

放課後子どもプランにおける放課後子ども教室の課題

—中核市千葉県柏市の事例を中心にして—

西 村 芳 彦

はじめに

本稿は、千葉県北西部に位置する柏市教育委員会生涯学習課所管の「放課後子ども教室」について、実態調査と分析を通して得た知見から、今後どのように本事業を推進すべきかを考察し、放課後子どもプランの充実に寄与することを目的とするものである。放課後子どもプラン⁽¹⁾とは総合的な放課後対策事業である。全児童を対象とし、保護者の就労の有無を問わない文部科学省所管の学び・体験の場である放課後子ども教室を内容とする「放課後子ども教室推進事業」と、保護者が共に就労している児童を対象とした厚生労働省所管の生活の場である学童保育・放課後児童クラブを内容とする「放課後学童健全育成事業」を「一体的あるいは連携して、原則としてすべての小学校で実施を目指すものである」⁽²⁾。

小学校の児童の放課後の過ごし方に関する、行政の施策が変化してきている。放課後子どもプランは様々な実施場所・実施形態が想定されているが、この事業の先進地域である品川区などが選択した政策は同じ建物・同じ部屋での一体的な実施だった。共働き世帯の放課後の児童だけが過ごしていた学童保育⁽³⁾の施設を廃止し、地域の小学校の施設を使い、親の就労の有無で分け隔てることなく全児童を対象とした形態での放課後子どもプランの推進は、今後の放課後対策の様相を一変させかねないものと思われる⁽⁴⁾。2008年に中核市⁽⁵⁾に移行した柏市は、全国の普通地方公共団体⁽⁶⁾の特質の中央値的位置にある。品川区とは異なり、放課後子ども教室と学童保育の機能を有する「子どもルーム」とは別々の場所・建物で実施されている。主にこの中央値的特質と、実施場所・実施形態から、柏市放課後子ども教室を研究対象とした。また、柏市は品川区に比較的近い予算、人口、小学校数、児童数の規模の自治体である。柏市放課後子ども教室は、増加していた参加者数の停滞など様々な課題を抱えている。参加を阻害している要因を考察し、放課後子ども教室を子どもの居場所づくり、子どものニーズに適した学習や体験内容にすることで、実態に即して参加者数の安定化や今後の事業内容の改善を図ることを期している。

また、「連携の方策として放課後子どもプラン推進委員会等で、学童と放課後子ども教室の担当者が参加し実態報告をしあうことによって、子どもの認識を共有したり、学童保育の児童に放課後子ども教室への参加を働きかけたりすることや研修を共同で行うことなどが予想される」⁽⁷⁾。このことは、これまで別々に機能していた担当課の壁を乗り越えて、共に放課後の子どもに対応するという組

組織改革や関係職員の意識の変革を求めるものである。

しかしこれだけでは普段から学級担任を介して事足りていたことであり、放課後子どもプランを連携して推進する実質的な意義の乏しさは否めないし、あえてそれぞれに機能している学童保育と放課後子ども教室の両事業を、一体的に行うことの必然性や理由付けは判然としないところがある。しかも学童保育を所管する福祉部局の職員にしてみれば自分たちの職を失いかねない不安を抱く局面でもあるのである。

このような潮流のある中で、放課後子どもたちにどんな生活の場、居場所を提供し、どのように育んでいくことが望ましいのだろうか。家庭に保護者が居て、子どもに寄り添いながら生活することが普通だった時代には、「もともと放課後は家庭や地域の責任の範疇であって、政策として取り組む必要性は少なかった」⁽⁸⁾。しかし共働き家庭が増え、家族の持つ文化の多様化、核家族化が進んだ結果、放課後の家庭に保護者が居ない状況が顕在化してきている。その結果、誰にも保護されない状態で子どもだけで過ごすことは、安全面や健全育成の面からも危惧されるようになった。また子育てと仕事の両立を支援する少子化対策の面からも、子どもの放課後対策は行政が解決すべき喫緊の政策事項となった。放課後の子どもの居場所となるためには、どのような関係性の中で子どもを育んでいくべきなのかという視点から、放課後対策を研究することの今日的意義は大きいものと思われる。

