

弘前大学大学院地域社会研究科
(後期博士課程)

学位論文

文部科学省による放課後子ども教室事業のあり方に関する研究
～「子どもの社会教育の中核」としての視点から～

主指導教官：教授 佐藤 三三
副指導教官：教授 北原 啓司
副指導教官：教授 丹野 正

弘前大学大学院地域社会研究科
地域社会専攻地域政策研究講座

05GR103

猿渡 智衛 Tomoe SARUWATARI

平成 24 年 3 月

～本論を展開するにあたっての事業名の表記について～

本研究で対象とする政策・事業は、2007 年度から展開されている文部科学省による「放課後子どもプラン」の中核事業である「放課後子ども教室」事業である。詳細は後述するが、この事業は 2004 年度からの「子どもの居場所づくり新プラン」及び、「地域教育力再生プラン」における「地域子ども教室推進事業」の継続事業となっている。筆者の研究は、「地域子ども教室推進事業」から開始しており、そのため、本稿内では地域子ども教室と放課後子ども教室を同一事業として扱っている。なお、両事業の相違点については、補助金やシステム面において違いが見られるものの、事業内容や形態については共通するところが多く、所管の文部科学省でも継続事業として位置づけていることから、事業内容とその効果、可能性について論じている本稿においても同一の事業として扱うことは問題ないと認識している（筆者は文部科学省の地域子ども教室推進事業普及委員でもあったが、省内の担当官からも両事業の関係性が強いという説明を受けている）。また、地域子ども教室は展開場所、日時、内容に至るまで、比較的地域に応じた柔軟な展開が可能となっており、同じ「地域子ども教室」の名を冠した事業であっても、地域ごとによって違いが見られることも少なくない。そこで本稿では、ユニークな事例を取り上げるのではなく、文部科学省が基本の事業スタイルとして最も強く推し進めている、①学校施設を利用した、②週末だけでなく、放課後も実施するタイプの事業を主な研究対象としていくことで、多様な自治体に共通する研究結果としてまとめ、政策研究としての価値を高めていきたいと考えた。

さて、地域子ども教室推進事業・放課後子ども教室事業は、国が学校週 5 日制に合わせるとともに、生涯学習の推進という見地からも重要視している事業ではあるが、経過年数が未だ 8 年と比較的、新しい事業となっている。しかしながら教育政策という意味においては、長いスパンで事業を捉え、その有効性を捉えることが重要である。これを踏まえ、本研究では地域子ども教室として開始される前から、先行して同様の事業を展開してきた（全ての児童を対象とした放課後児童育成施策として）横浜市「はまっ子ふれあいスクール事業」「放課後キッズクラブ事業」や名古屋市「トワイライトスクール事業」のケースを取り上げるとともに、2004 年度以前の調査も結果の中で取り扱うこととした。これにより開始直後だけでなく、事業が定着した地域における効果や課題をも対象とすることで、今後、新たに事業に着手する自治体に対して参考となるデータを提供できるのではないかと考えている。なお、横浜市・名古屋市ともに、国から地域子ども教室としての指定を 2004 年度から受け、放課後子ども教室としての指定も 2007 年度から受けていることも記しておく（ただし、横浜市においては、補助金や委託金の関係から、希望する教室のみとなっており、市内の全教室というわけではない）。

以上のように、本研究においては、国が推し進める、学校施設で展開し、放課

後も対象とした子どもの居場所・活動場所づくり事業という内容において共通する「放課後子ども教室」と「地域子ども教室」、そして後に地域子ども教室として指定される「全ての児童を対象とした放課後児童育成施策」の3事業を同一の事業として取り扱っていきたいと考えている。したがって、本稿における「事業」「子ども教室」といった表記は、上記のような3事業すべてを指していることを本稿を展開するにあたり、まず記しておきたい。

はじめに

校内暴力や不登校など、さまざまな教育問題が顕在化し、学校現場での子どもの変化が社会問題として大きく取り上げられた 1980 年代。いわゆる「落ちこぼれた」子どもの起こした問題行動は、戦後のわが国の詰め込み教育・学力偏重主義による弊害であるとされ、その反省から、心の教育の充実が声高に叫ばれるようになり、学力一辺倒の教育からの脱却へと大きく転換されることとなった。学校教育現場では教育内容の大幅な見直し・削減がなされ、そうして生じた時間的ゆとりによって、子どもの心的ゆとりを生みだし、じっくりと多様なアプローチで学びに取り組めるよう学びのスタイルの変革がなされたわけであり、これがゆとり教育と称されるものであった。またその一方で、特に高度経済成長期以降、学校教育が一身に担ってきた子どもの教育のあり方についても見直されることとなり、家庭教育や地域社会における教育の重要性が再び指摘され、注目されることとなる。特に 2002 年の完全学校週 5 日制への移行は、それまで地域教育力の低下に伴って衰退の一途をたどっていた地域における子どもの社会教育が再び重要視される契機となり、そうした機会の整備が喫緊の課題とされることとなる。そもそも子どもの社会教育は、学校教育と並んで「車の両輪」になぞらえるなど、子どもの成長・発達における重要な機会として位置づけられたものであった。そこに期待されるのは学校教育では十分に確保することの難しい、多様な体験活動を通じた経験知や社会的スキルの獲得、人間関係の形成といった子どもの豊かな人間性の育成であり、さらに自らが生きる地域における連帯感を育成することでもあったのである。しかしながら、急激な都市化や過疎化による地域コミュニティの崩壊や、現代の多忙なライフスタイルの子ども事情などが複雑に関係し、従来、地域の子どもの社会教育の担い手であった子ども会は組織率を大きく低下させ、また学校外の子どもの活動の場であった児童館や公民館においても参加数は激減しているといった現状なのであった。

こうした中、完全学校週 5 日制に向けて、国は新しい子どものための社会教育事業を策定する。これが本稿で扱う地域教育力再生プランの中核事業「地域子ども教室推進事業」である。この事業は放課後の学校施設を活用し、地域住民が主体となって子どもの活動場所を全国に数多くつくりだすというものであり、現代の「多忙な」子どものライフスタイルに適合し、且つ、学校との連携や地域住民の教育参加など様々な可能性を含む事業であったため、展開当初から子どもの新たな社会教育の機会として大いに期待されたのであった。筆者も実施当初から継続的に事業に携わり、多様な視点から事業を分析し、指導者のあり方や活動内容などに課題を見出す一方で、その教育効果の高さを検証し、地域における新たな社会教育の受け皿としての可能性について論じてきた。この新事業の全国での展

開と地域への定着化は、多様な子どもの社会教育の機会の整備につながることを意味していたとされていたのであった。

だが、PISA2003をはじめとする国際的なテストにおける日本の順位の低下などを受け、ゆとり教育によって学力の低下が引き起こされているというロジックのもと、再びゆとり教育の見直しが叫ばれることとなる。そして、2010年、ついに学校教育は脱ゆとり教育路線へと完全に転換するわけである。現行の完全学校週5日制を維持した中での学習内容の増加は、学校現場の「ゆとり」を文字通り喪失させ、より一層体験的活動の機会を確保することが困難となった。これにより例えば東京特別区や宇都宮市では、はやくも土曜学校の開始が準備されるという事態も見られている。ゆとり教育からの脱却は学校教育だけでなく、重要性が再認識されつつあった社会教育に対しても大きな影響を及ぼすと考えられうるものであり、従来のように学校教育の補完としてみなされ、結果、縮小していくことが懸念されている。だが、筆者は今後、学校教育現場で大きく不足することになるとされる子どもの体験活動の機会を保障するという意味においては、むしろ子どもの社会教育の果たすべき役割は、一層強くなったといえるのではないかと考えている。知識重視の学校教育と体験重視の社会教育という住み分けによって、互いの意義が明確化することで真の意味での「車の両輪」が成立し、子どもの教育が充実するチャンスとなるとされるからである。そのためには、これまでよりもさらに充実した子どもの社会教育の体制を整備することが求められる。それには社会教育施設や事業・活動を数の面から捉え、整備していくだけでなく、そうした地域に点在化する事業・活動を有機的に結びつけ、強固なネットワークを形成していくことが重要である。そしてその要として、筆者は前出の新しいタイプの社会教育事業である地域子ども教室が適しているのではないかと考えている。それはなにより子どもにとって身近な学校施設に設置されており、その設置数からも子どもの参加数が大きく見込めるというメリットを有した事業だからである。また、子ども会や他の事業に関係する多様な地域住民の参画が保障されていることも大きい。地域子ども教室が子どもの活動場としてだけでなく、地域内の社会教育事業・活動をつなげる「センター」的役割を担うことで、既存の社会教育事業・活動へ子どもが目を向けるきっかけとなり、総じて子どもの社会教育が充実していくと考えているのである。学校教育での体験活動の不足を補って余りある魅力的な活動を提供することができるのではないだろうか。

しかしながら、残念なことに現状においては地域子ども教室自体が多くの子どもにとって、社会教育の機会となりえていないことも筆者の調査から示唆されている。その最大の原因は国の政策転換による、厚生労働省所管の放課後児童健全育成事業との一体的な実施である。留守家庭児の受け入れを充実させた結果、いまや「子どもの社会教育」としての役割は希薄化し、保護者のニーズに基づいた「安易な預け場」と化しつつある現場も少なくないというのが実情なのである。そこで本稿では、地域子ども教室のあり方について再考しながら、まず地域の社

社会教育拠点として十分に機能するための方策について論じていきたいと考えている。学童保育事業の延長として考えられることの多くなってしまった本事業を再び社会教育的な視点から捉えなおし、体験活動の充実による豊かな人間性の形成を目的とした事業の在り方について、具体的な改善策を見出そうというのである。その上で、より発展的な展望として、地域に点在する多様な社会教育の機会を結びつける要としての「社会教育事業のセンター化」という新たな位置づけをも提言していきたいと思う。これにより、単に放課後子ども教室という一事業の社会教育的な意義を再確認するだけでなく、現代における子どもの社会教育のあり方について、一つの方向性を見出すことにつながるのではないかと考えている。

以上が本研究の目的やその意義の提示であり、これに基づいて本稿は次のような全5章から構成されている。まず第1章では、戦後のわが国において、子どもの社会教育がどのように考えられ、教育全体の中で位置づけられてきたのか、その変遷をまとめることで、社会教育事業に期待されてきた役割についてとらえていく。そして現在、全国展開されている社会教育事業や学校外の子どもの活動場所（アフタースクール）の代表的な事例として、公営の公民館や児童館と、主として民間が自主的に運営を行う子ども会活動とプレーパーク活動を取り上げ、その現状を概観することを通して、子どもの社会教育の現代的課題に迫っていく。続く第2章では、新しい社会教育事業として地域子ども教室推進事業が展開されるに至った背景についてまとめていく。ここでは、地域コミュニティの衰退にともなった地域教育力の低下、高度経済成長期以降の都市化などによる子どもの遊びの変化という社会的背景と、ゆとり教育路線への転換という教育的背景という2つの実施背景から迫っていく。また、元来、完全学校週5日制への移行に伴う子どもプラン（緊急三カ年計画）の流れを組む地域子ども教室推進事業が子どもの居場所づくりの一環としてスタートした後、地域教育力の再生を主目的とすることとなり、さらに放課後子ども教室として放課後児童健全育成事業との一体的な実施が図られるようになったという一連の経緯についても、時系列的にとらえていきたい。この中では、特に地域子ども教室推進事業のモデルとも言うべき政令市や東京特別区における「全児童を対象とした放課後児童育成施策」の展開についても、いくつかの自治体を事例として取り上げていくことで、わが国における地域子ども教室の全国的な広がりについて概観していきたい。

文献調査を主とした第1・2章とは異なり、続く第3・4章では筆者がこれまでに多数の自治体で実施してきた質問紙や心理テストを用いた調査の結果に基づき、論じていく。まず第3章では、従来の社会教育事業との相違点をまとめながら、新たな社会教育事業として展開されることとなった地域子ども教室推進事業の意義について明らかにしていく。ここでは特に、放課後の学校施設の利用や地域住民の活動という、従来の社会教育事業と大きく異なる2つの点に着目し、その独自性をもとに分析を試みた。これにより、子どもにとっての体験的活動の充

実、遊び場面の変化、そして地域との関わりという3点についての教育効果について具体的に明らかとなり、そうした変化による子どもの心的成長・発達についても考察を試みている。対して、第4章では、そうした教育効果をもたらす子ども教室の現代的課題について考察する。ここでは、筆者が横浜市や青森県内において継続的に行ってきた実地調査における観察調査やインタビュー調査などの結果も踏まえながら、現場での課題を明らかにすることに加え、長期的スパンで本事業を捉えた上での政策面に関する本質的な課題をも論じている。すなわち、近年、学童保育関係者を中心に論じられることの多い厚生労働省所管の放課後児童健全育成事業との関係性に関する課題である。本稿では、この問題を子どもの社会教育という視点から捉え、論じていく。

第5章は本研究のまとめとして位置づけ、筆者なりの本事業の今後の方向性を考察し、「提言」という形でまとめた。特に放課後子ども教室推進事業を一つの社会教育事業としてのみ捉えるのではなく、地域における社会教育施設・事業を有機的に結びつける「センター化」という可能性を見出し、その具体的なあり方の一つとして、近年注目されつつある地域教育という概念をもとに組み立てている。このことで、今日の子どもの社会教育の在り方そのものに対する提言ともなりえるのではないかと考えている。

今や、地域子ども教室推進事業自体は全国で実施されているわけではない。しかし、その継続的事业として位置づけられた放課後児童健全育成事業との一体的な事業である放課後子ども教室事業の今後の展開に関して、本研究が子どもの社会教育としての機能・役割の重要性やその意義について再考する際の一つの資料となると考えている。総じて、脱ゆとり教育のもとで重要性がますます高まるであろう子どもの社会教育のあり方についても、一つの示唆を与えることができるのではないかと思う。

目 次

はじめに

序章	～問題の所在と目的に代えて～	1
Ⅰ	子どもの社会教育とは	1
Ⅱ	子どもの社会教育の現状と課題	3
Ⅲ	求められる子どもの社会教育内部の諸要素間でのつながりの強化と その中核	5
第1章	地域における子どもの社会教育の現状	7
第1節	我が国における子どもの社会教育の変遷	7
Ⅰ	明治～戦前	7
Ⅱ	戦後～高度経済成長期	9
Ⅲ	1990年代～現代	12
第2節	子どもの社会教育に期待されてきた役割	14
Ⅰ	地域育成という視点において	14
Ⅱ	完全学校週5日制の中で	15
Ⅲ	子どもの居場所づくりという視点において	17
Ⅳ	学社連携・融合論において	19
第3節	従来の主な子どもの社会教育活動の現状と課題	20
Ⅰ	公民館事業	21
Ⅱ	児童館事業	23
Ⅲ	子ども会活動	25
Ⅳ	プレーパーク（冒険遊び場）	28
第4節	子どもの社会教育の中核的事業の欠如と放課後子ども教室事業	29
第2章	放課後子ども教室事業の展開	33
第1節	地域子ども教室推進事業の実施背景	33
Ⅰ	地域教育力の低下	33
Ⅱ	子どもの遊びの変化	35
Ⅲ	学校教育の「ゆとり教育」路線への転換	38
第2節	放課後子ども教室推進事業展開までの政策の変遷	40
Ⅰ	第Ⅰ期 全国子どもプラン～新子どもプランの策定（1999年度～） ・・・・・・・・・・・・・・・・	42
Ⅱ	第Ⅱ期 子どもの居場所づくり新プラン～地域教育力再生プランの 策定（2004年度～）	43
Ⅲ	第Ⅲ期 放課後子どもプランの策定（2007年度～）	44

第3節 地域子ども教室推進事業の実践事例	45
Ⅰ 横浜市「はまっ子ふれあいスクール」、「放課後キッズクラブ」	46
Ⅱ 名古屋市「トワイライトスクール」	47
Ⅲ 川崎市「わくわくプラザ」	48
Ⅳ 東京都江戸川区「すくすくスクール」	49
Ⅴ 青森県「地域子ども教室」	50
Ⅵ (財)日本レクリエーション協会「あそびの城」	53
第4節 放課後子ども教室事業の実施状況	54
第3章 子どもの社会教育の中核的事業としての放課後子ども教室事業の可能性	58
第1節 子どもの社会教育としての地域子ども教室推進事業の教育的意義	58
Ⅰ 体験活動の機会の充実	58
Ⅱ 遊び場面の变化	70
Ⅲ 地域における人間関係の広がり	77
Ⅳ 心の成長(道徳性の発達・自我の形成)	90
第2節 子どもの社会教育の中核的事業として放課後子ども教室	100
Ⅰ 学校施設の活用	100
Ⅱ 地域住民の事業への参画	105
Ⅲ 放課後子ども教室の社会教育事業における位置づけと中核としての可能性	111
第4章 子どもの社会教育の中核的事業としての放課後子ども教室事業の現状と課題	117
第1節 現場的課題 ～学校施設での展開に着目して～	117
Ⅰ 安全の管理と居場所感とのバランス	117
Ⅱ 学校囲い込み現象	124
Ⅲ 事業に関わる大人の意識	131
第2節 本質的課題 ～学童保育事業との関係性に着目して～	140
Ⅰ 学童保育化する先進地の地域子ども教室(全児童対象事業)	141
Ⅱ 学童保育事業との一体的あるいは連携した実施	148
Ⅲ 社会教育事業としての放課後子ども教室の意義の希薄化	154
第5章 子どもの社会教育における中核的事業としての放課後子ども教室事業の在り方	163
Ⅰ 子どもの社会教育の機会、社会教育の中核的事業として機能するために	163
【提言①】学校施設の恒久的な拠点化と学校教職員との連携の強化	164

【提言②】	コーディネーターとしての地域住民の雇用促進と地域団体が 主体となった事業運営	・ ・ ・ ・ ・ 166
【提言③】	参加責任の保護者への意識化と運営への参画	・ ・ ・ ・ ・ 169
Ⅱ	子どもの社会教育の中核的事業としてのこれからの放課後子ども教室の 在り方とは	・ ・ ・ ・ ・ 172

あとがき

序章 ～問題の所在と目的に代えて～

本論を展開するにあたって、まず、そもそも子どもの社会教育、社会教育事業とは何を指すのか、本稿におけるその定義について明確にしておきたい。第1章にて詳細には論じるが、特に、生涯学習の理念が提唱されてからというもの、特に子どもの教育については学校教育と社会教育、そして家庭教育のあり方についてしばしば論じられることとなり、それらの関係性も含め、今日、子どもの社会教育を取り巻く環境は大きく変化している。本章ではそうした現状を踏まえ、法的側面からの社会教育の捉えや研究分野における社会教育の捉えを概観しながらも、実質的に社会教育の一部と見なされている感の強いいわゆる学校外教育やアフタースクールといった概念をも整理して、本稿における「子どもの社会教育」の定義をしていきたい。

I 子どもの社会教育とは

「社会教育」の定義は明確である。それは社会教育法第二条によって、『この法律で「社会教育」とは、学校教育法（昭和二十二年法律第二十六号）に基づき、学校の教育課程として行われる教育活動を除き、主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動（体育及びレクリエーションの活動を含む。）をいう』と明文化されているからである。したがって、特に学校教育の対象ともなっている子どもは、学校外の組織的な教育活動が何らかの団体によって担われていれば、それは法的に見て社会教育と位置づけることが可能なわけである。しかしながら、この社会教育法に基づく活動だけでないというのが子どもの社会教育の複雑なところであり、その背景には条項において、「青少年及び成人」と対象が明示されているものの、わが国においては専ら成人を対象とした社会教育、いわゆるリカレント教育がこれまでの議論の中心であり、子どもの社会教育は比較的取り上げられることが少なかったという歴史的経緯がある。また、子どもの社会教育と類似した校外教育（学校外教育）という概念がわが国では明治期より浸透しており、両者の関係性の中で論じられることが多かったのも要因である。そうした歴史的経緯については後述することとして、本稿における「子どもの社会教育」の定義であるが、本稿では小川利夫らの論^{*1}を参考にし、「正規の学校教育活動以外の家庭、とくに地域社会で行われている児童・生徒の学習・文化活動」を子どもの社会教育として定義していきたい。したがって、社会教育法に基づいた活動のみを対象とするわけではなく、例えば児童館事業やプレーパークなどもその対象として取り扱っていくことを明示しておく。では、本論に入る前に、以下に本研究における子どもの社会教育の具体的な活動、事業の詳細について論じておこう。

今日、実際に「社会教育」を身近な地域で感じる場や活動といえ、公民館や図書館が代名詞として挙がるのではないだろうか。いわゆる法的根拠に基づいた

このような社会教育施設は、このほかに博物館や青少年施設、女性教育施設などが当てはまるわけであるが、近年はこうした公的な社会教育施設だけでなく、社会教育団体や民間教育事業者、ボランティア団体等による活動も積極的に展開されている。これに関して、1998 年 9 月の生涯学習審議会答申「社会の変化に対応した今後の社会教育行政の在り方について」の中では、住民の学習ニーズが多様化、高度化する現代においては、民間活動とも積極的に連携しつつ社会教育行政が展開される必要があると指摘している。その上で、規制の廃止・緩和、社会教育施設の運営等の弾力化、社会教育行政における住民の参加の推進などについても提言が出されており、特に子どもの社会教育に関しては、青少年の健全育成という視点から、教育機関と児童館等の福祉施設などとの連携が推進することが望ましいと具体的に指摘している。また、生涯学習社会における社会教育行政のあり方についても、教育委員会の社会教育だけでは現代的ニーズへの対応は不十分であり、他省庁及び民間の活動と連携しつつ、幅広い視野に立って展開することが不可欠であるとも述べている。これは中央教育審議会第一次答申における子どもの育成に関する学校・家庭・地域社会のあり方についての提言を踏まえたものであるが、こうしたことで近年、地域における子どもの社会教育施設や事業・活動のあり方は多様化するようになったわけである。そして今日、前出のような社会教育施設や子ども会などの従来の社会教育活動だけでなく、地域には様々な社会教育関連の事業・活動が公的・私的に限らず展開されるにいたっているわけである。

