

放課後の子どもと「放課後子どもプラン」の課題

－橋本市における実態調査結果の考察－

The Problem of Afterschool for Children and “The Planning of Afterschool for Children”
－A Study of “The Planning of Afterschool for Children” in Hashimoto city－

森下 智広 松浦 善満
MORISHITA Tomohiro MATSUURA Yoshimitsu
(海南市立巽小学校) (和歌山大学教育学部)

抄録：

平成19年度（2009年）よりスタートした「放課後子どもプラン」は、厚生労働省の管轄下にある「放課後健全育成事業（学童保育）」と文部科学省の「放課後子ども教室推進事業」との省庁協同事業としてその成果が期待されてきた。しかしながら放課後におけるこのような新しい統合事業がどのように展開されているのか、またその問題点を明らかにする研究は端緒についたばかりである。本研究はこのような「放課後子どもプラン」が実際に子どもや保護者にどのような影響をもたらしているのか、また学童クラブの指導員にどのような課題を提起しているのかを明らかにするため、和歌山県橋本市をフィールドに設定し学童保育指導員ならびに関係機関への聞き取り調査を実施した。その結果、放課後の子ども空間のデザインはどの地域でも十分構成できていないこと、また両省庁が言うところの両事業の「一体化」には理論面でも実態面でも無理があることが明らかになった。また今後の方向としては両者の独自性を認めつつも相互に「連携」して事業をすすめることが肝心であるとの結論を得た。

キーワード：子どもの放課後、「放課後子どもプラン」、学童保育、橋本市

はじめに

地域の教育力の低下が指摘されて久しいが、同時に地域の教育力の活性化をめざす取り組みも各地で展開されるようになった。しかしながら地域には様々な子育て機能が偏在しておりその種類も地域により多様である。従来型の地域共同体文化である「お祭り」や、「地蔵尊」なども子育て機能を有している。また地域の有志により進められている少年野球、サッカーなども相当数の子どもの参加が見られる。さらに企業が中心にすすめているスイミングスクール、ピアノ、学習塾なども大きくとらえれば地域の教育機能の一つと言えるだろう。一方自治体の学習補助事業としてスタートした、教育委員会部局が主導する「放課後のこども支援事業」、民政・福祉部局が主導する留守宅家庭の親の「保育事業（学童保育）」も地域の教育力の重要なファクターである。

このように、子どもにとっての放課後、あるいは学校の休日における地域の教育機能は多様であるが、近年とりわけ注目できるのは平成19年度から文部科学省と厚生労働省の両省協議で開始されることになった、「放課後子どもプラン」の実施である。この施策は文部科学省が管轄する「放課後子ども教室推進事業」（※

以下、「放課後子ども教室」という）と厚生労働省が管轄する「放課後児童健全育成事業」（※以下、「学童保育」という）の2つの事業を“一体化”もしくは“連携”事業として総合的な放課後児童対策として位置づくるものである。しかし「放課後子どもプラン」は法律等で策定が義務づけられているものではなく、2つの事業に対して国が国庫補助を出すことにより、それぞれの市町村で推進していくことが原則であるので、各市町村の状況により事業展開の実態は相当に異なる。（中山徹氏によると24分類9パターンがあるとの報告もある）

そこで本研究は、これらの事業は地域の教育力の活性化にどのように貢献することができるのか、また両省共同の事業が実際に市町村レベルではどのような展開をみせているのか、「放課後子どもプラン」の実施過程における現状と課題を明らかにすることを目的にする。またそのために主として和歌山県橋本市にフィールドを設定し調査研究を行い、主として聞き取り調査結果から分析を行った。

1・研究方法

本研究では第1に、両省協議で始まった「放課後子

どもプラン」の策定過程を文部科学省と厚生労働省の担当局長連名の局長通知「『放課後子どもプラン』の基本的な考え方」(平成19年(2007年)3月)、ならびに「放課後子どもプラン」関係資料を中心に本事業の概要を4点にわたり整理した。

第2に、「放課後子どもプラン」の実施・展開過程が比較的上手く進んでいる大阪ならびに和歌山の二市を抽出しフィールド調査を実施した。前者の大阪府吹田市は奈良教育大学の松本等を中心にして継続的調査が実施されており、それらを参考にしつつも本論では橋本市における「放課後子どもプラン」の実施過程を明らかにした。なお、現地調査の実施にあたっては橋本市教育委員会社会教育課、同市学童保育関係者ならびに指導員T氏(同市議会議員)の皆さんにご協力いただいた。