先行研究として、池本美香は「失われる子育ての時間」において少子化対策について論述し、子どもが存在することの困難さに焦点を当て、「人と人とのつながりから楽しみ、安心、自由を取り戻す鍵を握っているのは子どもであり、子どもという存在に対して我々が何をなすかに社会の行方がかかっているのである」⁽⁹⁾と述べている。子どもは経済成長に必要な人材として必要というだけでなく、人々をつなぎとめる存在として必要であると結論付け、子どものいない社会を人々が孤立した不安な状況に置かれている証左として問題提起をしている。

また「子どもの放課後を考える」の中で、学童保育を主なテーマとし、諸外国と比較して日本の放課後対策がどう変化してきたかを確認し、放課後対策の今後の方向性について論じている。「放課後という時間」を確保し、子どもは大人から、大人も子供から力を得るような関係性をつくっていききたい。放課後子どもプランが異なる省庁の事務手続きの一本化⁽¹⁰⁾や単なる安全な活動場所にとどまらず、「教育」と「福祉」の両方の機能を統合した「教育福祉」という概念形成や学校教育と放課後対策をトータルに見直す議論が必要であるとしている。新たな取り組みには新たな概念や意識の裏打ちがないと、皮相なものになりがちなので留意しておく価値がある。

次に下浦忠治は「放課後の居場所を考える」⁽¹¹⁾「学童保育」⁽¹²⁾において一貫して学童保育の存続の必要性和一体化されたことによって学童保育のときには築かれていた児童、保護者、指導員それぞれの間の密度の濃い関係性やそれに伴う安心感が希薄化していくことを危惧している。池本も下浦も軸足を学童保育において関係性を基盤とした放課後対策を述べている点では共通した立ち位置である。学童保育の歴史に比べると2007年度から始まった放課後子ども教室・放課後子どもプランはまだ十分な研究がなされていない領域である。放課後子ども教室の実績の積み重ねや評価がほとんどない段

階で、中核となって学童保育と一体化してしまったところに、問題の核心があるのではないだろうか。本稿では放課後子ども教室の実態に立脚した放課後対策を論述し、課題を提示することを試みるようにしたい。

居場所に関して、下浦は「就労等で保護者が昼間家庭にいない子どもたちにとっては、すまいる⁽¹³⁾が放課後及び学校休業期間の生活の場となるから、毎日5・6時まで安心して居られる居場所にならなくてはいけない。行きたくなったら行く。帰りたくなったら帰るという遊び場とは違う。だからこそ安心できる人と人との関係を紡いでいけるように心を傾けていかななくてはならない」⁽¹⁴⁾として遊び場との違いを明確にしている。なお学力低下、格差、少子化の問題解決に向け、放課後という時間に着目して対策を講じているのは、各国でもみられる傾向である⁽¹⁵⁾。以下放課後子ども教室、放課後児童クラブ、課題について述べ、関係性の視点から本稿をまとめていきたい。

1 放課後子どもプランの経緯

放課後子どもプランは、2007年から始まった厚生労働省と文部科学省の連携・協力事業である。学齢期の子どもたちが安全に過ごせる場としての厚生労働省所管の学童保育は、1950年代から東京都を始めとして各地方自治体の助成によって支えられていたが、少子化対策・子育て支援の一環として児童福祉法⁽¹⁶⁾の1997年の法改正によって「放課後児童健全育成事業」として法制化された。同法第6条の2第12項で放課後児童健全育成事業とは、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に、政令で定める基準に従い、授業の終了後に児童厚生施設等の施設を利用して適切な遊び及び生活の場を与えて、その健全な育成を図る事業をいうと記されている。同趣旨の関連条項として社会福祉法2条、児童の権利に関する条約第18条がある。

一方、文部科学省所管の放課後子ども教室は2006年度までの3年間実施してきた「地域子ども教室推進事業」の取り組みを踏まえ、2007年度から始まった「放課後子ども教室推進事業」の一環としてガイドラインに従って実施されている。具体的には放課後や週末等に主に小学校の余裕教室を活用して、子どもたちの安心・安全な活動拠点である居場所を設け、地域の方々の参画を得て、学習やスポーツ・文化芸術活動、地域住民との交流・体験活動等を実施することによって、子どもたちが地域社会の中で心豊かで健やかに育まれる環境づくりを推進することが趣旨である。

放課後子どもプランは、学童保育を主な事業とする厚労省の放課後児童健全育成事業と、放課後子ども教室を主な事業とする文部科学省の放課後子ども教室事業とを連携・協力した総合的な放課後対策である。実際には行政は縦割りで所管事務を遂行しているので、地方自治体段階でも課が違えば、連携・協力は形骸化し、かえって軋轢が生じやすく実質的な進捗はこれまでも困難であった。