そもそも子どもの社会教育が強く意識されるようになったのは、上杉らによれば^{*2}、1970 年代に入ってからであり、その背景には 1971 年の社会教育審議会答申に見られるように子どもの非行や校内暴力などの諸問題が深刻化したことがあるようである。歴史的経緯は第 1 章にて論ずるが、それまで成人教育にウエイトが置かれていた社会教育分野において、日本社会教育学会が全国集会で「子どもの社会教育」を考える分科会を設けるなど、研究分野としては 40 年近くにわたって取り上げられているものである。しかしながら、子どもの社会教育をめぐる概念、子どもの規定とのあり方等、理論の最も基本的な部分で未整理の状態の問題が多々残されているのが現状のようである。つまり現実的には社会教育「的」といえる様々な活動が地域においてなされているものの、それが果たして子どもの社会教育活動なのか否かといった議論は未だ続いているわけである。こうした現実が顕著に表れているのが例えば児童館であり、児童館は言うまでもなく児童福祉法第 40 条に基づき、児童厚生施設として位置づけられた厚生労働省所管の施設であり、「児童に健全な遊びを与えて、その健康を増進し、又は情操をゆたかにすることを目的とする施設」と定義された施設であって、社会教育を所管する文部科学省の施設ではない。また、当然、社会教育法にも明記されていないのであって、厳密に言えば社会教育施設ではないこととなる。しかしながら、日本社会教育学会においても、立柳^{*3}らを中心に児童館における子どもの社会教育のあり方は活発

に議論されるテーマとなっており、実際に児童館でも子どもに対する社会教育的活動は頻繁になされるようになっていた。1990年代に入ると、社会教育行政の中に「子どもの学校外教育」という領域が認識されるようになったことで、同学会では行政が推進する児童館や公民館、図書館等の関係事業における実践事例も見られるようになってきており、今日、子どもの社会教育に関する事業・活動の捉え方が研究分野においても変化してきていると言えるだろう。同学会での議論を受け、木全^{*4}は子どもの社会教育の領域として、①一人一人の子どもがゆとりをもって休息し、趣味を楽しむ生活、②子ども達の自主的な仲間集団での遊び・スポーツ活動等、③大人の援助、指導による主体的な団体活動、芸術、スポーツ活動、④大人の援助、指導性の強い団体行動、行事の4つに分類し、それらが子どもの生活にバランスよく位置づいていることが理想と指摘しており、このことから戦後の社会教育行政の中での法的根拠によって位置づけられてきた公民館等の従来の社会教育施設の型に当てはまらない、新しい子どもの社会教育の展開が現代には求められていることが分かるだろう。

以上のような子どもの社会教育を取り巻く現状を踏まえ、本稿ではいわゆる社会教育法に基づく社会教育施設である公民館や図書館、博物館や青少年施設、女性教育施設に限定するのではなく、「正規の学校教育活動以外の家庭、とくに地域社会で行われている児童や生徒の学習・文化活動」という定義のもとで、現代の実態に即し、主として多くの子どもが日常的に利用する機会の多い児童館や公民館などの施設や事業、子ども会などの活動を対象とすることしたい。もちろん、後述するが本研究は新しい社会教育事業として文部科学省生涯学習政策局が所管する事業である「地域（放課後）子ども教室推進事業」を中心に論じていくのであるが、その過程においては同様の事業である全ての児童を対象とした放課後児童育成施策や民間による同様の事業をも取り上げ、また、そうした事業との比較対象として、従来の公民館や青少年施設、そして児童館や学童保育事業も広い意味での「子どもの社会教育」を担う事業、活動として扱うものとする。そもそも子どもの社会教育の捉えに関して、上述のように未だ議論の余地が残るところではあるが、地域政策研究という本研究の性質からすれば、最も重要なことは現場に即した研究がなされ、提言することであると筆者は考えており、概念や定義に関して十分な論を本稿では割愛することについてはご理解いただきたいと思います。

Ⅱ 子どもの社会教育の現状と課題

子どもの社会教育に限らず、今日、社会教育全体に対する問題点・課題がしばしば指摘されている。2008年の中央教育審議会答申「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について～知の循環型社会の構築を目指して～」では、これからのわが国の目指すべき施策の方向性について、①社会教育全体の教育力向上の必要性和、②地域社会全体での目標の共有化、③連携・ネットワークと行政機能に

着目した新たな行政の展開という 3 つに大別して指摘している。この中で特に社会教育に関しては、地域社会に点在する様々な社会教育団体や施設がそれぞれの役割に応じて共通の目標を共有することが急務であるとし、そのための行政の役割として、地域の情報提供や関係する幅広い団体・地域住民間の調整が積極的になされるようコーディネートすることが明記されている。また、公民館や青少年教育施設などの従来の社会教育施設に関してもこれまで以上に活発化させることが重要であるとして、新たな学習機会を提供するとともに、NPO 等との一層の連携についても望まれるとしている。そして、最後に生涯学習振興行政・社会教育行政について、「個人の自主的な意思を尊重するとの基本的考え方が強いこと等から、一部例外はあるものの、基本的には社会教育施設等の特定の機能を持った場においていわば固定的にサービスを提供する取り組みが主体であった。今後は生涯学習振興行政・社会教育行政においても他の分野における取り組み等も各地域において参考としつつ、行政の側がより積極的に「出向いて行く」ことにより、支援を必要としているが自ら積極的に来ないものや来たくとも来られない者等に対するきめ細かい対応も期待される。」と具体的にその変革を促しているのである。こうしたことから、今後の社会教育の課題としては地域における連携の強化とネットワーク化、そしてより能動的な活動体系への移行の 2 点が大きく挙げられるとまとめられるだろう。同様の課題は他の先行研究においても指摘されており、例えば押谷^{*5}は高知県の事例を通して、地域ぐるみの学習コミュニティづくりにつながるためにも、公民館や児童館、文化館などの学習施設が相互の関連のあり方を考えるとともに、子ども以外の社会教育とも関連を持つべきだと論じ、特に子どもの社会教育に関して全体的な社会教育の中での結び付け方を講じることが重要だと指摘している。筆者は 2010 年より神奈川県生涯学習審議会の専門部会委員を務めているが、現場ではまさにこうした課題について現在も論じられており、特にネットワーク化が今後の社会教育のあり方を左右する大きなテーマとなっている。地域に点状化する様々な社会教育施設や事業、活動が利用者のニーズによってより便利に活用されるためにも、そうした施設、事業、活動を有機的に結びつけることは急務であり、そのためにも総合的な見地から地域の社会教育を捉え、コーディネートする新たな役割を担う存在も期待されているのである。

また、神奈川県生涯学習審議会の議論においては、社会教育事業の担い手、すなわち学習者であり支援者としての地域住民の新たな活用も課題として挙げられている。これについても他県でも同様に見られており、例えば宮城県では社会教育関係諸団体、民間指導者、生涯学習指導者、ボランティアの育成を図り、地域での積極的な活用を促進すると、県の生涯学習審議会の提言に明記されている。特に学校週 5 日制の完全実施によって、子どもの体験活動の受け皿としての地域の社会教育の重要性が再認識されている近年にあつては、体験を通じて子どもと関わる地域住民の育成が喫緊の課題となっているようであり、衰退する子ども会の活発化が図られるとともに、新たな放課後の子どもの居場所づくりにおける積

極的な参画も期待されている。本稿においては後者の新たな社会教育事業たる地域（放課後）子ども教室を調査対象事業としているわけであるが、前出の 2010 年度の中央教育審議会の答申においては、「放課後子どもプラン」が地域社会の教育力向上が図られる具体的方策として提示されており、成人の社会教育という視点においては自らが学習するだけでなく、子どもを育むための様々な活動に参加することによっても行われるものであると指摘している。このようにいわゆる団塊の世代の退職に伴う地域における生きがいづくりや、新たな学習機会の創設も現代の社会教育の抱える課題であり、子どもの社会教育という観点においては、こうした地域住民が子どもの諸活動を支援する形で参画することも重要なテーマとなっているわけなのである。

Ⅲ 求められる子どもの社会教育内部の諸要素間でのつながりの強化とその中核

上述のように 2008 年の中央教育審議会答申では、これからのわが国の社会教育の展開に関して、地域社会に点在する様々な社会教育団体や施設がそれぞれの役割に応じて共通の目標を共有することが急務であるとされている。子ども、大人に限らず、現代社会の多様な学習ニーズに対して社会教育が柔軟に対応していくためには、多様な学習機会の創設が必要不可欠なわけであるが、そうした機会が相互に連携することで、地域における社会教育全体がネットワーク化されることが来るべき未来の社会教育のあり方の一つであることが明らかとされたわけである。このことを本研究の目的に従って子どもという視点に置き換えた時、見えてくるのは、多様なニーズに対応できる新たな社会教育事業として、放課後子ども教室が果たして機能しているのか否かを明らかにすることであり、そうした結果からより良い社会教育事業のあり方・方向性を見出すことであろう。また、同時に従来の公民館や児童館、青少年教育施設との関係性も論点の一つとなるわけであって、その延長には地域における子どもの社会教育のネットワーク化というテーマが存在しているわけである。地域内での社会教育事業や活動を結びつける要としての役割を放課後子ども教室が担うための在り方を提示するのが本研究の目的の一つである。

さらに、2000 年前後からは社会教育という視点だけでなく、学校教育や家庭教育との連携を含めた「地域教育」という新たな枠組みの中での社会教育の在り方やネットワーク化が一部の自治体を中心に論じられることが多く見られるようになってきている。例えば東京都では、学校外における各種体験活動の機会の提供について、学校教育や子どもの社会教育という枠組みを超え、地域全体で支援していくという具体的な活動が盛り込まれている^{*6}。今日において、地域におけるさまざまな社会教育の結びつきを図る上で、もはや学校教育や家庭教育との連携も避けては通れない課題となっており、2006 年 12 月の教育基本法の改正においても、第 13 条として「学校、家庭及び地域住民等相互の連携協力」が新設され、これに

伴って 2008 年には社会教育法も一部改正されることで、国及び地方公共団体の任務という形で、この趣旨が反映されている。今や国の政策レベルで「学校・家庭・地域の連携協力」は社会教育のメインテーマとなっているわけである。これを踏まえると、学校施設を拠点とし、地域住民の参画をもって、地域の教育力再生が図られている放課後子ども教室については、より発展的な展望として、特に「地域教育」の中でのあり方が問われるべきものであるかもしれない。そうした考えに基づくと、新しい社会教育事業としての性格をこれまでの子どもの社会教育との比較によってのみ捉えるのではなく、学校・家庭・地域という多角的な分析の中で定め、言及していく必要があるだろう。もちろん、子どもの社会教育を分析の視点として設定した本研究においては、地域教育という枠組みの中での放課後子ども教室の在り方を具体的に提唱していくことは難しいが、こうした近年の教育事情を踏まえ、長期的なスパンで捉えた際の事業の発展的な在り方の一つとして論じることが重要であろう。そうした在り方や可能性についても、可能な限り論じていきたいと思う。

以上、本研究の定義や目的を踏まえ、次章より地域における新しい社会教育事業としての地域（放課後）子ども教室事業に関する研究について、具体的に展開していく。

*1 小川利夫・土井洋一編『教育と福祉の理論』一粒社、1978 年、124 頁。

*2 上杉孝實「子どもの生活と教育をめぐる状況」白井慎編『子どもの地域生活と社会教育』1996 年、62 頁。

*3 例えば、立柳聡「子どもの社会教育と児童館」

https://m-repo.lib.meiji.ac.jp/dspace/bitstream/10291/8454/1/shakaikyouseikushujika_8_38.pdf など。

*4 木全力夫「子どもの成長発達を支える社会教育の役割」白井慎編『子どもの地域生活と社会教育』1996 年、110 頁。

*5 押谷由夫「変動社会における子どもの社会教育の展開」『高松短期大学研究紀要』第 10 号、1980 年、4 頁。

*6 梶野光信「教育行政における「地域教育」の位置」日本社会教育学会編『学校・家庭・地域の連携と社会教育』2011 年、49 頁。

第1章 地域における子どもの社会教育の現状

第1章では、子どもの社会教育（学校外教育）の歴史とその変遷をたどり、現在における子どもの社会教育の理論的背景に迫っていききたい。なお、学校外教育がすなわち子どもの社会教育であると定義されるわけではないが、序章において論じたように、本稿においては小川利夫らの論^{*1}を参考にし、「正規の学校教育活動以外の家庭、とくに地域社会で行われている児童・生徒の学習・文化活動」を学校外教育と定義することで、子どもの社会教育に内包すると捉えていきたい。

第1節 我が国における子どもの社会教育の変遷

社会教育について論ずる際、その対比概念として挙げられるのは学校教育である。明治初期、学制が発足した頃から、わが国における学校教育の果たした役割は大きく、教育といえば学校教育を意味するといった学校偏重の考えは未だ続いているといえるのではないだろうか。よみ・かき・そろばんなど主となる子どもの教育を学校に委託するようになったことで、家庭や地域における教育は学校教育に従属するものや補完するものとした位置づけがなされていた。しかしながら、今日においては、生涯教育の考えに基づき、家庭教育、学校教育、社会教育の三者の在り方は大きく変容してきている。本節では、学校外教育としての子どもの社会教育に焦点を当て、その変遷についてまとめていきたい。

I 明治～戦前

学校教育活動後となる放課後の子どもの生活について問題視され、活動が開始されるようになったのは明治期の終わり頃からだとされている。今日における子ども会とは活動内容において違いが見られるものの、学校教育の浸透に伴って、各地で夜に子どもを集めて勉強するという趣旨の子ども会が発足したのである。これについて宮本常一は『日本の子供たち』の中で、次のように述べている^{*2}。「各地で作られたのが、子供会である。はじめは子供たちが、夜、適当な家へあつまって勉強することから発足した。これは多くの場合、子供たち自身が若者組から発達してきた青年会に見ならってはじめてのものである。（中略）中には、天神講が子供会にかかわったものも少なくなかった。山口県地方では、天神講を子供会にあらためて、学習や娯楽のあつまりにしたものが少なくない。」また、山本滝之助は、1894年、「尋常小学校卒業者ニシテ卒業後未ダ四カ年ヲ経過セサルモノ」を対象として、小学校の補習機関としての少年会という組織を設立する。このように、明治期には既に学校外での子どもの自治的・組織的な学校外活動という意味においては、活動が開始されていたことになる。

大正期に入り、1913年、学校に在学している子どもを対象とした社会教育の一

環として、ボーイ・スカウトが展開されるようになる。だが、このころのボーイ・スカウトは今日におけるような地域ボランティア団体ではなく、軍国主義の性質を帯びており、有力な軍人等によって推進されているものであった。特徴的であるのは、学校の行う校外教育とは一線を画し、社会教育行政の所管とされたことであり、吉田昇によれば「少年団（ボーイ・スカウト）は自らもわが国の社会教育の一端を担うものであるという意識も強かった」とある。その後、1919年にはガール・スカウトが、1922年には少年赤十字が作られ、1924年には大日本海洋少年団が創設されるなど、少年団体の活動は飛躍的な伸びを見せていく^{*3}。大沼直輔の『学校少年団の理論と訓練』によれば^{*4}、子供会が少年団へと変化する中で、1922年には2,052の少年団体が結成されていたとようである。それまでの子供会の活動内容が学習や年中行事に重点が置かれる傾向であったのに対し、大正期の少年団は神社や道路の掃除や火の用心番など、社会奉仕的な活動が多くなっていることが特徴なのであった。

その後、日本が一層、軍国主義化していく昭和初期において、「校外教育」論が盛んになるのは、1932年、文部省が「児童生徒ニ対スル校外生活指導ニ関スル件」という訓令を出したことによる。これは、満州事変や国際連盟の脱退という「非常時」にあつて、軍部の強い圧力により全国的に少年団体の組織化を急いだものであった。これにより、子どもを対象とする社会教育活動は、校長と教職員を指導者とする「学校少年団」という組織へと改められ、在学中の活動は名目的には社会教育の領域に属しているとしても、学校が教育を一元的に統括するという原則が確立されていく。学校少年団は尋常小学校3年以上の男女全員が入ることとされたが、地域に根ざした組織であるとして、氏神を中心とした「郷土愛」「郷土意識」の形成を重視したことから、戦前より日本においては地域社会を基盤として社会教育が展開されていたことが分かるだろう。理論的な側面においては、1937年、松永健哉が戦前における学校外教育論である『校外教育十講』を発表する。その中で、松永は校外教育の理解のされ方が多岐にわたっていることを指摘したうえで、「校外教育」の「校外」という言葉を「放課後及び休日の生活指導」と解釈し、その必要性を社会生活の要点だけを選び出して基本的なことのみを短時間で教え、現実の生活と密着しにくいという「学校教育の欠陥と不備」や「社会生活の複雑化と児童の生活」等への対策という点を指摘している^{*5}。松永の考え方は、子どもの発達段階や生活を基盤にして、その自主性や自発性を尊重する形で、校外教育組織を学校の内外に発展させるものであったが、当時は実践に移されることもなく、青少年団体の統制が推進されていくこととなる。同年、学校少年団は帝国少年団として連合組織を持つことになり、1941年には国民学校と一体となった「大日本青少年団」へと変貌していくのである。こうして、自生的集団を組織的行動の取れた団体へと転化されるとともに、国によって子どもの社会教育も統制されていくのであった。

Ⅱ 戦後～高度経済成長期

終戦直後のわが国においては、戦災都市における児童の保護と非行防止という目的から、戦後の子ども会の源流となる児童愛護班の活動が開始される。だが、これは行政が地域の大人を組織化したものであり、子どもの主体となった社会教育活動ではなかった。1946 年、いち早くボーイ・スカウトが再発足されると、その後、青少年赤十字やガール・スカウト、子ども会など少年少女団体が復活し、真の意味での子どもの社会教育活動も再スタートすることとなるわけである。学校教育の整備に迫られていた文部省も、1949 年の社会教育法の制定を契機とし、社会教育分野を一層重視することとなる。同法の第 2 条においては、社会教育は「学校教育法に基づき、学校の教育課程として行われる教育活動を除き、主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動」として定義されており、学習する側の国民、すなわち学びの主体である子どもの視点が大切にされた自由な活動、営みと明記された。そして、戦後の教育改革での地域社会と学校との関係において、子どもの生活と社会教育とが課題とされる中、全般的に学校教育の延長や補完的なものとして捉えられる傾向へと変化していくのである。

表 1 近年における生涯学習政策と子どもの社会教育の大まかな流れ

生涯教育論・政策の推移 (理念・政策提言等)	現場実践の推移 (具体的取り組み)
1965 ラングラン「生涯学習」理念の提唱（ユネスコ成人教育国際委員会） 1971 社教審答申「急激な社会構造の変化に対処する今後の社会教育のあり方について」 中教審答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本施策について」	1979 社会教育センター・生涯学習センターの設置
1981 中教審答申「生涯学習について」 教育全体理念としての生涯教育（学習） 生涯教育と生涯学習の関係を明示	1981 放送大学学園設立 1982 生涯教育推進事業開始
1984 臨時教育審議会答申 -87 生涯学習支援 教育の自由化 生涯学習体系への移行 学校週 5 日制の提案	1987 教育改革推進大綱の制定 1988 生涯学習局の設置 生涯学習モデル市町村事業のスタート

<p>学社連携</p> <p>1989 中教審答申「生涯学習の基盤整備について」</p> <p>1990 大学審答申（5つの答申）</p> <p>1991 中教審答申「新しい時代に対応する教育の諸制度の改革について」</p> <p>1992 生涯審答申「青少年の学校外活動の充実」 生涯審答申「今後の社会の動向に対応した生涯学習の振興方策について」</p>	<p>生涯学習審議会の設置</p>
<p>1996 中教審（第15期）第一次答申「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について」 生きる力・ゆとり 生涯審答申「地域における生涯学習機会の充実方策について」 学社融合</p>	
<p>1999 生涯審答申「生涯学習の成果を生かすための方策について」 生涯審答申「生活体験・自然体験が日本の子どもの心をはぐくむ」</p> <p>2000 中教審答申「新しい時代を拓く心をはぐくむために」 生涯審答申「社会の変化に対応した今後の社会教育行政の在り方について」 生涯審答申「新しい情報通信技術を活用した生涯学習の振興方策について」 生涯審社会教育分化審議会報告「家庭の教育力の充実等のための社会教育行政の体制整備について」</p> <p>2002 中教審答申「青少年の奉仕活動・体験活動の推進方策等について」</p> <p>2003 中教審答申「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興計画の在り方について」</p>	<p>1999 地方分権一括法の成立 全国子どもプラン（緊急三カ年戦略）</p> <p>2000 教育改革国民会議「教育を変える17の提案」 学校評議員制</p> <p>2001 省庁再編により文部科学省が発足、筆頭局として生涯学習政策局に 学校教育法及び社会教育法の一部改正 社会奉仕体験、自然体験 文部科学省 21世紀教育新生プラン</p> <p>2002 文部科学省 新子どもプラン 完全学校週5日制の実施 総合的な学習の時間が本格的に実施</p>
<p>2004 中教審生涯学習分科会「今後の生涯学習</p>	<p>2004 文部科学省 地域づくり支援室設置</p>

<p>の振興方策について」</p> <p>国民の学習活動の促進</p> <p>家庭・地域の教育力の向上</p> <p>学習成果の評価の在り方</p> <p>生涯学習を推進する人材の育成及び確保の在り方</p> <p>2007 中教審生涯学習分科会「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について」</p>	<p>子どもの居場所づくり新プラン（地域子ども教室推進事業）</p> <p>2005 文部科学省 地域教育力再生プラン</p> <p>2007 文部科学省 放課後子どもプラン（放課後子ども教室）</p>
--	---