第3に、橋本市議会における議会記録から、「放課後子どもプラン」の同市での実施に際する論議を分析した。

第4に、橋本市の学童保育に通う児童へのアンケート調査を実施した。(本論では割愛している。)

2・文部科学省・厚生労働省のコラボレーションと「放課後子どもプラン」の実施過程

(1)「画期的」な協同事業

縦割り行政の弊害が指摘されるなか、「放課後子どもプラン」は文部科学省と厚生労働省さらには少子化対策本部との「画期的合作事業」である。この事業がどのように展開するのかが注目するに値する。

そこで、まずは「放課後子どもプラン」の定義は、「放課後子どもプラン」とは「放課後子ども教室」と「放課後児童クラブ(学童保育)」の2つの事業で構成されるもので、この2つの事業を総称した概念としてとらえられる。ここで両省の説明を紹介しておく。

「放課後子どもプラン」は、地域社会の中で、放課後や週末等に子どもたちが安心して、健やかに育まれるよう、文部科学省の「放課後子ども支援教室推進事業」と厚生労働省の「放課後児童健全育成事業」を一体的あるいは連携して実施するものである。

しかしながら問題は、「一体的あるいは連携して実施」と明記しているにもかかわらず、2つの事業をどのように関連付けて実施していくのか、具体的な内容が示されていないため、現場で混乱を招いてしまっているのが実態である。また、「放課後子どもプラン」の目的は、地域社会において子どもの安全で健やかな居場所づくりを推進していくため主として市町村が事業主体として総合的な放課後対策(「放課後子どもプラン」)を推進していくものであるとされるのだが、実態は教育委員会と福祉局・課との二分化状態が克服されず、総合政策化している市町村は少ない。

(2)放課後子どもプランの実施主体と事業経費

これまで文部科学省が実施していた「地域子ども教室支援事業」⁽¹⁾は国による全額補助の事業であった

ので、補助金の受け皿には、都道府県や市町村レベルに民間の協議会や実行委員会を組織させて委託の形態で働いているところもあった。しかし、今回の「放課後子ども教室推進事業」⁽²⁾は一般補助金になったために、都道府県・市町村はそれぞれ3分の1の補助金を新たに予算化しなければならず、窓口も市町村になる(政令市になれば都道府県の負担がなくなるために3分の2負担、中核市は3分の1負担になる)。

両事業の補助金の申請については、市町村はそれぞれの事業を都道府県の担当所管へ申請する。そして、国へは都道府県の教育委員会・福祉局のどちらかからまとめて申請し、教育委員会であれば文部科学省へ、福祉局であれば厚生労働省へ申請という形になる。

局長通知、「放課後子どもの基本的な考え方」、「都道府県の体制及び役割等」から考えられるのは、市町村は「放課後子どもプラン」の事業計画の作成に努力することとし、内容については市町村全体と小学校区毎に盛り込む事項が示されている。また教育委員会と福祉局部との連携方策など、今後、「放課後子どもプラン」を展開するにあたっての具体的な連携の形をそれぞれに盛り込んでいくこと、事業計画の策定については次世代行動計画⁽³⁾に基づいて策定するものとされている。

(3)都道府県・市町村の体制及び役割等

「都道府県の体制及び役割等」の文言をみると、都道府県においては十分な意見聴取や協力体制を構築するために、行政関係者(教育委員会及び福祉部局)、学校関係者(小学校の校長又は教頭等の代表)、社会教育関係者(P T Aや青少年関係団体等の代表)、福祉関係者、学識経験者等で構成される「推進委員会」を設置するというものである。また、都道府県は、コーディネーター、安全管理員、放課後児童指導員等の資質向上のための研修企画及び合同研修を開催する役割を担っている。

「推進委員会」は放課後子ども教室の関係者、学童保育の関係者の双方が入って構成され、両事業が質的にも量的にも拡充され「放課後子どもプラン」が推進されていくことが望ましいとされる。(後にも述べるがこのような理想的な文言が地域社会では実効性のないものかは現場の調査にあれば一目瞭然である)