子どもを対象とする事業は不確定な要素が多く、教育的配慮に欠けないよう慎重に対応していかななくてはならない。学童保育の施設を廃止して、その機能を取り入れて放課後子どもプランとして放課後子ども教室だけを各小学校で運営している品川区では、この事業を現在は教育委員会庶務課が所管

し、当時において旧学童クラブを所管していた区長部局は、今はどの課も関与していないことに行政の整合性がみられるのである。

2 関係性の構築

「異質な文化を尊重しようというのなら、その文化を育む最低限の基盤となるような、一定以上の規模を持つ共同体が必要となるということだろう。単に放任のみでは共同体はまとまらない。文化的なまとまりを持つ共同体を育むことも適切な多文化主義の政策の一環なのである」⁽¹⁷⁾。前提となる一定以上の規模の共同体を育むことなしに、いくら努力しても関係性の構築はできないということである。

放課後子ども教室の場合、共同体として何が必要になるだろうか。居場所となる専用の教室でありそこに集う同じ仲間集団であろう。そして成長する子どもの思いに気を配り、願いを受け止めて対応してくれる大人であるアドバイザーとの関係も不可欠である。品川区のすまいるスクールは、学童保育と放課後子ども教室を一体化した政策を行っている。適正規模を超えた人数の子ども、研修もなく入れ替わりの激しい非正規職員、確保されない専用の部屋の実情を指導員の下浦は「放課後の居場所を考える」の中で次のように関係性を保てる条件を述べている。「子どもは放っておけばつながって遊びだすでしょう」、「大勢いれば誰かと友だちになっていくでしょう」、こう思われている人たちは、結構多いのかもしれない。子どもは安心を実感できる関係性のなかで初めて遊び始めるのである。「同質」の子が集まっているわけではない。ましてや放課後は異年齢集団である。安心の関係づくりをしていくためにも、継続した指導員体制と子どもたちの適正規模が大切な条件になるのである。

以前から共同体や関係性のないところでは子どもは、一緒に遊ぼうとしなくなっている。小学校では異なる学年で活動する縦割り清掃、縦割り遠足を行っている学校がある。異年齢の児童は集団で遊ばなくなってきたので、体験させるねらいがあったからである。週休2日制が始まったときも受け皿として、教育委員会は小学校の校庭開放に際し管理員を置いて実施したが、スポーツ団体を除いて一般の子どもはほとんど遊びに来ず、閑散としていたところが多かった。

柏市に隣接する我孫子市立根戸小学校の参観では、本年度の在籍児童1,315人、放課後子ども教室登録児童880人、同じ校舎の廊下を挟んで学童ルームと放課後子ども教室があり、学童の児童は放課後子ども教室の事業に自由に参加できる。全学年対象で、平日の月曜日から土曜日まで毎日開催されている。双方のスタッフは全員非常勤だが所属に拘らず、学童ルームの児童と放課後子ども教室の参加児童を合同してみている。ただ放課後子ども教室の参加人数は最も少ないときは15人ぐらいのとのことであった。登録人数との差が歴然としている。柏市の放課後子ども教室のステップ・アップの場合は、基本的には補充学習を週1回、同一学年、定員30人、固定された専用の部屋、専属のアドバイザーで実施している。参加人数はほぼ登録人数に安定しており、所属感がみられる。

3 柏市放課後子ども教室の概要

柏市教育委員会生涯学習部には生涯学習課、スポーツ課、文化課があり、生涯学習課が放課後子どもプラン・放課後子ども教室を所管している。直接の担当は生涯学習課に属する放課後子ども教室コーディネーターが担っている。地域の方々がアドバイザーや安全管理員として見守る中、学習や文化活動に取り組んでいる。スポーツ・文化芸術等体験活動を行う「土曜講座」は、定員は講師が設定し、60講座が予定されている。内容は英語、お茶、お琴、お花、絵本作り、マジック、折り紙、将棋、けん玉、スポーツ吹き矢、演劇、野外体験など多岐にわたり取り組んでいる。1回2時間で講座により年間6回から12回程度開催されている。市内のどの小学校の児童でも開催校の講座に参加できるが、希望者が定員を超えた場合は抽選もある。

