

## 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

地域子ども教室が児童館や公民館など従来の事業と一線を画した新規事業として、一定の成果を上げることとなった最大のポイントは第2章で論じたように、学校施設という子どもにとって最も身近な施設を居場所として整備したことであると筆者は考えている。だが、その反面、地域子ども教室の直面する課題も学校施設で展開していることに起因している。本章ではそうした課題について、調査から浮かび上がってきた現場的課題と、政策的な視点からの事業の目的・内容に起因する学童保育事業との関係性という本質的課題との2つに大別しながら、論じていきたい。なお、地域（放課後）子ども教室は学校施設での実施を推進しているが、公民館など社会教育施設での展開もなされているのが実情である。しかしながら、ここで論じる2点はそうした学校施設外での展開においても指摘される可能性が高い課題であると思われることを記しておく。

### 第1節 現場的課題 ～学校施設での展開に着目して～

これまでも論じてきたように、地域子ども教室は自治体によって非常に多様な展開のなされた事業とであるため、すべての自治体に共通する課題を見出すことは困難である。ここでは筆者が継続的に調査を実施してきた横浜市と名古屋市、そして青森県内4つの自治体で調査を行った結果をもとに、論じていきたい。

#### I 安全の管理と居場所感とのバランス

「管理」とは物事の状態を掌握し好ましい状況を保つことであり、しばしば管理的空間の代表例として、学校が挙げられる。人間として未熟な子どもの安全を確保した上で、全ての子どもに知識の伝授や教育プログラムを実践することは、子ども一人ひとりが常に自由な状態では不可能であるからであり、様々な場面で「管理」することが求められるからである。対して、ありのままの自分でいられる「居場所」に求められるのは、自由度の高さであり、むしろ「管理」とは相反するものである。管理的空間としての感が強かった学校が、「居場所」として注目される契機となったのは、1992年の文部省研究協力者会議による「登校拒否問題について」の報告であった。この中で「学校も心の居場所となるように」という視点がわざわざ明記されたのは、当時社会問題と化していたいじめや不登校といった学校問題が背景にある。これにより学校では、管理する中でも子ども一人ひとりが居場所感を有するような環境をつくることが求められるようになり、そのバランスが重要視されるのである。そして放課後の居場所・活動場所とされる地域子ども教室には、こうしたバランスが学校以上に求められることとなるのである。

る。

### (1) 安全・安心のための「管理」の方法

学び空間を遊び空間として整備することについては、いずれの自治体においても事業開始当初から、床をカーペット敷きにしたり、エアコンなどの空調機器を設置したりするなど、環境整備が進められてきた。横浜市では施設外に防犯カメラを設置したり、警備システムを導入したりするなど、防犯対策にも力を入れている。しかしながら、2003年、川崎市の「わくわくプラザ」で子どもが転落という大事故が発生する。同年に発行された雑誌 AERA の特集においても、「参加する子どもが非常に多く、足の踏み場もない。スタッフの目が行きとどいていないのではないか」という指摘もなされており、事故の発生はそうした安全管理対策の見直しを求めるだけでなく、事業のあり方そのものに対しても疑問視される契機となる。すなわち、これはもともと40名の学びの場として想定されている学校の余裕教室で、不特定多数の子どもが遊んだり活動したりすることは安全管理上、問題があるのではないかという根本的な疑問なのであった。決められた子どものみが参加できる学童保育事業とは異なり、希望するすべての子どもが活動できるというのは、地域子ども教室に限らず、児童館や公民館など既存の社会教育施設にも当てはまることではある。だが、こうした施設は独立した空間であるということだけでなく、子どもが積極的に出向かなければいけない環境でもあり、イベント等特別な場合を除いては収容人数のキャパシティを超えるということはほとんどあり得ない。対して、地域子ども教室はその身近さがポイントということだけあって、子どもにとっては従来の事業よりも参加が多い傾向にある。現実的ではないとしても、事業のシステム上は、40名定員の普通教室に学校に在籍するすべての子どもが活動することが想定されうるべきなのである。川崎市の事故はこのことが十分に想定されていなかったと言えるのではないだろうか。設備や備品の管理だけでなく、危険を排除するために子どもの動きを管理することも求められるわけである。

また、安全管理においては、環境整備といった空間的な問題だけでなく、活動のルールの周知徹底や、場合によってはスタッフによる指導も重要となってくる。特に学校施設を活用するがゆえの問題が現場では生じているようである。これについて筆者が横浜市と名古屋市で4名の学校長に対してインタビュー調査を行った際、以下のような問題点が指摘されている。

なんと言っても安全面の配慮が問題ですよ。放課後といっても子どもたちにとっては同じ学校施設内ですから、「トワイライト」の活動時間であっても、つい自分の教室に行ってしまう子がでてきてしまいますよね。子どもたちにとっては“同じ学校”という意識がありますから、どのように分けて考えさせていくかは大きな課題でしょうね。

施設面の問題が取り上げられます。どうしても学校の物品と「はまっ子」との物品の区別はつけられないので、物品の管理が大変になってしまうこともあります。本当は「はまっ子」の物としてすべて準備し、充実した方が良いと思います。道具の使い分けについて子どもたちに教えるのにも時間がかかりますから。

「校内を走り回っていけない」などのルールを徹底できていない場合が見られます。学校の時間と「はまっ子」の時間との区別がつかないようで、普段の学校の時間でも校内の決まりを守れていない子どもも出てきているようです。

これまで実施されてきた地域住民を対象とした学校施設の開放における第一の課題としても、学校の開放部分と非開放部分の範囲、設備の管理等管理責任を明確にすることが指摘されてきた\*1。上記の結果は、在籍校の子どもを対象とした学校施設の開放である地域子ども教室においても、同様の課題が指摘されることが明らかとなったことを示している。それは、学年による授業時数の違いから、高学年の子どもが学習する午後の授業中であっても、すでに放課後となった低学年の子どもが同じ学校内で地域子ども教室の活動に参加しているという状況が生じてしまうためである。すなわち、同じ子どもであっても、地域子ども教室に参加している状況においては、「解放利用」の地域住民と同じ位置づけなのであり、子どもとの関係性において、学校は施設の一部提供をしているにすぎないわけである。そこで、多くの自治体では開放部分と非開放部分の範囲を明確にし、地域子ども教室の活動エリア外で子どもが活動することを防ぐため、シャッターなどで区画を設定しているのが現状なのである。行政側においても所管する部局が教育委員会ではない場合が多く、予算も学校教育とは明確に線引きされている。このように管理・運営体制において、学校とは異なっているわけであるが、利用者である子どもにとっては「同じ学校」という意識であり、地域子ども教室への参加は学校の延長という子どもも少なくない。上記のような学校の指摘する問題はこのような子どもの意識に起因するものであるが、スタッフも学校教職員も目が届いていない場面において、どのように管理していくのかは重大な課題であろう。

さらに子どもの活動中以外においても次のような問題が学校長からは指摘されている。

はっきり言って、「はまっ子」の危機管理は手薄だと思います。学校では来校者に名札をつけてもらったりしていますが、「はまっ子」ではお迎えの保護者などで遅くまで不特定多数の大人が学校に入ってくるでしょう。しかし、そうした人たちに対してスタッフが少ないので十分にカバーしき

