場所の確保は困難を極めるものとなった。その後、父母の努力もあり、同校区内に空き市有地を見つけ、契約することができた。そこに、プレハブ住宅を15年のリース契約で設置し、事業所の確保に至ったのである。当時のわんぱくクラブは父母会によって運営されており、リース契約は父母会長個人による契約となっている。川股氏は、「この一連の出来事をうけ、学童保育および父母会運営における社会的な信用の低さを実感した」と述べている。また、「父母会運営による学童保育は、法的根拠をもたないため、名義などを求められる場面では、結局のところ父母会長個人に頼ることになってしまう」とのことであった。このような、わんぱくクラブの事業所をめぐる一連の出来事を契機に、川股氏は父母会運営の不安定性を認識し、法人格の取得を目指すこととなったのである。

川股氏はまず、NPO 法人に関する学習会などに参加し、見識を深めることから始めた。この当時、函館市の学童保育関係者の間では、全国的な学童保育の動向を受け、NPO 法人に関する学習会が定期的に行われていた。また川股氏は、NPO 法人だけでなく、株式会社も視野に入れて組織作りを検討していた。しかし、学習会に参加していくなかで、利益追求に主眼を置く株式会社のような形態は学童保育に合わないと感じ、NPO 法人に絞って準備を始めていった。

また、このとき函館市学童保育連絡協議会では、学童クラブ運営委員会が組織され、公募に応募し、運営を担うための体制が整えられていた。川股氏も学童クラブ運営委員会のメンバーであったため、運営委員会と川股氏の双方の考えが一致し、運営委員会を母体としてNPO 法人格取得を目指すことが決まったのである。その後、2011年11月28日に申請、2012年3月27日に承認されたことで、函館市学童保育の会は設立に至ったのである。

3-2. 法人理念

函館市学童保育の会では、法人理念として①市連協への加盟、②父母会の設置の2項を掲げている。

第1に、市連協への加盟である。この理念は、市連協内「学童クラブ運営委員会」が当法人の母体となっていることに起因するものである。この理念を掲げることで、市連協の加盟クラブが増え、函館市の学童保育運動の円滑な実践が目指されることにつながっている。市連協が市や議会に対し減免運動などの要求を行う際には市連協の学童保育加盟数が鍵を握ることとなる。「市連協への加盟数が、市内にある学童保育の過半数を超えていなければ、市連協からの要求は“一部の声”扱いされてしまう」と川股氏は述べている。市連協の加盟数増加が函館市の学童保育運動の向上につながり、結果として法人運営も円滑に行われることになるとの考えから、この理念が掲げられている。

第2に、父母会の設置である。この理念は、各クラブ内のつながりの強化に寄与するとの観点から掲げられたものである。学童保育において、児童の成長や課題が指導員や父母の間で共有されることは重要である。日々の活動の中で、指導員と父母は、児童の迎え時などに交流することが可能であるが、そこでは父母同士の交流は育まれにくいものである。仕事や家庭環境などはさまざまでも、学童保育の中では児童も親もみんな丸となるのが大切であるとの考えから、当法人では、父母同士の交流を育むことを目的に父母会の設置が法人理念として掲げられている。父母会で話される内容は、主に子育ての話題が中心となり、クラブ毎に最低でも年5回の実施が決まりとなっている。

3-3. 家屋の建設、購入による事業所の確保

函館市学童保育の会の加盟クラブのうち、いちばん星クラブと乃木ほうけんクラブの2クラブは当法人の所有する家屋を事業所として開所している。それらの家屋は、当法人名義で建設および購入したものである。

函館市学童保育の会に加盟するいちばん星クラブは、桔梗校区で2013年4月に開所したクラブである。児童数18名で開所し、2016年4月時点では60名まで増加している。当クラブは、法人名義で建設した家屋を事業所としている。建設された家屋は、学童保育2単位分の居住面積や設備等が確保されており、約80名の児童が入所可能となっている²¹。現在の事業所へは、2015年1月に移転している。移転するまでは、借家を事業所として使用していたが、入所希望児童の増加を受け、2単位分の児童が入所できる一軒家の建設を決断したのである。当事業所の建設費用は、国からの助成金と金融公庫の融資でまかなわれている。ここでの金融公庫からの融資は、法人設立後2年以上の事業継続が条件とされており、法人格を取得していたことで受けられたものであった。

乃木ほうけんクラブは、駒場校区で2015年4月に開所したクラブである。当クラブは、ほうけんクラブの入所児童の増加を受け、駒場校区内で分割したクラブである。分割する際に、事業所として利用できる借家が見つからず、売りに出されていた一軒家を法人が購入し事業所とすることで開所に至っている。一軒家購入費用は銀行の融資によって賄われた。

これらの特異性をもつ函館市学童保育の会の実践は、行政からも一目置かれており、函館の学童保育運動に欠かせない存在となっている。次章では、今回の聞き取り調査で指摘された、NPO法人格取得の意義について述べる。そして、当法人の実践に基づき、近隣サービス形成運動における法人格取得の意義について検討する。

4. 法人格取得の意義

4-1. 組織運営に関する意義

函館市学童保育の会におけるNPO法人格取得の意義として、川股氏は安定的な運営の実践に寄与する点を挙げている。川股氏はこの意義について、法人格取得が3つの側面において有益であったことから生じているものであると指摘している。

第1に、父母会運営における名義に関する困難の解消である。父母会運営による学童保育は任意団体であり、法的根拠をもつものではない。そのため、口座開設や契約などは父母会長個人の名義をもって行われることとなる。父母会長の任期は最長で6年（児童の学童保育入所期間）のため、名義変更や契約の見直しが定期的に求められることとなる。このような困難は、団体が法人格を取得することで解消される。口座開設や契約を法人名義で行うことにより、父母会長の交代時に生じていた変更手続きが不要となる。川股氏は、「法人格を取得したことで、手続き業務にかかる労力および父母会長個人の責務の軽減につながった」と述べている。

第2に、事業所の準備における資金調達についてである。いちばん星クラブと乃木ほうけんク

²¹ 前述したように、函館市では条例で学童保育の支援単位について「構成する児童の数は、おおむね40人以下」されており、事業所面積や設備等の基準が設けられている。この基準の倍の面積や設備等を準備することで、2単位分の児童の入所が可能となっている。

ラブは、法人が所有している家屋を事業所として用いている。いちばん星クラブの事業所は、法人が国からの助成金と金融公庫からの融資を受けて建設したものである。乃木ぼうけんクラブの事業所は、法人が銀行からの融資を受け、売りに出されていた家屋を購入したものである。ここでの金融機関からの融資は、法人格を取得したことで受けられたものである。特に、いちばん星クラブの事業所建設時に受けた金融公庫からの融資は、法人設立後2年以上の事業継続が条件となっており、資金調達における法人格取得の意義が明確に確認できるものである。