教科の補充学習を行う「ステップ・アップ」は授業日の放課後に週1回、年間27回程度開催される。定員30名程度で学校が指定する学年、主に2・3年生の希望する開催校の児童のみ参加でき、他校の児童は参加できない。決められた時刻、主に午後3時頃から所定の教室に帰りの支度をして集合し、1時間程宿題や自分の持参した課題を学習することが基本になっている。高学年の児童は放課後の部活動に参加しているのが一般的である。

2007年度から2011年度までの柏市放課後子ども教室学校数と参加登録児童数の推移⁽¹⁸⁾は、土曜講座は6校509人、6校413人、9校760人、11校853人、13校744人である。ステップ・アップは6校448人、6校352人、9校433人、11校483人、13校470人である。2年次から毎年実施校は増加しており、参加者数も2009年までは全体的には増加傾向だった。2010年度をピークにしてステップ・アップ、土曜講座とも参加者数の減少がみられる。本年度は集計が確定していないが、土曜講座は14校、ステップ・アップは16校に実施校が増加したこともあり、参加登録児童数は増加している。母数となる在籍数自体が毎年異なるので一概に言えない面もあるが、開設時の増加傾向は期待と働きかけがあったものと思われる。参加を困難にしている要因の最たるものは、参加条件となっている保護者の送迎が困難な家庭の存在が考えられるが後述したい。

4 放課後子ども教室実施状況

文部科学省の放課後子どもプラン実施状況調査によると、全国の2009年度の小学校区数に対する実施率は都道府県平均が38.5%、指定都市平均が88.6%、中核市平均が37.5%に対し千葉県25.2%、指定都市千葉市100%、中核市柏市24.4%、中核市船橋市46.3%となっている。柏市の放課後子ども教室の実施率は低い位置にあることがわかる。推進体制の整備が求められている。2007年度から2011年度の放課後子ども教室の実施市町村数の推移は851、1,011、1,053、1,060、1,075である。全国の1,719市町村（2012年）に占める割合は拡大している。また、実施箇所数の推移は6,201、7,736、8,610、9,197、9,733である。市町村数、実施箇所数ともに年度ごとに着実に増加し、とりわけ2007年から2008年にかけての増加数が顕著である。その後もこの事業が認識されるにつれて各市町村に受

け入れられ推進体制が定着してきていることがわかる。

2010年の全国の1教室あたりの年間開催日数118.8日、実施箇所数のうち小学校で実施したのは6,993箇所（71.8%）、「学習」実施教室数5,078（52.2%）でその後も比較的安定して推移してきている。柏市の場合は、補充学習を行うステップ・アップを小学校16校で平日に1回、年間27回程度、60講座の体験活動を小学校14校と青少年センターの計15箇所において、特定の土曜日に10回程度実施している。中学校区に1校は開設している割合である。平日日常的に開催しているわけではないが、その分アドバイザーは1回ごとの内容を振り返って反省したり、次の対応を工夫したりして見直しを持って準備できる時間的ゆとりがある。柏市のアンケート調査によると参加児童からは「丁寧に教えてくれる」「宿題ができて気が楽になった」「楽しかった」、保護者からは「子どもが晴々として帰ってくる」「学校の先生だけでなく、いろいろな方に子どもの良い面を見てもらえる」など、概して好意的な結果が寄せられている。学校からも「学ぶ習慣が身につき学力にも影響を与えている」「アドバイザーの方が宿題の丸付けをしてくれるので負担が減った」などの声が出ている。塾のように教えてもらうことを期待する保護者もいるが、募集の際、自分の宿題や課題を持参して学習する居場所であると説明して理解を得ることに努めている。

なお、文部科学省が2012年に策定した政策に関する数値目標は、2014年度までに「放課後子どもプラン」などの取り組みが全国の小学校区で実施されることを促すとされている。日本全国の小学校数は22,000校である⁽¹⁹⁾。この数値目標の意味については確認を要する。なぜなら、放課後子どもプランは放課後児童クラブと放課後子ども教室の両方を内包しているからである。放課後子どもプランの事業実施の目標について、放課後子どもプランでは、全小学校区を対象に「両事業を実施する」が大きな目標となると考えられるが、当分の間、地域の実情等により「いずれかの事業を実施する」、「いずれの事業も実施しない」とする選択肢はあり得るかという疑義に関して、文部科学省子どもプラン連携推進室では「放課後子どもプラン」では、できるだけ両事業の実施を検討いただきたいが、いずれかの事業のみの実施となっても差し支えない。また、「プラン」については、市町村に実施義務があるものではないが、地域のニーズを適切に把握し、ニーズがある限りは積極的に実施していただきたい旨回答している。市町村が実施した事業に文部科学省が補助するのであり、主体はあくまで各自治体で文部科学省が独自に行う事業ではない。要綱の趣旨に即して、市町村の実態に応じた特色ある事業が可能なのである。その際、地域のニーズをどれだけ反映しているかが民主的な行政のメルクマールとなるのである。