市町村には「運営委員会」を設置するとある。「運営委員会」を構成する際には、放課後子ども教室関係者、学童保育関係者を運営委員会のメンバーに入れ、お互いの事業の目的、主旨を理解するうえで運営が行われていくことが望ましい。また、(1)の『放課後子どもプラン』の基本的な考え方に明記されているように、「運営委員会」が様々な関係者(行政関係者(教育委員会及び福祉部局)、学校関係者(小学校の校長又は教頭等の代表)、放課後児童クラブ関係者、社会教育関係者、児童福祉関係者、P T A関係者、地域住民等)が集う場として、「放課後子どもプラン」を推進するための場だけではなく、子どもたちの成長、放課後の安全などについて幅広い視点で議論でき、向上を促せる場として機能すべきである。

(4)市町村における放課後対策事業の実施（教育委員会と福祉部局との連携等）

学校外ですでに実施している学童保育はそのままの場所で実施し、無理に学校内に移行し実施する必要はないとしている。完全に学校内での実施となると子どもたちの放課後が学校の生活の延長になってしまうので今後は、その点も踏まえた動向が注目される。

コーディネーターは各小学校に配置することになっており、子どもたちの活動内容の保障を考えると、いままでの経験の蓄積を考慮して、コーディネーターを担当する者は学童保育、地域子ども教室事業（平成16年から18年にかけて行われた文部科学省の事業）に関わっていた者が望ましいとされる。また、「放課後児童クラブの対象児童に対しては、現行水準と同様のサービスを提供し、サービスの質の向上及び適正な運営の確保を図るものとする。」と明記されていることを考えると、学童保育に精通しているものが適任だと考えられる。以上放課後子どもプランの概要をまとめてみたが、先ほども述べたように、このような安定性のない事業施策が地域でどのように機能するのかは、ほぼ予想がつくのではないだろうか。

3・橋本市の学童保育の歴史

橋本市における「放課後子どもプラン」の実施過程を分析する前提として、同プランの二つの柱の一つである同市の「学童保育」の歴史について概括しておく。

(1)草創期の学童保育

橋本市の学童保育の歴史は大きく二つの時期に区別できる。第1期の草創期は、平成5年(1993年)、父母による「橋本市に学童保育をつくる会」が発足し、その後の運動によって、平成6年(1994年)に共同保育（民設民営）の学童保育として誕生している。平成10年(1998年)より、専用施設の建設（一部の小学校区では小学校の空き教室を利用）、補助金の交付がはじまり、現在は公設民営の運営形態をとっている。橋本市の学童保育の特徴は自治体により整備され始めたものではなく、働きたくても働けない女性や安心して子どもを終業時まで預かってくれる「留守家庭児童の生活の場である学童保育」という父母たちの声や願いによって誕生した。

開設場所は、平成6年(1994年)4月12日に柱本小学校区と紀見小学校区、次いで、平成6年(1994年)隅田小学校区に学童保育が開設されている。いずれの学童保育も学童保育専用施設ではなく、地区にある集会所や出張所、自宅を利用しているものである（柱本小学校区の学童保育は個人宅内のプレハブ、紀見小学校区の学童保育は公共公園内の市営施設に後に移動）。紀見小学校区の学童保育の立ち上げに携わった方の話によると、当時は学童保育について、周囲の理解があまりなく、周りの家庭は二世帯で一緒に暮らしている家庭が多いので、自分の家の子どもは自宅のみで

う考えが強く、自宅にたくさんの子どもを預かっているだけで、周囲の目を痛く感じるが多かったと話してくれた。また、橋本市では学童保育というものが全く知られていない状況からの出発であったため、市役所では管轄がはっきりしておらず、学童保育を立ち上げたいと要望しても、教育委員会や福祉課などを転々とたらい回しにされることが多かったと報告された。このように橋本市の学童保育は“学童保育”というものを広く、たくさんの人に知ってもらおうという運動から始まった。（市長との懇談、保育園のまつり行事などに出向いての署名活動やアンケート、ピラ配りなど）。当初は民設民営の状況が続いたため、指導員の給料と保育費（当時2人のきょうだいの保育費で学校が夏休みの時期は月に約7万円から8万円）の面での問題、補助金の問題、保育時間の問題などがつきまとい続けた。