第3に、複数クラブ経営の実践についてである²²。函館市学童保育の会では、月計画、年計画などの行事や活動内容は、各クラブの指導員が主体となり決定されている。一方で、各クラブの経営業務（利用料や指導員の給与の決定など）は、理事会が担うこととなっている。日常業務と経営業務を分けた運営形態を取り、各クラブの指導員が日常業務に専念できる環境を作ることによりよいサービスの提供が目指されている。また、複数クラブ経営の実践は、財政基盤の強化にも寄与している。1クラブの経営としては赤字であったとしても、複数クラブ経営を実践することでその赤字を補てんすることが可能となっている。川股氏は、「学童保育は黒字にすることが難しい事業のため、複数クラブ経営による財政基盤の強化は重要だった」と述べている。

そして当法人では、加盟クラブの利用料およびおやつ代も統一されている。当法人の加盟クラブは、一律で利用料9,500円、おやつ代2,500円と設定されている。市内54クラブの2016年11月時点における利用料の最高額は17,000円、最低額は8,100円となっており、平均利用料は約11,033円である²³。このことから当法人加盟クラブの利用料は、市内クラブの平均利用料以下に設定されていることが確認できる。当法人の利用料の設定は、高額な利用料により学童保育へ入所できない児童を減らすことを目的としている。川股氏は、「複数の学童保育の利用料を平均利用料以下で均一化できることも、複数クラブ経営の利点である」と述べている。以上、これらの側面において有益であったことを指摘したうえで、NPO法人格の取得は安定的な運営の実践に寄与するものであると川股氏は述べる。

ここで指摘された法人格取得の意義は、近隣サービスの特徴の1点目、「ニーズに基づく参画」に関連するものと考えられる。NPO法人函館市学童保育の会では、法人格取得によって市内平均以下の利用料の設定、日常業務と経営業務の分業などが実践できている。特に、日常業務と経営業務の分業は、参加する父母にとっても大きな意味を持つものである。川股氏は、「法人格を取得したことで、各家庭の事情や経済状況などを父母会で共有する必要がなくなり、父母の心配も減っている。」そして、「父母会で金銭的なむずかしい話をする必要がなくなったので、気軽に参加でき、子ども達の話を通じて父母同士の交流も活発に行われるようになった」と指摘している。これらの点をふまえ、法人格の取得はニーズをもつ人々の参画を容易にする側面をもつと考えられる。

また、函館市における学童保育は市からの委託事業として実施されているため、行政との関わ

²² この意義に関しては、NPO法人格の取得がもたらす直接的なものではない。このような経営形態は、NPO法人格を取得しなくとも実践可能なものである。しかし実際のところ、当事者の集まりである父母会運営では、このような1つのクラブの枠を超えた経営形態の実践は困難なものである。このような形態は、父母以外の参加が積極的に求められる法人経営だからこそ可能なものと考えられる。この点を考慮し、本稿では、複数クラブ経営の実践を法人格取得による意義に含めることとする。

²³ 函館市内の学童保育の利用料、おやつ代については（資料1）を参照されたい。

りの中からも NPO 法人格取得の意義を検討する必要があると考える。そのため、次節ではまず、函館市における業務委託に至るまでの流れを確認したのち、今回の調査で指摘された函館市学童保育の会と行政との関係構築に対する NPO 法人格取得の意義について述べることにする。

4-2. 行政との関係からみる法人格取得の意義

函館市は現在、市内全ての校区で学童保育が開所されている。そのため、今後の学童保育の増設は、既存の学童保育の入所児童数が 50 名を超え²⁴、なおかつ、その校区で学童保育への入所希望者が複数確認できたときに既存クラブの分割、もしくは新設クラブの公募によって行われることとなる。

函館市子ども未来部次世代育成課への聞き取り調査から確認できた、函館市における学童保育の新設に向けた公募、入札の流れは以下の通りである。まず、市が発行する広報誌等を通じて公募が行われる。その公募を受け、学童保育の開所を希望する事業者は、市の定める形式に沿って、必要事項や開所の準備状況などを記載した書類を市へ提出する。その後、提出書類の内容確認を含めた聞き取り調査を各団体へ実施する。このときの聞き取り調査および提出書類は、函館市放課後児童健全育成事業受託事業者候補者選定委員会によって実施され採点される²⁵。採点后、一番点数の高い事業者が入札先となり、市からの委託を受けて、学童保育所を開所することができる²⁶。次世代育成課の学童保育担当者は、「これまで実施された公募では、常に 2、3 事業者の応募があった」と述べている。

函館市におけるこのような公募、入札の流れは、不十分な事業者による学童保育の開所を避けるためのチェック機能として必要なものである。しかし一方で、川股氏は「応募する側からみると、このような公募システムには 2 つの困難がある」と指摘している。

第 1 に、事業所の事前準備に関する困難である。公募に応募するときの提出書類では、事業所の詳細の記入が求められる。そのため、公募に応募する時点で、事業所を準備する必要がある。公募に応募してから委託を受けるまでには約 1 か月以上²⁷かかるため、賃貸で事業所を準備する場合、開所時にはそれまでの賃貸料を捻出する必要がある。財政基盤の脆弱な事業者にとって、ここで生じる賃貸料の負担は深刻なものとなる。このような新設時に生じる賃貸料の負担に対応するためにも、財政基盤の強化は重要なものとなる。

また、このような困難の緩和策として、市からは小学校や児童館などの公共施設や余裕教室の利用が提案されている。しかし、この点に関して 1 つの問題点が挙げられる。学童保育が公募されるということは、その校区の学童保育の入所希望者が増加しているということである。そのよ

²⁴ 子ども未来部次世代育成課への聞き取り調査から、函館市では、条例の「おおむね 40 人以下」という文言を踏まえ、40 から 49 名までは許容範囲とし、入所児童が 50 名を超えた時点で分割、もしくは公募を実施していることが確認できた。

²⁵ 函館市放課後児童健全育成事業受託事業者候補者選定委員会は、学識経験者、事業を実施する校区の小学校長、児童の健全育成に携わる者等によって組織されている。当委員会の詳細については(資料 5)を参照されたい。

²⁶ 函館市では、委託料が要綱で定められているため、金額による入札は行われてはいない。

²⁷ 公募スケジュールは次の通りである。公募期間は約 1 か月間。その後、事業者への事前聞き取りと選定委員会の準備に約 1 か月かけ、選定委員会が開催される。開催後、その日のうちに採点され事業者が決定する。市の決裁手続きを経て、約 1 週間後に事業者へ通知される。

うな校区では、全体の児童数も増加傾向にあるため、小学校などに余裕教室が生まれにくい。そのため、学童保育を必要とする校区ほど、余裕教室の利用が困難になり、事業者が自前で事業所を準備しなければならない状況が生じやすくなるのである。例として、いちばん星クラブが開所している桔梗校区を有する北部地区は、函館市内で唯一15歳未満の人口が増加している地区である²⁸。そのため、函館市学童保育の会では、小学校に余裕教室がなく、かつ、学童保育への入所希望者も増加している現状を受け、2クラス分(約80名)の児童が入所できる規模の事業所の建設を決断するに至っている。建設資金の融資を受ける際のNPO法人格取得の意義については前述したが、このような困難に対しても柔軟な対応を可能とするものとして法人格取得は意義をもつものと考えられる。