放課後児童クラブの設置率がすでに、全国及び柏市でも9割を超えている現状では、放課後児童クラブを設置すれば放課後子どもプランが充足されるという認識では、放課後子どもプランの数値目標の実質的な意味づけは乏しくなる。むしろ2014年までに積極的に全国の小学校区に放課後子ども教室を設置するというのが政策課題であろう。柏市もこのことを踏まえて計画策定の検討がなされる時期に来ているといえる。放課後子どもプランの指針に従い、放課後児童クラブと放課後子ども教室の実施形態を部屋を分けて連携するか同じ部屋で一体的に実施⁽²⁰⁾するかの選択には慎重な実績の積み

重ねと検討が必要になるであろう。少なくとも情報提供・情報交換等の連携をとることの意義だけでも共通認識すべき価値はある。

放課後子ども教室の補助対象経費はコーディネーター、アドバイザーの上限 1,480 円の謝金、安全管理員の上限 1,330 円の謝金、机やロッカーなどの開設時の備品が想定されている。具体的には柏市では 3 人のアドバイザーが担当する 1 時間設定のステップ・アップ教室を新規に開講すると、年間では 1 回分の謝金は 1,000 円 補充学習 1 時間含む準備片付け 2 時間分 アドバイザー 3 人分 年 27 回分 = 162,000 円以上が必要となる。2 時間設定の土曜講座の場合はアドバイザーは 2 人になるが、1 講座に付き配置される安全管理委員には 1 回分の謝金として、準備片付けを含め 3 時間勤務で、810 円 3 時間 = 2,430 円の謝金が付加される。この他にコーディネーターは時給 1,000 円で生涯学習課に 7 人、内 6 人は退職した小中学校の教師である。社会教育に意欲と資質のある人材を活用する視点から人選され、放課後子ども教室運営全般の中核的な役割を担っている。具体的には保護者等に対する参加の呼びかけ、学校や関係機関・団体等との連絡調整、ボランティア等の地域協力者の確保・登録・配置、活動のプログラムの企画・策定を行う。放課後子ども教室の運営にかかわっているスタッフは、特に資格は要せず有償ボランティアに近い条件で働いているが、この仕事を通して自らも成長しており充実感を持っている、これからも積極的に関与していきたいと述べる方が少なくない。

この他に効果的な放課後対策事業運営を検討する観点から、中核市柏では校長などの学校教育関係者、学校教育課長、指導課長、学校企画室長、生涯学習課長、子どもルーム担当室長などの行政関係者、学童保育連絡協議会、青少年相談連絡協議会、PTA 連絡協議会、放課後子ども教室関係者などの福祉・青少年教育関係者等で構成される「推進委員会」⁽²¹⁾が設置されている。放課後子ども教室関係者として NPO 法人からも参加している。

2011 年度末 2,034 億円余りの多額の債務残高を抱える柏市の財政状況では、これ以上の放課後子ども教室への支出は、格段の政策上の理由付けがないと困難になってきている。加えて都道府県・市町村の場合は、補助対象経費は国が 1/3、都道府県が 1/3、市町村が 1/3 の等しい負担割合であるが、指定都市・中核市の場合は、国が 1/3、都道府県が 0、市が 2/3 という重い負担割合になっていることも中核市柏市の放課後子ども教室の事業拡大を難しくしている一因である。

柏市の平成 24 年度柏市当初予算書によれば、施策名は「健やかな成長と自立支援」、事業名「放課後子どもプラン・放課後子ども教室」で放課後の子どもたちの安全で健やかな居場所を小学校に設け、勉強やスポーツ、文化活動、地域の大人や異年齢集団との交流活動を実施し実施校を 16 校から 18 校へ拡大する旨が記されている。本事業予算は 12,702,000 円である。品川区の企画財政課の資料によれば「すまいるスクール」⁽²²⁾の予算は 1,142,136,000 円である。各自治体の 24 年度統計資料によれば 24 年度の一般会計予算、人口、小学校数、児童数はそれぞれ、柏市が 1,091 億円 404,495 人、42 校、21,465 人である。品川区は約 1,326 億円、366,539 人、38 校、13,243 人である。