れていないみたいですよ。何かあった際に非常に心もとない。現在は学校と「はまっ子」とが協力して意識を高めていますが、具体的な対応が必要だと強く感じます。

交通事故と変質者について本当に心配です。学校後すぐに帰宅するのであればまだ日も明るいですが、冬など日没が早い季節でも、お迎えのない時間帯だと子どもたちが自分たちだけで日が落ちたところに帰宅することになるので、その帰り道で交通事故や変質者にあわないかがとても心配ですよ。

非常災害の際の対応についてですね。大地震などの災害が起こった際に、決まりでは地域子ども教室の子どもたちはスタッフの指示で避難することになっていますが、実際に起きた時どうなるのかとても心配です。

活動後の帰宅時、非常時など様々な場面において、学校施設の管理面や子どもの安全管理に関して、不安や問題が生じてしまっているようである。特に近年、子どもを対象とした連れ去りやいたずらなどの犯罪が頻発していることから、学校現場からは早急に安全対策を講じることが求められているようであった。地域子ども教室の全国展開にあたっては、独自の安全管理マニュアルが作成され、これらに対する様々な安全対策は講じられている。また、管理責任者を対象とした研修も実施されてはいるようである。しかしながら、「安全管理対策が十分なされている学校施設で実施している」という意識が高いスタッフは少なくないようであり、同時にそうしたスタッフの多くが専門性の高くない地域住民であるということも明らかとなっている。後述するが、筆者は安全面に関するスタッフの研修制度の整備は必要不可欠であると考えている。しかしながら、研修や、従来実施されてきた管理区分の明確化や、保障・保険制度の整備、管理運営体制の構築といったシステム的な改善だけでは十分とはいえない。さらなる子どもの安全・安心を確保するためには、一定程度の管理的な側面を強めることも現実的には必要なのであり、これにはスタッフの数を増やすことが何より効果的であると筆者は考えている。大人の目を増やし、子どもに声かけをする機会が増えることで、事故や災害への未然の防止や発生時のスムーズな対応につながるだけでなく、不審者対応など様々なケースにも柔軟に対応できると考えられ、総じて子どもが安全・安心に活動できる環境となるのである。

## （２）居場所と感じる空間づくり

「居場所」という今日においては日常的な用語が使われ始めたのは 1980 年代後半であり、その背景には不登校（当時の登校拒否）やいじめ、そしてそれらを苦にした子どもの自殺が問題視されたことにある。当初は非行や不登校など問題を

抱えた一部の子どもの居場所について論じられることが多く、心理学的見地から見た学校・学級内での居場所づくりやフリースクールが主たるテーマであった。1990年代から2000年代に入ると、全ての子ども、あるいは大人の居場所についても論じられるようになり、そうした流れにおいて家庭、学校以外の第三の居場所としての地域における居場所の候補として、地域子ども教室が居場所空間として論じられるようになるのである。さて、そもそも「居場所」とは、単に物理的な空間を指しているわけではない。例えば増山均は「居場所」について、「安心感と解放感が得られ、居心地のよさを感じられる心のよりどころ、子どもたち自身が存在感や期待感を持つところ、そこで生きていること・活動していることへの価値観と充実感をかみしめることのできる場所」と3つの要素を指摘している。また、萩原建次郎や田中治彦らの論によれば、「居場所」は「子どもが他者との相互行為の中で、無条件に承認され、自己を安心して表出できるような空間」であり、吉本均・深澤悦子も「安心と信頼に満ちた庇護空間であり、相互作用のなかで自分の存在証明・存在感を実感する場所」と定義している。このように様々な居場所論に共通することは、「居場所」とは、安心感や開放感、存在感といった肯定的な感情を伴う物理的な空間であるということである。これに関して、さらに佐々木英和は「居場所は必ずしも物理的空間を意味するものではなく、むしろ心情的に安心できる空間という意味合いのほうが強い」として、一例として仮想的空間、すなわちインターネットに代表される情報空間でさえも居場所となりうることを論じている。子どもの多くが子ども部屋という占有空間を持っているにもかかわらず、「居場所がない」と感じる子どもが少なくないという現状を踏まえると、今日においては、物理的空間の重要性は低いと考えられるのかもしれない。

さて、このような居場所感を子どもが感じるためには、他者との豊かな関わりが特に重要になる。人は他者との関わりの中で、自分の存在や位置を確認していくものであり、自分と他者がお互いに認め合い・受け容れることで安心感や存在感を持つようになるからである。ありのままの自分を出すことで、無視されたり否定されたり、取り残されたりしないだろうかという不安になるような雰囲気の中では、子どもは居場所と感ずることは難しくなってきたであろう。田中治彦はそうした関わりの中での居場所の構想においては、3つのポイントがあると論じている。第1は、他者との関わりを創り出し、つなげ、発展させる「ユースワーカー」的な指導者についてであり、そうした指導者には関わりを創り出す技術と感受性、そして勇気を備えることが必要であるとしている。第2は居場所空間のデザインについてである。施設や設備をどのように整備するとすべての子どもが居場所と感ずるのかは難しい問題であると指摘しながらも、子どもの参画が重要であるとも論じている。第3は、子どもの参画を促すためには、施設の管理者が権威的や官僚的でないことが重要であるとし、行政機構による事業運営に疑問を呈している。田中の論における第1、第3のポイントについては人的な問題であるため、後述することとし、ここでは居場所空間のデザインについて検討し

ていきたい。

地域子ども教室を子どもが居場所と感ずるような放課後の遊び・活動の場とするためには、具体的にどのように施設・設備を整えればよいのだろうか。これに関して、伊藤学や萩原建次郎は、子どもの居場所となる空間デザインは使用方法が厳しく規定され、管理のまなざしが行き届き、そうした意識が空間に浸透しているのではなく、雑然とした雰囲気子どもに対して安心して身体＝自己を広げることができる余地があることが大切であると論じている\*2。つまり「管理」とは対極的に位置する空間であることが重要なのであり、したがって本来、学習の場であり基本的には管理された空間である学校の教室を活用することは、自由な活動の場としての居場所づくりという観点において、必ずしも適切ではないと考えられるわけである。そうした根本的な問題がある上で、各自治体ではできるだけ管理された空間を子どもが意識しないための工夫も見られている。例えば横浜市の「はまっ子」の専用ルームは、カーペットがひかれ、床には無造作に広げられた様々な玩具、丸いテーブルには子どものお絵かき用具がちらかり、棚にはマンガが並べられているといった、雑然とした空間となっている。部屋一面には壁面アートが飾られ、カラフルで楽しい雰囲気を演出しているわけである。また、青森県の事例では、あえて普通教室を整備するのではなく、ランチルームやコミュニティルームを居場所として整備することで、学校という意識を和らげられるよう配慮している。いずれの自治体においても、専用ルームという空間を確保するだけでなく、子どもの豊かな関わりが生じるよう、具体的な対策を講じているわけである。

だが、そうした物理的な対策では意味がなく、学校施設を子どもの放課後の居場所として整備すること自体に問題があるという指摘も見られている。現代の子どもにとって、学校は他者との競争の場や大人からの評価の場であり、日々、学校からのストレスや圧力を子どもは受けているのであって、学校は子どもの自由な遊びの場所としては不適當であるというのである。また、学校教育活動中に嫌なことがあったとしても、放課後にそのまま同じ施設内で活動するため、ストレスを発散できず、溜め込むことにつながるのではないかという懸念も見られている。筆者が世田谷区の公設公営の学童保育クラブにおいて調査を行った際も、次のような話が指導員から聞かれている。