（出典：井上講四「生涯教育政策・研究の今日的状況とその諸相」2007年をもとに筆者が一部加筆）

※網かけは本研究に特に関係している政策提言や取り組み

1956年、ユネスコの成人教育部長であったポール・ラングランが学校教育の内容・方法にわたる変革が必要であるとし、「生涯教育」の理念を提唱する。これは、技術革新が激しい時代にあって青少年期における学校教育のみでは不十分であり生涯を通じた学習が必要というのが主要な論点であった^{*6}。そして、この中で「学校外の教育」の見直しをも示唆している。これにより、「生涯教育」の観点から、家庭教育、学校教育、社会教育の関連の再検討と有機的統合がうたわれ、わが国でも人格形成の場としての少年期の社会教育の重視が提言されることとなる（表1参照）。その後の1960年代の高度経済成長期においては、都市部・農山部を問わず、地域の教育環境の劣悪化、教育力の低下は深刻なものとなり、子どもに対する地域の教育力向上が求められていくこととなる。こうした背景のもとで、「急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について（社会教育審議会答申、1971年）」や、「在学青少年に対する社会教育の在り方について（社会教育審議会建議、1974年）」、「地域社会と文化について（中央教育審議会答申、1974年）」など、国は青少年活動の奨励やスポーツ活動の振興などの施策を相次いで打ち出している。これにより、全国で少年団体活動やボランティア活動、青少年健全育成運動、そしてふるさと運動などが展開されることとなるのである。他方で、民間においても1962年には日本スポーツ少年団と全国子ども会連合会が、1971年には全国子ども劇場・おやこ劇場連絡協議会と、親子読書・地域文庫全国連絡会などが結成されている。さらに、社会教育推進全国協議会が開催する社会教育研究全国集会においては1974年以降、子どもの社会教育に関する分科会が設けられ、日本社会教育学会でも1978年に子どもの学校外教育について大きく論じられるなど、理論的整理もなされており、1970年代は子どもの社会教育に関する関心が大きく高まった時期であった。

また、同時期の日本教職員組合による学校教員の労働に関連した問題提起も子どもの社会教育に大きな影響を与えている。1958年の学習指導要領の改訂以来、

基礎教科の充実、理数科の拡充、家庭科・道徳の特設など、カリキュラムが過重なものとなっていたことで、当時、教員は一層多忙となっていた。こうした実状を受け、1971年・72年に日本教職員組合は「教職員の労働時間と賃金の在り方」を決定する。この中で、「夏の林間学校・プールの管理運営、文化体育関係の日曜・休日の諸行事などで、学校の教育課程に組み込まれていない生徒の指導、付きそい等の業務を社会体育・社会教育の分野として基本的には教員の本務から外すこと」とし、「とくに課外のクラブ活動指導については本来社会教育の範囲に属するものであるという基本にたって検討をすすめるべきである」と提言するのである。すなわち、教員の本務は教科指導であり、それ以外の特別活動は社会教育に移行すべきと示したわけであった。さらに日教組の教育制度検討委員会はその報告の中で、「学校外教育」という一項を設け、地域の教育力の回復や校外自治組織の形成、さらに児童施設の建設を具体的に提言している。こうした動きも子どもの社会教育の在り方を注目させる一因となるのであった。

1970年代後半から1980年代初めになると、子どもの生活や行動がしばしば問題として取り上げられるようになる。時間・空間・仲間といういわゆる「三間」の喪失による遊び環境の変化や、進学率の上昇に伴う塾通いの増加などである。そうした中で子どもの生活と社会教育が一層重要視されていくことになり、その多くは前述した生涯学習論との関係の中で論じられていくこととなる。

III 1990年代～現代

1990年代に入ると、子どもをめぐる問題が多発化・悪質化したことに加え、学校週5日制が導入されたことで、子どものための社会教育の重要性がより強く意識されることとなる。学校教育を月曜から金曜までの5日間に縮小することによって、子どもの時間的・心的「ゆとり」を確保し、家庭や地域社会での社会体験・生活体験・自然体験の豊富な機会を子どもに提供することを目的としたのであった。つまり、これまで全て学校で担ってきた子どもの教育を、一部学校外の場に委ねようとしたのである。このことは学校が休みとなる日だけを社会教育で引き受けるだけでなく、究極的には子どもの教育全体を学校・家庭・地域で分担していこうとするきっかけにつながるものなのであった。学校週5日制と子どもの社会教育に関しては、詳細は後述したい。そして1994年、国連での採択から5年が経過し、ようやくわが国においても子どもの権利条約が批准されることとなる。これにより教育学者の間でも子どもの権利条約の理念をベースとして議論が提示されるようになるが、他方で現場においても、東京都内の児童館職員らが中心となった、自己革新運動が見られている。これは中高生のニーズに対応できていない現実を踏まえたうえで、前出の子どもの権利条約第12条の「意見表明権」を現場にどのように生かすかということが課題であった。こうした運動の結果、建設段階から完成した後の運営に至るまで、子ども自身が関わるシステムをもつユニ

ークな施設が登場することとなる。1997年に完成した東京の杉並区立児童青少年センター「ゆう杉並」である。その建設過程において、「中・高校生委員会」が児童館職員とともに構想を練り上げただけでなく、開館後も施設運営や活動に中高生が積極的に参画している。こうした新しいタイプの社会教育施設としては、その後、1999年に東京町田市に子どもセンター「ばあん」が、岩手県水沢市（現・奥州市）に「ホワイトキャンパス」が開館される。大人のサポートを受けながら、子どもの参画を保障する施設運営は地域の子どもの施設の先駆的实践として全国的にも注目を集めることとなるが、子どもを取り巻く施策の変化や施設の維持に関して課題が残り、現在においては大きな広がりは見られていないようである^{*7}。

1999年には、文部省の「生活体験・お手伝い・自然体験をしている子どもほど道徳観・正義感が身についている」という調査結果に基づき、生涯学習審議会は「生活体験・自然体験が日本の子どもの心をはぐくむ」という提言を出し、地域での豊かな体験活動の機会の創設が図られるようになる。提言の1年前には、兵庫県教育委員会が学校教育の一環として、県内の公立中学校2年生全員を対象とした地域における1週間の体験活動「トライやる・ウィーク」事業を展開し始めており、これが後に全国に拡大していく体験活動事業の先駆けとなるのである。文部省は子どもの社会教育施策として、1999年に「緊急三カ年戦略 全国子どもプラン」を策定し、「トライやる・ウィーク」の全国版ともいえる「子どもインターンシップ」事業を実施する。これは事業主体が直接子どもに働きかけることで、子どもとの双方向のやり取りを通して事業が進められる性質のものであった。2000年、首相の私的機関である「教育改革国民会議」は「体験活動」と「奉仕活動」を一体のものとして捉え、「奉仕活動を全員が行うようにする」という方針のもと、「全国子どもプラン」の後継となる「新子どもプラン」が策定される。これにより「新たな〈公共〉の担い手」としての子どもの育成が進展されることとなるのであった。さらに、2001年、教育改革関連法案として、社会教育法の一部を改正する法律が成立する。この中で、「社会教育が、学校教育、家庭教育、三者の連携、協力の要となり、家庭教育の向上に資するように必要な配慮をすること」として法律に明定され、同時に「青少年に対する社会奉仕体験、自然体験活動を重視」することも定められた。これらは直接的には2000年の「教育改革国民会議」の報告を受けた改革であるものの、1998年の生涯学習審議会答申「社会の変化に対応した今後の社会教育行政の在り方について」の提言等が基礎となっている。すなわち、提言においては子どもの体験活動の充実等について言及されているのである。

以上のように、子どもの社会教育の理論に関しては、学校教育の延長や補完的な考えの段階から出発し、生涯学習論の登場によって、子どもの社会教育の独自性、生涯学習としての子どもの地域生活と教育、子どもの地域社会活動への参加、「欠損体験」の補完が主張される段階へと進み、現在では、学校週5日制の実施

により、子どもの教育を学校教育と共に担っていく柱として認識されてきているとまとめることができるだろう。

第2節 子どもの社会教育に期待されてきた役割

社会教育法が制定したのは1949年のことである。社会教育の振興についての国及び地方公共団体の任務が明らかとされたことで、子どもの社会教育についてもその役割が明確となっていく。しかしながら、当初は勤労青年のための事業が主であり、実際は1967年の社会教育審議会の「少年団体の育成指導方策」についての建議が出されるまでは、在学青少年（本稿におけるいわゆる子ども）のための社会教育に関する事業には大きな進展は見られていない。社会教育法の4度にわたる改正の中で、上述のように2001年の改正は大きな意義があるが、それまでにおいても子どもの社会教育事業に対する役割が注目されたことがあった。本節ではそうした中から、4つの視点で子どもの社会教育に期待されてきた役割について概観していきたい。

I 地域育成という視点において

1970年代後半から1980年代初めになると、子どもの生活や行動がしばしば問題として取り上げられるようになり、そうした中で子どもの生活と社会教育が一層重要視されていくことになる。そしてその多くは当時登場してきた生涯学習論との関係の中で論じられており、たとえば岡本包治は「青少年の社会教育という、主として地域活動を通しての育成機能が今、極めて低下しているということにほかならない。」という課題意識から「青少年の地域育成とは何か」という点について次のように述べている^{*8}。

地域において青少年の指導をするのは、教育の素人である地域の住民や親である。そのために、教育指導上の不十分さや非教育的な場合もありうる。しかし、大人たちの現実の生きざまによる育成が子どもに生命力や根強さ、集団的な自律・自治的な資質・能力を生み出す土壌となる。それが地域の教育力である。また、地域における青少年の育成は、学校教育ではおこなうことができないこと、おこないたくても不可能なことで青少年の成長上必要なことをより広い地域と言う教育の場という特色を生かして実践をすると言う独自の機能を持つものである。さらに、青少年というとすぐに学校と結びつけて考えるのが社会一般の状況である。とくに在学青少年の場合には、その問題行動の原因がすべて学校教育にあるように一般的に考えがちである。しかし、本来、子どもは学校だけでなく地域や家庭からもさまざまな影響を受けており、そこには生涯学習論の「どこでも」学ぶという視点や考え方が欠落しているのである。すなわち、青少年の地域育成とは、第1に、「素人による『生きざま』の教育」であり、第2に、学校の補完や延

長ではない「独自の機能を持つもの」であり、第3に、「青少年の生涯学習の一貫に他ならない」と主張したのである。そして、岡本は青少年を地域で育成する活動の目的として、①遊びの発見と創造、②多面的能力、特性の発揮と評価、③友人と先輩をつくらせる、④自然観と自然体験、⑤地域志向の形成という5つの目的を指摘した。また、これらを達成するためには、自分の子どもだけでなく他人の子どもを指導し合い、お互いに支えあうという「地域育成体制」が存在することが必要前提条件であることも指摘している。

1980年代後半に入ると、地域における社会教育の最も重要な課題として、子どもの体験が挙げられることになる。たとえば、三浦清一郎は、学校教育における知育の過度の重視や家庭教育機能の低下、地域の組織的なまとまりの崩壊などによる地域教育力の低下等の理由によって、子どもが発達上経験すべきことを経験していないことは重要な問題であるとの認識のもと、子どもが生活の中で欠如している次の5つの経験を「欠損体験」として定義した^{*9}。まず1つ目は近年の都市化の中で急激に減少してしまった子どもが自然に親しむ機会、即ち「自然接触体験」である。2つ目は少子化・核家族化等の影響により減少してきている異年齢集団間での交流「縦集団体験」である。3つ目はあらかじめ整備された環境の中で活動するのではなく、自らで考え創造し活動していく「自発的活動体験」である。4つ目は自分たちの生活している社会という大きな枠組みを知り、そこに触れ、関わっていかうとする「社会参加体験・勤労体験」であり、そして5つ目は様々な苦労や挫折の経験を味わいながらも物事を成し遂げていかうとする「困難体験」である。このような「欠損体験」は学校教育だけでは補完することが極めて困難であり、こうしたことから三浦は、地域において子どものための社会教育の果たす役割の重要性を指摘しているのである。

地域とはまだ学校がない時代から、子ども世界として存在してきたものである。子どもは地域という生活の場を持ち、大人とは相対的に活動する中で、地域における子ども集団を通じて、自らの社会を形成してきたのである。子ども期の地域集団は発達心理学の分野において、青年期における自立を実現するまでの「集団としての自立」としての意味合いを持っている。地域コミュニティの衰退が叫ばれる現代において、子どもにとっての地域の役割を再確認し、社会教育を通じて、地域で子どもを育成する視点が現代においては特に求められるのである。

II 完全学校週5日制の中で

子どものための社会教育が最も重要視される転機となったのは、学校週5日制の完全実施である。そこでまず、現在の完全学校週5日制に至るまでの歴史的経緯について振り返りたい。学校週5日制は、戦後一時期、一部の地域で実施されていたが、わが国の独立とともに姿を消し、学校は週6日制で実施されてきた。そのおよそ30年後、再び学校週5日制が話題として取り上げられるようになった

のは、1986年4月に出された臨時教育審議会（以下、臨教審とする。）の第2次答申の中で「学校5日制への移行などについて検討する」という文言が含まれていたことがきっかけとなっている。そしてその翌年4月の臨教審の第3次答申では、「生涯学習を推進する突破口として先導的な試みを実施する。例えば学校5日制の施行による学校と家庭、地域の連携」と書かれ、同年8月の第4次答申にも「学校5日制への移行」が同じ文脈で書き込まれている。これを受けて、1987年8月の教育課程審議会答申では学校週5日制の導入について、「漸新的に導入する方向で検討するのが適当」とまとめられ、実験学校を設けるなどして調査研究が進められていくのである。そして1989年には文部省が「社会の変化に対応した新しい学校運営等に関する調査研究協力者会議（以下、協力者会議とする。）」を設けるとともに、68校の調査研究協力校にて学校週5日制の試行を行っている。協力者会議は1994年11月に、月2回の学校週5日制を1995年度より実施することが適当との提言をまとめており、こうしたことから1992年に第2土曜日が、その後1995年からは第2・4土曜日が、そして2002年4月からは土曜日全てが休業日とされるようになるのである^{*10}。2002年、文部科学事務次官の「完全学校週5日制の実施について」の通知では、家庭や地域社会における対応等として詳細に次のようにまとめている。まず、体験活動等の充実に関して、『学校教育及び社会教育における体験活動の促進について』（平成13年9月14日、13文科初第597号）に留意しつつ、ボランティア活動など社会奉仕体験、自然体験活動など様々な活動の場や機会を積極的に提供することにより、児童等が主体的に体験活動等に参加し、豊かな体験ができるように努めること、と明記し、休日となる土曜日を体験活動の充実で充てるべきと具体的に示しているのである。また、次項の児童等が利用できる場所の確保については、「学校施設の開放のほか、公民館、青少年教育施設等の社会教育施設や社会体育施設、文化施設など児童等が利用できる場所の確保に努めること」としており、ここでは社会教育の場として学校施設の活用を第一に挙げていることが分かる。最後に地域全体で児童等を育てる環境づくりについてでは、「児童等に対して活動の場や機会が提供される際には、地域の様々な人材が積極的に活用されることとなるよう努めるとともに、研修等を通じてこれらの人材の養成に努めること。また、児童等が利用できる場の確保や管理運営、児童等の健全育成について地域住民が主体的に関わるような取組を推進するなど、地域社会全体で児童等を育てる環境づくりに努めること」とし、学校週5日制の完全実施を契機として、地域づくりにつなげることも提唱していることが分かる。

つまり、上記のように土曜日が休業日となったことは、学校教育に変化をもたらしただけでなく、子どもの社会教育という側面においては非常に大きな意義を持っているのである。それは、学校中心の教育観を転換する契機となったことである。それまで学校は子どもの教育を一手に担ってきたわけであるが、子どもが学校で過ごす時間が大きく減少した結果、今度は家庭や地域による教育の機会の重要性が増してきたのである。従来の学校教育の「延長」・「補完」としての家庭

教育、社会教育と捉えがちであった考え方が改められ、子どもの教育についての社会教育の役割が今まで以上に重要なウエイトを占めるようになったわけである。このような学校と家庭、地域社会の新しい関係について、協力者会議の1992年に出された審議のまとめにおいては、「家庭や地域社会においては、子供がゆとりのある生活の中で人間形成の基礎を培い豊かな自己実現を図るようにするとともに、子供が様々な体験を通して生き方を学んだり人間性を高めたりするよう配慮する必要がある。家庭や地域社会において子供の生活がこのように変わるためには、親や教育関係者をはじめ広く国民に自ら考え主体的に判断して行動できる子供を育成する教育についての理解を求め、その実現に向けて協力を得ることが肝要である。」と述べられている。つまり、子どもの社会教育を充実させていくためには、学校と家庭、そして地域とが一体となって協力していくことが必要不可欠であるとされているのである。

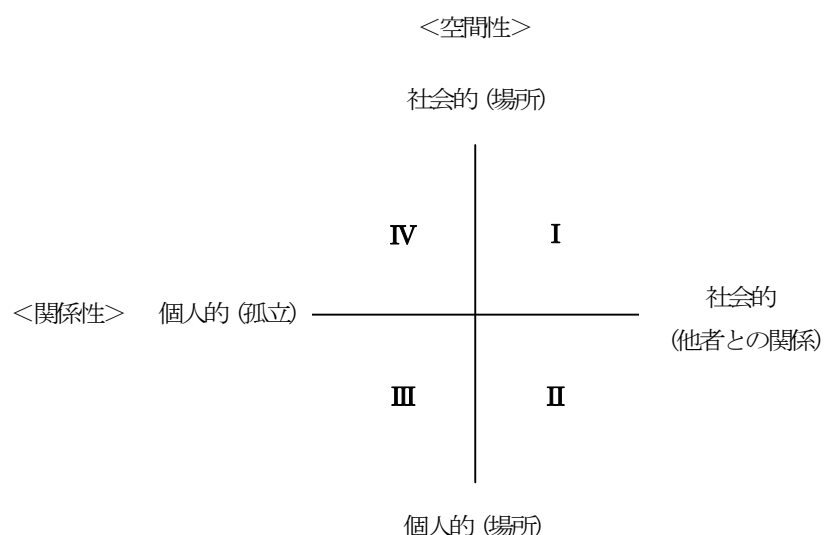
Ⅲ 子どもの居場所づくりという視点において

上述した地域における子どもの育成や学校週5日制下での子どもの育成において、しばしば関連付けられるのが「居場所」というテーマである。これは直接的には子どもが育成される場、すなわちハード面として場所を意味しているわけであるか、同時に単純な場としてだけではなく、子どもにとってどういった場なのか、そうした質的な問題が問われている。社会教育分野において、居場所づくりがテーマとなった背景には、子どもの集団離れという本質的な変化が一因として挙げられており、田中は今日、「集団指導施設から居場所空間の確保」へと社会教育に求められる役割が変化しているとする。具体的には子ども会やボーイ・スカウトなどの青少年団体への参加数や、児童館や青少年教育施設の利用者数が1980年代をピークに会員数を減らしていることや、公園で子どもだけで遊ぶ姿が見られなくなったことについて、子どもの「集団離れ」の現象として指摘しており^{*11}、この原因について萩原は、親が子どもを思うままに「加工しようとする意思」が1950年代の「心理学ママ」、1960年代の「教育ママ」を経て、1980年代頃に「パーフェクト・ペアレント」を生み出すに至り、その後子どもが「親の加工意思」や「教育的まなざし」からすり抜けようとした結果であると論じている^{*12}。さらに筒井は、1970年代以降のメディア機器の普及もこの集団離れ現象に拍車をかけていると指摘する^{*13}。今日におけるインターネット環境の充実やテレビゲーム機・パーソナルゲーム機の普及は、子どもの他者との「仮想現実」におけるバーチャルな交流を促進する一方で、実社会におけるリアルな交流を妨げる要因ともなっていると言うのである。こうした集団離れや現実社会における人とのつながりの希薄化が、居場所の喪失感につながっており、こうした現状を受け、子どもの生活の大半を占める学校のあり方だけでなく、児童館や青少年教育施設のあり方やプレーパークや子ども会などの活動のあり方など、広く社会教育分野における居場

所づくりが議論されているわけである^{*14}。

さて、ここで社会教育に期待される居場所づくりのあり方について考察するため、具体的にそうした定義やこれまでの経緯について概観していきたい。子どもの居場所という言葉が登場した最初の文脈は、不登校の子どもにとっての居場所であり、フリースペースなどの学校の代替についてであった。そうした限定的な居場所の問題が、子どもを取り巻く環境の変化や教育・社会問題が多発化する中で、子ども全体に行きわたった心理的な問題として認識されるようになり、そもそも子どもの居場所とは何かという定義について多様に論じられるようになるわけである。心理学においては、居場所はしばしばエリクソンの提起するアイデンティティと重なり合うものであるが、「私が私だと感じられる感覚」と定義する^{*15}が、社会教育分野で居場所論について先駆的に研究してきた萩原^{*16}は、①居場所は「自分」という存在感とともにある。②居場所は自分と他者との相互承認という関わりにおいて生まれる。③居場所は生きられた身体としての自分が、他者・事柄・物へと相互浸透的に伸び広がっていくことで生まれる。④同時にそれは世界（他者・事柄・物）の中でのポジションの獲得であるとともに、人生の方向性を生む。と説明し、これを受けて田中は、「居場所は他者との関わりの中で、自分の位置と将来の方向性を確認できる場」と定義している^{*17}。また住田も「子どもの『居場所』は、子どもが自分自身で解釈し、実感した自己受容感、自己肯定感、安心感、居心地のよさ、安らぎといった感覚的意味（主観的条件）を〔関係性—空間性〕という形で一体化された一組の客観的条件に付与することによって形成される」と定義しており^{*18}、共通するのは社会と自分との関係性が問題となることであると分かる（図