(2)改正児童福祉法（1997年）以降の学童保育

第2期は、橋本市学童保育連絡協議会が発足し、橋本市における学童保育の拡充や運営補助金、学童保育の専用施設の設置が話し合われる中で、平成9年6月(1997年)に「児童福祉法等の一部改正に関する法律」により、児童福祉法が改正され、学童保育が放課後健全育成事業として法の下に位置付けられ“法制化”されたことを受け、橋本市が国庫補助金に該当するのであれば市としても補助していくという方向性が強くなっていった。

平成10年(1998年)には柱本小学校区学童保育（虹っ子クラブ）専用施設が建設され、平成11年(1999年)には三石小学校区学童保育（ひまわり）、平成12年(2000年)には隅田小学校区学童保育（クローバー）、西部小学校区（ぼけっと）の専用施設が建設された。同年には学文路、清水、恋野の3つの小学校区の合同の学童保育である河南学童保育（ちびっこくらぶ）が清水幼稚園の遊戯室で開所された（平成17年(2005年)に学文路小学校区空き教室に移動）。その後も平成15年(2003年)に城山小学校区学童保育（なかよしクラブ）が開所（平成17年(2005年)に体育館から学校内空き教室へ移動）、平成13年(2001年)に橋本小学校区学童保育（わいわいくらぶ）、平成18年(2006年)に紀見小学校区学童保育（どろっぶす）の専用施設建設へと学童保育のない小学校区の開所と学童保育専用施設の設置が進んでいった。平成17年において、橋本市内公立小学校11校に対して、学童保育は8か所の開設であった（河南学童保育ちびっこクラブは3校合同、境原小学校は未設置）。現在（平成22年）は平成18年(2006年)に高野口町との合併を経て、学童保育は市内公立小学校14校に対して11か所が開設されている（新たに高野口小学校と応其小学校と信太小学校の3つが加わった、信太小学校区だけが学童保育未設置、隅田小学校区には2つ学童保育が開所されている）。これが橋本市における学童保育の歴史である。立ち上げ時に携わった方の話では、学童保育があまり知られていなかったこともあり、学童保育を開所することは大変な努力が必要で

あった。現在、橋本市に学童保育があり、まだまだ充実とまではいかないが、設置され、専用施設や補助金を得られるのは当時の「橋本市に学童保育をつくる会」の方や署名に携わった方たちの切実な願いや声がベースにあり、反映されたからだ。

(3)学童保育の拡充と課題

児童福祉法の改正以降、橋本市における学童保育児童数は【図表1】から見てもわかるように、右肩上がりに増え続けている。平成8年度と平成21年度の児童数を比べると約12倍となっており学童保育の必要性は橋本市において大変重要であるといえる。新興住宅地である、三石、城山、紀見、隅田地区の学童保育の児童は特に、他の地域と比べて増えている。「橋本市学童保育のあゆみ」のなかでも記されているが、平成19年（2007年）に小学校敷地内に学童保育専用施設の建設が始まっている。その後この施設の完成に伴い、平成21年（2009年）に学童保育利用児童数が約2倍近くに増えている。橋本市役所健康福祉部子ども課の話によると、小学校敷地内に学童保育があることで、親は子どもが放課後に学校外の学童保育まで行くことを考えると安心して学童保育に行かせることができるということである。また、実際に親のそのような声も聞くことができるということである。橋本市内の学童保育はすべて小学校の敷地内で開所している（小学校敷地内専用施設8か所、小学校の空き教室2か所）。

近年、子どもの放課後の「学校化」が叫ばれている^{iv}。放課後は本来、子どもたちの自由な時間で、異学年の交流などを通して、集団で遊び、ときには危険な遊びなどを通して、学校では培うことのできない、さまざまな社会的能力や知的能力、運動能力を発達させていくというものである。しかし、近年相次ぐ子どもを巻き込む悲惨な犯罪や事件の発生により、子どもたちが安心して過ごせる場所の確保が困難になってきており、子どもたちが安全に安心して過ごせる場所がもためられている。事実、小学生の子どもを持つ母親たち

が、子育てにおいて最も不安に感じているのは、子どもが事故や犯罪に巻き込まれないかということである（二宮衆一「子どもたちの放課後と学童保育」学童保育研究11号より）。子育てをする親の考えと、放課後の子どもたちの時間の意義を考えると、これらの2つの考えはいささか矛盾をはらんでいると考えられるであろう。