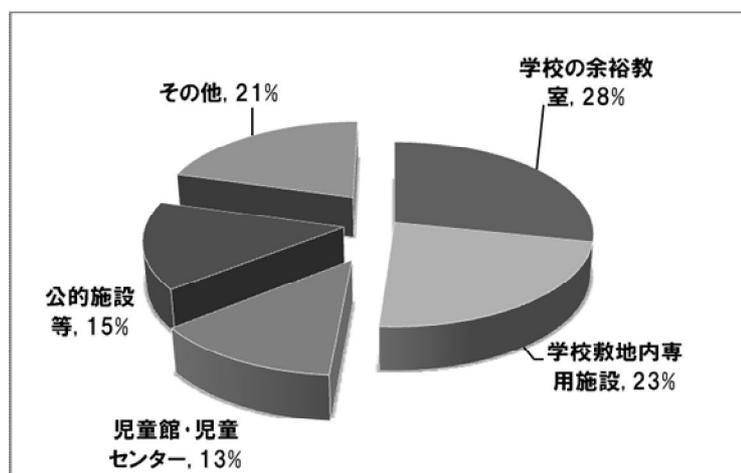
新BOPになると学校の中で学童をやることになるのよ。できると思う？  
今の子どもはね、学校でいろんなストレスを感じてるの。勉強もそうだし、人間関係もそうだし。そんないろんなプレッシャーを背負って、学校からそのまま学童に来て、学校のストレスを引きずって、気持ちの切り替えができるわけじゃない。学童の良さっていうのはね、外にあることなのよ。分かる？学校から学童に帰る途中にいろんなところで道草しながら、ぶらぶら帰ってきて、そういうところで子どもはストレスを発散するの。

また、別の指導員も新BOPと学童クラブとを比較して次のように話す。

今でも、世田谷の場合は学校の中にある学童と、学校の外にある学童があるんですよ。学校の中っていっても、教室の中じゃなくて、学校の敷地内にあるんですけどね。ここみたいにね。でね、学校内にある学童クラブの子どもたちは、時間（帰りの時間）になるとすぐに帰るでしょ。でもね、うちみたいに学校の外にある学童だと、子どもたちは全然帰りたがらないのよ。

この学童保育クラブは翌年に世田谷区的全児童対象事業である「新BOP」へと統合される予定であり、それにあたっての懸念として指摘されたことであった。調査対象となった指導員は世田谷区の職員であり、数年間、学童保育事業に関わっていたようであるが、「学校が子どもにとってストレスとなっている」という指摘は、公設か民設かを問わず、学校外施設で展開する多くの学童保育クラブの関

係者から挙げられているものである。ただし、既存の学童保育クラブ（放課後子ども教室との一体的な実施ではない独立して運営されているタイプ）のおよそ半数は未だ学校施設内で展開されていることを考えると（図42参照）、こうした批判が一部に過ぎないことも記しておきたい。いずれにしても、いじめや不登校などの今日の教育問題や受験戦争の過熱化を考えれば、現代の子どもの中には学校のプレッシャーを感じる子どもが少なくないことは考えられうることである。特に不登校状態の子どもにとっては、学校内に地域子ども教室があることで、通所を妨げる一番の要因となってしまうことは問題であろう。すなわち、学校施設を活用することで、一部の子どもが参加を拒絶する危険性につながりうることを認識することは大変重要なのである。その上で、学校にありながら学校を感じさせすぎない空間デザインが今後も求められるわけであり、それには田中が指摘するように子どもの参画という視点を取り入れることが必要であると言えるだろう。



（出典：厚生労働省「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況報告書」2011年）

図42 学童保育クラブの設置場所（2011年度）

プレッシャーを感じる子どもが少なくないことは考えられうることである。特に不登校状態の子どもにとっては、学校内に地域子ども教室があることで、通所を妨げる一番の要因となってしまうことは問題であろう。すなわち、学校施設を活用することで、一部の子どもが参加を拒絶する危険性につながりうることを認識することは大変重要なのである。その上で、学校にありながら学校を感じさせすぎない空間デザインが今後も求められるわけであり、それには田中が指摘するように子どもの参画という視点を取り入れることが必要であると言えるだろう。

本来、「安全・安心な居場所」とは主体となる子どもが自ら見出し、そして創り

出す性質のものであったはずである。今日においては、そうした居場所を大人が整備することが求められているわけであるが、管理的空間の感が強い学校施設を居場所として整備することは上述のように大変困難なことであると思われる。安全・安心のための管理された空間と、居場所感を有するための雑然とした空間とは同一ではなく、対極に位置するものである。そうした中で、両者のバランスを取りながら、子どもの「安全・安心な居場所」を創り出すことは、学童保育事業との一体的な実施が明言された放課後子ども教室においては、これまで以上に大きな課題となるものなのである。

## II 学校囲い込み現象

子どもの生活が多忙化する1980年代以前、子どもが自由に過ごすことのできた居場所は、地域社会における遊び場であった<sup>\*3</sup>。地域の公園や空き地、道路を自由に遊びまわることによって、子どもは地域社会を知り、地域社会との関わりを深めたのである。生活の基盤である家庭、学びの場である学校とともに、放課後や休日に過ごす地域は子どもにとって身近な場であった。しかしながら、これまで論じてきたように、放課後や休日の子どもの過ごし方は今日、大きく変化し、地域で子どもが仲間と走り回って遊ぶ様子は見られなくなりつつある。子どもは家でごく少数の固定化されたメンバーで遊ぶ傾向が強くなったのである。そうした中で、学校施設の活用により、時間・空間・仲間の「三間」を効率的に確保した地域子ども教室の展開は、現代の子どもの遊びを変化させる契機とはなったものの、新たに2つの問題を生じさせることとなる。1つは、地域子ども教室が子どもにとって魅力的な場となったことで、かえって放課後の活動場所であった地域に子どもの姿が見られなくなってしまったということである。そして2つ目は、学校内のみで活動することで、活動内容の限界が生じ、子どもが退屈と感じてやめることで家庭にもどってしまうということである。子どもを学校で囲い込むことによる事業の課題について、以下に論じていきたい。

### (1) 学校内で完結する子どもの生活

地域子ども教室に参加する子どもの一日を見てみよう。朝、学校に登校して、学習を終えると、そのままランドセルを持って地域子ども教室の専用ルームへ向かう。そして、引き続き学校施設内で遊び、場合によってはおやつを食べるなどをしてから、夕方、帰宅する。一日を家庭と学校の行き来だけで終えてしまい、生活の大部分を学校内で完結させる。皮肉なことに地域子ども教室が子どもにとって魅力的であればあるほど、子どもの生活は学校内で完結してしまうわけである。そして反対に、放課後に地域で子どもが活動する機会が減少してしまうことにつながる。地域から子どもがいなくなることは、地域の大人と子どもとの交流の機会が減少することになり、凶らずも地域教育力の低下に一層拍車がかかる懸