1 参照）。つまり居場所とは空間と時間、そして他者との関わりに通ずる概念であるということであり、このことから前述のように単純な場所を指すのではないことが分かる。こうしてみると、地域コミュニティの崩壊、核家族化の進展、そしてインターネットに代表されるバーチャルな空間の出現、



（出典：住田正樹『子どもたちの「居場所」と対人的世界の現在』2003 年）

図 1 居場所の類型

これら現代社会の特徴ともいえる事象はいずれも居場所感の喪失につながりうるものであるといえよう。そうした意味において、子どもの社会教育において、豊かな他者との関わりを保障する機会の創設・充実が図られたわけである。より広い視点で捉えると、居場所づくりは子どもだけでなく大人も同様であり、特に退職した高齢者の居場所づくりは現代における喫緊の課題ともなっている。子どもの居場所をつくり出すという取り組みは、利用者たる子どもだけでなく、参画する主体者としての地域の大人にとっても居場所感を有するきっかけとなるものであり、したがって今日においては、子どもに限らず社会教育全体に期待される役割でもあるといえるだろう。

IV 学社連携・融合論において

子どもの教育において、学校教育と社会教育が連携することの重要性については、たとえば「車の両輪論」に見られるように戦前から様々な形で言及されてきてはいた。しかしながら、具体的に学社連携が推し進められることとなったのは、1974年の文部省社会教育審議会が文部大臣に対して行った「在学青少年に対する社会教育の在り方について」の建議が契機となっている。その「まえがき」には、「青少年期において豊かな人間形成を図るためには、従来の学校教育のみに依存がちな教育に対する考え方を改め」る必要があるとし、さらに「家庭教育、学校教育、社会教育がそれぞれ独自の教育機能を発揮しながら連携し、相互に補完的な役割を果たし得るよう総合的な視点から教育を構想することが重要である」ことを指摘している。そして、学校教育との「連携」を通して、子どもの社会教育の理論的実践的居場所を確保すべきことを具体的に主張し、以下の2つの「連携」の型を示唆したのである。第1は、学校による社会教育の利用としての学社連携であり、第2は、役割分担としての学社連携であった。だが、実際に展開された連携は后者であり、一つの教育事業を共同するわけでも、連絡調整機関を持つわけでもなく、相互不介入の役割分担に傾斜し、双方が頑張るほど、疎遠になるという矛盾した関係にあったようである。

このような状況の中、1995年の「国立青年の家・少年の家の改善について（報告）ーより魅力ある施設に生まれ変わるために」において、学社連携に代わる新しい考え方である学社融合が提起される。これを受けた1996年の「地域における生涯学習機会の充実方策について（答申）」の中では、学社融合について「例えば、学校が地域の青少年施設や図書館・博物館などの社会教育・文化・スポーツ施設を効果的に利用することができるよう、それぞれの施設が学校との連携・協力を図りつつ、学校教育の中で活用しやすいプログラムや教材を開発し、施設の特色を活かした事業を積極的に展開していくことが重要である。これによって、学校だけでは成し得なかった、より豊かな子供たちの教育が可能になるものと考えられる」と、その意味を明確にしている。学校教育と社会教育がそれぞれの役割分

担を前提にしつつ、学習の場や活動など両者の要素を部分的に重ね合わせながら、一体となって教育に取り組むというものであり、「学社連携の最も進んだ形態」としての融合の考え方なのであった。こうした学社連携から融合への変化は、学校教育に適合したプログラムを社会教育側が開発することを強調したことに特徴があり、さらに学校教育という一つの教育事業を共同し、連絡調整機関を持ち、相互に介入しあう役割分担ともなったのであった。これに関して、佐藤三三は、社会教育が学校教育の教育実践に共同して関わることが重要なのであり、学社融合は「子どもの社会教育」の理論的・実践的力量を高める好機である^{*19}としている。そして「子どもの社会教育」を学校教育との関係において改めてその独自性や固有の役割を明確にすることで、「相互の補完関係」を構築させ、子どもの全体的発達のための教育を構成する一要素としての位置を明確にしなければならないと言及している。今日、このように学校と社会教育の関係は主従に置かれるのではなく、「連携・融合」という文言に示されているように対等の立場にあるべきだとされているわけであるが、依然として第15期中教審第一次答申においては、学校による学校外教育の活動を評価する提言も見られており、学校が子どもの教育主体と想定されていることも事実であることが分かる。こうした現状を踏まえると、現代においては真の意味での学社連携・融合のためにも、子どもの社会教育のより一層の充実が求められているわけである。

第3節 従来の主な子どもの社会教育活動の現状と課題

1946年、「公民館の設置運営について」の通牒が文部次官により発せられ、公民館が住民の要望に応じて設置され始めることで、戦後のわが国の社会教育事業は本格的なスタートを切るわけであるが、本稿におけるテーマである「子どもの社会教育」に関する事業は、1971年の社会教育審議会による「急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について」の答申が出された後の「在学青少年の社会教育」政策として急速に展開されてきた経緯がある。これは「生涯学習」の観点から、人格形成の場としての少年期の社会教育の重視する提言を受けたものであり、具体的には1973年、少年自然の家についての教育目標や運営方針を明示し、1975年に国立の最初の施設である室戸少年自然の家が設置されている。また、東京、大阪などの大都市を中心に児童福祉施設として児童館の建設が進められたのも1970年代である。

子どものための社会教育のあり方について、社会教育学者の木全力夫は次の4つの領域を提唱している^{*20}。1つ目は各家族での団欒や睡眠、食事など一人一人の子どもがゆとりをもって休息し、趣味を楽しむ生活、2つ目は子どもの自主的な仲間集団での遊びやスポーツ活動である。これらは子ども自発的・主体的に取り組む性質が強いものであり、従って子ども自身の意思に基づく自由な活動と言えるだろう。木全はさらに、3つ目としておとなの援助、指導による主体的な団体

行動、芸術、スポーツ活動を、最後に4つ目をおとなの援助、指導性の強い団体活動や行事としている。これらは、大人が環境を整え子どもの教育に積極的に関わっていくことが求められており、子どものための活動を支援する子どもの社会教育事業であると言えるだろう。木全はこれら4つの領域が子どもの生活にバランスよく位置づいていることが理想であるとしており、3つ目の領域の具体例として公民館や児童館などでの活動、4つ目の領域の具体例として子ども会やスポーツ少年団などの活動を示している。

序章において論じたように社会教育施設とは、社会教育法に明記された文部科学省所管の図書館、博物館、そして公民館などをさすわけであるが、現状を見ると、子どもの社会教育を担っている活動や施設、団体は公設・民設を問わず全国に実に多種多様に存在しているようである。佐々木・田代によれば^{*21}、次のようにまとめられるようである。

子ども会、ボーイスカウト、ガールスカウト、YMCA、YWCA、青年団、スポーツ少年団、レクリエーション協会、キャンプ協会、ユースホステル、ウォーキングクラブ、体操クラブ、スイミングクラブ、日本宇宙少年団、青少年赤十字、海洋少年団、BBS、エコクラブ、緑の少年団、児童館、児童センター、子どもセンター、図書館、博物館、美術館、生涯学習センター、国際交流協会、社会福祉協議会、ボランティアセンター、青少年施設等。

(一般的な名称を記しており必ずしも正式名称というわけではない)

こうした事業や活動の中で、本節においては特に放課後の子どもの地域における社会教育の場という広義の意味で社会教育をとらえ、木全の指摘する3つ目と4つ目の領域を中心にし、さらに近年、都市部を中心に急速な広がりが見られているプレーパーク（冒険遊び場）を加えた4つの事例について、その現状を概観していきたいと考えている。なお、今日においては、法で定められた社会教育事業との混同を回避するため、制度化された教育の後や休暇中に、子どもたちの育ちを支えるために行われる広義の教育活動や場のことを、アフタースクールと呼ぶ動きも広がっていること^{*22}を付しておく。

I 公民館事業

公民館は第二次世界大戦後新たに構想され整備されてきたものであり、社会教育法の中で社会教育の中心的施設として位置付けられてきた。公民館を創案したのは戦後当時文部省の公民教育課長の職にあった寺中作雄であり、公民館に対する基本的な考え方は「寺中構想」とも呼ばれ、現在でもその精神が受け継がれている。この発想は「公民教育の振興と公民館の構想」という題名で1946年に雑誌『大日本教育』において発表され、この中で寺中は「公民教育の画期振興が必要

であり、そのためにこそ公民館が、義務教育機関である国民学校と並ぶ教育の二大支柱として、全国各市町村に設置されるべきである」と述べている。このように設立当初より公民館には学校教育に並ぶ社会教育の中心的施設としての役割が課されてきたのである。さて、現在の公民館の果たしている役割と機能に関しては、全国公民館連合会によれば次の3点にまとめられるという。1点目は様々な生涯学習講座を展開することで、地域住民に学びの機会を提供していることである。2点目はそうした講座の中でも、特に地域の産業や漁業そして農業と結びつく講座や、地域の環境問題や地域福祉などを考える講座など、地域住民の生活に密着した学びを提供することを通して、地域づくりの一翼を担うことである。そして3点目は自主的に学んでいこうとする地域住民の学習する場として公民館を提供すると共に、学習に関する情報提供やアドバイスを行ったり、相談に応じたりするなど、地域で学ぶ人々をバックアップしていくことである。つまり公民館は広く地域住民の学びを支援し、地域の学びの拠点として、生涯学習の振興に大きな影響を及ぼしてきたのである。

現在の公民館の展開状況についてみていきたい。全国公民館連合会によれば、2002年の全国の公民館数は17,947館であり、全国の中学校がおよそ10,000校であることから、1つの中学校区に約2館の割合で存在していることになるようである。そしてこうした公民館で開設されている生涯学習講座・学級の種類は教養やレクリエーション、家庭教育や職業知識に関するものまで多種多様でおよそ27,400種類にもものぼり、講座の実施回数は340,000回以上である。そして受講者数ものべ人数で2億人を越えている。現在は他の社会教育施設同様、利用者数は減少傾向にあるようであり、例えば神奈川県データ^{*23}では1993年に公民館での主催事業に参加した地域住民がのべ1,244,534人であるのに対して、2007年では1,051,369人まで減少してしまっているものの、依然として公民館は地域住民に対する社会教育の中心的施設となっている。そしてこのことは子どもに対する社会教育の観点においても同様に指摘できる。即ち、地域における青少年育成事業の中心的な位置付けにある「子ども会」の活動も公民館を基点としていることが非常に多いのである。そういった意味で公民館は子どもの学習の場であると共に、たまり場でもあり、また情報発信の場でもあったのである。さらに公民館の大きな特徴である、対象となる年齢層が乳幼児から高齢者までと非常に幅広いことは、その幅広さを生かしたダイナミックな事業展開が可能となるという大きな利点を発揮してきた。つまり、子どもを対象とした事業を考えると、地域の豊かな人材を活用しながら事業の充実を図ることができ、かつ地域住民全体が子どもの育成に関心をもつ絶好の機会となるという相乗効果を生み出してきたのである。特に、学校週5日制の完全実施にいたっては、児童館が未設置の自治体において、公民館は子どもの社会教育の受け皿とならざるを得ない状況であった。全国的にも児童館設置数より公民館設置数が多い状況では、青少年教育における公民館の果たす役割は重要なのであって、そのためには公民館職員だけで対応できるわけ

はなく、したがって地域の文化活動を支える公民館利用団体の理解があってこそ文化活動なのであった。

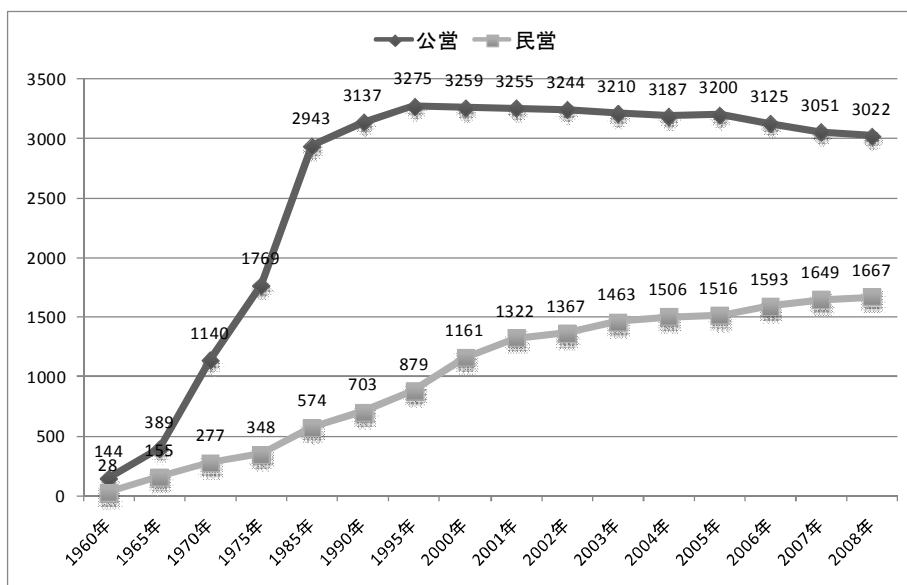
だが、このように地域住民だけでなく、子どもの社会教育をも担ってきた公民館であったが、その現状を見てみると、公民館がその効果を十分に生かしているとは言いがたいようである。その原因としてはまず、近年の少子化や核家族化、都市化などの社会の変化や、子どものライフスタイルや遊びの変化を受け、公民館にこれまでのように子どもが集まらなくなってしまうということが挙げられる。また公民館を拠点とすることの多かった「子ども会」への加入率も全国的に低下し、大都市では 30%を下回っている。他方、公民館においても、現在の子どものための講座・学級の数全体は全体のわずか 13.5%にすぎず、子どものための社会教育の機能は縮小されているようなのである。こうしたことからこれまで子どもの社会教育の重要な位置を占めてきた公民館の現状としては、子どもの公民館での活動の機会が減少し、公民館の子どもを対象とした事業も縮小され、一層子どもの活動の機会が減少していくという悪循環に陥っていると指摘できるのである。そのため多くの公民館では、大人のための“カルチャーセンター化”が進んでいることが大きな課題の一つとなっているようである。こうした課題を乗り越えるべく、現在いくつかの公民館では、公民館における子どものための社会教育の展開について見直そうとする動きも興っているようである。例えば、埼玉県のある町では、毎年「公民館活動とともに考える集い」が開催され、公民館利用団体が自分たちの公民館について、その時々の問題を議論している。そのなかで、学校週 5 日制導入のモデルが日本各地で試行されているのを機会に、公民館利用者として子どもの社会教育充実のためにできることが論議されてきた。それは地域の文化運動として、単なる自分自身の楽しみに終始するのではなく、活動を広げていく役割としての地域還元化をめざすことでもあったわけである。こうした公民館利用団体が子どもの社会教育の担い手の一人として積極的に引き受けたことで、利用団体が核となった「公民館子どもの城」事業がスタートする^{*24}。このように公民館は、多種多様な文化団体を抱えており、子どもに様々な文化体験を提供できる大きな可能性を秘めている。また、子どもの地域離れが加速化した現状においては、公民館での活動が子どもの地域離れに歯止めをかける一因にもなりえるのである。

II 児童館事業

国による全国規模での子どもの自由な遊び場（居場所）を整備した事業として挙げられるもので、最も代表的なものは児童館事業であるといえよう。児童館は児童福祉法第 40 条の児童厚生施設として位置づけられた厚生労働省所管の施設であり、「児童に健全な遊びを与えて、その健康を増進し、又は情操をゆたかにすることを目的とする施設」と定義されている。また、同法第 39 条においては、「遊

びの指導は児童の自主性、社会性、及び創造性を高め、もって地域における健全育成活動の助長を図るようこれを行うものとする」と規定されており、子どもの自主性が重んじられた、いわば子どもを中心に据えた「遊びと文化の拠点」として設置が開始された施設であることが分かる。子どもに体験活動の充実が求められている今日においては、そうした自主的な遊びだけでなく、多くの児童館で習字や料理活動、パソコン教室などの諸活動が展開されたり、地域イベントなどが開催されたりするなど、子どもの体験活動の場としての意味合いも強くなってきているようである。

児童館が全国的な広がりを見せたのは、1970年代以降の東京都下の施設拡充が契機となっている。2000年からの全国の児童館の設置箇所数はおよそ4,700館を微増減しているが、公営施設の割合は年々減少しており、2008年では65%程度となっている。こうした児童館は機能に準じて名称も



(厚生労働省の資料(2011年度版)をもとに筆者が作成)

図2 公営・民営別の児童館の設置数

異なっており、小型児童館、児童センター、大型児童館などに分類されている。主な児童館の機能としては大別して次の5点が挙げられている。1点目は地域の子どもの遊び場・自主活動の場を提供することである。1960年代以降の都市化の進展による子どもの遊び場の減少に際して、失われた遊び場の代わりとなったのである。2点目の機能としては、子どもの要求に応じた遊び・活動を通して仲間を育てることが挙げられる。続いて3点目として、子ども集団の組織的な活動を指導し、子どもの自主的・社会的な活動を育てること、4点目として、子どもの文化・教育活動に必要な様々な「素材」を提供し、諸活動を通して、子どもの文化の交流・発展をはかることが挙げられる。最後に5点目として、地域の子どもの遊びと生活をめぐる状況をとらえ、地域住民、親、子に関わる団体・機関と連携して、地域における子育ての活動の一翼を担うということがある。このように子どもの遊び場としての役割が強い児童館であるが、前述のように様々な体験活動や実践も行っている。東京都の事例を取り上げながら、その現状を概観していきたい。

東京都では児童館事業が正規の自治体の仕事として位置づけられており、各館には専任の指導員が配置されている。小学校区に1館の割合で設置されており、地域の施設といった感じが強い。指導員は来館する子どもを対象として様々なプログラムを企画・運営しているが、ここでの活動は子どもにとって参加は自由であり、興味・関心がなければ途中でやめることは可能なのである。活動に参加することが目的である公民館などの社会教育施設との大きな違いがこの点であり、自由な遊びが基本となる児童館においては活動に拘束性は伴わないわけである。筆者が調査を行った児童館においても、子どものニーズを的確に捉えることが重要であるとされていた。さて、活動の自由度が高い児童館であるが、ただ子どもがふらっと参加すればよいのかという問題意識のもとに、多くの児童館では実行委員会方式の行事を展開している。これは児童館の行事を子どもの要求に根ざし、子どもが主体となって企画・運営に携わっていくというものである。子ども実行委員になった子どもは、行事における目的を共有化し、「企画」「製作」「運営」を異年齢集団で行っていくことを通して、様々な体験・学びを得ていくわけである。また、子どもが連携して一つの物事に取り組むことは、地域における子ども集団の形成という点においても非常に意義があるものと言えるだろう。

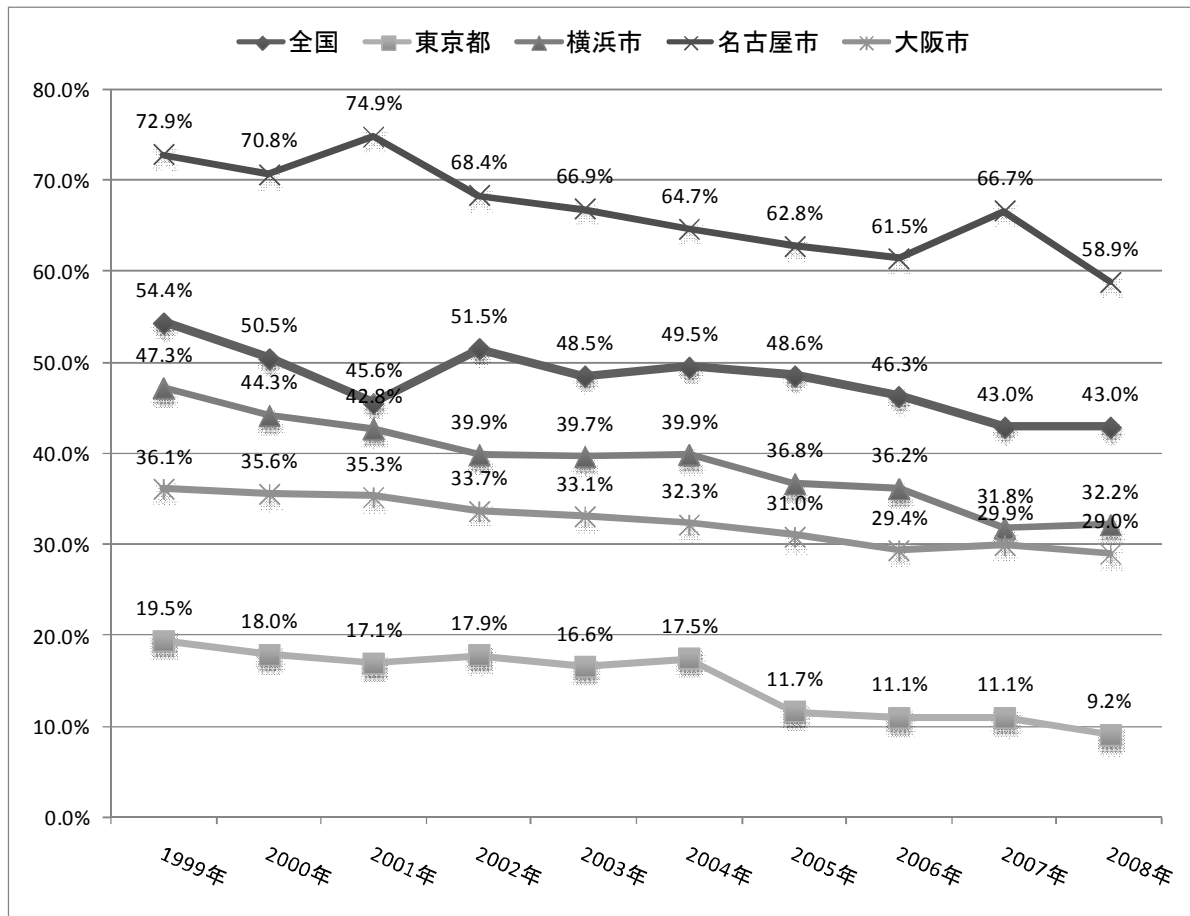
さて、児童館に関する課題としてしばしば論じられるのは、地域格差についてである。上述のように東京都は児童館事業において先進地と言えるが、他方で、保育所や学童保育クラブの代替施設として位置づけられていたり、「委託」方式により運営が任せられたりしている自治体も少なくない。また、筆者が継続的に調査を行っている横浜市には児童館にあたる施設はないというのが現状である。ともすれば子どもの自発性に依存しがちな、自由な活動を主とする児童館が子どもの社会教育施設として位置づけられるためには、何より設置する自治体、そして運営する主体者の意識の高さが求められるわけである。また、児童館職員の人数不足も大きな現場的課題のようである。前述の東京都だけでなく、全国の児童館には、子どもが放課後の生活を自律的に営めるように、遊びだけでなく、相談や指導をする専門的な人材として、児童厚生員といわれる児童館職員が置かれている。厚生員はなるべく子ども一人ひとりの状態を観察し、個々のペースに応じて自立していくことができるように働きかけることを仕事としているのだが、必ずしも多くはない人員で、しかも来る子どもが毎日入れ替わる中で、一人ひとりに応じてというのは正直難しいという。最近では子育て支援が大事なテーマになってきているので、親のグループづくりや他機関との連携を強化することも多くなっているようである。児童館を子どもの社会教育施設としてどのように位置づけ、重視していくのか。運営に携わる大人の意識向上が求められるようである。