第2に、入所児童の不確実性によって生じる困難である。函館市地域放課後児童健全育成事業実施要綱では、事業委託の対象として「放課後児童の数が10人以上」の事業者であることが要件として定められている²⁹。市による新設学童保育の公募は、入所希望者が複数存在することが確認されたうえで実施されるが、入所希望者が10名以上いる確証が得られているものではない。そのため、公募に応募するための開所準備や、入札後に児童の受入れを実施したものの、入所児童数が10名に満たなかったために委託を受けることができないという事態も想定されうるのである。

函館市学童保育の会では、公募システムがこのような困難を孕みうるものであると認識したうえで、それでも公募がなされた際には、積極的に応募するようにしているとの考えをもつことが確認できた。これについて川股氏は、「一人でも学童保育に対するニーズを持つ人がいるのなら、その校区で学童保育を開所する必要がある」との考えを述べている。このように、市の公募に積極的に応募し、学童保育を開所させられることも、NPO法人格取得による複数クラブ経営の実践が寄与するものであると考えられる。

市の委託事業としての学童保育の実施は、委託料の支払いなどによりクラブの財政基盤を支え、運営の持続性に寄与するものとなっている。しかし、函館市の現状の公募システムでは、委託を受けるまでの困難が指摘されており、積極的な応募が行いにくいものとなっている。今回の調査から、函館市学童保育の会は、NPO法人格を取得することで市からの委託を受けるまでに生じる困難への対応能力を向上させ、地域の学童保育ニーズへの積極的な貢献に寄与していることが確認できた。

そして、ここでの意義は近隣サービスの特徴の2点目、「原理のハイブリッド化」に関連するものとする。当事例では、法人格取得は運営の安定性向上および行政との関係構築に寄与しているものと指摘されている。NPO法人は、税制面での優遇を受けつつ、一般的には組織、事業を持続させるための営利事業を行うことが求められている。すなわち、NPO法人は、市場との関わりの中で実践することが求められる存在である。また、NPO法人格取得は行政との関係構築に寄与する側面を持つものでもある。これらの点をふまえ、近隣サービス形成運動における法人格取得は市場原理、再分配原理とのハイブリッド化に寄与する側面を持つと考える。

²⁸ 「函館市住宅マスタープラン」参照。

²⁹ (資料3)参照。

5. 法人格取得の課題

一方で、今回の調査では、NPO 法人格の取得により留意しなければならない課題が生じることも指摘されている。川股氏は、NPO 法人格取得によって生じる課題として、法人経営の専門知識や業務能力が要求される点を指摘している。函館市学童保育の会では、当時市連協役員を務めていた児童の父親（会計事務所勤務）の助力を得ることで、NPO 法人格取得や運営に必要な書類の作成を行っている。この点に関して川股氏は、「父母会運営だったこれまでは、最低限の書類作成で済ませていたものを、法人格を取得したことにより厳格かつ膨大な量の書類を作成しなければならなくなり困惑した。父母の手助けがなければ法人格を取得し、運営することはできなかったのではないかと述べている。そしてさらに、法人経営には税金関係の手続きや指導員の雇用、社会保険など、多くの作業や知識が求められることとなる。川股氏は、「父母会運営とは異なり、法人格取得によって高いレベルでの経営能力が求められることとなった。それらへの対応が今後の課題である」と指摘している。

他方で、法人格取得は近隣サービス形成運動の根幹を揺るがす危険をも孕みうるものであると考える。田尾は、ボランティア組織の生成過程において、同じ価値観をもった同質集団（アソシエーション）の形成から、組織として成長することによって、組織を合理的に稼働させるための分業システム（ビュロクラシー）を持つものへと変化していくと述べている。これを「アソシエーションとビュロクラシーの相克」とし、ボランティア組織が抱える本質的なジレンマとして指摘している（田尾 1999, pp.70-73）。

これと同様のことが、近隣サービス形成運動における法人格取得にも考えられる。ニーズをもった人々が参画し組織化することで、サービス構築への「討議の空間」が形成されることとなる。学童保育運動においては、「ニーズに基づく参画」の場としての父母会が、「討議の空間」としての役割を担うものとする。そのままの組織では任意団体となり、法的根拠をもたないため、運営の安定性に欠けるものとなる。NPO 法人などの法人格を取得することで、運営の安定性が向上するものと考えられる。しかし一方で、法人格の取得により組織の分業化が進み、「討議の空間」が空洞化する危険を孕みうるものとなる。近隣サービス形成運動における法人格取得は、組織としての安定性を確保しつつ「討議の空間」の活性化に寄与できるかが課題の一つであると考える。

また、行政との関係においても注意が必要である。田中は行政からの委託料や補助金が主な財源となることで、NPO の自律性が損なわれ、行政の下請け化が進む危険性を指摘している（田中 2006）。この危険性は、行政からの委託事業として実施されている学童保育においても同様であると考える。近隣サービス形成運動における法人格取得が、行政との関係構築に寄与する側面については前述したが、他方で、行政からの委託料や補助金に依存し、行政の下請け化が進む危険性を孕みうるものでもあると考える。現状の学童保育運動は、委託料の他に利用料を主な財源としている点からみて、行政の下請け化が進む危険性は低いものとする。近隣サービス形成運動には委託料や補助金に頼らない財源の確保は欠くことができない。この点からも、近隣サービス形成運動には「原理のハイブリッド化」が求められているのである。

今回の事例から、近隣サービス形成運動における法人格取得は、組織の安定的運営の実践、行政との関係構築に寄与することが確認できた。しかし一方で、法人格取得は「討議の空間」の空洞化、行政の下請け化を招く危険を孕みうるものでもある。これらの危険は、近隣サービス形成

運動の根幹を揺るがしかねない課題になると考える。法人格取得の意義を生かしつつ、これらの課題に対応した組織運営の実践が重要なものとなる。

おわりに

本稿では、NPO 法人函館市学童保育の会の実践を事例とし、近隣サービス形成運動における法人格取得の意義と課題を論じた。最後に補足をする、本稿は学童保育運動および近隣サービス形成運動の実践において、NPO 法人格取得の推奨を目的としたものではない。あくまで、近隣サービス形成運動の一例として、学童保育運動の NPO 法人格取得による実践を取り上げたものである。この点に関して、さらに多様な事例に視野を広げて考察を重ねてゆく必要があるだろう。ひきつづき学童保育をはじめとする多様な近隣サービス形成運動を検討の俎上にのせつつ、連帯経済をめぐる理論と実践とをいっそう深め、この理論と実践とを相互に関わりあうものとして彫琢してゆくことが、今後の大きな課題として残される。本稿は、その課題に取り組むための足掛かりとなるものである。