橋本市においても、すべての地区の学童保育が小学校の敷地内、小学校の空き教室で実施されていることを考えれば、「全児童対策事業」や「放課後子ども教室」と同様に学童保育も子どもたちの放課後の「学校化」を促進する問題としてとらえることもできる。^(iv)

4・橋本市における「放課後子どもプラン」の実施過程と現状

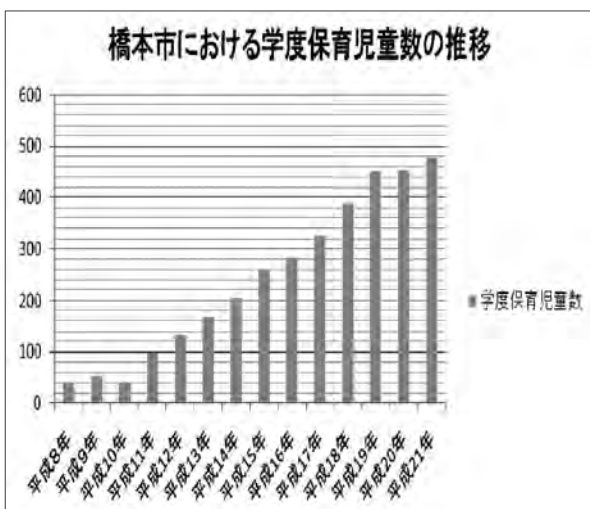
(1)放課後子ども教室（地域ふれあいルーム）の現況

学童保育の拡充の経緯を明らかにしたが、「放課後子どもプラン」が依拠するもうひとつの活動である「放課後子ども教室（地域ふれあいルーム）」の現況を見ておこう。

橋本市では平成16年（2004年）度から、3年間、文部科学省が予算化した委託事業である「地域子ども教室推進事業」を活用してさまざまな取り組みを地域に実情に応じて展開してきた。平成19年（2007年）度からは、国の放課後対策である「放課後子どもプラン」の取り組みである「放課後子ども教室推進事業」（橋本市における名称は「地域ふれあいルーム」）が県内市町村域をはじめ、すべての県立特別支援学校において、各地域の特色をいかした事業として開設されている。橋本市では、市内の小学校14校すべてが小学校の余裕教室等や公民館、児童館などを利用して「地域ふれあいルーム」を実施している。市内の全小学校で実施されるのは和歌山県の中でも橋本市だけである（平成21年現在）。

このように見てゆくと、「放課後子どもプラン」の事業主体は主として、教育委員会がすすめてきた「地域ふれあいルーム」事業に肩代わりされている。そして現況は学童保育の子どもたちと「地域ふれあいルーム」の子どもたちが放課後の学校近辺で過ごす形になっている。そこでのちにも述べるが学童保育の一部の子どもたちが「地域ふれあいルーム」の活動にも参加することになるがこのような状況は継続できるかどうかは、安定した学童保育からみればおそらく難しいのではないかと考えられる。

次に「地域ふれあいルーム」事業の担当課は橋本市教育委員会生涯学習課であるが、協力事業団体は1. 放課後子どもプラン運営委員会（教育委員会生涯学習課が中心）、2. NPO法人地域サポートセンター・紀見サポートクラブ、3. 各種サークル（読み聞かせ、手話他）、4. 社会教育関係団体（婦人会、民生委員他）などが関わっている。事業の協同団体が相互に連携し



【図表1】

※橋本市役所健康福祉部子ども課の資料を参考に森下が作成（平成22年（2010年）10月）。

て、子ども向けのプログラムを考え、活動内容全般について企画し、実施している。また、地域住民の協力を得て、学習活動や各種スポーツ、伝統芸能、郷土料理など地域の実情に即した取り組みの努力についても調査からうかがうことができた。

しかしながら「地域ふれあいルーム」の活動は必ずしも順調とは言えない。例えば森下の調査によると、学校の行われている週の実施回数は週3回から1回とルームによりばらつきがあること、1年生から6年生までの下校時間のばらつきもあり子どもの放課後生活に十分対応しているとは言えないし、さらに23年度の学習指導要領の改訂をうけ子どもの学校滞在時間の延長も考えられるので、この事業が十分機能するには相当の工夫が必要とのことである。