Ⅲ 子ども会活動

地域を基盤とした子ども中心の集団を子ども会と総称しており、広義の子ども

会は、ボーイ・スカウト、ガール・スカウト、海洋少年団、スポーツ少年団、セツルメント（隣保事業）の子ども会なども含む概念である。しかしながら本稿では、自治会・町内会や小学校区などの地域社会を基盤として組織される狭義の子ども会について概観していきたい。さて、子ども会は公民館や児童館とは異なり、法的根拠に基づいて施設として整備されたものではなく、地域によっても実態は異なっていたため、明確な起源は明らかとなっていない。敗戦直後のわが国においては、「弁当難から午後の授業中止」とか「街頭児全国で四万、転落防ぎきれぬ法律」「ぐっと落ちた体位一戦争に蝕まれた子供たち」などの新聞見出しに象徴されるように、子どもが腹いっぱい食べたり、学校で満足に勉強できるような状態でなかったのを受け、戦前に児童文化活動にかかわったり、ピオニール運動にかかわった人たちが中心となって、青空子ども会や緑陰子ども会を開き、紙芝居や人形劇を子どもたちに見せていたようである。また、同時期に国も、「青少年団体ノ設置並ニ育成ニ関スル件」（文部閣通達）を出し、新生青少年団体の設置を呼びかけ、従来の官制的もしくは軍国的色彩を一層した郷土的団体としての少年団体（子ども会）を学校と結び付けて考えている。そして1946年10月には、文部省が「児童愛護班結成ニ関スル件」という通牒を出したことで、師範学校や女子専門学校生有志によって「児童愛護班」が結成される。愛護班は、公園や街頭などで訓話や音楽、遊戯などを行うことを通じて、子どもの健全な発達をはかり、校外生活をよりよくしていこうと試みたのであった。また、厚生省も同様に児童指導班を組織している。

日米講和条約、安保条約締結後のわが国は、朝鮮戦争特需景気をテコにして加工貿易路線、商業主義化を推し進めるが、その結果、少年による非行が増大することとなり、子ども会は補導・監視・保護機関としての性格を帯びるようになる。こうした動きとも関わって、民間レベルで子ども会の全国組織をつくろうとする機運が盛り上がり、1960年代、市町村レベル、さらには全国レベルの連携が取られはじめ、1964年には全国子ども会連合会が結成されるわけである。1970年代に入ると、加入促進運動が積極的に行われるようになり、その結果、子どもの加入者数は増え、1980年頃には過去最高水準に達する。子ども会の会員が実際、何人であるかは全国子ども会連合会でも把握できていないようであり、実数としては子ども会安全会の加入者のみとなっている。そのデータの推移を見てみると、1968年、およそ300万人の加入数は増加の一途をたどり、1980年にはその3倍となるおよそ970万人にまで膨れ上がる。だが、1980年代後半からは減少に転ずることとなり、1992年では700万人まで落ち込んでいる。全国子ども会連合会によれば現代においてもこうした減少傾向にあるようであり^{*25}、特に都市部において組織率は大きく低下しており（図3参照）、これには地域コミュニティの崩壊とそれによる地域の教育力の低下が大きな要因として挙げられている^{*26}。



(全国子ども会連合会『子ども会白書』2002年版～2008年版をもとに作成)

図3 子ども会への加入率の推移

そもそも、子ども会は伝統的地域社会に残っていた子供組や小学校の校外組織を基盤としており、その指導者としては町内会やPTAの大人が担ってきた。生活共同体としての地域社会の教育力を活かし、子ども集団を意図的に組織することによって、子どもの成長を地域住民が援助しようとしてきたわけである^{*27}。対して行政は指導性の向上のため、研修を実施するなどサポートを担っており、基本的には地域住民が主体となった自立した組織なのであった。したがって、もともと地域の自発性に頼る性質が非常に強く、そうした点においては、都市化の進展により、地域コミュニティ自体が崩壊する中で、子ども会が縮小していったのも当然のことなのであった。また、たとえ一部の有志が積極的な活動を展開したとしても、負担軽減のため、1年交代で指導者が交代するケースが多く、結果として組織としての活動経験の蓄積が薄く、指導性が向上しにくいことも実態のようなのであった。筆者が青森市において調査した地域子ども教室は、子ども会がベースとなったものであったが、これは町内会の会長を務める、いわゆる地域の名士が10数年にわたって子ども会の指導者として活動してきた事例であり、地域にお

ける子ども会の組織率は非常に高いものであった。活動も定期的に行われ、子ども会を卒業した青年がボランティアやスタッフとして活動に参画するいわゆるジュニア・リーダーの姿も見られた。子ども会関係者は、しばしば「異年齢集団としての子ども会」に学校教育とは異なる子ども会の存在意義を指摘するが、このような関心から見て、「ジュニア・リーダーは、子ども会効果の実現において戦略的地位を占めている」といわれている^{*28}。だが、ジュニア・リーダーも1980年代後半になると急減しており、このことも子ども会が衰退した一因とされている。地域コミュニティが崩壊した現代において、こうした活動の核となる地域人材が長期間にわたって継続的に子ども会の運営に携われる体制作りができるか否かが、現代の子ども会の課題なのである。そして同時に、かつての子ども会が拠り所とした生活共同体としての地域社会を頼りにすることができない以上、子ども会活動を通じた地域づくりという視点を持つことも求められるようなのである。そうした指導者の問題に加え、現代においては活動の場、経費などの基本的条件が不十分であることも活動を縮小させる原因であるとされており^{*29}、地域コミュニティの再生なくしては、子ども会が従来のように子どもの社会教育を担うことは大変困難であると見られているようなのである。

IV プレーパーク（冒険遊び場）

プレーパーク、あるいは冒険遊び場は、子どもの自主性を尊重し、我々大人にとって「危険であること」と思われるような活動であってもプレーリーダーのサポートのもと、活動が許されるという自由度の高い子どもの遊び場・活動場である。遊び場ではあるが、従来の公園などとは大きく異なり、特に自然を活かした弾力的な体験活動や地域との交流活動などが積極的に展開されている。NPO法人日本冒険遊び場づくり協会によれば、冒険遊び場は「子どもが遊びをつくる遊び場」とであると定義し、具体的な活動の一例として火を使う、木に登るなど、日常、禁止されやすい活動を挙げ、子どもにルールを一切課さず、子どもの「やってみたい」という気持ちを大切にするのが基本理念であるとしている。プレーパークでは、午前中は幼い子が母親に連れられてくることが多いが、午後には放課後の子どもたちが、指導員に励まされながら、元気いっぱいに遊んでいる。木登りやこま回し、秘密の基地づくりや焚き火などの活動も見られている。子どもはもう一つの学校という場を得て、様々な体験と学びを体得しているようである。

1940年代のデンマークで誕生した冒険遊び場は、1975年、東京都世田谷区で「経堂こども天国」として当初は夏休み限定の遊び場として開始された。1979年、こうした取り組みをもとに、世田谷区では地域住民が主体となり、日本初の常設冒険遊び場となる「羽根木プレーパーク」が開設される。そして、1990年代後半からプレーパークは急速に全国に広まっていく。羽根木のように常設のプレーパークは国内でもまだ多くはないものの、週末等、定期的にプレーパークとして開放

されている公園を含めると、2010 年現在においては、全国 269 か所に設置されているようであり、その半数以上は関東に集中している。ここでは、その一例として横浜市における事例を概観し、その現状と課題についてまとめていきたい。

横浜市では常設ではなく、既存の公園の一部をイベント的に活用するタイプのプレーパーク事業を推進している。「利用者の責任において」としながらも、木登りやターザンロープ、泥遊びに水遊び、そして焚き火など自然の中で自由に遊ぶことが可能となっている。こうした子どもの活動を実際にサポートするのがプレーリーダーであるが、その雇用と研修は NPO の「横浜にプレイパークを創ろうネットワーク」が横浜市の補助を受けて実施している。プレーパークにおいて、このプレーリーダーの存在は非常に重要なものであるが、その存在意義に関しては他の事業とは大きく異なっている。そもそもプレーパークの原点は「子どもが主体となっていきたいと遊ぶこと」であり、指導員やスタッフといった関わりを持つ大人を必要としていない。プレーリーダーに求められるのはそうした子どもの遊び環境を整えることに尽きるのである。実際に筆者が調査を行った際も、自分から遊んでいる子どもに関わろうとするのではなく、遊びの「仕掛け作り」に徹している姿が見られている。プレーリーダーの他にも冒険遊び場の趣旨に賛同する保護者や地域住民がボランティアとして活動していたが、大人は皆、こうした理念・精神を共有化していたようであり、このことは運営者たる地域住民の主体性にも表れているようであった。現在は市内 13 か所の公園で行われているが、地域住民の要望を受け、横浜市では今後 18 か所に広げる計画としている。年間利用者数も 70,000 人を超えるなど、増加傾向にあり、次世代を担う子どもの社会教育の機会としても期待されるようである。このようにプレーパークは、わが国の場合、行政がリードしてというのではなく、地域住民が運動を盛り上げてという性格がまだ強い。したがって、設立当初の子ども会と同様に、地域住民の強いニーズが基盤となっているわけである。したがって、その運営についても地域住民が様々な場面で参画しており、その果たすべき役割と責任は大きいわけであるが、ボランティアに依存しているというのが現状である。木登りや焚き火、泥遊びなど、現代において日常ではなかなか体験できない子どもにとって大変魅力的な活動が体験できる機会ではあるが、空間的な問題に加えて、主体的に運営に参画する地域住民を一定程度必要としているため、わが国においては全国各地の多様な地域で展開されるということは非常に困難であると言えるだろう。

第 4 節 子どもの社会教育の中核的事業の欠如と放課後子ども教室事業

このように従来の子どもの社会教育施設、事業、そして活動は個々の課題を有しながら、現状に至っているわけであるが、プレーパークを除くと、参加する子どもの数が減少傾向にある^{*30} という共通した問題に直面していることが分かる。現代の多忙な子どものライフスタイルや放課後の過ごし方の変化を考えると、自

然と社会教育施設、活動に子どもが集まってくるというケースはほとんど見られないようであり、そのため、魅力的なプログラムの展開や施設・設備の整備など、様々な改善策を探っているようである。また、そうした現状においても、事業評価という意味では子どもの活動数の増減は大きなウェイトを占めているのが実情であり、結果、子どもの取り扱いという事態も一部では見られているようである。例えば深谷は、現在、子どもの放課後が混乱し、感情的な対立が生まれている一例として、「それまで児童館を中心に子どもの世話をしてきたが、そこに学校を開放しての「子ども教室」が新しく始まり、子どもの奪い合いになった。それに加え、地元のスポーツ団体などから自分たちの活動を妨害するのかと「子ども教室」に苦情が殺到する。そのため、「子ども教室」は平日でなく、土曜に開くことにしたという事例もあった。」と挙げている^{*31}。このことは地域における社会教育事業や活動が個々に独立して展開されており、それらが有機的に結びついていないことを示しているといえよう。様々な活動や事業が連携のないままに点在した結果、事業主体や目的が異なるだけで活動内容が類似した事業が増加し、子どもの取り扱いに発展してしまったわけである。

前述のように 2008 年の中央教育審議会答申「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について～知の循環型社会の構築を目指して～」においては、これからのわが国の目指すべき施策の方向性について、①社会教育全体の教育力向上の必要性和、②地域社会全体での目標の共有化、③連携・ネットワークと行政機能に着目した新たな行政の展開という 3 点が指摘されているわけであるが、そのためには地域の活動に関する情報を提供するだけでなく、関係する幅広い団体や地域住民の緊密な調整と連携が重要である。そのためには、従来のように役所や各社会教育施設に情報コーナーを設け、互いの活動に関する情報誌をただ用意するのではなく、少なくとも地域内の社会教育活動がどのようになされているのか、そして利用者たる地域住民や子どものニーズは何なのかを、地域の関係団体・関係者が共有し、共通理解を図る機会が必要であろう。そのために必要なのは各事業や活動の中核となる団体の存在である。社会教育は学校教育と異なり、学習者たる地域住民の自由な意思に基づく活動であるため、他の事業や活動と関わりを持つことを積極的に推進する性格はあまり強くなく、そのため、事業・活動間での連携が十分になされなかった経緯がある。それでも各活動・事業が十分に機能し、充実した活動がなされていた時代は良かったのではあろうが、社会教育への組織離れ・活動離れが進む今日においては、地域の諸活動を有機的に結びつける要としての役割を担う地域団体や地域住民の存在が期待されるわけである。そうした子どもの社会教育事業を有機的に結び付ける役割を担う中核的な事業はどのようなものなのか。筆者はそれが新しい社会教育事業としてスタートした放課後子ども教室ではないかと考えている。それは単に新しい社会教育事業だからではない。むしろ事業内容は、公民館やコミュニティセンター、児童館などと類似しており、プレーパークのように決して「新しい」活動分野を切り拓いたわけではないので

ある。筆者が重視しているポイントは事業形態やシステムである。詳細は後述するが、学校施設を拠点として活用したこと、スタッフやボランティアとして地域住民を多く取り込んだこと、そして地域に応じた柔軟な展開を認めたこと。こうした点が「新しい」わけであって、現代社会の様々な社会・教育問題に対応できると思われるわけである。子どもの社会教育の中核的な事業として果たして放課後子ども教室が機能しうるのか、これより論じていきたい。

さて、本稿で扱う放課後子ども教室をはじめとする一連の政策・事業は、公民館事業や学童保育事業のように歴史が古く、だれもが知る事業とは残念ながら言えない。そこで、本論を展開するにあたっては、まず放課後子ども教室がどのような経緯で誕生した事業なのかを抑える必要があるだろう。そこで次章では、放課後子ども教室が子どもの社会教育の中核的な事業としての役割を担えるか否かを検証し、論じる前に、新しい社会教育事業としての放課後子ども教室が求められていく社会的背景に迫り、国による一連の政策の展開をまとめていきたい。そして、具体的事例をもとに政令市や東京特別区を中心として展開された全児童を対象とした放課後児童育成施策の実施と、地域子ども教室推進事業の全国展開について概観する。そうすることで、放課後子ども教室の概要が明確となってくるのではないかと考えている。概要を踏まえたいうで、続く第3・第4章で中核的な事業としての可能性と課題について見出していきたい。

*1 小川利夫・土井洋一編『教育と福祉の理論』一粒社、1978年、124頁。

*2 宮本常一『日本の子供たち』未来社、1969年、122頁。

*3 吉田昇「社会教育としての学校外教育」酒匂一雄編『地域の子どもと学校外教育』1978年、26頁。

*4 大沼直輔『学校少年団の理論と訓練』三省堂、1941年、62頁。

*5 松永健哉『校外教育十講』第一書房、1937年、28頁。

*6 森田希一「生涯学習論の登場」白石克己編『生涯学習論』1997年、13頁。

*7 星野一人「転機を迎えた地域子ども施設」立柳聡編『未来を拓く子どもの社会教育』、2009年、257頁。

*8 岡本包治「地域における青少年育成の意義と行政課題」岡本包治編『青少年の学習』、1980年、1頁。

*9 三浦清一郎『現代教育の忘れものー青少年の欠損体験と野外教育の方法ー』学文社、1987年、1頁。

*10 少年少女組織を育てる全国センター『学校五日制なにが問題か』青木書店、1992年、4頁。

*11 田中治彦「子ども・若者の変容と社会教育の課題」田中治彦編『子ども・若者の居場所の構想』2001年、21頁。

*12 萩原健次郎「子どもの・若者の居場所の条件」田中治彦編『子ども・若者の居場所の構想』2001年、34頁。

*13 筒井愛知「子ども・若者の遊び空間」田中治彦編『子ども・若者の居場所の構想』2001年、98頁。

*14 例えば、教育科学研究会編「特集 子ども居場所づくり」『雑誌 教育』4月号、国土

社、1993 年や、子どもの参画情報センター編『居場所づくりと社会つながり』萌文社、2004 年など。

- *15 岩川直樹「居場所という原点」子どもの権利条約総合研究所編『子どもの権利研究』第 8 号、2006 年、5 頁。
- *16 萩原建次郎「子ども・若者の居場所空間とデザインの方法」日本社会教育学会年報編集委員会『日本の社会教育』2002 年、64 頁。
- *17 田中治彦「子ども・若者の変容と社会教育の課題」田中治彦編『子ども・若者の居場所の構想』2001 年、21 頁。
- *18 住田正樹「子どもたちの居場所と対人世界」住田正樹・南博文編『子どもたちの「居場所」と対人世界の現在』2003 年、15 頁。
- *19 佐藤三三「学社融合の動向とその社会教育的意義」東北の社会教育研究会編『地域を拓く学びと協同』2001 年、239 頁。
- *20 木全力夫「子どもの成長発達を支える社会教育の役割」白井慎編『子供の地域生活と社会教育』1996 年、97 頁。
- *21 佐々木司・田代直人「地域子ども教室に関する研究」『山口大学教育学部附属教育実践総合センター研究紀要』第 21 号、2006 年、204 頁。
- *22 汐見稔幸「子どものアフタースクールの現状」『児童心理』891 号、2009 年、9 頁。
- *23 神奈川県公民館連絡協議会『公民館の実態調査』平成 20 年度版、2008 年より。
- *24 沼田伊久俊「子どもの学校週五日制と公民館実践および課題」小木美代子編『子どもの地域生活と社会教育』、1996 年、152 頁。
- *25 全国子ども会連合会『2000 年版 子ども会白書』全国子ども会連合会、2001 年などによる。
- *26 久田邦明「子ども会に期待されるアフタースクールの活動」『児童心理』891 号、2009 年、98 頁。
- *27 全国子ども会連合会『2007 年度版 子ども会白書』全国子ども会連合会、2008 年による。
- *28 野垣義行「子ども会活動と子どもの成長調査に表れたジュニア・リーダー」全国子ども会連合会『異年齢集団の変遷と今日的意義—子ども会 40 年の変遷と展望』2007 年、91 頁。
- *29 和田篤「子ども会・少年団の実践と課題」小木美代子編『子どもの地域生活と社会教育』1996 年、189 頁。
- *30 本稿で取り上げた事業以外についても同傾向にあることが指摘されている。例えば、久保邦明編『子どもと若者の居場所』萌文社、2000 年、213 頁など。
- *31 深谷昌志「これからのアフタースクール」『児童心理』891 号、2009 年、164 頁。

第2章 放課後子ども教室事業の展開

第2章では、地域子ども教室推進事業の実施に至るまでの政策背景とその過程について、まとめていく。実施に至るまでのプロセスについては、文部科学省の関連する政策の変遷をたどりながら、その中で地域子ども教室推進事業の前進となる子どもの体験的活動の機会の創設から、現代に至る放課後児童健全育成事業との一体的実施が図られた放課後子ども教室事業の実施までを、三期に区分しながらまとめていく。また、各地の事例として、筆者が継続的に活動に関わっていた横浜市、名古屋市、川崎市、東京江戸川区などの事業先進地と、青森県内の四つの自治体、そして行政でなく財団が実施する事例として日本レクリエーション協会の六つの地域子ども教室について、その活動の実態を取り上げていきたい。

第1節 地域子ども教室推進事業の実施背景

本節では事業の政策背景として、社会的背景と教育的背景の二つの側面からアプローチしていく。前者については、大きな背景として考えられる地域コミュニティの崩壊とそれに伴った地域教育力の低下、そして都市化や犯罪の凶悪化による子どもの遊び場の減少について言及していく。後者については、戦後の学力偏重主義からゆとり教育路線へと大きく転換していく学校教育の方向性について取り上げていく。そしてこうした子どもを取り巻く環境の変化の中で、現代の子どもがどのようなライフスタイルを有しており、それに基づいた社会教育事業の在り方とはどういったものなのかを考察していきたい。