【引用・参考文献等】

- 函館市ホームページ www.city.hakodate.hokkaido.jp (最終閲覧 2017 年 1 月 31 日)。
 全国学童保育連絡協議会情報誌 2016 年 10 月, 「学童保育情報 2016-2017」。
 函館市教育委員会作成資料 2005 年 6 月, 「函館市における放課後児童健全育成事業の基本的なあり方」。
 函館市子ども未来部 2014 年 5 月 14 日, 「函館市における子ども・子育て支援事業計画関連の各種統計資料」。
 函館市学童保育連絡協議会作成資料 2016 年 5 月 19 日, 「函館市学童保育連絡協議会第 36 回総会資料」。
 函館市学童保育連絡協議会情報誌 1991 年 10 月 9 日, 「函館市学童保育連絡協議会結成 10 周年記念集」。
 函館市学童保育連絡協議会情報誌 2000 年 2 月, 「函館市学童保育連絡協議会 20 周年記念集」。
 函館市学童保育連絡協議会情報誌 2010 年 11 月 2 日, 「函館市学童保育連絡協議会 30 周年記念集」。
 エバース, A.・ラヴィル, J.-L. (2007), 内山哲郎訳「欧州サードセクターの定義」エバース, A.・ラヴィル, J.-L. 編, 内山哲郎・柳沢敏勝訳『欧州サードセクター——歴史・理論・政策——』日本経済評論社, pp.15-58。
 (Evers, A.・Laville, J.-L. [2004] Defining the Third Sector in Europe. Evers, A.・Laville, J.-L. eds. *The Third Sector in Europe*. Edward Elgar, pp.11-42.)
 北島健一 (2007) 「連帯経済の方向転換——就労支援組織からハイブリッド化経済へ——」西川潤・生活経済政策研究所『連帯経済——グローバルゼーションへの対案——』明石書店, pp.59-85。
 北島健一 (2016) 「連帯経済と社会的経済——アプローチ上の差異に焦点をあてて——」立命館大学『政策科学』23(3), pp.15-32。
 ギャルダン, L.・ラヴィル, J.-L. (2012) 北島健一訳「欧州における連帯経済——地域イニシアチブと近隣サービス——」ラヴィル, J.-L. 編, 北島健一・鈴木岳・中野佳裕訳『連帯経済——その国際的射程——』ミネルヴァ書房, pp.95-124。(Laville, J.-L. dir. [2007] *L'Économie Solidaire; Une perspective internationale*. Hachette Littératures.)
 田尾雅夫 (1999) 『ボランティア組織の経営管理』有斐閣。
 田中弥生 (2006) 『NPO が自立する日——行政の下請け化に未来はない——』日本評論社。
 ドッフルニ, J. (1999) 北島健一訳「社会的経済の概念の長い道のり」川口清史・富沢賢治編『福祉社会と非営利・協同セクター』日本経済評論社, pp.45-64。
 富沢賢治 (1995) 「「社会的経済」解題」富沢賢治・内山哲郎・佐藤誠他訳『社会的経済——近未来の社会経済

- システム ——』日本経済評論社, pp.449-480。
- 西川潤 (1994) 「社会的ヨーロッパの建設と「社会的経済」理論」(財)生活総合研究所『生活協同組合研究』第 220 号, pp.54-67。
- 二宮厚美 (2012) 「刊行によせて」日本学童保育学会編『現代日本の学童保育』旬報社, pp.3-5。
- 函館市 (2013) 函館市都市建設部住宅課『函館市住宅マスタープラン』。
- 函館市 (2015) 函館市子ども未来部子ども企画課編『子ども未来部の概要 平成 27 年度版』。
- 函館市 (2016) 函館市総務部総務課編『函館市統計書 平成 27 年版』。
- 増山均 (2012) 「現代日本社会と学童保育」日本学童保育学会編『現代日本の学童保育』旬報社, pp.61-94。
- 向井清史 (2015) 『ポスト福祉国家のサードセクター論 —— 市民的公共圏の担い手としての可能性 ——』ミネルヴァ書房。
- ラヴィル, J.-L. (2004), 石塚秀雄訳「フランス: 社会的企業による『近隣サービス』」ボルザガ, C.・ドゥフルニ, J. 編, 内山哲郎・石塚秀雄・柳沢敏勝訳『社会的企業 —— 雇用・福祉の EU サードセクター ——』日本経済評論社, pp.133-158。(Laville, J.-L. [2001] France: Social Enterprises Developing 'Proximity Services'. Borzaga, C. and Defourny, J. eds. *The Emergence of Social Enterprise*. Routledge. pp.100-119.)。
- Laville, J.-L.・Nyssens, M (2000) Solidarity-Based Third Sector Organizations in the "Proximity Services" Field: A European Francophone Perspective. *Voluntas*. 11(1). pp.67-84.