念すらももたれてしまうのである。さらに人的交流の側面だけでなく、学校外での多様な生活体験の機会を奪うことにもつながると考えられる。どれだけ地域子ども教室の中で体験的活動を充実させようとも、学校施設のみでの活動には限界があり、そうした生活体験をすべて補うということは不可能だからである。特に、インターネットなどメディアの普及により、直接顔を合わせた他者とのコミュニケーションが不足しているといわれる現代の子どもにとっては、家庭や学校以外の多様な他者との交流や多様な生活体験が可能な地域社会との関わりは非常に重要なものとなっており<sup>\*4</sup>、そうした交流の機会が失われることは事業の抱える大きな課題と言えるだろう。これに関して、上平泰博は「学校の外へは自由に出歩けない、遊べないという活動上の制限は、たとえ学校が外に開かれたコミュニティ施設であろうとも、利用する子どもたちからしてみれば地域の自然と隔離されたに等しい。」と、その問題点を指摘している。その上で公民館や児童館など既存の社会教育施設について、「学校外にある子どもの生活世界本位にみれば、学校外生活場面におけるコミュニティ施設空間活動そのものであって、子どもの社会教育的な側面を醸し出している」とも述べている<sup>\*5</sup>。また、増山均も子ども教室の取り組み自体は評価しながらも、小学校で実施することについては「放課後の取り組みは学校の中だけに持ち込まないで、地域の中で実施する方がよい」と批判している<sup>\*6</sup>。コミュニティハウスのように大人を対象とした社会教育施設が学校施設の一部に併設されている場合と、子どもを対象とした社会教育施設である地域子ども教室が学校施設内に存在することは、利用者にとっての意味合いが確かに異なる。学校は前者の場合、利用者たる地域住民にとっては地域施設としての学校という位置づけが強いが、後者の場合、「地域の」というニュアンスはなく、学校施設は「いつもの学校施設」なわけであり、社会教育施設としての区別された意識は現実としてないわけである。

こうしたことについては、学校現場でも問題視されていることが調査から明らかとなっている。筆者が横浜市で学校長2名に対してインタビューした結果を見てみよう。学校長はまず、それぞれ次のように安全・安心な活動場所ができたことを指摘している。

最近、子どもの連れ去り事件などいろいろな事件が多発しているでしょう。地域の公園であつても残念なことに今では子どもの安全な遊び場とは必ずしも言えなくなってきたら思っていると思うんですよ。そんな中で地域の大人に見守られながら、伸び伸びと活動できることは子どもだけでなく、子どもたちを預かる学校としてもありがたいと思っていますよ。

学校週5日制が完全実施され、子どもたちの時間に余裕ができた一方で、その受け皿となる活動の場が非常に少ないですね。このままだと家でテレビゲームということにもなりかねない。そういった意味では、

子どもたちの土曜日や、長期休みの際の受け皿としての役割も大きいのではないのでしょうか。

と、その意義について指摘したうえで、学校囲い込みによる問題点を以下のように話している。

子どもというものは本来、地域に出て自由に活動し遊ぶものだと思います。そういった日常的な遊びの中で子どもたちは様々なものを発見し、友情を深め、創意工夫していくでしょう。そうした体験が結局子どもの創造性や人間性を育ませ、友だちとの関わり方を学習させ、そして地域への愛着をもたせていくのです。「はまっ子」という空間はそもそも学校施設を利用していますから、子どもたちを囲ってしまっていますよね。囲われた空間でできることには限界があります。そうではなくて、子どもの活動する空間をもっと広げ、地域全般にしていかなければならないと思います。今後は子どもたちを「はまっ子」で抱え込むのではなく、もっと多くの地域の人々を「はまっ子」の内に取り込んで、地域に子どもたちを連れて出て行くようにしてほしいですね。もちろん安全対策などは万全にしなければなりません。

より多くの地域住民を積極的に事業に巻き込み、交流の機会を意図的に設定すると同時に、活動場所を学校施設内から地域全体へと広げていくことで、学校囲い込みによる地域での生活体験の不足を少しでも解消することが重要であると指摘したわけである。このような指摘は学校教員から複数なされているほか、横浜市において事業を所管する子ども青少年局の担当者にインタビューした際も同様の発言が得られており、地域との関わりを推進するという方向性が具体的に示されている。しかしながら、これに関して筆者が市内のすべての「はまっ子」の運営責任者であるチーフパートナーを対象とした質問紙調査では次のような結果が得られている。「活動場所を学校施設内だけでなく、地域全体に広げていく」ことについて、どう考えているかと質問したところ、過半数の「はまっ子」のスタッフが必要を感じていないという結果が得られたのである(図43参照)。必要と感じない理由としては、質問紙調査後に4か

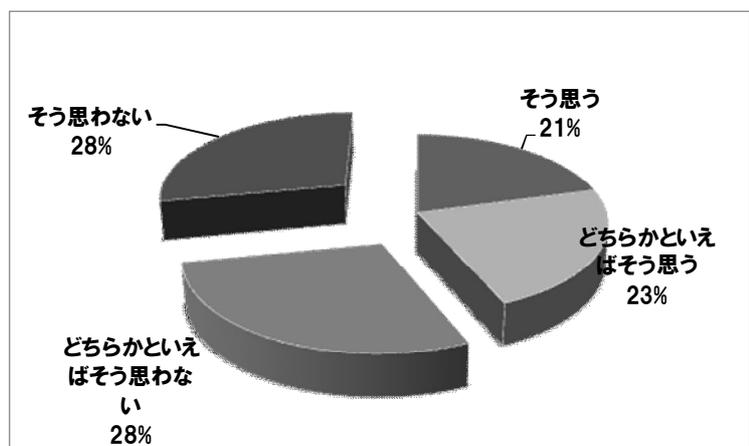


図 43 公園など地域にも活動場所を広げて活動したいと思うか

所の「はまっ子」で実施したインタビュー調査において、活動場所を広げる必要性そのものを感じないといったものや、広げることによって生じると考えられる学校への連絡や活動場所の下見など、事務作業の増加が負担である、といった消極的な回答が多く挙げられている。他方で、活動場所として地域に繰り出したいものの、学校外での活動によって子どもに対する安全配慮や危機回避が困難になってしまうため現状では困難であるといった積極的な回答も一部、見られた。地域への活動を阻害する要因については、現場ではなく管轄する行政が排除すべき課題であるが、現場の多数を占める「地域で活動する必要性を感じない」という点に関しては、スタッフの意識改革が必要であり、子どもを学校で囲い込ませ、体験を不足させる危険性があるとの認識を有することが喫緊の課題であるといえるだろう。

## (2) 高学年の子どもの参加数の減少と室内遊びへの移行

校庭や体育館などの広い遊び場で思う存分、遊ぶことができるということは、地域子ども教室が学校施設を活用していることのメリットの一つであり、体験活動の展開とともに子どもが事業に参加する大きな要因の一つであった。事業が開始された当初は登録率も高く、様々な学年の子どもによる異年齢間交流も見られていたわけであるが、数年が経過すると、低学年の子どもと個別な支援を要する子ども（特別支援学級に在籍する子どもや発達障害の子どもなど）、そして留守家庭の子どもの参加ばかりが目立ち、固定化されたメンバーとなるのが多くの自治体に共通する状況であった\*7。たとえば、筆者が横浜市内の2つの小学校において継続的に調査を行った結果をしてみると、「はまっ子」への登録率では、第1学年時は80%以上と非常に高かつ