I 地域教育力の低下

『子どもたちに関わる重大事件の続発など、青少年の問題行動の深刻化や地域や家庭の教育力の低下等の緊急的課題に対応し、未来の日本を創る心豊かでたくましい子どもを社会全体で育むため、学校等を活用して、緊急かつ計画的に子どもたちの居場所（活動拠点）を確保し、地域の大人の協力を得て、安全管理員・活動アドバイザーとして配置し、子どもたちの放課後や週末におけるスポーツや文化活動などの様々な体験活動や地域住民との交流活動等を支援する。』これは文部科学省が発表する地域子ども教室推進事業の趣旨の全文である。ここでは明確に地域の大人間について言及されてはいないものの、子どもの居場所づくりに地域の大人を積極的に参画させることで、実は子ども一大人間だけでなく、「子どものために」という共通の目的を通じた地域住民間の人間関係の形成も意図されている。なぜなら、開始当初、子どもの安全・安心な居場所を創設するというねらいのもと、子どもの居場所づくり新プランの主要事業として展開されていた地域子ども教室推進事業は、わずか1年で地域教育力再生プランの一事業として新た

に位置づけられるようになったからである。言い換えるならば、子どもの居場所をつくるという活動そのものよりもむしろ、活動を通じた地域住民の連携・連帯、地域を主とした活動の機会の創設に重点が置かれるようにシフトしたということである。こうした動きの根底には、戦後、子どもの教育を一身に担ってきた学校だけでなく、現代においては学校・家庭・地域の三者が協力してあたることが求められるという考えがあることは言うまでもないが、一方でそうした子どもの教育を担う基盤が地域には欠落しているという事実も表している。また、いじめや不登校など学校で様々な病理現象が表出するたび、子どもが関わる重大事件が多発するたびに「地域の教育力が低下した」、「地域の教育力が失われてきている」という指摘もなされる^{*1}。地域の教育力の低下、地域コミュニティの崩壊そのものが現代の大きな社会問題の一つであるとともに、学校諸問題の原因ともなっているという表れであろう。

では一体、地域の教育力とはどのようなものを指しているのだろうか。この問いに対してよくなされる回答は、地域の大人が地域で目にした良くない行いをしている子どもに注意をすることや、地域の繁華街を巡回し非行少年の補導にあたること、あるいは子どものためにイベントやスポーツ大会を実施することや、子どもと一緒に道路の掃除をしたり花壇作りをしたりすること、といった説明である^{*2}。地域の大人がこのように子どもに対して関心を示し、子どものために行動していくということは非常に重要なことではある。しかし、このようなことだけが行われているということが、果たして本当に地域に教育力があるということなのだろうか。地域の教育力という用語が教育界や一般社会でひろく用いられるようになったのは、地縁的共同体験の機能が弱まってきた高度経済成長期以後のことである。地域の教育力が低下してきた第1の要因としては、急激な産業構造の変化、社会移動の激化、価値観の多様化などがすすむなかで、地域の共同性が衰退し、それを基盤として生まれていた社会規範が低下し、その結果、地域ぐるみで子どもの行動や意識を規制し、子どもを地域の責任ある成員として育てあげていくということができにくくなってしまったということが挙げられる。また、第2の要因としては、情報化・都市化・商業化が進むことによって、生活の地域性が薄まってきたことで、子どもが五感を総動員して取り組む自然体験やタテ社会の体験などの地域を基盤とする多面的な「生活体験」の機会が少なくなってしまうことが挙げられる。最後に、地域規範や生活体験を集団活動として補完し増強する共同的な集団的活動を行う組織的な地域集団が空洞化してしまったということも、第3の要因として指摘される^{*3}。こうした変化を危惧し、それぞれの地域社会において教育力を再生していこうとする努力がひろがったことが、結果として地域の教育力という用語が使用される契機となったのである。

ここでの「地域の教育力」に関して、それをどう捉えるかについては一般的な共通理解がある。それは「地域の自然・文化・人間関係から生起する教育であり、いわば地域全体から発する教育である」ということである^{*4}。そしてこの理解に基

づいてさらに理論的に検討を行った松原治郎は、地域の教育力を「地域社会の規範体系」「多面的な生活体験の場」「地域集団の役割」という三つの本来の機能によって特徴づけている。すなわち、松原はかつて地域社会が自治的生活共同体として持っていた人々の相互連帯の関数としての規範的価値体系と、様々な生活体験の機会、そして地域における子ども個人の生活体験の欠落を補う役割など、教育に関して地域集団が全体として有する能力を指して「地域の教育力」として定義づけたのである^{*5}。また門脇厚司も、地域に教育力があるという状態について「地域のあちこちで、日常的に、大人と子どもたちが出会い、交わり、一緒に何かをしており、そのような直接的な交流と共同体験をした結果として、子どもたちが大人たちと親しくなり、多くの大人たちを自分の中にしっかりと取り組み、そうすることで自分がどんな人間であるかもはっきり自覚できるようになるということである。」と定義している^{*6}。

では一体、どのようにしていけば地域の教育力は再生されるのだろうか。これについて松原は、居住区における地域集団と結びついた教育諸機能の活性化や統合を行うことこそが必要であると述べており^{*7}、門脇は地域の大人と子どもとが交流し、様々な共同体験ができる機会を多く設定することだとしている^{*8}。つまり、地域における学校や公民館、子ども会などをはじめとする教育諸機能を体系的に捉え、活性化させていくと共に、そうした機能を活用して自然体験や自発的欲求充足の体験など幅広い体験の場を地域の大人と子どもに対して作り出し、ひいては地域集団として形成されるように、そうした地域の大人や子どもを育成していくことが、地域の教育力再生のためには重要であるということがいえるのである。それにより、地域集団の一員であるという連帯意識が地域の大人と子どもの中で育成され、地域の教育力再生につながる。地域の大人の手によって、地域子ども教室という地域の子どもの活動の場を地域の中に作り出すことを通じて、地域の教育力そのものの再生・向上を図ろうというわけである。

II 子どもの遊びの変化

本来、遊びは子どもの成長に応じて人間関係を作る力や、集団のルールを守る心、忍耐力や責任感、積極的な意欲や自発性などを育ませていくものであり、子どもの心の成長・発達の点から重要な役割を果たしている。そのためには多様な他者との交流や、様々な体験的活動が不可欠である。しかし、現代の子どもの遊びは家の中で、少人数で、体を動かすことがなく受身的に行うことができる遊び、つまりテレビゲーム遊びやカードゲーム遊び、さらにはインターネットの利用が主流となったといわれている。このように子どもの遊びが変化した理由としては、経済至上主義のもとで、子どもの生育環境が多方面から悪化していったことと関係している。例えば都市化、自然環境の喪失などにより、子どもの遊びの環境が損なわれてきたことが挙げられる（図4参照）。自然環境については、仙田満の調

査^{*9}によれば、1970 年ごろ約 9,500 ヘクタールあった横浜市の斜面緑地は、1989 年には約 3,800 ヘクタールに激減しているそうである。また受験戦争の激化によって、塾通いが増え、いつも集うことのできる遊び仲間も不足していった。2001 年度の文部科学省委嘱の調査によれば、塾通いの子どもの割合は小学校 3 年生で 30%、5 年生では 39%にものぼり、子どもの 3 人に 1 人は、放課後は遊ばずに塾などで学習しているといった現状なのである。2006 年に実施された神奈川県教育委員会の調査^{*10}でも、こうした傾向が結果から示されている。小学生の校外での生活について質問した回答において、上位 5 項目を見てみると、「外出して友だちと過ごす」や「スポーツや遊びで体を動かす」、「趣味や自分の好きなことをする」といった遊びに関する項目はいずれも 30%台と低く、対して「テレビ・マンガ・ゲーム・インターネットをする」が第 2 位で 40.5%、「塾や習い事へ通う」が 45.8%と最も高い割合となっているのである。このように塾や習い事、クラブ活動などへの参加によって、子どもの放課後の生活は一層、多忙なものとなり、時間に余裕も見られなくなっているのが現代の子ども事情である^{*11}。すなわち、子どもの心の成長・発達につながるような遊びをするために必要な時間・空間・仲間の確保が今日では非常に困難となってきたというわけなのである。

さらにこうした流れにさらに拍車をかけたのが、子ども自身の私的生活空間の充実である。つまり、一部の親が子どもとの親和的、友愛的な関係を維持しようとして、過保護的、溺愛的になり、子どもの欲しがるものを買ひ与えた結果、子どもは様々な所有物を個人で所有することとなり、子ども部屋など私的生活空間が充実したのである。そのため、子どもは自分だけの自由な「私生活」を享受することとなり、その中に埋没することになっていったのである。このことは子どもの遊びに対しても同様に言及できるものであり、現代においては仲間と集団遊びを行う機会の減少を招き、個人での遊びの機会の増加へとつながっているのである。その中でも特にテレビゲームでの遊びが子どもの個人での遊びに占める割合は非常に大きい。日本 PTA 全国協議会によれば、小学 5 年生が携帯型ゲーム機か据え置き型ゲーム機を持っている割合は実に 92%にも達しており、その両方を所有している子どもも 56%に上るといふ。また、別の調査によれば、半数以上の子どもが日々テレビゲーム遊びをしているという現状のようである。テレビゲーム遊びの子どもへの心への影響については諸説論じられているが、たとえば中原美恵は、「テレビゲーム遊びは子どもの人間関係を表面的、限定的なものにしてしまう危険性を含んでおり、テレビゲーム登場前の遊びが担ってきた子どもの心の成長・発達を促進させる役割を果たすことができない」と論じている^{*12}。テレビゲーム遊びを通じて形成される仲間集団では、かつてのギャングエイジにおける子ども集団のように、遊び仲間との交流・活動を通して、家族から独立し、仲間の賞賛と非難に対する鋭い感受性と適切な反応の仕方が身に付けられず、他人に対する同情や誠実、公正という態度も形成されることが困難となるというのである。

	第 1 の変化	第 2 の変化
あそび空間	縮小、1955 年ごろにくらべ、1975 年ごろには都市部で 1/20、郊外部で 1/10	1975 年にくらべ 1/2 小さく機能分解化している
あそび時間	縮小化、1965 年ごろに、内あそび時間が外あそび時間より長くなった	内あそび時間が外あそび時間の 4 倍も長くなった（1990 年） あそび時間の分断化
あそび方法	テレビの影響大	ファミコン・テレビゲーム（1983 年～）の影響大
子ども部屋	個室化が進行	完全個室化に近くなった（90%以上の子どもたちが個室をもっている）
子どもの数	少子化傾向はそれほど顕著ではない	少子化傾向が進行 都市部での児童数は 1975 年ごろの 1/2
親の世代	戦中・戦後世代	戦無世代
都市と田園	子どものあそび環境の悪化は、まだ都市部だけで、田舎ではまだまだ昔ながらのあそびがあった	子どものあそび環境の変化が地方小都市。田園地域にまでおよび、むしろ田舎の方が都市部よりもあそび環境が貧しくなった
経済	高度経済成長期	安定～バブル経済期
住宅の形態	まだまだ和式の住宅が多かった	洋式化
あそび集団	ガキ大将集団から同学年同年齢集団に移行	同学年同年齢集団も解体化へ
都市部の緑	農地が開発されているが斜面緑地はかろうじて残っている	都市部の斜面緑地も北側斜面まで開発され、個人の林も、相続や土地高騰により開発されてきた

（出典：仙田満『子どもとあそび』1992 年）

図 4 子どもの遊び環境の変化

このように外で多くの様々な友だちと遊ぶことよりも、家で少人数の友だちとテレビゲームをすることの方が多いという現代の子どもの遊びの事情について、前出の仙田は「テレビゲームによる自閉化の進行」と呼んでいる。遊び場（遊び空間）と遊び集団、遊び方法に遊び時間を加えた 4 つの遊び環境の要素はお互いに影響しあうものである。遊び場が少なくなること、子どもが遊びのたまり場を失い、それにより育まれてきた遊び集団が縮小し、あるいは消滅する。このことは遊びの方法が大きな子どもから小さな子どもへと伝えられていく環境がなくなることにつながり、遊びの方法が次第に貧困化していく。そのため子どもの遊びに対する意欲がなくなり、外遊びの時間がさらに少なくなっていくのである。

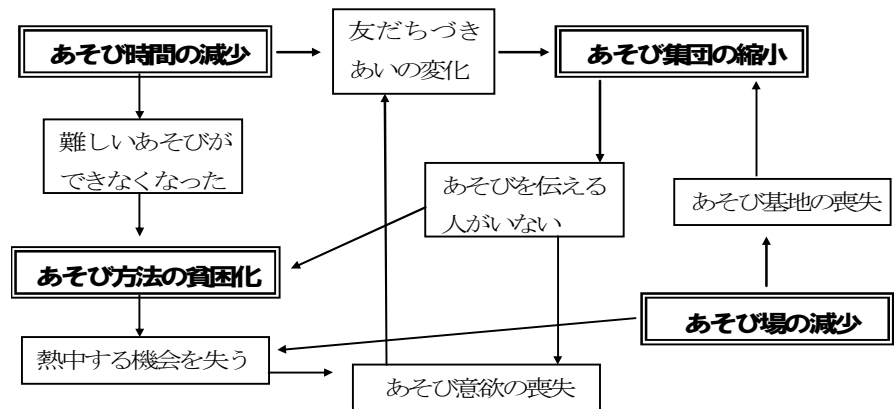
このように子どもの遊び時間や空間が失われていくことは、遊び方法や遊び集団とも密接に影響しあいながら、遊び環境はますます悪化していく。これが「遊び環境の悪化の循環」*¹³である（図5参照）。

こうした都市化・少子化の進展という社会環境の変化がもた

らした、子どもの遊び環境の変化は都市部において特に顕著であり、そのため大阪市や横浜市などの政令市や、世田谷区や渋谷区などの東京特別区においては、地域子ども教室推進事業に先行して、その前身となる全児童を対象とした放課後児童育成施策を展開することとなるのであった。すなわち、仙田の呼ぶ「遊び環境の悪化の循環」のうち、遊び時間と遊び空間とを施策の実施によって確保し、子どもに提供していくことで、循環を断ち切ろうと試みたわけである。

Ⅲ 学校教育の「ゆとり教育」路線への転換

1980年代から段階的に行われてきた学校教育のゆとり路線への転換であるが、「完全学校週5日制の完全実施」と「学習指導内容の3割削減」、「総合的な学習の時間の創設」とが組み合わせられた2000年代に入ってから学校教育が「ゆとり教育」として位置づけられることがしばしばである。そもそも、ゆとり教育とは戦後の画一的な知識詰め込み教育を見直し、学校での教科学習に頼りっぱなしであった子どもの教育を根本から今一度考え直そうという契機から起こったものであった。学習についていくことが困難である、いわゆる「落ちこぼれ」の子どもによるいじめや校内暴力、登校拒否（今日における不登校）などの教育問題が社会問題としてクローズアップされるようになり、その主たる原因とされた学力偏重主義の学校教育の在り方が見直されることとなったわけである。「子供に『生きる力』と『ゆとり』を」という副題がわざわざつけられた第15期中央教育審議会第一次答申では、このような当時の日本においては、「ゆとり」を取り戻し、子どもの「生きる力」を育むことが、現代の喫緊の課題であるとされている。答申によれば、ゆとりとは「子ども自身が主体的、自発的に使える時間の確保」を直接的な意味とし、「学校生活全体の中でのゆとり」や「授業のゆとり」を生じさせることで、「心のゆとりや考えるゆとり」の充実を図るとある。それまでの画



（出典：仙田満『あそび環境のデザイン』1987年）

図5 あそび環境の悪化の循環

一的な知識詰め込み教育を見直すとともに、学校での教科学習に頼りっぱなしであった子どもの教育を根本から今一度考え直そうというものであったわけである。

答申では学校教育におけるゆとりについて言及する一方で、「家庭や地域社会での生活のゆとり」についても言及しており、ここからゆとり教育の展開によって学校中心の教育観を転換する契機とするねらいもあったことが分かる。子どもが学校で過ごす時間を大きく減少させることで、家庭や地域による教育の機会の重要性を相対的に増加させようとしたわけである。また、土曜日を休日としたことで生じた時間的「ゆとり」に関しても、本来、家庭や地域社会での社会体験・生活体験・自然体験の豊富な機会を子どもに提供することを目的とされていた。そして長期的には、子どもの教育全体を学校・家庭・地域の三者で分担してこうと意図していたのである。言い換えれば、従来、学校教育の「延長」・「補完」としての家庭教育、社会教育と捉えがちであった考え方が改められ、子どもの教育にとっての社会教育の役割が今まで以上に重要なウエイトを占めるようになったわけであった。このような学校と家庭、地域社会の新しい関係について、例えば1992年の「社会の変化に対応した新しい学校運営等に関する調査研究協力者会議」の審議のまとめにおいては、「家庭や地域社会においては、子供がゆとりのある生活の中で人間形成の基礎を培い豊かな自己実現を図るようにするとともに、子供が様々な体験を通して生き方を学んだり人間性を高めたりするよう配慮する必要がある。家庭や地域社会において子供の生活がこのように変わるためには、親や教育関係者をはじめ広く国民に自ら考え主体的に判断して行動できる子供を育成する教育についての理解を求め、その実現に向けて協力を得ることが肝要である。」と述べられている。そして特に地域については、子どもの多様な学びの場をつくりだすことが大切であると言及されているのである。地域における「学び」とは、学校教育における座学を中心とした知識の獲得を指すのではなく、様々な自然体験や交流体験を通じて得られる経験知を主に指している。異年齢の多様な他者との交流や豊かな自然環境の中での活動、伝統・文化にじっくりと親しむ体験、子ども集団を形成し主体的に活動を創造していく活動など、多様な体験的活動を通して、学校現場では得られ難い経験知を地域において得られるようにするというわけである。

以上のように、ゆとり教育への路線転換は、授業の中や学校生活全体、そして家庭や地域社会での生活場面というように、あらゆる場面における子どものゆとりを充実させることを意図したものであり、そうした中で子どもに生きる力をつけることが目的であった。生きる力とは「いかに社会が変化しようと、自分で課題を見つけ、自ら学び、自ら考え、主体的に判断し、行動し、よりよく問題を解決する資質や能力」と定義され、「学校において組織的、計画的に学習しつつ、家庭や地域社会において、親子の触れ合い、友達との遊び、地域の人々との交流などの様々な活動を通じて根づいていくものであり、学校・家庭・地域社会の連携とこれらにおける教育がバランスよく行われる中で豊かに育っていくものであ

る。」として、家庭や地域社会の役割を重要視していた。ゆとり教育の象徴ともいえる学校週5日制の完全実施は、単に子どもに時間的ゆとりを確保するのではなく、子ども自身の時間的・心的ゆとりを確保することで、これまで不足していた家庭や地域での様々な交流体験や生活体験などの充実を図ることが重要であったわけである。そうした文脈において、地域子ども教室推進事業が新たに休日となった土曜日を有効に活用させる一つの体験活動の機会としての役割が期待されたわけであり、その基盤作りが地域に求められるようになったわけである。なお、本論の「はじめに」において論じたように、2010年、学校教育は事実上のゆとり教育路線からの脱却が図られたわけであるが、そうした意味においては、学校外で子どもの様々な体験を充実させることにおける社会教育の意義が今日、ますます高まっていると言えるのではないかと筆者は考えている。

以上、政策の主要な背景について、社会的側面と教育的側面から概観してきた。もちろん、学校外教育がテーマとしてクローズアップされた1970年代と今日とを比較すると、子どもを取り巻く環境は大きく変化し、さらに複雑に関連し合っており、単純に論ずることはできない。一層進んでいく都市化や過疎化の流れ、急速な情報化、広がる格差問題など、現代社会における問題は多いのである。こうした中、それらに対応した新しいスタイルの学校外教育が求められていく。

第2節 放課後子ども教室推進事業展開までの政策の変遷

家庭や地域社会といった、いわゆる「学校外」での子どもの活動場所としては、従来、児童館・児童遊園や公民館、児童公園（街区公園）など、地域施設が代表的であった。これに対し、学校外教育でありながら、学校施設を活用するという地域子ども教室推進事業は、その実施の5年前に策定された1999年度の子どもプランの流れを組んでいる。本節では、そうした文部科学省による国の事業の変遷をまとめていきたい（表2参照）。

表 2 文部科学省の近年の子ども政策の変遷

全国子どもプラン（緊急三カ年戦略）	新子どもプラン	子どもの居場所づくり新プラン	地域教育力再生プラン	放課後子どもプラン
1999 年～2001 年	2002 年～2005 年	2004 年 ※地域教育力再生プランに統合	2005 年～	2007 年～
①子ども放送局	②子ども放送局			
②子どもセンター	①子どもセンター			
③子ども地域活動促進事業	③子ども週末活動等支援事業			
④週末の学校施設・機能開放促進	③地域子ども教室推進事業（2004 年～）	①地域子ども教室推進事業	①地域子ども教室推進事業	①放課後子ども教室推進事業
⑤ハンズ・オン楽しむ博物館づくり事業				②放課後児童健全育成事業
⑥地域子ども文化プランの推進	④伝統文化子ども教室事業			
	⑤文化体験プログラム支援事業		④文化体験プログラム支援事業	
⑦総合型地域スポーツクラブ育成モデル事業			③統合型地域スポーツクラブ育成推進事業	
	⑥子どもゆめ基金			
	⑦省庁連携子ども体験型環境学習推進事業			
			②子ども待機スペース交流活動推進事業	

			(2006 年～)	
			⑤ 地域ボランティア活動推進事業	

(出典:増山ら「地域子ども教室推進事業の展開とその可能性」2007 年)

I 第 I 期 全国子どもプラン～新子どもプランの策定 (1999 年度～)