(資料1) 函館市における学童保育クラブ一覧

2016年11月時点

名称*	運営主体	校区	開設場所	保護者負担(月額)	
				利用料	おやつ代
ちびっ子クラブ	父 母 会	弥 生	弥生町 4-16 弥生小学校併設	12,500	1,520
来夢	株式会社	青 柳	青柳町 22-13 青柳小学校内	10,000	
ひのてん	株式会社		末広町 9-9	10,000	
どんぐりクラブ	父 母 会	あ さ ひ	東雲町 1-3	12,500	2,000
こぼとクラブ	NPO 法人	北 星	大縄町 24-26 北星小学校内	9,500	2,500
風の子クラブ	父 母 会	八 幡	八幡町 7-7	12,100	2,900
第2風の子クラブ	父 母 会		八幡町 15-30 八幡小学校内	12,100	2,900
たんばほクラブ	NPO 法人	港	亀田港町 42-16 亀田港児童館内	9,500	2,500
高盛あかねキッズクラブ	NPO 法人	高 盛	高盛町 17-1 高盛小学校内	10,000	2,000
にっこにこクラブ	NPO 法人	千代ヶ岳	千代台町 10-7 千代ヶ岳小学校内	9,500	2,500
たけのこクラブ	父 母 会	中 島	中島町 30-5 中島小学校内	11,500	2,500
キリンクラブ	学校法人	千 代 田	梁川町 19-17 国の華幼稚園内	10,000	3,000
わんぱくクラブ	NPO 法人	柏 野	柏木町 12-21	9,500	2,500
あおぞらクラブ	父 母 会	金 堀	人見町 6-5	13,000	1,500
ぼうけんクラブ	NPO 法人	駒 場	駒場町 1-6 駒場小学校内	9,500	2,500
乃木ぼうけんクラブ	NPO 法人		乃木町 4-20	9,500	2,500
スマイルキッズクラブ	株式会社	深 堀	深堀町 14-10	12,000	2,000
スマイルキッズクラブⅡ	株式会社		深堀町 14-7-1	12,000	2,000
あかねキッズクラブ日吉	NPO 法人	日吉が丘	日吉町 2-34-1 日吉が丘小学校内	10,000	2,000
あかねキッズクラブ日吉第2	NPO 法人		日吉町 2-34-1 日吉が丘小学校内	10,000	2,000
ボブラクラブ	父 母 会	北 日 吉	日吉町 4-21-13 北日吉小学校内	10,500	2,400
日吉クラブ	NPO 法人		日吉町 4-21-13	12,000	2,000
はらっぱクラブ	父 母 会	湯 川	榎本町 7-12	12,500	2,300
スピリッツ	学校法人	高 丘	高丘町 27-33 高丘幼稚園内	17,000	2,000
すずらんクラブ	NPO 法人	上 湯 川	上湯川町 295 上湯川小学校内	9,500	2,500
にじのはなクラブ	NPO 法人	旭 岡	西旭岡町 2-10-9	9,500	2,500
キティーズクラブ	父 母 会	東	銭亀町 339 東小学校内	11,000	2,000
ききょうクラブ第1	父 母 会		桔梗町 400-1	11,500	1,500
ききょうクラブ第2	父 母 会	桔 梗	桔梗町 400-1	11,500	1,500
アフタースクールライラック	学校法人		西桔梗町 218-43 ききょう幼稚園内	12,500	
いちばん星クラブ	NPO 法人	中 の 沢	桔梗 1-8-7	9,500	2,500
宝島	父 母 会		桔梗 4-1-18 桔梗福祉交流センター内	12,000	2,000
アライブ	学校法人	北 昭 和	桔梗町 433-43 函館めぐみ幼稚園内	12,000	1,800
森の聖	株式会社		昭和 4-32-11	12,000	2,000
森のきのこ	株式会社	昭 和	昭和 4-30-5	12,000	2,000
昭和ありんこクラブ	父 母 会		富岡町 2-44-10	13,000	1,500
昭和ありんこクラブ1丁目	父 母 会	亀 田	富岡町 1-56-3	13,000	1,500
チャイルドケアスコレー	父 母 会		富岡町 1-32-13	10,000	
亀田ありんこクラブ	父 母 会	* * *	富岡町 1-18-1 亀田小学校内	13,000	1,500
らるご(障がい児童)	NPO 法人		富岡町 1-18-1 亀田小学校内	12,000	1,000
どじょう子クラブ	父 母 会	中 央	美原 2-28-1 中央小学校内	10,000	2,000
元気クラブ	父 母 会		赤川 1-30-35 赤川児童館内	11,500	1,800
北美原たいようクラブ	父 母 会	北 美 原	北美原 1-2-9	12,500	1,200
北美原第2たいようクラブ	父 母 会		北美原 1-1-15	12,500	1,200
北美原第3たいようクラブ	父 母 会	いっ 稚	北美原 1-2-9	12,500	1,200
いっ稚	学校法人		神山 3-52-5 函館ひかり幼稚園内	8,500	1,000
海の子クラブ	父 母 会	鍛 神	鍛冶 2-46-4 鍛神小学校内	12,000	3,000
海の子クラブ第2	父 母 会		鍛冶 2-46-4 鍛神小学校内	12,000	3,000
地藏っ子クラブ	NPO 法人	神 山	神山 1-30-26	9,500	2,500
第2地藏っ子クラブ	NPO 法人		神山 1-30-27	9,500	2,500
おひさまいろクラブ	NPO 法人	東 山	東山 2-20-11	9,500	2,500
第2おひさまいろクラブ	NPO 法人		東山 3-2-2	9,500	2,500
本通クラブ	父 母 会	本 通	鍛冶 1-25-26	8,100	3,000
花園クラブ	父 母 会	南 本 通	花園町 26-24	10,000	4,000

※名称が塗りつぶされているクラブは、函館市学童保育連絡協議会の加盟クラブ

出所：函館市子ども未来部次世代育成課作成資料を基に筆者加筆

(資料2) 函館市の学童保育の経過

年月	函館市の動き	学童保育の動き
1966年	かぎっ子対策運動開始 青柳・巴（現北星）小学校に留守家庭児童会を開設	
1970年	日吉が丘児童館内に留守家庭児童会を開設	
1976年	留守家庭児童会の児童館における運営についての研修を実施（1979年3月まで）	
1978年		西部地区の母親たちにより「西部地区学童保育設置準備会」が発足
1980年		函館市に学童保育誕生 風の子、海の子、ちびっ子が開所
1981年	児童館で登録制による学童保育を実施（日吉が丘を除く） 第7回市議会定例会で留守家庭児童会の窓口を教育委員会社会教育部と答弁	函館市学童保育連絡協議会結成 赤とんぼ、山の子が開所
1982年	児童館で留守家庭児童登録が開始（一年で停止）	市連協署名約3,500筆を提出するが、補助金陳情は取り下げられる 青空、はらっぱ、竹の子、どんぐりが開所 市連協署名9,107筆を提出、窓口が市教委に一本化する
1983年	児童館の実態調査実施、児童厚生員の増員 上湯川小学校に留守家庭児童会開設	ポプラが開所 市連協署名20,157筆を提出、公立学保について採択
1984年		わんぱく、どじょっこ、本通が開所 指導員会議にて、指導員の会規約が作成、指導員の会設立
1985年	「函館市留守家庭児童健全育成事業補助金交付要綱」規定助成金支給開始（児童10人以上、一年経過クラブを対象）	たんぽぽが開所 市連協署名21,408筆
1986年		市連協要請書1,000団体、個人提出
1987年		ききょうが開所 市連協署名27,661筆
1988年		あさかが開所 市連協署名28,058筆 雇用保険、退職金共済の加入開始クラブ登場
1989年		市連協署名26,389筆 全道母親大会を函館で開催 市連協署名14,087筆
1990年	市が提案し、厚生省へ学童保育制度化要請	
1991年	福祉部：昭和児童館開設	
1992年	市庁内に学童保育のプロジェクトが発足（市教委、企画部、総務部、福祉部の関係者が課長会議、部長会議で協議）	宝島、花園が開所
1993年		地蔵っ子が開所
1994年	福祉部：西部児童館開設	
1995年	福祉部：旭岡児童館開設 福祉部：函館市保育計画（第2次）策定	市連協署名19,541筆
1996年	陳情第8「施設確保と施設維持費を助成」採択	
1997年	「放課後児童健全育成事業の当面の対策」をまとめる	市連協：「函館市における学童保育のあり方」発表
1998年	公設クラブの開所日数を207日とし、国補助適用とした	
1999年	福祉部：函館市子育て支援計画策定（1校区1クラブを目標） 福祉部：山の手児童館会館 市教委：委託要綱提示	市連協20周年記念祝賀会 市連協：委託検討委員会 少子化対策事業補助金（1クラブ50万円限度、現物支給）