(2)放課後子どもプランの問題点

放課後子どもプランは「地域ふれあい教室」の課題を背負いつつ実施されているために十分に機能していることは当初から予想されたことではあるが、この点に関しては橋本市教育委員会社会教育課への聞き取りにより明確になった。以下に調査者の報告の一部を紹介する。

Q1・橋本市の「放課後子どもプラン」の実施状況は？

A1・→ふれあいルーム(放課後子ども教室推進事業)を橋本市内全14校で実施している。

→平成21年度は公民館・児童館も合わせると市内で全27ルーム実施。

Q2・文部科学省、厚生労働省の両省連携で平成19年度より開始された「放課後子どもプラン」、その基本的考え方【要旨】の中に“各市町村において、教育委員会が主導して、福祉部局との連携を図り…”とあるが社会教育課(教育委員会)と子ども課(福祉部局)との連携は橋本市において成されているのか？

A2・→橋本市において教育委員会と福祉部局との連携は成されていない。また、地域ふれあいルーム(放課後子ども教室推進事業)と学童保育(放課後児童健全育成事業)の連携・一体も行われていない。しかし、教育委員会側が行っている、地域ふれあいルーム(放課後子ども教室推進事業)の活動を学童保育側に知ってもらいたいということで、「放課後子どもプラン」運営委員会の運営委員に橋本市学童保育の会長に入ってもらっている。

・→「地域ふれあいルーム」と「学童保育」の間に連携はみられないが、学童保育児童が「地域ふれあいルーム」に参加し、そのあとに「学童保育」に向かうというケースが多くみられるということであった。また、ふれあいルーム指導員と学童保育指導員との連携もないということであった(一部ではみられる)。

ここではA1にみるように、「放課後子どもプラン」における実施状況は平成21年度の21ルームと相当の努

力がなされており橋本市教育委員会の取り組みの努力がうかがわれる。

しかしながら学童保育との連携は十分でないことも正直に語られており、この施策が市町村レベルで十分に機能していない実態が浮かび上がったのである。しかしながら、学童保育児童が「地域ふれあいルーム」に参加したのちに「学童保育」に向かうケースが多くみられるように、「地域ふれあいルーム」が必ずしも機能していないのではなく、学童保育に行く子どもの通過点として活用されていることが注目できるのである。この理由として森下は「学童保育にないプログラムを工夫しているふれあい教室に魅力を感じる子どもがいること。」そしてこのことは、学童保育のマンネリ化に警鐘をならすものだと指摘を行っている点に注目したい。

(3)橋本市議会での議論にみる「放課後子どもプラン」

また調査者は橋本市の市議会における「放課後子どもプラン」の議論について議事録をはじめ議員への聞き取り調査を行ったのでその結果を紹介する。(v)

放課後子どもプランにおいて最大の焦点となっているのは「学童保育」と「地域ふれあいルーム」との「連携」か「一体化」という点である。この2つの事業は目的も役割も全く違うものである。この点を鑑みて橋本市議会録の中の橋本市議会議員から橋本市教育委員会教育長への答弁(平成19年6月)を中心に橋本市の「放課後子どもプラン」についての実施方法等について検討する。

平成19年6月の議会で市議会議員が教育長への答弁で「学童保育にもかかわることでございますけれども、文部科学省と厚生労働省は2007年度から放課後子どもプランを策定して、学童保育(放課後児童クラブ)と放課後子ども教室の二つの事業を一体化あるいは連携して運営する総合的な放課後対策を推進しようとしています。そこでお尋ねですが、本市における放課後子ども教室の現状をお聞かせいただきたいということ、放課後子ども教室と学童保育の持つ内容は異なり、それぞれ役割が違うと思われませんが、教育委員会としての認識はいかがでしょうか。」という質問をしている。この市議会議員は学童保育のことに大変、精通しており橋本市の学童保育に幅広く携わっている。平成19年という「放課後子どもプラン」がスタートした年でもあり「一体化」あるいは「連携」か、というところで学童保育の関係者の方も不安であったに違いない。これに対して、教育長は「放課後子ども教室の現状と学童保育との一体化あるいは連携についてお答えをいたします。放課後子ども教室は、すべての子どもを対象に地域の方々の参画を得て子どもたちとともに勉強やスポーツ、文化活動、地域住民との交流活動等を行う安心・安全な子どもの居場所づくり対策事業でございます。これは従来の国の委託事業でありました地域子ども教室推進事業が本年度より国庫補助事業となり、放課後子ども教室推進事業と名前を変え引き継がれました。本年度は小学校や公民館など市内の28カ