品川区は柏市に比較して低い数値を示している項目がみられるが財政的に豊かである。経常収支比率⁽²³⁾も平成 22 年度 78.8%と予算的に新規事業が組める裁量の余地が多きい。柏市の 22 年度柏市の

経常収支比率は95,3%で新たな行政サービスは限界が近づいている。つまり、理念の問題もさることながら、柏市は品川区のすまいるスクールのような、学童の施設を廃止し、全部の小学校で学童の機能を一体化した放課後子どもプランを事業化することはできない財政状況になっているのである。現時点での現実的な方向性は、こどもルームと放課後子ども教室がどう連携を深めるかである。もちろん将来的には柏市の財政状況が好転すれば、品川区と同様な放課後対策が行いうるのである。どちらがそして何が放課後の子どもにとってより有益かどうかの認識を、実態を踏まえて多面的に考慮し深めておくことは今後の政策を立てる上からも大切なことである。

5 放課後児童クラブ

放課後児童クラブ⁽²⁴⁾は対象が10歳未満の児童、小学校1年生から3年生までが主な対象となる。厚生労働省の調査資料によると2010年5月1日現在、1,580市町村、19,946箇所小学校の設置数の94.1%に上り、登録者数は814,439人である。

柏市の学童保育を担う場である柏市児童家庭部児童育成課こどもルーム担当室によれば「こどもルーム」⁽²⁵⁾は全て公設公営であり、2012年度において柏市は全小学校42校中38校に設置され、待機児童はいないと述べている。共働きの保護者にとって必要とする全ての子どもの受け入れと、施設の存続は切実な願いである。登録児童は1,960人、指導員は常勤88名、非常勤183名（時給910円）で県のガイドラインより多く配置されている。学校外設置を含め39箇所のこどもルームの内、最大規模の柏第五小学校は登録児童が90名を超えており、指導員は常勤3名、非常勤12名が配置されている⁽²⁶⁾。また、小規模校等地域住民のニーズが少ないなどの理由で、放課後児童クラブが設置されていない4校の内、放課後子ども教室も実施されていない、つまり全く放課後子どもプランが未実施の小学校が3校ある。その内1校は放課後児童クラブの設置が本年度予算化されているので、残り2校について放課後子ども教室の設置も視野に入れて、優先的に放課後子どもプランの対策が急務であると言える。

6 課 題

柏市の放課後子ども教室は、平日の補充学習であるステップ・アップや様々な体験活動の場である土曜講座それぞれにおいて、年間を通して適切な定員の児童集団が形成され、活動拠点となる教室や日程が固定化されている。誰が何人参加するのか、いつ来ていつ帰るのか、どこに集合してどんな活動をするかがその場にならないとわからないという流動的な問題は生じない。この点では一定の集団や活動場所を持たない形態より参加者の関係性の構築においては優れていると考えられる。また関係性の充足は、運営に携わっているコーディネーターやアドバイザー、安全管理員各自の意欲づけや有用感に通底しているものと思われる。

他方、柏市では次年度に向けての検討課題となっていることが3つあり、参加者数、特別支援、ステップ・アップの学びに関して次に述べたい。

（1）参加者数の停滞

停滞理由として送迎の問題がある。柏市では平日のステップ・アップは保護者がそれに代わる大人の迎え、土曜講座は送り迎えとも参加条件としている。両親が共働きの場合は困難である。本来そういう保護者のいない家庭こそ、放課後の居場所を必要としているのかもしれないが、最優先である安全面からは危惧されるので、児童だけの参加は認められないことが放課後子どもプラン推進委員会で確認された。放課後子ども教室のような場合、たとえ同じ学校内で学習活動をし、不参加児童と同じように下校時刻までには下校していても、生涯学習課の事業であり学校管理下ではないとして、下校時も日本スポーツ振興センター災害共済の対象とはみなされずにいる。学校教育と社会教育の融合という視点から理解し、認識を変えようとする努力が一顧だにされないのが実情である。そこで、市があらかじめ保険料を負担し市民活動災害補償保険に加入し、この保険で参加者等への事故の賠償保障、死亡保障 200 万円、入院保障 1 日 3 千円等をするになっている。