年月	函館市の動き	学童保育の動き
2000 年	対象児童を 4 年生までから 6 年生までに拡大 陳情第 38「事業の拡充を国、道に働きかけるこ と」採択	
2001 年		わんぱく：市有借地にプレハブ事業所建設
2002 年		ありんこが開所
2003 年		キティーズが開所 市連協署名 8,735 筆
2004 年	市：「放課後児童健全育成事業あり方（案）」 福祉部、学校教育部が放課後児童健全育成事業推 進委員会を立ち上げる 福祉部：赤川児童館開館	元気が開所
2005 年	市：「函館市における放課後児童健全育成事業の 基本的なあり方」を策定 中核市移行、補助金が道経由から国直接へ	キティーズクラブ開所時間延長（17：00 から 18：30 へ） 国の華、高丘幼稚園が学童保育を始める
2006 年		北美原たいよう（元気クラブ分割）、ほうけん （わんぱくクラブ分割）、第 2 地藏っ子開所 NPO 法人太陽日吉クラブ開所 国の華、高丘幼稚園学童クラブ、委託事業に 市連協：学童保育設置運営基準（案）作成
2007 年	福祉部：亀田児童会館開館	にっこにこ、来夢開所 NPO 法人太陽日吉クラブ委託事業に
2008 年	市：「函館市の学童保育所ガイドライン」策定	北の聖、スマイルキッズ、あかねキッズ、東山な かよし、第 2 ありんこ、らるご（障がい児）委託 事業として開所
2009 年		第 2 ききょう、ハビネス、ひまわり委託事業とし て開所 市連協：NPO 法人学習会実施 市連協：「学童クラブ運営委員会」設立、公立学 童保育民営化に応募
2010 年	年度末をもって公営放課後児童クラブを廃止	ききょうライラック、第 2 風の子委託事業として 開所 こばと、すずらん、あかねキッズ（ひまわり）、 来夢（なかよし）が公立民営化 市連協：「学童保育説明会」、市連協 30 周年記念 誌発行
2011 年		北美原第 2 たいよう、アライブ開所
2012 年	神山児童館開館 子ども未来部発足（学童保育、子ども教室、児童 館を次世代育成課が所管）	NPO 法人函館市学童保育の会設立（こばと、す ずらん、わんぱく、ほうけんが加盟）
2013 年		第 3 たいよう開所、ひかり幼稚園「いつ稚」委託 開始、ハビネス閉所 函館市学童保育の会：いちばん星開所、にっこに こ加盟
2014 年	函館市放課後児童健全育成事業の整備および運営 に関する基準を定める条例を制定	あさかぜ、なかよし委託取り消し 函館市学童保育の会：にじのはな、おひさまいろ 開所 函館市学童保育の会：地藏っ子、第 2 地藏っ子加 入
2015 年		函館市学童保育の会：乃木ほうけん（ほうけん分 割）開所、たんぽぽ加盟
2016 年		函館市学童保育の会：第 2 おひさまいろ（おひさ まいろ分割）開所

出所：函館市子ども未来部次世代育成課行政資料および函館市学童保育連絡協議会作成資料を基に筆者作成

(資料3) 函館市地域放課後児童健全育成事業実施要綱

(趣旨)

第1条 この要綱は、労働等により保護者が昼間家庭にいない児童（以下「放課後児童」という。）に家庭に代わる生活の場を提供し、適切な遊びや指導を通して、その健全な育成を図ることを目的に実施する事業（以下「事業」という。）に関し、必要な事項を定めるものとする。

(対象児童)

第2条 事業の対象は、小学校1年生から4年生までの放課後児童とする。ただし、市長が認めたその他の健全育成上指導を要する放課後児童も対象とすることができる。

(事業の委託)

第3条 市長は、次に掲げる要件を満たす事業者に事業を委託することができる。

- (1) 放課後児童の数（第4条第2項に規定する自主事業による児童数を除く。）が10人以上であること。
- (2) 健康で児童の指導に必要な知識および熱意を有する放課後児童指導員を、児童の健全育成や安全を配慮のうえ配置していること。
- (3) 放課後児童指導員は、次に掲げる者であること。
 - ア 保育士の資格もしくは幼稚園、小学校、中学校、高等学校または中等教育学校の教諭となる資格を有する者
 - イ 高等学校または中等教育学校を卒業した者またはこれと同等以上の資格を有する者であって、2年以上児童福祉事業に従事した者
 - ウ アおよびイ以外の者であって、児童福祉施設最低基準第38条第2項の規定に該当する者
 - エ その他、上記に準ずる者と認められる者
- (4) 1年度における開設日数は250日以上で、1日における開設時間は3時間以上であること。
- (5) 衛生および安全が確保された設備を備えた施設であること。
- (6) 放課後児童の生活の場としての専用部屋を設け、活動に要する遊具、図書等および児童の所持品を収納するためのロッカー等の設備を整備してあること。
- (7) 放課後児童のための傷害保険および損害保険に加入してあること。
- (8) 政治的組織または宗教上の組織に属さないものであること。

2 市長は、事業を委託する事業者（以下「学童保育所」という。）がある小学校区においては、前項の要件を満たす場合にあっては、新たに事業を委託しない。ただし、次のいずれかに掲げる場合にあってはこの限りではない。

- (1) 入所を希望する児童の増加により、当該小学校区または隣接する小学校区内の学童保育所での受け入れが困難であるとき。
- (2) 学童保育所が、入所児童数の増加に伴う施設の狭隘化等により、分割するとき。

3 事業の実施期間は、4月1日から翌年の3月31日までとする。ただし、市長が特別な事情があると認める場合を除く。

4 障がいのある児童を受け入れる学童保育所は、市が障がいについての専門的知識等を有すると認めた放課後児童指導員を配置することとし、当該指導員が直接障がいのある児童を担当することとする。

(事業の内容)

第4条 事業は、次に掲げる内容を有するものとする。

- (1) 放課後児童の入所の決定
- (2) 放課後児童の健康管理、情緒の安定の確保
- (3) 出欠確認をはじめとする放課後児童の安全確認ならびに活動中、来所時および帰宅時の安全確保
- (4) 放課後児童の活動状況の把握
- (5) 遊びの活動への意欲と態度の形成
- (6) 遊びを通しての自主性、社会性、創造性を培うこと
- (7) 連絡帳等を通じた家庭との日常的な連絡および情報交換の実施
- (8) 家庭や地域での遊びの環境づくりへの支援

(9) その他放課後児童の健全育成上必要な活動

2 次に掲げる事業は、学童保育所の自主事業とする。

- (1) 通常の保育料以外に料金を徴収し実施する時間外保育
- (2) 時間または期間単位で実施する一時保育
- (3) 1週のうち4日以下の利用制限がある保育
- (4) 午後9時から翌日午前7時までの保育
- (5) 食事・おやつ等の支給
(事業計画等)

第5条 学童保育所は、毎年度、次に掲げる書類を提出しなければならない。

- (1) 別記第1号様式 事業計画書
- (2) 別記第2号様式 収支予算書
- (3) 別記第3号様式 入所児童名簿
- (4) 別記第4号様式 放課後児童指導員履歴書
- (5) 料金体系、開所日、開所時間等が明記されている書類
- (6) 障がいのある児童を受け入れている場合においては、療育手帳、身体障害者手帳または公的機関や医師が発行した障害がある旨を記した診断書の写し
- (7) 運営主体規約および役員名簿
- (8) 施設の平面図
- (9) その他市長が必要と認める書類
(学童保育所の責務)