文部科学省により展開されてきた放課後政策が、第15期中央教育審議会答申に基づいた1999年の「全国子どもプラン（緊急三か年戦略）」の策定から始まる一連の政策である。これは、2002年からの完全学校週5日制の実施を見越して、地域で子どもを育てる環境を整備し、子どもの活動を振興する体制を整えることを目指した政策であった。増加する子どもの休日の活動の受け皿を緊急的に地域に作り出そうとしたわけである。この政策の中で、通信衛星を利用した「子ども放送局」や、週末や夏休みに行う様々な活動に関して情報提供を行う「子どもセンター」などのいくつかの事業が実施されており、体制整備と情報の提供に重点が置かれた。特に「子どもセンター」事業は3年間で全国の市・郡単位に数多く設置することで、地域における官・民主催のあらゆる子どもの週末等の活動に関する情報をタイムリーに提供することが期待され、財政支援が終了する事業3年目である2001年度には全国983か所に設置された。その大半は公民館等社会教育施設での活動となっており、学校施設を核としたものではないものの、地域における多様な情報を収集することを試みたことは、活動の情報提供・共有にとどまらず、地域における子どもの活動支援のための人材バンクの作成にもつながるという意義があった。

完全学校週5日制が実施された2002年には、子どもの体験活動の機会の一層の充実を図るため、全国子どもプランの実践を踏まえた「新子どもプラン」が策定され、継続して諸事業が展開されることとなる。新プランでは、地域の体験活動等の体制整備・情報提供、子どもを核とした地域の様々な活動の機会と場の拡大、家庭教育に関する相談体制の充実と学習機会の提供等を行うべく、いくつかの事業が展開されている。そのひとつとして2002年には「子ども放課後・週末活動支援事業」が設けられ、放課後や週末における子どもの居場所を確保し、地域資源を活用した様々な活動支援など、地域の実情に即した取り組みが促進された^{*14}。この事業の中では、「地域教育力活性化モデル事業」・「放課後子どもスポーツ活動活性化モデル事業」として、地域のスポーツ指導者や大学生、高齢者等の地域人材を活かした子どもの体験活動が展開されている。「子ども放課後・週末活動支援事業」は、2003年には「子ども週末活動等支援事業」に名称変更され、年度内で終了されているが、新プランが情報発信にとどまらず、積極的に子どもの週

末や放課後の体験活動の整備をバックアップしたことは、子どもプランとの大きな違いと言えるだろう。また、社会教育施設である公民館が、子どもの居場所として全国で開放される契機となったことや、一部のモデル地域において、科学分野や歴史・郷土分野に特化したプログラムが展開されたことで、社会教育としての意味合いが非常に強まったことも、その後の地域子ども教室推進事業の展開につながる重要な役割を果たしたといえる。

Ⅱ 第Ⅱ期 子どもの居場所づくり新プラン～地域教育力再生プランの策定 (2004年度～)

「新子どもプラン」における放課後・週末等の活動支援事業では、「子どもの居場所再生」と「地域ふれあいサポート」の二つが核であったが、こうした流れの中で、2004年度になると「子どもの居場所づくり新プラン」が策定される。新子どもプランの実施も当初は子どもプラン同様に3カ年計画ではあったため、事実上、1年前倒しした形での展開となった。そしてこの中で、「地域子ども教室推進事業」が新規事業として緊急かつ計画的に全国で展開される運びとなるのである。当初は「居場所づくり」という文言が前面に押し出されていたものの、翌年、2005年度には、安全・安心な遊び場の不足や、様々な体験活動の機会の減少には地域の教育力を再生することが喫緊の課題であるとして、子どもの居場所づくり新プランは「地域教育力再生プラン」に統合されるかたちとなり、地域子ども教室も他の事業とともにまとめられ、その主要事業として位置づけられていく。予算規模も生涯学習政策局の新規単独事業としては破格の70億であり、さらに開始初年度においても全国1869の市町村で5,152箇所もの展開となったことから、当初から目玉事業として位置づけられてきたことが分かる。3カ年事業として開始された事業であるが、最終年度となる2006年度には、実に全国8,318箇所で展開されるに至り、着実に地域に浸透していったのである。さて、それまでの新子どもプランや、他の事業と大きく異なっていることは、学校の余裕教室を積極的に活用するよう推進したことであり、これにより全国の学校施設の中に「学校外教育」の機会が存在するという状況が生じることとなる。しかし、活動内容に関しては「スポーツや文化活動等の様々な活動」としながらも、具体的な活動プログラムを国が明示しなかったため、実際の現場では非常に多種多様な活動が見られた。自治体などの事業主体によっては、スポーツや文化活動などの体験的活動プログラムそのものを提供することなく、自由な遊び場として環境を整備するに留まる教室も多数あり、この点を踏まえると、地域子ども教室が一概に社会教育の機会となっていたとは言い切れない現状でもあった。

また、地域教育力再生プランでは、専門性の高い学習の機会をも充実させるため、「週末チャレンジ教室」事業も新子どもプランから継続して実施しており、専門的知識を有する地域住民を活用した学習機会の整備にも努めている。

Ⅲ 第Ⅲ期 放課後子どもプランの策定（2007 年度～）

地域子ども教室推進事業は、当初から 3 カ年の時限事業としてスタートしたわけであるが、市町村から高い評価を受け、継続実施を求める声が多く挙げられたことにより、終了年度となる 2007 年度には、それまでの実践をベースとした継続的事業としての位置づけの強い「放課後子ども教室事業」が新たに展開されることになる。文言としては「地域」が「放課後」に変化しただけではあるが、実は両事業には大きな違いが 3 点あった。1 点目は予算的な理由により、委託事業から補助事業へと切り替えられたことであり、これにより既存の教室の運営方法の見直しが大幅に迫られることとなる。2 点目は活動内容の一つとして、「学習」が明記されるようになり、公的な学習支援の場として位置づけられたことである。その支援者としての学習アドバイザーには、退職した教員 0B に活動が期待されている。そして 3 点目は、放課後子ども教室事業と厚生労働省が所管する放課後児童健全育成事業（一般的には学童保育事業の名称で知られているため、本稿でも以降、学童保育事業で統一する）との関係性が明確に言及され、両事業の一体的あるいは連携した事業展開が図られるようになったことである。

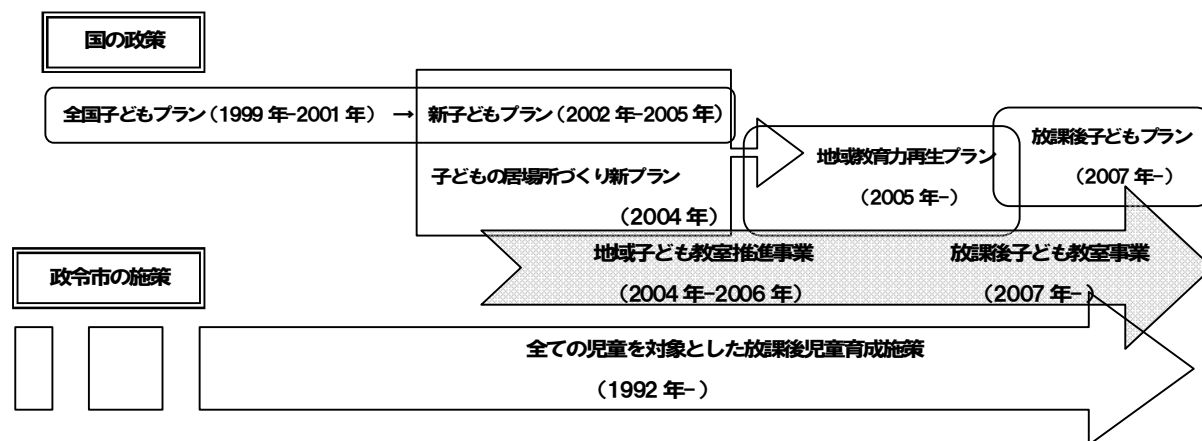
従来の地域子ども教室も学童保育も放課後に子どもが過ごす場という点においては共通していたわけであるが、目的は大きく異なっていた。地域子ども教室は文部科学省所管の事業であり、これまでに論じてきたように完全学校週 5 日制に合わせた放課後・週末等の子どもの活動を支援する学校外教育としての意味合いが強い事業であった。これに対して学童保育事業は、就労などにより保護者が放課後に家庭に不在の留守家庭児を対象とした事業であり、教育より家庭の代替機能が求められる事業であった。所管する省庁も異なる両事業が一体的あるいは連携して実施されることとなった政策的背景には、先進地である政令市での同様の動きや、予算などの問題が挙げられるが、特筆すべきは戦後に開始されたという比較的歴史の長い学童保育を主となるのではなく、基本的に教育委員会が主管部局となって、教育的要素を維持することが重要視された点であるといえるだろう。すなわち、学童保育に吸収されたのではなく、地域子ども教室が形を変え、より複合的な事業となって、今日も継続していると見るほうが適切というわけである。

放課後子どもプランとなり、地域子ども教室も放課後子ども教室となったことで、さまざまな変化が生じたことが明らかとなっているが、それは第 4 章において後述していきたい。さて、国が 2008 年に行った調査では、放課後児童クラブ（いわゆる学童保育クラブ）は全国約 17,600 か所で開設されているのに対し、放課後子ども教室は約 7,800 か所で開設されているようである。放課後子ども教室は、地域子ども教室と同様に地域の実情に委ねているのが現状であるため、開設日数は特に定められていないものの、おおそ年間 120 日以上開設されているようで

あり、地域子ども教室時代の 80 日を考慮すると、地域が積極的に事業の実施に取り組んでいることが察しられる。しかしながら、両事業のあり方を巡っては、「現行どおりで良い」すなわち、別事業として展開していくべきと回答した自治体が 35%であり、対して「両事業の一本化が必要」が 27%、「両事業の補助要件の緩和が必要」が 23%となっており、自治体によって大きく異なっていることが明らかとなっている。今後もその関係性については議論の余地があると言えるだろう。

第 3 節 地域子ども教室推進事業の実践事例

国の政策の流れにおいては、地域子ども教室の前身となる事業として、新子どもプランにおける子ども放課後・週末活動支援事業が挙げられたわけであるが、学校施設の余裕教室を活用して、地域人材をスタッフとして子どもの安全・安心な居場所をつくるという事業内容については、政令市を中心に 1990 年代より展開されてきた「全児童を対象とした放課後児童育成施策（以下、全児童対象事業）」がモデルとなっている。このことは、地域子ども教室推進事業の概要が発表された際、すでに事例としていくつかの全児童対象事業が紹介されたこと^{*15}や、地域子ども教室の初年度実施の 5,152 ヶ所のうち、東京特別区が 190 ヶ所、政令市の構成区が 756 ヶ所であり、既存の全児童対象事業が当初から組み込まれていたことから分かるだろう（図 6 参照）。



（文部科学省の一連の政策に関する資料をもとに筆者が作成）

図 6 地域子ども教室推進事業の展開にいたる政策の推移

さて、大阪市で産声を上げた全児童対象事業はその後、横浜市、名古屋市、福岡市、川崎市などの政令市と、世田谷区、品川区、江戸川区といった東京特別区を中心に急激に広がりを見せたわけであるが、その背景には都市化による都市部特有の共通した問題が存在していた。それは、前述した子どもの安全・安心な遊び場の減少や、地域コミュニティの低下、ゲーム遊びに代表される子どもの遊び

の変化などである。その対策として講じられた全児童対象事業が、同様の事業スタイルとなったのは当然と言えるだろう。同時期に実施が開始されたこともあり、前出の政令市では担当者による連絡会議が直接設置され、各市での情報交換はなされていたが、自治体により実施内容にはそれぞれ大きな特徴がみられている。そこで本節では、まず、地域子ども教室の先駆けとなった自治体のうち、自由な遊び場としての色合いが強い横浜市と、体験活動の実施に力を入れる名古屋市、学童保育事業との一体的な実施にいち早く着手した川崎市、そして地域住民との交流にも重点を置いた東京江戸川区の4つの事業について、その概要を取り上げていく。次に地域子ども教室推進事業の実施により展開が開始となった青森県の4つの自治体の取り組みについて、最後に民間が実施する代表例として（財）日本レクリエーション協会の主催する教室について取り上げ、その特徴を概観していきたい。なお、いずれの事業も筆者が継続的に関わってきたものであるため、調査結果の分析をもとにまとめていきたい。

I 横浜市「はまっ子ふれあいスクール」・「放課後キッズクラブ」

横浜市で展開されている「はまっ子ふれあいスクール事業（以下、「はまっ子」とする）」は大阪市の「いきいき放課後事業」に続き全国では2番目となる全児童対象事業であり、1993年度のモデル校17校からはじまり、2002年度には市内全354校への設置が完了となっている。学校の余裕教室を専用ルームとして使用しているほか、体育館や校庭を遊び場として開放しており、子どもたちは放課後、帰宅することなく、ランドセルを持ったまま「はまっ子」に参加する。所管するのは教育委員会ではなく、子ども青少年局という市長部局であり、そのため学校施設内にありながら、運営は明確に学校と区別され、将棋やオセロといったゲーム類や、竹馬やボールといった軽スポーツ用品などの備品等にいたっても独自に有している。スタッフはチーフパートナーと呼ばれる運営スタッフが1名と、子どもと関わるアシスタントパートナーが数名いるが、前者は多くが退職校長などの教職経験者で占められており、後者は近隣に住む地域住民や保護者というケースが多い。

主たる事業目的としては、放課後の子どもの「遊び場」を整備することを通して、遊びを通じた異年齢間交流を促進させ、子どもの創造性や自主性、社会性を養うこととしており、体験的プログラム等を実施することは比較的少ない。囲碁や将棋などで地域の高齢者を招いたり、イベント等で地域団体と交流したりすることも見られているが、これらは前述のチーフパートナーの方針によるものであり、「はまっ子」によって大きく異なっているというのが実際である。こうした意味においては、子どもの社会教育という意味合いよりも、むしろ児童館的なイメージが強いといえるだろう。このように自由な遊び場としての意味合いが強く、魅力的なプログラムが少なかったこともあり、多くの「はまっ子」では特に高学

年の子どもの参加率が低い傾向にあった。そのため、当初から低学年の子どもの「安易な預け場」となっているのではないかという批判が、学童保育関係者を中心になれてきた。また、「安全・安心」を重視するあまり、活動に制限が生じてしまったり、子どもと関わろうとせずに、ただ「見守る」スタンスのスタッフが見られたりしたことも、一部では疑問視されていた。筆者が継続的に調査を行っていた 3 教室でも積極的に「子どもと関わろうとしない」ように勤めるスタッフの姿が見られている。

横浜市では、地域子ども教室が全国に定着し始めた 2004 年度より、「はまっ子」を順次、新しい全児童対象事業である「放課後キッズクラブ事業（以下、キッズとする）」へと転換する方針を決定した。「キッズ」と「はまっ子」とが大きく異なっている点としては、以下の 4 点にまとめられる。1 点目は障害児や留守家庭児も含めた全児童のための成長・発達段階に応じたプログラムが策定され、これが「遊び場」としての機能に加えて実施されることである。2 点目は実施時間が留守家庭児を主な対象として、これまでの 18 時から 19 時まで延長されることであり、併せて希望者に対しておやつが提供されることである。3 点目は地域での関わりを一層重視し、地域の大人の参加を促進させ、また活動場所についても学校施設内に限定せず、地域全体を視野に入れることである。そして 4 点目がプログラムの検討、事業の検証・評価のため、地域において子育てや青少年育成の活動に関わる人々を構成員とした第三者機関を設置することである。このような「はまっ子」から「キッズ」への事業転換は、「はまっ子」が「子どもの自由な遊び場の提供」を基本としており、実質的に従来の児童館的な役割を担ってきたことに加え、子どものための社会教育を実施するような公民館的な役割、そして留守家庭児のための学童保育的な役割をも担うという、全児童対象事業を通して、関連するいくつかの事業内容の複合化が進められたと解釈できる。空間的にはそれまでの自由な遊び場として活用する余裕教室に加え、体験的活動のための専用ルームも新たに設けられ、予算も大幅に増加された。人的側面に関しても充実され、常勤職員として主任指導員と指導員の 2 名体制となり、それらは教職経験者ではなく、一般公募により選ばれることとなる。行政が主体となるのではなく、委託形式へと変更したことで、財団法人や NPO が参入することとなり、結果、民間色が強まったことも特徴的であろう。

II 名古屋市「トワイライトスクール」

名古屋市では大阪市・横浜市に続き、1996 年度から全児童対象事業である「トワイライトスクール事業（以下、「トワイライト」とする）」を市内の小中学校で順次、展開してきた。2012 年度には、市内 256 校での設置を完了している。「トワイライト」の事業目的は、子どもの異学年交流の進展や地域住民と子どもとの交流により、子どもが社会のルールを見につけ、自分の考えをしっかりと伝えるなど自

主性や創造性、社会性を育てることとされており、大阪市や横浜市と共通しているが、その事業内容を見てみると、子どもの自由遊びだけでなく、地域住民を講師とした体験活動を積極的に実施しており、開始当初から社会教育的要素が強かったことが特徴的である。また、学校の宿題をしたりスタッフに教えてもらったりするといった学びの活動も活動の一環とされている。さらに「環境デーなごや」や「にっぽんど真ん中祭り」など複数の「トワイライト」が参加するイベントを実施し、地域や学校間の交流をも積極的に促進させることを意図しているのもユニークである。名古屋市は、小学校から放課後の部活動が大変盛んな地域のため、4年生以上の子どもの参加は極めて少なく、そのため活動プログラムも読み聞かせや紙芝居、工作活動などの低学年向けのものが多い。筆者が調査した2つの教室では、「一度は体験することに意義がある」という常勤スタッフの方針のもと、子どもは自由に遊んだり学んだりするのではなく、活動に参加することが半ば義務付けられていた。このように放課後の社会教育の機会といった位置づけがなされている「トワイライト」は少なくないようである。他方、運営体制については横浜市など他都市と類似しており、教職経験者や保育士などの専門性を有する常勤スタッフが1名と、複数の地域住民が子どもの活動をサポートするアシスタントとしてかかわっている。ただし、管轄は教育委員会ではなく、すべての「トワイライト」を（財）名古屋市教育スポーツ協会に委託している点は他都市とは異なる点であろう。

横浜市と同様に名古屋市でも2009年度より事業転換が行われており、市内の一部の「トワイライト」は廃止され、名古屋市放課後子どもプランモデル事業へと転換されている。新事業では、「トワイライト」が基盤としながらも、従来のすべての子どもを対象とした「遊び」「学び」「体験」「交流」の場を提供する『基本時間帯登録』と、昼間保護者が家庭にいないことなどにより子育てへの援助を希望する家庭の子どもを対象とした、19時までの延長時間帯まで活動でき、おやつが支給される『選択事業登録』の2つの登録制度が併存する形となっている。前述のように「トワイライト」は当初から社会教育的意味合いが強かったことから、新事業への移行は学童保育的要素を取り入れた変化と言えるだろう。このため、学童保育事業との兼ね合いによる問題が名古屋市でも生じており、実際問題として「トワイライト」の開設による既存の学童保育クラブの閉所といった影響も見られているようである。

Ⅲ 川崎市「わくわくプラザ」

川崎市では2000年度より3年間、1区1ヶ所の合計7ヶ所の小学校において、全児童対象事業である「わくわくプラザ（以下、「わくわく」とする）」のモデル事業を実施した後、2003年度に市内の小学校全校で一斉に実施を開始した。既に川崎市には子どもの居場所づくりや遊びの支援として、市内59か所に児童館的位

置づけの施設「子ども文化センター」が設置されているが、これに加えて全小学校施設に「わくわく」を新たに設置したわけである。事業目的は、「全ての子どもが遊びや地域の人々との関わりを通じて、生きる力や創造性豊かな心、共感する心を育成すること」とされており、自由な活動・遊びが基本となっている。筆者が調査を行った「わくわく」でも、イベント的な活動はみられたものの、積極的に体験活動を実施するという様子ではなかった。利用している子どもは他都市と同様に低学年が多い傾向にあるが、比較的、参加人数が多く、そのため以前には「足の踏み場もない劣悪な環境」として、雑誌に取り上げられることもあった。運営体制に関しては、「わくわく」は前出の子ども文化センターの一事業として位置づけられており、そのため「わくわく」のスタッフリーダーは子ども文化センターの職員が務めている。子ども文化センターの多くは公益法人が管轄しているが、一部にはNPOの参入も見られており、独自色も強まっているようである。

2000年代に急速に展開した全児童対象事業の中でも、川崎市の「わくわく」は全国的に注目された事業であるが、この理由は他都市とは大きく異なり、事業初年度から学童保育事業としても位置付けたことによる。児童福祉法第6条の2第7項に基づく児童健全育成事業としての留守家庭児の健全育成が「わくわく」の目的として掲げられたわけであり、実際、「わくわく」の実施開始に伴って、川崎市内の公設公営型の学童保育クラブ約100か所はすべて閉所されている。すなわち、現在の放課後子どもプランにある放課後子ども教室（地域子ども教室）と学童保育クラブの一体的実施が当初からなされていたわけである。このようにすべての子どもの自由遊びの場と、留守家庭児童の生活の場という二つの側面を有しているため、利用する子どもについても定期的利用児童とそれ以外の児童というように実施要綱において明確に区別されており、前者に対しては出欠の確認や所在の把握、保護者との連絡、おやつを提供がなされている。

IV 東京都江戸川区「すくすくスクール」

政令市の動きについてこれまで概観してきたが、東京特別区においても1995年の世田谷区がBOP（Base Of Playing）事業の展開に着手したのを皮切りに、2000年前後から、品川区や江戸川区、足立区、葛飾区、渋谷区などで急速に広がりを見せた。特筆すべきと思われる点は、開始時期がほぼ一致しているにも関わらず、各区の異なる事業背景を反映してか、事業内容のオリジナリティが高いという点であろう。たとえば品川区の「すまいるスクール事業」では、他自治体ではあまり見られない一斉授業も含めた学習支援が積極的になされており、世田谷区では1999年度から全国に先駆け、学童保育機能を併せ持った新BOP事業へと転換している。