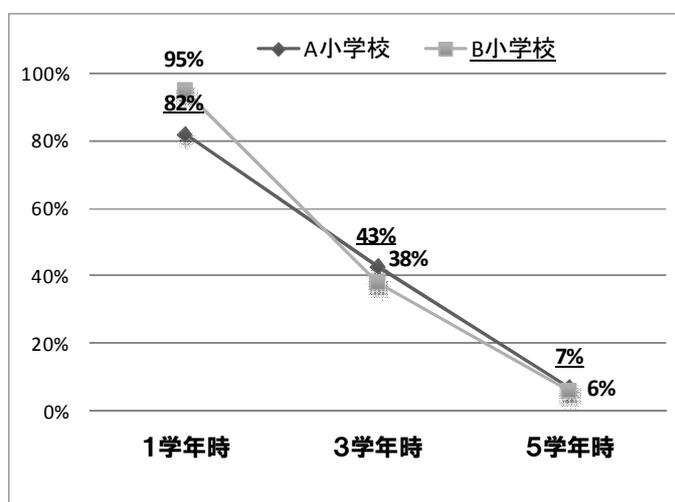


図 44 「はまっ子」への登録率の推移

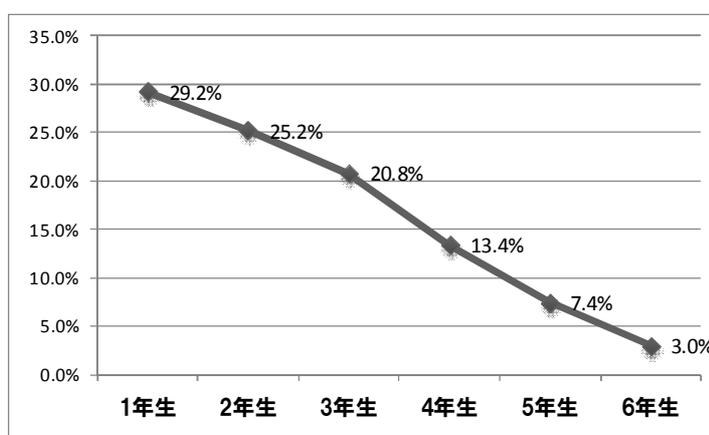


図 45 市内 53 校の「キッズ」への参加率の平均

たものの、第3学年時には40%程度、第5学年時では10%以下となり、学年が上がるにつれて登録率が低下していることが分かる（図44参照）。登録していても実際に参加しているわけではなく、多くの「はまっ子」では高学年の子どもの参加数は1ケタであることも珍しくはない（図45参照）。学年が上がるにつれて子どもが参加しなくなる理由としては、外部的要因として、塾や習い事などで放課後が忙しくなるというものも挙げられるが、むしろ「はまっ子」での遊びがおもしろくないと感じられていることが最大の要因であることが調査<sup>\*8</sup>から明らかとなっている。

筆者が横浜市や青森県の小学校において、子どもにインタビュー調査を行った結果、子どもが参加をやめる主な原因が3つに分類できることが明らかとなった。第1は、期待する活動がなされていないということである。体験活動に関しては、「高学年向けのプログラムがない」や「低学年の子どもが優先的に取り組んでいるため、なかなか活動ができない」という理由が挙げられている。これは児童館や公民館とは異なり、学校施設内での実施によるその利便性から参加する子どもが多いため、時間的にすべての子どもが体験することが困難であり、結果、放課後に早く活動に取り組む低学年の子どもが優先になってしまうことが原因のようである。そうして高学年の子どもが活動できず、参加数が少なくなることで、さらに低学年向けのプログラムが主となってしまい、ますます高学年の子どもの参加が減少していくという悪循環に陥るようである。また、「遊びたくても低学年の子どもが多くて危ないので、思いっきり遊べない」という意見も見られている。活動場所が学校施設内と制限されているため、低学年の子どもが多く活動している環境においては、高学年の子どもの遊ぶスペースがないというのである。これらは地域子ども教室の活動中であっても、学校外での活動が可能となることで解消されると思われる課題であるが、学校内での活動に留まっている現状においては、学校内においてさらに活動スペースを確保することは困難であろう。第2は、ともに活動する仲間がいないというものである。上記のような理由により、多くの子どもが参加をやめたことで、体験活動が魅力的であり参加したいと感じた子どもも仲間がいないため、参加をやめたという。遊びの「三間」に関して言えば、学校囲い込みによる遊び空間の喪失が、遊び仲間の喪失につながったと言えるのではないだろうか。「参加するのが格好悪い」という理由が第三であるが、これは上述した理由により、結果として低学年の子どもの参加が大多数となってしまったことで、「地域子ども教室＝低学年の活動場所」というイメージが強くなり、恥ずかしいというものであった。ここにおいて、一人であろうとも魅力的な体験活動には参加したいと考えている子どもでさえ、活動することがなくなることになってしまい、今日のような高学年の子どもの参加が非常に少ないという現状となってしまったわけである。

しかしながら、学年が上がるにつれ活動に参加しなくなるという傾向は、地域子ども教室に限ったものではなく、従来の様々な事業にも見られることであった。

数人の仲間集団で徒党を組んで遊びたがるギャングエイジは中学年の子どもの特徴であり、高学年の子どもは思春期に入る頃である。つまり、発達的にも大人が企画・運営する活動に進んで参加するというのが見られなくなる年頃でもあるわけである。では、地域子ども教室で活動しなくなった子どもたちはどのように放課後を過ごしているのだろうか。低学年のころ、地域子ども教室でたくさんの仲間とともに多くの時間を遊んだり、様々な体験をしたりした子どもは、その後、地域で同様の遊びをするようになったのだろうか。これについて、筆者が5年間にわたって、横浜市内のある小学校で縦断的に調査を行った結果を見ていきたい。調査対象となったのは、「はまっ子」が以前から実施されていた B 小学校と、「はまっ子」が調査時に実施されていなかった A 小学校である。そこで B 小学校を比較基準校とし、A 小学校を実験校として設定し、両校の第5学年の子どもの遊びについて調査し、比較・分析を行った。実験校では2002年1月に新規に「はまっ子」が展開されたため、第一次調査を行った2002年の5年生には「はまっ子」での遊び体験はない。対して、第二次調査を行った2006年の5年生は1年生時に「はまっ子」ができた年代であり、当時の登録率は95%を占めていることから、ほとんどの子どもが「はまっ子」での体験があると考えられる。

表 16 比較基準校 B 小学校における年代別の普段の遊び場面の比較

|      |          | 2002年度の5年生 | 2006年度の5年生 |               |        | 2002年度の5年生 | 2006年度の5年生 |
|------|----------|------------|------------|---------------|--------|------------|------------|
| 遊び日数 | 遊んでない    | 16%        | 16%        | 1人でTVゲームで遊ぶ頻度 | ほとんどない | 55%        | 57%        |
|      | 週1日      | 13%        | 19%        |               | 週1日    | 16%        | 10%        |
|      | 週2日      | 24%        | 30%        |               | 週2日    | 11%        | 12%        |
|      | 週3日      | 18%        | 9%         |               | 週3日    | 8%         | 9%         |
|      | 週4日      | 16%        | 14%        |               | 週4日    | 11%        | 10%        |
|      | 毎日       | 13%        | 12%        |               | 毎日     | 0%         | 1%         |
| 遊び仲間 | 同学年の友だち  | 92%        | 90%        | 友だちと外で遊ぶ頻度    | ほとんどない | 34%        | 20%        |
|      | 上の学年の友だち | 3%         | 12%        |               | 週1日    | 13%        | 20%        |
|      | 下の学年の友だち | 8%         | 16%        |               | 週2日    | 16%        | 17%        |
|      | 兄弟・姉妹    | 11%        | 13%        |               | 週3日    | 13%        | 23%        |
|      | その他      | 3%         | 10%        |               | 週4日    | 16%        | 14%        |
| 遊ぶ人数 | 自分ひとり    | 13%        | 4%         | 毎日            | 8%     | 8%         |            |
|      | 2人       | 16%        | 15%        |               |        |            |            |
|      | 3人       | 37%        | 43%        |               |        |            |            |
|      | 4人～10人   | 34%        | 37%        |               |        |            |            |
|      | 11人以上    | 0%         | 0%         |               |        |            |            |
| 遊び場所 | 自分の家     | 37%        | 38%        |               |        |            |            |
|      | 友達の家     | 37%        | 29%        |               |        |            |            |
|      | 学校の校庭    | 0%         | 16%        |               |        |            |            |
|      | 公園、広場    | 55%        | 59%        |               |        |            |            |
|      | はまっ子     | 0%         | 3%         |               |        |            |            |
|      | その他      | 21%        | 13%        |               |        |            |            |