所の施設を利用し実施していく予定でございます。指導者は地域の方々をはじめNPO、人材バンク登録者、社会教育関係団体の皆さんのご協力をいただき進めてまいります。特に小学校につきましては、市内14校すべての学校を対象に放課後や週末など、余裕教室におきまして毎週1回1時間程度の授業を予定しております。このことにより子どもたちが地域社会の中で心豊かに健やかにはぐくまれ、また子どもたちの安心・安全な居場所づくりを進めていこうとするものでございます。また、放課後子ども教室と学童保育との一体化についてでございますが、学童保育は保護者の共働きなどによる留守家庭の児童を支援するため、厚生労働省が放課後児童健全育成事業として実施する事業で、国の基準に従って取り組んでいかなければなりません。しかし、放課後子ども教室推進事業と重なる部分、つまり学童保育入所児童もこの放課後子ども教室に参加できますので、この事業を大いに利用していただければと思っております。また放課後子ども教室推進事業を進めるにあたりましては運営委員会を組織し、その中に学童保育の代表の方も委員として事業のあり方を検討していただくなど連携を図っているところでございますので、ご理解をいただきますようお願いを申し上げます。」つまり、この答弁からもわかるように橋本市では「学童保育」と「ふれあいルーム」を「一体化」して進めていくのではなく「連携」して進めていく方針であることを明らかにしたのであった。実際に地域ふれあいルームコーディネーターが学童保育に実施内容や実施日を伝えに行くなど「連携」は多くみられる。全国的な「放課後子どもプラン」の動向として、「学童保育」に来る子どもも「放課後子ども教室」に来る子どもも同じ子どもであるので「一体化」してどの子どもも一緒に見てしまおうという考えで「一体化」を図る自治体が見られる。しかし、教育長の答弁にもあったように「学童保育は保護者の共働きなどによる留守家庭の児童を支援するため、厚生労働省が放課後児童健全育成事業として実施する事業で、国の基準に従って取り組んでいかなければなりません。しかし、放課後子ども教室推進事業と重なる部分、つまり学童保育入所児童もこの放課後子ども教室に参加できますので、この事業を大いに利用していただければと思っております。」とあったように、2つの事業がお互いに機能や目的を害することなく存在している点で橋本市の「放課後子どもプラン推進事業」は、両者の事業の併存を承認しつつ現在にいたっており、連携機能の充実の課題をもちつつも一定の役割を果たしていることが明らかになった。

5・小括

本研究のまとめを次の3点から行う。

(1)期待外れの「放課後子どもプラン」

厚生労働省と文部科学省とのコラボレーションは、縦割り行政を解消する意味からも重要な取り組みであ

る。今回の「放課後子どもプラン」はまさに、放課後の子どもの生活をどのように充実させるのか、そのために国と地方は何を為さねばならないのか、といった期待値の高いテーマを掲げたのである。

当方は、「はじめに」で述べたように、学校外の子どもの生活空間が時代とともに貧しくやせ衰えているのではないか、そのことにより、子どもの社会性の育成にゆがみが生じているのではないか、という危惧を常常抱いている。また、あまりにも子どもの生活世界が「学校化」してしまい、彼らが自由に遊び群れになる経験をしていないのではと心配してきた。

そこで平成19年に文部科学省と厚生労働省とが協同のテーブルにつき、子どもの放課後を豊かなものにしようと、何らかの働きかけを仕組もうとした姿勢に共感すると同時にこの事業の成功を願うものであった。しかしながらこの3年間、科学研究費の助成を受けて、全国各地の学童クラブや自治体の放課後支援事業を垣間見てきたが、期待とはうらはらに残念ながら多くの自治体の取り組みと本事業とがマッチングする姿をうかがうことができなかった。いや市町村によると十分な認識ももてないところも少なくなかった。