そうした中、江戸川区では地域との関わりを特に重視した独自性の強い全児童対象事業が展開されることとなる。2003年度にモデル校1校の実施から開始され

た「すくすくスクール事業（以下、「すくすく」とする）」である。『地域教育力や学校の施設・人的資産を最大限活用し、学校・家庭・地域が一体となって、児童の創造性・自主性・社会性などを養い、豊かな人格形成を育む「放課後等の第二の学校」である』と事業概要の中で説明されているように、地域教育力の活用に重点が置かれている。他都市においても、地域住民との交流や、地域人材が講師として活動する体験活動の展開に力を入れるケースは多々見られるが、「すくすく」では、子どもを介さない地域住民同士の交流がしばしば見られており、子どもとの交流を義務付けられていない点がユニークであるといえよう。地域の高齢者が趣味の編み物をしながら会話を楽しむ雰囲気にはひかれて、子どもが関わっていくという様子は、公民館や地区センターでの一室を想起させるようであった。また、筆者が調査した別の教室では、地域住民が主体的に子どもの帰宅時間になると「すくすく」に集まり、子どもとともに下校する姿や、校外に畑を借りて子どもとともに農作物を栽培するなどの姿も見られている。このように、地域の実状に応じながら、様々な形で地域住民の運営・活動への積極的な参画がなされており、まさしく地域に根差した事業が展開されているのである。こうした地域重視の姿勢は運営組織にも反映されており、「すくすく」のトップであるマネージャーは、他自治体のように指導員ではなく、町内会の会長など地域の名士が務めている。さらに多数の地域住民からなるサポートグループが構成され、その支援を受けて活動している。所管は教育委員会と子ども家庭部であり、行政関係者も関わっているものの、組織体制は地域を基盤とされており、こうしたことから上述のような地域ごとの特色が見られているようである。

江戸川区も川崎市と同様に、「すくすく」を区内の全小学校に展開させることで、既存の学童保育クラブを閉所させている。これにより待機児童の問題を解消したわけであるが、もともと学童保育を利用していた保護者からは、その運営に保護者が参加しづらくなるのではないかとといった懸念も見られたようである。しかしながら、「すくすく」のスタッフは学童保育クラブの指導員がそのまま留任したケースが多いようであり、筆者の行った調査では現場のスタッフからは大きな混乱等は聞かれなかった。2007年からの放課後子ども教室の展開に際しては、江戸川区の「すくすく」が直接的なモデルの一つとされているようである。

V 青森県「地域子ども教室」

前述したように、学校施設を活用した新しいスタイルの全児童対象が政令市や東京特別区に急速に展開した背景には、安全・安心な活動場所や地域コミュニティの問題が存在していたわけであるが、こうした諸問題は都市部だけの問題ではなかった。実際に子どもをねらった連れ去りやいたずらなど、不審者に関する事件は地方部でも同様に発生している。また、都市化や核家族化が都市部ほど進んでいないと思われた地方においても、過疎化や高齢化などの別要因により地域コ

コミュニティが低下していることも指摘されている。筆者が青森県教育庁の委託を受け、青森県内の4つの自治体で行った調査においても、「顔も名前も知っている大人が近所に一人もいない」と答えた子どもの割合は実に3割を占めることが明らかとなっている。また、ゲーム遊びの問題に関して、ゲーム機の普及率そのものについて見てみると、実は都市部の子どもよりも地方部の子どもの方が保有率は高いというデータもあり、都市部同様に子どもの遊びがゲーム遊び中心となっていることが様々な調査結果から明らかとなっている。こうした地方部の実状もあり、2004年、地域子ども教室が開始されると地方での実施が顕著となっていくのである。地域子ども教室は緩やかな実施形態・実施内容が示された委託形式による運営であったことで、全児童対象事業をすでに展開していた自治体とは異なり、新規に設置された教室においては、自治体によってその実施内容だけでなく実施形態にも非常に大きな違いが見られている。ここでは筆者が年間を通じて継続的に調査を行った4つの自治体の調査結果をもとに概観していきたい。

(1) 青森市「地域子ども教室」

青森県内で最も大きな都市であり、県庁所在地である青森市では、土曜日や日曜日などの休日に学校施設を活用して体験活動を展開する事業が行われた。すべての小学校区ではなく、子ども会などの子どもを対象とした他の活動が展開されている校区において、そうした活動を運営していた地域住民が中心となって行っており、したがって新規の展開というよりもむしろ従来の活動がエンパワーメントされたという感が強い。活動も必ずしも継続性・連続性を帯びてなく、イベント的な内容が多いため、参加する子どもの顔触れは一定ではなく、加えて、希望人数の関係によっては参加ができないこともあったようである。学校施設は活用されているものの、専用ルームがあるというわけではなく、会場として借りているというのが実態と言える。スタッフのリーダー的存在は子ども会の会長や町内会の会長など、地域の活動を中心となって運営していることが多いため、地域行事とのタイアップも積極的に実施されており、保護者や地域住民の参加が多く見られているのも特徴的である。活動の日数は1ヶ月に3回程度のペースで多いとはいえないものの、1回1回の行事に綿密な準備がなされている。市の教育委員会が管轄はしているものの、運営についてはほとんど関与しておらず、地域の自主運営という印象が強い。放課後子どもプランへの移行に伴い、多くの教室が活動を終了したため、2010年現在においては8教室の展開となっている（青森市は平成の市町村合併の際、後述する浪岡町と合併）。

(2) 五所川原市「地域子ども教室」

津軽地区では弘前市に次ぐ規模の自治体である五所川原市では、毎週土曜日に市街地の中心部にある公民館を主な活動の拠点として事業が展開された。小学校区単位ではなく、複数の小学校区に1ヵ所という割合であり、子どもは活動場所

に自家用車で通うという様子であったため、都市部のような「自分の住む地域の教室」というニュアンスは必ずしも当てはまらないと思われた。参加する子どもは活動前に申し込んだ後、抽選で選ばれた子どものみであり、したがってメンバーは年間を通して一定である。事業は子どもの活動を支援するNPO団体と地域の体育協会、そして地域の料理団体が週ごとに担当するように決められており、活動も1週目が体験活動、2週目がスポーツ活動、3週目が体験活動、4週目が料理というようにパターン化されていた。場所が公民館であることも併せて考えると、公民館の新規事業の一つという感が子どもにとっては強かったようである。2010年現在においては、展開を終了しており、市内には学童保育クラブがあるのみとなっている。

(3) 旧浪岡町「子ども体験クラブ」

りんご栽培など農業が基幹産業であり、農村部が占める割合の多い浪岡町（市町村合併により、2010年現在は青森市の一部となっている）では、学校施設を利用し、県内では珍しく週末だけでなく、週に3日程度、放課後にも地域子ども教室が実施されている。そうした点においては全児童対象事業に類似しており、文部科学省の提示した地域子ども教室のモデルに順じているといえよう。対象者も当該校に通うすべての子どもとなっており、抽選がなされることも基本的になく、誰もが希望する日に参加できるようになっている。主な活動内容は体験活動であり、保護者や地域住民が講師となって、スポーツ活動や文化活動など多種多様な活動を実施しているが、他方で子どもの自由な遊びが行われることはほとんどない。また、自治体内で展開している4つの地域子ども教室の合同企画をほぼ毎月実施しており、複数の学校の子どもたちが活動を通じて交流している。平成の大合併において、浪岡町は青森市と合併しているが、2010年現在においても放課後子ども教室として継続しているようである。

(4) 深浦町「レッツ！ふかうら教室」

日本海に面し、漁業と観光が基幹産業の街である深浦町では、地域の社会教育施設において月曜日から土曜日まで地域子ども教室を実施している。しかしながら、その参加する子どものメンバーは一定であり、事業内容も体験活動が主ではなく、子どもの自由な活動の場の提供となっている。加えて、実施場所はもともと学童保育クラブであった場所であり、指導員も学童保育クラブの元指導員、さらにおやつの提供や生活指導も行われていることなどを考えると、実際は学童保育クラブの代替であったといえよう。この点については、筆者が町の教育委員会担当者にインタビュー調査を実施した際も同様の回答を得ている。こうした背景には町の財政難があるようであり、学童保育クラブの運営費に困窮した結果、放課後の子どもの居場所づくりとして、申請し事業の継続を図ったようである。そのため、地域子ども教室としての事業委託を受けてからは、週末に体験活動を行

い、地域行事に参加するようになったなどの変化も見られているようである。2010年現在においても、町内3か所で放課後子ども教室を実施している。

青森県では、地域子ども教室の開始初年度となる2004年度から、県内各地での展開を推進してきた。新規開設数は東北で最も多く、指導員の研修やプログラムの共有化にも熱心であった。本稿では4つの自治体の事例を取り上げたが、同一県内のケースでありながら、その展開に関しては形態だけでなく内容においても大きな違いが見られることが分かるだろう。それは、実施背景となる各自治体の抱える問題が多様であることに起因していると考えられる。従来の事業を財政面等から支援するためなのか、新たに活動の機会を創設するためなのか。それにより、従来の活動をベースとした事業と全児童対象事業に近い事業といった、2つに大別できるのではないかと考えられる。この点については、繰り返しとなるが、文部科学省による事業説明においては、地域の実状に応じた展開が基本ではあるものの、学校施設の活用と放課後の実施、そして地域との関わりを特徴とし、子どもが様々な体験をすることができる居場所を作り出すというのが本来の趣旨であった。こうしてみるとその全ての要因を満たす自治体はほとんどなく、まさに地域のニーズや事業背景に即した独自性の強い教室が地方部においては展開されていたことが分かる（青森県の実状は青森県特有のものではなく、地方部においては共通する傾向にあることが文部科学省の実態調査で明らかとなっている）。同時に、事業概要に共通点の多い全児童対象事業に代表される都市部での展開とは一線を画していたということも分かるだろう。

VI （財）日本レクリエーション協会「あそびの城」

さて、これまでは教育委員会や市役所などの行政が主導して展開する事例を取り上げてきた。地域に子どもの活動場所を作り出すという趣旨からすると、地域が主体となるのは当然のことと考えられるが、実際はNPOなどの民間で取り組む事例も割合としては低いものの、いくつか見られている。国は実施当初、自治体を事業の主なターゲットとしていたようだが、初年度の展開想定数の8000か所に対して、実際は5000か所と大きく下回っていたことから、NPOなどに対しても積極的にアプローチするようになったという経緯があるようである。これに対して名乗りを上げたのは全国展開する子ども会連合会やボーイスカウト連盟などであった。こうした団体はもとより各地域に既存の活動拠点と人材を有しており、実施が比較的容易であったからと考えられる。本稿ではそうした自治体主体以外の事例として、筆者が継続的に調査・運営に関わってきた（財）日本レクリエーション協会による「あそびの城事業（以下「あそびの城」とする）」について、概観していく。

「あそびの城」は、日本レクリエーション協会に加盟する地域のレクリエーシ

ョン協会や関連団体が中心となって、事業開始初年度となる 2004 年度に全国 133 箇所で開催され、終了年度の 2006 年度には 167 箇所で開催された。箇所数としては、この数字を下回る県も多くあることを考えると、少なくない数となっている。活動内容は自然体験や軽スポーツなどのレクリエーション活動が主であるが、スタッフの多くがレクリエーションに関する資格を有していることから、外部の講師を招くというよりは、自らが計画・運営するというケースが多いようである。ただし、スタッフは基本的に地域住民から構成されているようであり、そのため町内会や老人会などとタイアップされた取り組みも少なくない。これに関して、日本レクリエーション協会では、事業を通じた地域の様々な団体とのネットワークづくりの推進にも重点をおいているようであった。活動回数については、年間 30 回から 50 回程度の教室が大半であり、活動場所については学校施設を利用する割合と、公民館などの社会教育施設を利用する割合は同程度であり、地域の実状に対応した展開がなされている。ただし、居場所空間として整備するのではなく、一時的に間借りしているのが実状であり、そういった意味においてはイベントの範疇を超えるものではないと言える。主体となる地域のレクリエーション協会の活動エリアは複数の学校区にまたがっていることが多く、そのため参加する子どもたちの学校も同一ではない。また、自治体で開催される地域子ども教室と重複したエリアも存在しており、子どもの立場から見ると、参加する場を選択することができるようになったということは、行政主導でない地域子ども教室である「あそびの城」の展開による良さであるといえよう。日本レクリエーション協会では 2009 年度より、協会の主催する「あそびの城」の推進とともに、放課後子ども教室のエンパワーメントに本格的に着手しており、レクリエーションの有資格者を子ども教室に派遣したり、遊びに関する講習会を開催したりしている。前述のように小学校などに専用スペースを持っていないがゆえに、ソフト面での充実をはかったものであると考えられる。こうした点も行政主導の教室には見られない特徴であるといえよう。

以上、いくつかの事例を概観したわけであるが、地域子ども教室推進事業といっても、その内実は実に様々であり、事業の実施形態や実施内容に共通性を見出し、事業の定義を行うことは非常に困難であることが分かるだろう。しかしながら、全国画一的でないこの多様性こそが、地域の実状に合わせた展開を可能としたわけであり、短期間での普及につながったとも解釈することができる。地域の力を結集して、地域に子どもの安全・安心な居場所をつくり出すというプランの目的・方針に沿った事業であったわけである。

第 4 節 放課後子ども教室事業の実施状況

前述のように地域子ども教室推進事業は、2007 年度からそれまでの実践をベー

スとした継続的事業としての位置づけの強い「放課後子ども教室事業」へと移行され、2011 年現在にいたっても、全国で展開されているわけである。本節では最後にそうした事業の現状について、概観していきたい。

放課後子ども教室は移行当初の 2007 年度は 6,201 箇所の実施数であったが、その後 2008 年度には 7,736 箇所、2009 年度に 8,610 箇所、2010 年度は 9,197 箇所と順調に右肩上がりに増加し続け、2011 年度では 9,733 箇所と 10,000 箇所に迫る勢いを見せている。前身となる地域子ども教室は終了年度となる 2006 年度、8,318 箇所の展開であったことを考えると、教室の数自体については、2009 年度よりようやく増加に転じたと解釈することも可能であるが、これには前述のように委託事業から補助事業へと切り替えが大きく関係しており、たとえ国の全額負担でなくとも、事業の展開を望む声が各自治体では少なくないという結果の表れであるとも言えるだろう。こうした教室のうち、文部科学省が推進している小学校施設での実施率は 70%前後を推移しており、未だ十分に高いとはいえないものの、この結果も地域の実情に合わせた展開が可能である放課後子ども教室ならではの特徴とも言える。

表 3 小学校数に対する「放課後子ども教室」の実施率（2011 年度）

北海道	13.1%	愛知県	44.3%	宮崎県	32.5%
青森県	32.3%	三重県	16.4%	鹿児島県	9.2%
岩手県	35.3%	滋賀県	35.1%	沖縄県	81.1%
宮城県	18.8%	京都府	38.4%	札幌市	84.1%
秋田県	51.2%	大阪府	91.3%	仙台市	99.2%
山形県	40.6%	兵庫県	42.1%	さいたま市	68.6%
福島県	38.7%	奈良県	33.8%	千葉市	97.5%
茨城県	49.7%	和歌山県	87.0%	横浜市	103.2%
栃木県	44.0%	鳥取県	77.2%	川崎市	152.2%
群馬県	24.0%	島根県	69.5%	相模原市	8.3%
埼玉県	46.2%	岡山県	49.4%	新潟市	45.1%
千葉県	27.3%	広島県	44.8%	静岡市	10.6%
東京都	84.7%	山口県	70.6%	浜松市	0.0%
神奈川県	39.9%	徳島県	26.4%	名古屋市	105.3%
新潟県	19.0%	香川県	30.8%	京都市	198.9%
富山県	115.7%	愛媛県	17.1%	大阪市	99.7%
石川県	69.9%	高知県	80.1%	堺市	68.1%
福井県	82.1%	福岡県	14.2%	神戸市	81.3%
山梨県	26.2%	佐賀県	78.9%	岡山市	44.0%
長野県	23.4%	長崎県	80.8%	広島市	0.0%
岐阜県	31.1%	熊本県	23.6%	北九州市	197.7%
静岡県	38.7%	大分県	69.0%	福岡市	95.9%

（文部科学省資料をもとに筆者が作成）

※網かけは 80%以上の実施率となっている都道府県や政令市

2011 年度の実施に関して自治体別に見てみると、都道府県の平均では 45.1%となっているが、自治体によって大きな差があるというのが現状である（表 3 参照）。例えば富山県では 115.7%（一つの小学校区で複数の教室を実施しているため 100%を超えている）と非常に高い割合となっている一方で、鹿児島県はわずか 9.2%に留まっているのである。過半数の小学校区以上で実施しているのは、秋田県（51.2%）、東京都（84.7%）、富山県（115.7%）、石川県（69.9%）、福井県（82.1%）、大阪府（91.3%）、和歌山県（87.0%）、鳥取県（77.2%）、島根県（69.5%）、山口県（70.6%）、高知県（80.1%）、佐賀県（78.9%）、長崎県（80.8%）、大分県（69.0%）、そして沖縄県（81.1%）であり、東北、関東、中部、近畿、中国、四国、九州・沖縄地方と各地域に及んでいることが分かる。つまり、都市部に多いや地方に多いといった明確な特徴はこの結果からは見出すことができないのである。また、児童館などの類似の施設の設置数や子ども会の登録数などといった観点で分析してみても、共通する点は見出せず、放課後子ども教室の実施数が多い自治体の傾向はつかむことができなかった。

次に政令市別の結果を見てみよう。政令市の結果では、前述の全児童対象事業を展開してきた自治体で非常に高い実施率となっていることが明らかとなった。詳しく見ると、全国に先駆けて事業に着手してきた大阪市は 99.7%、横浜市が 103.2%、川崎市が 152.2%、名古屋市が 105.3%となっており、いずれの自治体もほぼ全ての小学校区で完了しているという状態となっている。放課後子ども教室の前身となる地域子ども教室が全児童対象事業をモデルとしていたことを踏まえれば、当然の結果と言えるわけであるが、例えば大阪市でいえば、1991 年の実施から実に 20 年以上も続けて実施されていることから、事業に対するニーズの高さが伺えるのではないだろうか。また、その他の政令指定都市においても、軒並み高い割合となっており、指定都市平均では実に 91.1%となっている。他方、50%未満であるのは相模原市（8.3%）、新潟市（45.1%）、静岡市（10.6%）、浜松市（0.0%）、岡山市（44.0%）、広島市（0.0%）であり、全ての自治体が平成の大合併後に指定都市となった自治体であることが分かる。こうした結果から、安全・安心な遊び場・居場所づくりや地域教育力の向上など、現代的な社会問題を反映したニーズが強く求められる都市部においては、特に放課後子ども教室が実施される割合が高い傾向にあると言えるだろう。

このように、前身となる地域子ども教室の事業開始から 7 年、全児童対象事業の展開開始からは 20 年が経過した現在においても、地域に関わらず、全国各地で放課後子ども教室は実施箇所数を増やしており、このことから子どもや家庭、地域、さらには学校など多様な人々が事業を望んでいることが分かる。しかしながら今日においては、そうした人々のニーズが子どもの豊かな体験だけでなく、残念ながら保護者のニーズに基づく預け場としての利用や、「学習」の機会としての利用（放課後子ども教室に移行してからは、その目的の一つとされたことから仕方がないと言えるが）であることも現場を見る限りでは否めない。前述のよう

に自治体に合わせた展開が可能であるという事業の柔軟さに起因する問題ではあるが、事業内容の複合化が進行している現在に至っては、子どもの社会教育を根幹としながら、児童館的機能や学童保育的機能、さらには学習の場としての機能を充実させていくという考え方が重要であることを認識し、元々の事業の目的である子どもの体験活動の充実という意義を見失わないことが大切であろう。このことについては、第4章以降で詳しく論じていきたい。

戦後に開始された学童保育事業、その後順次整備されていった児童館や児童遊園、公民館、コミュニティセンターなどとは異なり、本研究で対象として扱っている放課後子ども教室は歴史が大変浅い事業である。しかしながら、現代的諸問題に対応して策定された実施形態やシステムは現代社会に適応した文字通り新しいタイプの子どもの社会教育であり、今後、他の施設や事業のように地域に定着しうるものであると筆者は考えている。次章ではそうした子ども教室が子どもにどのような影響を与え、教育的意義があると言えるのか。調査をもとに明らかにしていきたい。

*1 例えば2009年度の『文部科学白書』など。

*2 門脇厚司『子どもの社会力』岩波新書、1999年、177頁。

*3 讃岐幸治「地域の教育力」伊藤俊夫編『豊かな体験が青少年を育てる』全日本社会教育連合会、2002年、124頁。

*4 溝口謙三「地域社会と教育」細谷俊夫・奥田真丈・河野重男・今野喜清編『新教育学大事典』第5巻、1990年、128頁。

*5 松原治郎・鐘ヶ江晴彦『地域と教育』第一法規出版、1981年、45頁。

*6 門脇厚司「地域の教育力が育てる子どもの社会力」『社会教育』671号、2002年、10頁。

*7 松原治郎・鐘ヶ江晴彦『地域と教育』第一法規出版、1981年、45頁。

*8 門脇厚司「地域の教育力が育てる子どもの社会力」『社会教育』671号、2002年、10頁。

*9 仙田満『子どものあそび環境』筑摩書房、1984年、145頁。

*10 神奈川県教育委員会『「かながわの教育」教育に関する学校関係者向け意識調査 調査報告書』2006年。

*11 吉川はる奈・塚田梢「子どもの放課後の生活調査に関する研究」『埼玉大学教育実践総合センター紀要』第7号、2008年、267頁。

*12 小石寛文編『児童期の人間関係』培風館、1995年、123頁。

*13 仙田満『あそび環境のデザイン』鹿島出版会、1987年、5頁。

*14 文部科学省『教育委員会月報』648号、2003年、13頁。

*15 例えば、文部科学省『教育委員会月報』656号、2004年の中では、5つの事例を取り上げる中で、事例1として大阪市、事例2として名古屋市、事例3として東京品川区、事例4として東京世田谷区が紹介されており、全児童対象事業がモデル事業であることがうかがえる。