第6条 学童保育所は、事業計画に沿った事業の実施を原則とし、放課後児童の福祉の増進を図るため、設備の衛生および安全の徹底に努めるとともに父母負担の軽減に配慮するものとする。

(研修の実施)

第7条 市長は、事業内容の向上を図るため、放課後児童指導員に対し研修を実施するものとする。

(調査等)

第8条 市長は、学童保育所に対して、予算の執行状況および委託した事業の実施状況に関し報告を求め、実地に調査し、または必要な指示をすることができる。

(実績報告等)

第9条 学童保育所は、事業完了後、1か月を経過した日までに次に掲げる書類により市長に報告しなければならない。

- (1) 別紙第5号様式 実績報告書
- (2) 別紙第6号様式 収支決算書
(補則)

第10条 この要綱に定めるもののほか、事業の実施に関し必要な事項は、別に定める。

附 則

1 この要綱は、平成11年7月23日から施行する。

2 平成11年度に事業を実施する場合における第7条第1号の適用については、同号中「1年度の間に281日以上」とあるのは、「この要綱の施行の日から平成12年3月31日までの間に200日以上」とする。

3 函館市放課後児童対策事業補助金交付要綱(昭和60年6月29日施行)は、廃止する。

※別紙第1号～第6号様式については省略する。

(資料4) 函館市放課後児童健全育成事業の設備および運営に関する基準を定める条例

(趣旨)

第1条 この条例は、児童福祉法（昭和22年法律第164号。以下「法」という。）第34条の8の2第1項の規定に基づき、放課後児童健全育成事業の設備および運営に関する基準（以下「最低基準」という。）を定めるものとする。

(定義)

第2条 この条例における用語の意義は、次項に定めるもののほか、法の例による。

2 この条例において「放課後児童健全育成事業」とは、法第6条の3第2項に規定する放課後児童健全育成事業であって、市長の監督に属するものをいう。

(最低基準の目的)

第3条 最低基準は、利用者（放課後児童健全育成事業を利用している児童をいう。以下同じ。）が、明るくて、衛生的な環境において、素養があり、かつ、適切な訓練を受けた職員の支援により、心身ともに健やかに育成されることを保障するものとする。

(最低基準の向上)

第4条 市長は、函館市社会福祉審議会条例（平成17年函館市条例第35号）第1条の規定に基づく函館市社会福祉審議会の意見を聴き、放課後児童健全育成事業を行う者（以下「放課後児童健全育成事業者」という。）に対し、最低基準を超えて、その設備および運営を向上させるように勧告することができる。

2 市は、最低基準を常に向上させるように努めるものとする。

(最低基準と放課後児童健全育成事業者)

第5条 放課後児童健全育成事業者は、最低基準を超えて、常に、その設備および運営を向上させなければならない。

2 最低基準を超えて、設備を有し、または運営をしている放課後児童健全育成事業者においては、最低基準を理由として、その設備または運営を低下させてはならない。

(放課後児童健全育成事業の一般原則)

第6条 放課後児童健全育成事業における支援は、小学校に就学している児童であって、その保護者が労働等により昼間家庭にいないものにつき、家庭、地域等との連携の下、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、当該児童の自主性、社会性および創造性の向上、基本的な生活習慣の確立等を図り、もって当該児童の健全な育成を図ることを目的として行われなければならない。

2 放課後児童健全育成事業者は、利用者の人権に十分配慮するとともに、一人一人の人格を尊重して、その運営を行わなければならない。

3 放課後児童健全育成事業者は、地域社会との交流および連携を図り、児童の保護者および地域社会に対し、当該放課後児童健全育成事業者が行う放課後児童健全育成事業の運営の内容を適切に説明するよう努めなければならない。

4 放課後児童健全育成事業者は、その運営の内容について、自ら評価を行い、その結果を公表するよう努めなければならない。

5 放課後児童健全育成事業を行う場所（以下「放課後児童健全育成事業所」という。）の構造設備は、採光、換気等利用者の保健衛生および利用者に対する危害防止に十分な考慮を払って設けられなければならない。

(放課後児童健全育成事業者と非常災害対策)

第7条 放課後児童健全育成事業者は、軽便消火器等の消火用具、非常口その他非常災害に必要な設備を設けるとともに、非常災害に対する具体的計画を立て、これに対する不断の注意と訓練をするように努めなければならない。

2 前項の訓練のうち、避難および消火に対する訓練は、定期的にこれを行わなければならない。

3 前2項の規定により講ずる非常災害に係る対策には、地域の特性に応じて、地震、津波等による自然災害に係る対策を含めなければならない。

(放課後児童健全育成事業者の職員の一般的要件)

第8条 放課後児童健全育成事業において利用者の支援に従事する職員は、健全な心身を有し、豊かな人間性と

倫理観を備え、児童福祉事業に熱意のある者であって、できる限り児童福祉事業の理論および実際について訓練を受けた者でなければならない。

(放課後児童健全育成事業者の職員の知識および技能の向上等)

第9条 放課後児童健全育成事業者の職員は、常に自己研さんに励み、児童の健全な育成を図るために必要な知識および技能の習得、維持および向上に努めなければならない。

2 放課後児童健全育成事業者は、職員に対し、その資質の向上のための研修の機会を確保しなければならない。

(設備の基準)

第10条 放課後児童健全育成事業所には、遊びおよび生活の場としての機能ならびに静養するための機能を備えた区画(以下この条において「専用区画」という。)を設けるほか、支援の提供に必要な設備および備品等を備えなければならない。

2 専用区画の面積は、児童1人につきおおむね1.65平方メートル以上でなければならない。

3 専用区画ならびに第1項に規定する設備および備品等(次項において「専用区画等」という。)は、放課後児童健全育成事業所を開所している時間帯を通じて専ら当該放課後児童健全育成事業の用に供するものでなければならない。ただし、利用者の支援に支障がない場合は、この限りでない。

4 専用区画等は、衛生および安全が確保されたものでなければならない。

(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、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、都道府県知事が行う研修を修了したものでなければならない。

(1) 保育士の資格を有する者

(2) 社会福祉士の資格を有する者

(3) 学校教育法(昭和22年法律第26号)の規定による高等学校(旧中等学校令(昭和18年勅令第36号)による中等学校を含む。)もしくは中等教育学校を卒業した者、同法第90条第2項の規定により大学への入学を認められた者もしくは通常の課程による12年の学校教育を修了した者(通常の課程以外の課程によりこれに相当する学校教育を修了した者を含む。)または文部科学大臣がこれと同等以上の資格を有すると認定した者(第9条において「高等学校卒業等」という。)であって、2年以上児童福祉事業に従事したもの

(4) 学校教育法の規定により、幼稚園、小学校、中学校、高等学校または中等教育学校の教諭となる資格を有する者

(5) 学校教育法の規定による大学(旧大学令(大正7年勅令第388号)による大学を含む。)において、社会福祉学、心理学、教育学、社会学、芸術学もしくは体育学を専修する学科またはこれらに相当する課程を修めて卒業した者