表 17 実験校 A 小学校における年代別（「はまっ子」の体験の有無に違いあり）に見た  
 普段の遊び場面の比較

|          |          | はまっ子での遊び<br>体験のない 2002<br>年度の5年生 | はまっ子での遊び<br>体験のある2006<br>年度の5年生 |  |        | はまっ子での遊び<br>体験のない 2002<br>年度の5年生 | はまっ子での遊び<br>体験のある2006<br>年度の5年生 |
|----------|----------|----------------------------------|---------------------------------|--|--------|----------------------------------|---------------------------------|
| 遊び<br>日数 | 遊んでない    | 13%                              | 23%                             | 1人<br>で<br>遊<br>ぶ<br>頻<br>度                    | ほとんどない | 39%                              | 52%                             |
|          | 週1日      | 23%                              | 21%                             |  | 週1日    | 17%                              | 13%                             |
|          | 週2日      | 14%                              | 14%                             |  | 週2日    | 11%                              | 9%                              |
|          | 週3日      | 11%                              | 16%                             |  | 週3日    | 10%                              | 12%                             |
|          | 週4日      | 13%                              | 13%                             |  | 週4日    | 10%                              | 4%                              |
|          | 毎日       | 27%                              | 13%                             |  | 毎日     | 13%                              | 10%                             |
| 遊び<br>仲間 | 同学年の友だち  | 77%                              | 87%                             | 友<br>だ<br>ち<br>と<br>外<br>で<br>遊<br>ぶ<br>頻<br>度 | ほとんどない | 36%                              | 42%                             |
|          | 上の学年の友だち | 6%                               | 6%                              |  | 週1日    | 19%                              | 24%                             |
|          | 下の学年の友だち | 13%                              | 13%                             |  | 週2日    | 16%                              | 9%                              |
|          | 兄弟・姉妹    | 38%                              | 20%                             |  | 週3日    | 13%                              | 12%                             |
|          | その他      | 1%                               | 6%                              |  | 週4日    | 10%                              | 6%                              |
| 遊ぶ<br>人数 | 自分ひとり    | 20%                              | 13%                             |  | 毎日     | 7%                               | 6%                              |
|          | 2人       | 18%                              | 21%                             |  |        |                                  |                                 |
|          | 3人       | 35%                              | 32%                             |  |        |                                  |                                 |
|          | 4人～10人   | 27%                              | 32%                             |  |        |                                  |                                 |
|          | 11人以上    | 0%                               | 1%                              |  |        |                                  |                                 |
| 遊び<br>場所 | 自分の家     | 44%                              | 46%                             |  |        |                                  |                                 |
|          | 友達の家     | 45%                              | 54%                             |  |        |                                  |                                 |
|          | 学校の校庭    | 18%                              | 13%                             |  |        |                                  |                                 |
|          | 公園、広場    | 24%                              | 34%                             |  |        |                                  |                                 |
|          | はまっ子     | 0%                               | 0%                              |  |        |                                  |                                 |
|          | その他      | 8%                               | 8%                              |  |        |                                  |                                 |

さて、まずは遊びの日数であるが、平均日数では 2002 年が 2.69 日であり、2006 年の 2.13 日を上回っていた。しかし、各選択肢の占める割合と平均値ともに統計的には有意ではなく、こうした傾向は比較基準校の結果と同様であった。仲間の人数・遊び集団では、2006 年の結果で「自分ひとり」の占める割合が 2002 年よりも 7% 低く、「4 人～10 人」という中規模な集団は 5% と高かったが、いずれも有意な差ではなかった。さらに遊び仲間に関しては、「上の学年の友だち」や「下の学年の友だち」など異学年の友だちと遊んでいると回答した子どもの占める割合は全く同一の値であった。また、遊び場所についても比較基準校の結果と同様に、それぞれの遊び場の占める割合の比較と室内・室外の比較、ともに有意な違いは見られていない。友だちと外で遊び頻度についても、「ほとんどない」と「1 日」の占める割合に 2006 年の結果で違いが見られているが、有意ではなく、平均日数についても大きな差は見られなかった。また、1 人でテレビゲームを使って遊ぶ頻度についても同様の傾向であった（表 16・17 参照）。

以上のように、調査からは基準となる比較基準校だけでなく、実験校においても放課後の遊びにいかなる有意な違いも確認できなかったわけである。すなわち、低学年時に「はまっ子」に行っていた年代も行っていなかった年代も、高学年時の普段の遊び場面においては遊び日数や人数、場所などの各観点で大きな違いは見られないということが明らかとなったわけである。この結果は、低学年時の「は

まっ子」での普段とは異なる特徴的な遊び・活動体験が、その後の「はまっ子」以外での自由な遊び場面に対しては、直接的な変化をもたらす要因とはなっていないと解釈することができるだろう。まとめると、高学年の子どもを中心に事業離れが見られているだけでなく、事業での体験がその後の地域での遊び・活動に直接的に結びついていないということが示唆されたわけである。

こうしてみると、地域子ども教室を学校施設内だけで展開し、子どもを学校に囲い込むことは、活動中のみならず活動後も地域社会の中で子どもが活動する機会を奪うという危惧がなされる事態であることがわかる\*9。事業の趣旨から言及するのであれば、ニーズのある子どもの活動場所を作り出しているわけであって、学校囲い込みは批判されるべきことではない。だが、子どもの成長・発達を促すという社会教育の意義や、地域社会における子どもの活動を促進させるという現代的課題から大局的に捉えるのであれば、子どもを学校に囲い込むことは事業の特性によって生じる大きな課題であり、これについて事業に関わる大人はその認識を持つことが求められるのではないかと筆者は考えている。

### Ⅲ 事業に関わる大人の意識

文部科学省による地域子ども教室の趣旨にも明文化されているように、本事業の大きなポイントは学校施設利用の推進と地域住民が主体となるということであった。この背景には地域教育力の低下が挙げられるわけであるが、一方で、定年後の地域住民を対象とした地域における具体的な活動場所づくりが求められていたこともある。文部科学省の委託による調査によれば、地域においてボランティア活動に取り組みたいという意思のある地域住民は多いものの、実態としてはそうした住民の多くは活動していないことが分かる。また、その理由としては、「活動の情報が少ない」や「自分で務まるのか不安である」といった内容が見られている。地域子ども教室では、全国各地に新規の活動場所をつくることで、こうしたニーズのある地域住民を巻き込み、活動を通じて地域における人間関係を構築することで、地域コミュニティの再生につなげようと考えたわけである。

さらにこのような子どもと、スタッフとなる地域住民との人間関係を一次的とするならば、その発展として二次的に期待されるのは子どもの保護者と地域住民との関係づくりであった。これは学童保育事業などで見られることであるが、子どもの活動が縁となって、その周りの大人が人間関係を構築していくことから「子縁」と呼ばれている。しかしながら、現状においてはこうした地域における人間関係づくりは大きくは進展していない。スタッフとなった一部の地域住民と参加する子どもとの人間関係の構築に留まっているのである。筆者が行った複数の自治体での調査では、いずれも子どもを取り巻く大人の意識に課題があることが示唆されている。以下に論じていきたい。