一方、学童保育と同様に放課後子ども教室の場合も自己責任として児童だけの下校を認めている自治体もある。保護者の送迎を参加条件としている現在でも、不確実であったり、連絡が取り合えなかったりするために労力や時間が費やされることは少なくない。ただ、送迎が条件となっていることにより、迎えに来た保護者にアドバイザーが今日の子どもの様子を伝えて意思疎通を図ったり、親同士が知り合ったりすることができる機会ができて有益な面は多い。ただ学年の半数以上の児童が参加している学校もあり、保護者が迎えに来ることができないために参加できない児童は、家に帰っても保護者も友達もいない状況が生まれることが懸念されている。

各土曜講座の登録参加者は 5 名前後から 20 名程度まで様である。2012 年度は、英語など一部には希望者が定員を上回り抽選した講座があった。その反面人数が極端に募集定数に達しなかったため全 60 講座の内 17 講座を再募集した。それでも参加者が充足されずやむなく中止になった講座が 4 講座、保留になった講座が 1 講座に至った。講座が前年からの継続や講師の意向で設定される傾向があり、子どもとの意識にミスマッチがみられる。子どものニーズがかなう範囲は自ずと限られている。事前にアンケート調査等を行うことが十分できないため、募集受付をしてから実数が分かる場合もある。できれば今年度の応募状況から次年度の講座開設の有無を考慮すべきである。勿論、人数が少なくても有益な講座はあるかもしれない。当初は少なくともその後口コミで参加者が増加した講座も過去に存在している。子どもの思いに応えたいとするコーディネーターと、予算や規則、監査など多面的な見地から判断している行政職員との協働が豊かで継続性のある事業運営に生かされている。柏市の場合、実施要綱で放課後子ども教室の対象の 1 つになっている、地域住民との交流を図る講座がまだ設定されていない。実行されれば新たな参加者が掘り起こされ、事業の活性化が促される可能性がある。

（2）特別に支援を要する参加者への対応

落ち着いた態度で集中して取り組むことが極めて困難な参加者がおり、講師であるアドバイザーの指導が入らない場合、学習や講座の進行は容易ではない。スポーツ吹き矢やけん玉といった作法に注意をしていないと危険性が伴う場面もある。このことの対応として千葉県我孫子市は、「特別な配慮

が必要なお子様には特別なスタッフは配置していません。お一人でのご利用が難しいお子様には、保護者の方などサポートをお願いします」と案内に明示している。対応できるスタッフに限りがある放課後子ども教室では、保護者の理解や協力はいつそう必要になり配慮していかなくてはならない。いずれは特別な支援を要する子どものための放課後対策の具体化が必要になってくることは確かである。

（3）補充学習ステップ・アップでの学び

原則として、アドバイザー3人とコーディネーター1人が開始30分程前に来て、教室の整理や準備をし、打ち合わせを行う。クラスの帰りの会が終わり次第、順次指定された部屋に低学年の児童が宿題や学習課題を持って集まり、決められた自分の席で各自の学習を開始する。全員が集まり定時になると全体で挨拶をして始める。各クラスの宿題内容を確認して続ける。ここは基本的には教えてもらう場ではなく、自分で時間内に行う教材やプリントを持参し自分にあった学習内容や範囲を決めて、自立的に学習を進める場である。アドバイザーが子どもの進み具合を点検したり、模範解答がない場合には○つけをしたりして支援する。子どもは時間になれば帰る支度をして、終わりの挨拶の後、迎えの保護者が来ていることの確認が済んでから帰宅する。アドバイザーは学習の様子や気づいたことを日誌に記入して、教室を点検後退出する。日誌は学校の管理職を経て、翌月の5日までに教育委員会生涯学習課に提出される。

放課後子ども教室の参加児童には、学習の仕方を身につけることや学習態度が優先される。漢字や計算ドリルなど模範解答が用意されているときは自分自身で答を見て○をつけ、間違っていたら訂正する。それをアドバイザーが再確認する。正答を見て間違いに気づき訂正することは簡単に見えて実は容易なことではない。理解に乏しい子は見直しが十分できず間違っただけで見過ごしてしまう傾向がある。できないのではなくチャンスが与えられなかっただけなのかもしれない。ここで培われた学習習慣や自立した学びこそ生涯学習時代を生きる力となるものと期待される。