今回調査協力をいただいた橋本市も両事業の連携が十分に達成している段階ではなかったが、両者の事業の独自性については十分に認識し地域の活動セクターへの配慮を行いつつ発展させようとする前向きな姿勢がうかがえた。また本論では紹介できなかったが子どもの意識調査からも、同市の放課後事業の取り組みへの満足度が高いものがうかがえた。

(2)政策的弱点について

今回の「放課後子どもプラン」が各自治体で十分に展開しえない問題点の一つは政策的弱点にあることはまちがいないであろう。とりわけ40年以上の実践の蓄積のある「学童クラブ・学童保育」(放課後児童支援事業)と、ここ10年にも満たない「放課後子ども支援教室事業」(橋本市では「地域ふれあいルーム」)とを同列において、連携・合体させようとの認識そのものに問題点があったのである。

この点における政策立案者の「専門性軽視」は甚だしいものがあり、その責任は問われてよいだろう。

しかも事業途中において「仕分け」による事業の縮小化という問題もはなはだ国民を愚弄するものと言えるだろう。

第二の問題点は、近年の日本の地域社会の著しい不均等発展状況である。いま学童クラブと「放課後支援事業」の歴史的格差について述べたが、放課後の学童クラブも地域格差が甚だしいことはよく知られている。例えば、学童クラブの運営主体も公設公営、公設民営、民設民営(共同学童)と種別化されるし、児童館が定着している一部地域もあれば、共同学童保育でさえいまだ生まれていない地域もある。

厚生労働省は、学童クラブへの対応をつづけてきたが、放課後支援教室にはほとんど関わっておらず、その放課後支援教室も全児童対策事業として、学童クラ

ブの解消を目指す動きをしている地域もあり、このようなことを配慮すると、本事業が十分な効果をあげ機能するには地域における受け皿そのものが未成熟であることが当初から予想されたのである。

以上のような課題を前提に、今回「放課後子どもプラン」の実施が比較的効果的に展開できると推測された橋本市を対象に調査させていただいたのであるが、本プランの問題点は明らかにできたものの、プランそのものの実効性については残念ながら検証することはできなかった。

(3)今後の方向について

それでは今後の放課後政策・事業はどのような視点をもってなされなければならないか、あるべき方向について述べてみたい。

その第一は、日本の子どもの生活空間を発達成長空間として確認することである。その一つは、家庭空間は親子・家族のアタッチメント空間・親密空間として時間的・経済的・文化的に保障する。二つは、学校休業日や放課後の地域空間は子どもの遊び・群れなす空間として交友・仲間空間として保障する。今回の「放課後子どもプラン」もこの放課後空間で子どもがいかに発達・成長するのかといった議論が不足していた。

(いやなされていなかった) 三つは、学校空間の肥大化を抑止する理念を確立し、家庭・地域・学校の3空間のバランスを確立する視点から、子ども育成支援政策を策定することである。

とりわけ放課後の地域生活空間は異年齢の子どもだけでなく、さまざまな人々との交友・実体験空間であり教育学・心理学・社会学・地域福祉・環境学他多様な研究分野のカップリング研究をベースに政策立案を

すすめる必要があるだろう。子どもたちが木登りのできる地域空間と時間を創出したいものである。

注記)

- (i) 平成16年 文部科学省 地域子ども教室推進事業
http://www.mext.go.jp/a_menu/hyouka/kekka/04083003/008.pdf
- (ii) 平成19年 文部科学省 放課後子ども教室パンフレット
http://www.houkago-plan.go.jp/document/img/houkago_booklet.pdf
- (iii) 平成15年 厚生労働省 次世代育成支援対策支援法第120号
<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/koyou/jisedai/suisin.html>
- (iv) 学童保育専門性研究会編『学童保育研究11号』2010年11月、pp.17～pp.20 二宮衆一「子どもたちの放課後生活現状と学童保育」
- (v) 平成19年6月12日、橋本市議会定例会会議録(第3号)の2より

参考文献

- 1 中山徹「『放課後子どもプラン』と学童保育」(2007・自治体研究者)
- 2 学童保育専門性研究会編「学童保育研究10号」(2009・かもがわ出版)
- 3 日本総合研究所編「諸外国の放課後政策－学力低下問題と学童保育へのアプローチ」(19巻6号)
- 4 池本美香編著「子どもの放課後を考える－諸外国との比較で見る学童保育問題」(日本総合研究所)