### (1) 固定化されたスタッフの「パート」意識

前述のように、地域子ども教室で活動するスタッフには専門性は特に求められていない。専門性を求めることは門戸を狭くすることにつながり、事業の目的とは大きく異なっていたからである。むしろ、これまで従来 of 事業に関わることの少なかった地域住民が新たに関わることに意義があったわけであり、そうした意味においては、子どもに関する資格を何ら持たなくとも、子どもと同じ生活圏に住む近所のいわゆる「普通のおじちゃん・おばちゃん」的な地域住民がスタッフとして求められたわけである。そして子どもにとっての地域社会における人間関係の広がりという側面から論じるのであれば、地域子ども教室に期待されることは多様な地域住民ができるだけ多く活動に参加する体制づくりにあったわけである。公民館や児童館など従来 of 社会教育施設のように専門の指導員ではなく、地域住民が活動することは、子どもの居場所づくりという視点においても大きな意味を持つ。なぜなら、地域住民は子どもにとって「斜めの関係」になりやすい立場であると考えられるからである。心理学では、学校の先生や施設の指導員的な関係を縦の関係とし、友だち同士のような関係を横の関係とする。そして、その中間にあたるのが「斜めの関係」であり、これは高度経済成長期以前のわが国において地域社会の中で見られていた、血縁関係にない「おじちゃん・おばちゃん・お兄ちゃん・お姉ちゃん」的な関わりであるという。現代の子ども of 人間関係においては、この「斜めの関係」が希薄であるとされているが、地域子ども教室での活動を通じて、こうした関係を築くことが可能となるわけである。このような大人が活動場所にいることで、子どもは管理や指導されているという意識を極度に持つこともなく、萎縮せずに伸び伸びと自由に遊ぶこと一方で、けんかやトラブルが生じたりした場合は、適切な対応を求めることもできるわけである。実際に筆者が参与観察した際も、スタッフと子どもとの関わりは多々見られていたが、スタッフが子どもの遊びに意図的に介入したり、指示したりすることは非常に少なく、そうした関わり of 多くは子どもが自由に遊んでいる姿をスタッフが見守っていたり、子どもとスタッフとが一緒になって遊んでいるというものであった。また、自分勝手に遊び道具を使用する子どもや、わがままを言う子どもに対しては、道徳的価値判断に基づいてスタッフが叱るという場面も見られている。このようなスタッフのあり方に関して、萩原建次郎は子どもの居場所づくりにとって大切なスタッフは「指導者的存在」よりもむしろコーディネーター、ファシリテーターとしての役割であると指摘しており<sup>\*10</sup>、子どもの活動を積極的に導いていくのではなく、子どもが自由に活動できるように環境を整えたり、サポートしたりしていくことが大切だという。

さて、地域子ども教室におけるスタッフとは、大別すると2つのタイプに分類することができる。事業を企画・運営する管理職職員やコーディネーターと、実際に子どもとの関わるスタッフである。自治体やさらには各教室において、違い

は見られるものの、前者は現場責任者として常勤形態が多く、後者はパートやアルバイトといった非常勤形態が多い。雇用体系は自治体により大きく異なっており、一概に論ずることはできないが、本稿においては、国のモデルとしての地域子ども教室を取り上げているため、イベント的に展開しているケースではなく、横浜市や名古屋市、東京特別区など、常時展開しているケースについて、その実態を見ていきたい。第3章においてまとめたが、上記の自治体では常勤のスタッフが元教員や学童保育関係者であることが多く、地域住民であるケースは多くはない。こうした傾向は近年、変化を見せており、たとえば横浜市の「はまっ子」に代わる新事業の「キッズ」では、教職や学童保育経験者の占める割合は非常に低いものの、全市的にみると未だその割合は3割にも満たない。対して、非常勤のスタッフはいずれの自治体においても地域住民が務めている。すなわち、事業における地域住民の参加という視点においては、非常勤スタッフとしての関わりが一般的なわけである。活動年数は様々であるが、1年以上スタッフとして関わる地域住民が多く、平均的なスタッフだと4年前後活動するケースが多いようであった。一か所あたりの非常勤スタッフは10名前後というケースが最も多いが、筆者が調査した地域子ども教室では、新規の地域住民は例年多くとも1、2名程度というのが実情のようであった。事業開始当初、多くの地域住民が新たに活動に参加する契機となった地域子ども教室であるが、事業の定着化とともに活動する地域住民も固定化することとなり、より多くの地域住民の参画は難しいという現状に陥ったわけである。

日常の活動を運営する地域住民が固定化している中、体験活動の講師やボランティアとしての関わりや共同事業などによる地域住民の参画は見られているのだろうか。これに関して、筆者が横浜市で調査を行った結果、現状ではそうした地域住民が活動しているケースは少なくないものの、積極的に地域住民の活動を推進させようというケースは比較的少ないようであった。具体的には、スタッフ以外の地域住民の関わりの有無について質問した結果では、実に38%の「はまっ子」では全く行われていないということが明らかになっており、地域住民の活動があると回答したケースでも、半数以上が月に1度程度のイベント的な関わりに留まっているということが分かったのである<sup>\*11</sup>。このように現場において、地域住民の活動がそれほど推進されていない原因としては、ス

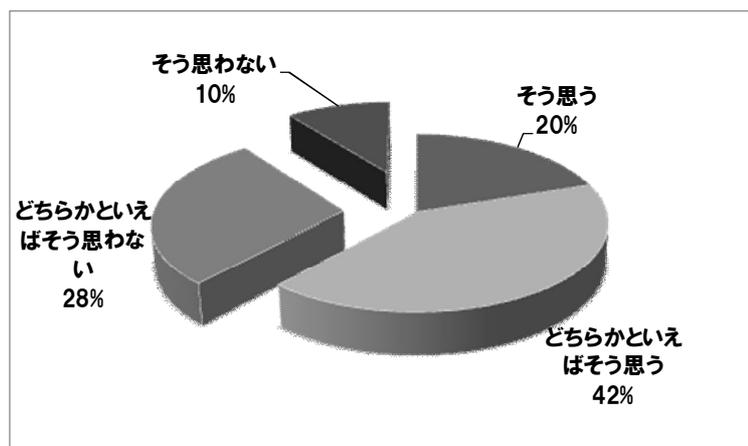


図 46 今後、より多くの地域の大人を「はまっ子」の活動や運営に巻き込んでいくべきだと思うか。

スタッフとして活動する地域住民の意識が大きく関係していると思われる。例えば、筆者が同様に横浜市で調査をした結果では、「今後はより多くの地域住民を活動に巻き込んでいくべきだと思うか」という質問に対して、「どちらかというと思わない」「そう思わない」と回答した割合は未だ38%に上っているのである（図46参照）。また、地域と共同する活動・地域を取り込む活動への意識・関心の高さについても同様の傾向が見られている。66%の「はまっ子」では地域住民や地域の団体との交流企画を全く実施しておらず、そうした現場スタッフの多くは今後も実施していきたいとは思っていないという結果が得られたのである（図47参照）。その理由について、非常勤スタッフにインタビューしたところ以下のような回答が得られている。