(6) 学校教育法の規定による大学において、社会福祉学、心理学、教育学、社会学、芸術学もしくは体育学を専修する学科またはこれらに相当する課程において優秀な成績で単位を修得したことにより、同法第102条第2項の規定により大学院への入学が認められた者

(7) 学校教育法の規定による大学院において、社会福祉学、心理学、教育学、社会学、芸術学もしくは体育学を専攻する研究科またはこれらに相当する課程を修めて卒業した者

(8) 外国の大学において、社会福祉学、心理学、教育学、社会学、芸術学もしくは体育学を専修する学科またはこれらに相当する課程を修めて卒業した者

(9) 高等学校卒業等であり、かつ、2年以上放課後児童健全育成事業に類似する事業に従事した者であって、市長が適当と認めたもの

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 また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 放課後児童支援員および補助員は、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 人を除いた者また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、この限りではない。

(利用者を平等に取り扱う原則)

第 12 条 放課後児童健全育成事業者は、利用者の国籍、信条または社会的身分によって、差別的取扱いをしてはならない。

(虐待等の禁止)

第 13 条 放課後児童健全育成事業者の職員は、利用者に対し、法第 33 条の 10 各号に掲げる行為その他当該利用者の心身に有害な影響を与える行為をしてはならない。

(衛生管理等)

第 14 条 放課後児童健全育成事業者は、利用者の使用する設備、食器等または飲用に供する水について、衛生的な管理に努め、または衛生上必要な措置を講じなければならない。

2 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において感染症または食中毒が発生し、またはまん延しないように必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

3 放課後児童健全育成事業所には、必要な医薬品その他の医療品を備えるとともに、それらの管理を適正に行わなければならない。

(運営規程)

第 15 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、次の各号に掲げる事業の運営についての重要事項に関する運営規程を定めておかなければならない。

- (1) 事業の目的および運営の方針
 - (2) 職員の職種、員数および職務の内容
 - (3) 開所している日および時間
 - (4) 支援の内容および当該支援の提供につき利用者の保護者が支払うべき額
 - (5) 利用定員
 - (6) 通常の事業の実施地域
 - (7) 事業の利用に当たっての留意事項
 - (8) 緊急時等における対応方法
 - (9) 非常災害対策
 - (10) 虐待の防止のための措置に関する事項
 - (11) その他事業の運営に関する重要事項
- (放課後児童健全育成事業者が備える帳簿)

第 16 条 放課後児童健全育成事業者は、職員、財産、収支および利用者の処遇の状況を明らかにする帳簿を整備しておかななければならない。

(秘密保持等)

第 17 条 放課後児童健全育成事業者の職員は、正当な理由がなく、その業務上知り得た利用者またはその家族の秘密を漏らしてはならない。

2 放課後児童健全育成事業者は、職員であった者が、正当な理由がなく、その業務上知り得た利用者またはその家族の秘密を漏らすことがないよう、必要な措置を講じなければならない。

(苦情への対応)

第 18 条 放課後児童健全育成事業者は、その行った支援に関する利用者またはその保護者等からの苦情に迅速かつ適切に対応するために、苦情を受け付けるための窓口を設置する等の必要な措置を講じなければならない。

2 放課後児童健全育成事業者、その行った支援に関し、市から指導または助言を受けた場合は、当該指導または助言に従って必要な改善を行わなければならない。

3 放課後児童健全育成事業者は、社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号）第 83 条に規定する運営適正化委員会が行う同法第 85 条第 1 項の規定による調査にできる限り協力しなければならない。

（開所時間および日数）

第 19 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を開所する時間について、次の各号に掲げる区分に応じ、それぞれ当該各号に定める時間以上を原則として、その地域における児童の保護者の労働時間、小学校の授業の終了の時刻その他の状況等を考慮して、当該事業所ごとに定める。

(1) 小学校の授業の休業日に行う放課後児童健全育成事業 1 日につき 8 時間

(2) 小学校の授業の休業日以外の日に行う放課後児童健全育成事業 1 日につき 3 時間

2 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を開所する日数について、1 年につき 250 日以上を原則として、その地域における児童の保護者の就労日数、小学校の授業の休業日その他の状況等を考慮して、当該事業所ごとに定める。

（保護者との連絡）

第 20 条 放課後児童健全育成事業者は、常に利用者の保護者と密接な連絡をとり、当該利用者の健康および行動を説明するとともに、支援の内容等につき、その保護者の理解および協力を得よう努めなければならない。

（関係機関との連携）

第 21 条 放課後児童健全育成事業者は、市、児童福祉施設、利用者の通学する小学校等関係機関と密接に連携して利用者の支援に当たらなければならない。

（事故発生時の対応）

第 22 条 放課後児童健全育成事業者は、利用者に対する支援の提供により事故が発生した場合は、速やかに、市、当該利用者の保護者等に連絡を行うとともに、必要な措置を講じなければならない。

2 放課後児童健全育成事業者は、利用者に対する支援の提供により賠償すべき事故が発生した場合は、損害賠償を速やかに行わなければならない。

附 則

（施行期日）

第 1 条 この条例は、子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成 24 年法律第 67 号）の施行の日から施行する。

（経過措置）

第 2 条 この条例の施行の際現に放課後児童健全育成事業を行っている者に係る放課後児童健全育成事業所であってこの条例の施行の日の到来の時点において存するもの（同日の到来の時点において第 10 条第 2 項に規定する基準を満たしているものおよび同日以後に増築され、または改築される等建物の構造を変更したものを除く。）に係る同項の規定の適用については、当分の間、同項中「1.65 平方メートル以上でなければならない」とあるのは、「1.65 平方メートル以上となるよう努めなければならない」とする。

第 3 条 この条例の施行の日から平成 32 年 3 月 31 日までの間、第 11 条第 3 項の規定の適用については、同項中「修了したもの」とあるのは、「修了したもの（平成 32 年 3 月 31 日までに修了することを予定している者を含む。）」とする。

(資料 5) 函館市放課後児童健全育成事業受託事業者候補者選定委員会設置要綱

(設置)

第 1 条 放課後児童健全育成事業の受託事業者候補者の選定について、公平性と透明性の確保を図るため、函館市放課後児童健全育成事業受託事業者候補者選定委員会（以下「選定委員会」という。）を置く。

(所掌事務)

第 2 条 選定委員会は、事業者から受託事業者選定審査への参加申請があった場合に開催することとし、事業計画書その他の書類の審査を行い、事業の目的を達成するために最も適当と認める事業者を候補者として選定する。

(組織)

第 3 条 選定委員会は、学識経験者、事業を実施する校区の小学校長、児童の健全育成に携わる者等をもって組織する。

(庶務)

第 4 条 選定委員会の庶務は、子ども未来部次世代育成課において処理する。

(補則)

第 5 条 この要綱に定めるもののほか、選定委員会の運営に関し必要な事項は、子ども未来部が別に定める。

附 則

この要綱は、平成 24 年 12 月 1 日から施行する。

出所：函館市子ども未来部次世代育成課作成