7 おわりに

本稿は、千葉県北西部に位置する柏市教育委員会生涯学習課所管の放課後子ども教室について、実態調査と分析を通して得た知見から、今後どのように放課後子ども教室を推進すべきかを考察し、放課後子どもプランの充実に寄与することを目的とするものである。学童保育を行う放課後児童健全育成事業と放課後子ども教室推進事業の両事業を「一体的あるいは連携」して行うことをねらいとする放課後子どもプランの実施について、どのような選択を柏市が行うべきかを推察してきた。

そこから分かったことは、事業を「一体的」に行うことは人を流動化し確かな共同体が構築できないことである。関係性の基盤を持たないことに起因する本質的な問題点が多い。子どもが生き生きと学びや生活ができるのは、居場所になる部屋、信頼できる友だちや受け止めて愛情を示してくれる大人の存在など安心できる帰属意識の醸成も不可欠なのである。登録人数が多くても、実際には参加者が少ない事例はそれが不確かなためかもしれない。柏市の実態は「連携」することさえ困難な現状がある。それでも子ども達はいつも時間を待ちわびて、放課後子ども教室に集う。柏市の場合、登録

人数と実際の参加人数の差はほとんどない。関係者は何にもまして、この教室で豊かな関係性を努力して紡いでいることを自負してもらいたい。今後も関係性という側面から放課後子ども教室の研究を続け、本事業の改善に寄与していきたい。

注(1) 「少子化や核家族化の進行、就労形態の多様化及び家庭や地域の子育て機能・教育力の低下など子どもを取り巻く環境の変化を踏まえ、放課後等に子どもが安心して活動できる場の確保を図るとともに、次世代を担う児童の健全育成を支援することを目的とする」文部省、放課後子どもプラン推進事業実施要綱（案）、2007年。

(2) 内閣府『平成23年度版 子ども・子育て白書』、勝見印刷株式会社、2011年、p.76。

(3) 学童保育のことを行政用語では放課後児童クラブという。他に学童クラブ、子どもルームという表現も基本的には同一である。

(4) 2006年に少子化社会対策会議において「新しい少子化対策について」が決定された。その中で「親が働いているかいないかにかかわらず、すべての子育てで家庭を支援するという視点」が示されている。内閣府、『平成23年版子ども・子育て白書』p.75、勝見印刷株式会社、2012年。

(5) 現在の指定要件は人口30万人以上他、地方自治法第252条の22第1項。

(6) 都道府県、指定都市、中核市、特例市、その他の市町村。

(7) 「厚生労働省との連携等の取り組みは、放課後子どもプラン実施の前年2006年5月の少子化担当大臣の働きかけによるものである」文部科学省子どもプラン連携推進室回答、2012年。

(8) 池本美香、『子どもの放課後を考える』劉草書房、2010年、はしがきi。

(9) 池本美香、『失われる子育ての時間』劉草書房、2005年、p.202。

(10) 放課後児童クラブを運営する放課後児童健全育成事業と放課後子ども教室を運営する放課後子ども教室推進事業の要綱をまとめたり補助金申請の窓口を厚生労働省か文部科学省のいずれかだけにしたりすることを意味する。文部科学省放課後子どもプラン連携推進室回答、2012年。

(11) 下浦忠治『放課後の居場所を考える』岩波書店、2007年。

(12) 下浦忠治『学童保育』岩波書店、2006年。

(13) 品川区の放課後子どもプラン・放課後子ども教室の名称。

(14) 下浦忠治『放課後の居場所を考える』、前掲書。

(15) 池本美香『子どもの放課後を考える』劉草書房、2010年、第Ⅱ部 諸外国の放課後対策。

(16) 昭和22年12月12日法律第164号。

(17) 斉藤環、『時代の風』毎日新聞、2011年2月27日。

(18) 2008年度から土曜講座の人数に青少年センターの人数が含まれている。柏市教育委員会生涯学習課『柏市放課後子ども教室実施報告書』の2007年、2008年、2009年、2010年、2011年版を参照。

(19) 2010年度文部科学省学校基本調査。

(20) 厚生労働省説明資料、2007年。

(21) 政令指定都市・中核市以外の市町村では「運営委員会」という。

(22) 登録者数2096人、品川区教育委員会回答、2012年。

(23) 財政の硬直度を示す指標。数値が100に近づくとなつた行政サービスに回せる財源がないことを意味している。

(24) 児童福祉法第6条の2第2項。

(25) 学童保育料月額10,000円、夏季休業中15,000円、柏市こどもルーム担当室資料、2012年。

(26) 柏市こどもルーム担当室回答、2012年。