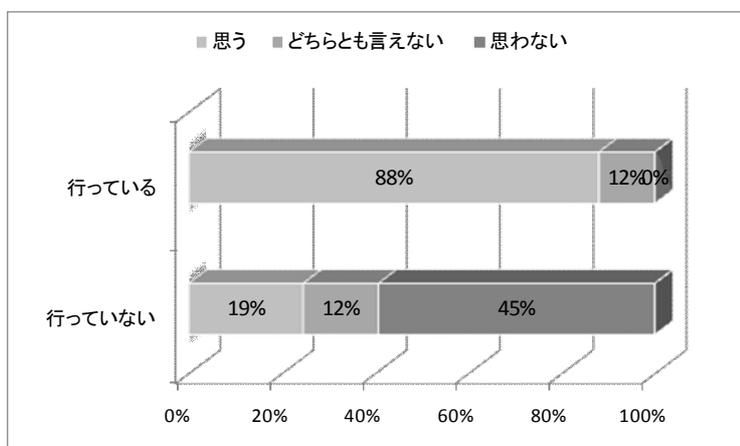


図 47 地域住民との交流企画やタイアップなど行っているかどうかの質問結果と、今後、地域との交流企画を行いたいと思うかどうかのクロス集計結果

私たちは見守ることが仕事って言われてるから…。地域の人たちは来れば子どもたちにとってはいいのかもしれないけど、特に呼ばなきゃとは思わないですね。それにいい人が来ればいいんだけど、地域の人といってもいろいろな人がいるじゃないですか。変な人を呼んでしまって、子どもとトラブルになっても困るし。

はっきり言ってそういうこと（地域との連携など）をやる時間はないですよ。私たちは4時間勤務だから、子どもたちと毎日関わってそれでいっぱいいっぱいですよ。地域の人がたまにやりたいてくることはあるけど、そういう時はうちでも活動してもらうことにしていますよ。私たちのほうから地域に出るってことははっきり言ってないですね。たぶん、これからもないんじゃないかな。

このように現場の多くのスタッフは子どもの安全・安心な居場所をつくるという事業目的について理解はしているものの、その事業背景となる地域コミュニティや教育力の低下、そして求められる地域とのつながりに関しては認識をしていないというのが現状のようであった。つまり、一定の活動を「こなす」だけで、事業を通した子どもの成長・発達という中長期的ビジョンを有してなく、いわば「パート」感覚での活動なのであった。これについては、地域住民からなる非常勤ス

スタッフだけでなく、活動を管理・運営する常勤スタッフについても当てはまるようであり、その理由としては最長4年間契約であることや、いつ配置転換や事業終了となるかわからないという状況の中で、事業そのものに対する思い入れが深くないということが考えられている。固定化された一部のスタッフが地域との連携を視野に入れず、結果、多様な地域住民の活動が展開されていないのであれば、本来の事業趣旨とは反するものであり、改善が必要であろう。

## (2) スタッフの意識改革

こうした現状において、事業の趣旨に基づいた真の意味で地域住民が主体となった活動へと転換していくには、まず、現在スタッフとして活動する地域住民の意識を変化させることが重要であろう。地域子ども教室は子どもの社会教育を担う活動であり、体験活動を充実させるとともに、多様な形での地域とのつながりをつくるという意識を、地域子ども教室に関わる全ての地域住民が共有するのである。それは行政や管理的立場にある者からの上意下達によってなされるのではなく、地域住民一人ひとりが主体的にその重要性について考え、認識することが大切である。そうした時、初めて真に住民が主体となった活動となるのではないだろうか。さらに、これまでも論じてきたように学校施設の活用による管理と居場所感のバランス、さらには学校囲い込み現象の危険性など、様々な課題が存在していることをも認識することで、地域住民一人ひとりが事業の在り方や中長期的な展望を持つことにつながり、活動が地域に根付いていくのだと考えている。こうした意識改革のためには、まず、実際に活動しているスタッフへの研修が最も有効であろう。スタッフへの研修は常勤の指導員やコーディネーターを中心に自治体ごとに実施しているのが現状であり、多くの自治体では日々、子どもと直接関わる非常勤のスタッフへの研修は実施されていないからである。しかしながら、研修においては対象が地域住民であることに留意しておくことも必要である。なぜなら、地域住民に対してスタッフとしての専門性を過度に求めることは、地域子ども教室の良さである幅広い地域住民の活動の機会としての可能性を狭める恐れがあるからである。そのため、研修内容については義務的なものは最小限に留め、幅広い地域住民の参加が抑制されないようなものにすることが前提となってくる。これに関して、三浦清一郎と末崎ふじみは、地域子ども教室の趣旨と同様の、地域住民を核としたコミュニティづくりにおける地域住民への研修のあり方について、スタッフ自身が事業の趣旨や意義を理解し、さらにはそのための協力が得られる体制を整えることが必要であり、研修にはそうした趣旨や意義の説明と他者への教授方法の訓練を内容とするものが必要であると述べている。また、併せて生活スケジュールを考慮し、必要最小限で留めるのであれば、指導技術については省略しても支障がないことが判明していることを付け加えている<sup>\*12</sup>。つまり、研修において最も大切なことは、負担をできるだけ軽減した上で、事業の趣旨や意義を中心に理解してもらうことであると述べているのである。こうしたこ

とから、非常勤スタッフとなる地域住民に対する研修においては事業内容だけでなく、その目的と効果、そして子どもの成長・発達における可能性などを具体的に提示し、事業の可能性を十分に引き出すことができる最小限度の研修プログラムを作成・実施することが重要となるだろう。

しかしながら、非常勤スタッフへの研修が進んでいない背景には、そうしたスタッフの人数が多く、現実的に研修を開催することが不可能であることや、非常勤でありながらそうした負担を課すことは難しいこと、さらには予算面等で実施できないことなどがあるということも筆者のこれまでの行政関係者へのインタビュー調査でも明らかとなっている。すなわち、研修の必要性は認識しつつも、実際問題として実施できないという事情を抱える自治体もあるようなのである。そうした中では、実際に地域に繰り出し、地域との関わりを持つことが有効なのではないかと考えられる結果も得られている。筆者が横浜市において実施した調査によれば<sup>\*13</sup>、地域行事やボランティア活動などに参加したことがあると回答した「はまっ子」においては、その後の活動に関しても、さらに多くの地域住民を活動に巻き込んでいくべきだという意識のスタッフが多く、これについては0.1%水準で有意な違い( $\chi^2=18.129$ 、 $df=1$ )が見られているのである。また、そうした活動とともに、地域団体との交流企画を行っている割合も高い( $\chi^2=6.104$ 、 $df=1$ 、 $p<.025$ )。他方で、これまで地域行事や地域のボランティア活動に参加したこともなく、地域との交流企画なども実施してこなかった「はまっ子」のスタッフは、今後についても、より多くの地域住民を活動に巻き込むべきではないという意見が過半数を占めており、クロス集計の結果でも0.1%水準で有意な違い( $\chi^2=27.216$ 、 $df=3$ )が見られている。これらの調査結果は、地域との関わりの有無が、スタッフである地域住民の事業と地域との関わりに関する意識の高さに強く影響していると考えられるものであり、これを踏まえると、実際に地域との関わりを一度でも持つことが有効なのではないかと思われるわけである。

いずれにしても青年や大人が利用者である他の社会教育事業とは異なり、発達の側面から見ても利用者たる子どもから積極的に事業への要望や展望が提案されることは少ないものであり、参画の機会も限られている。子どもの社会教育事業に関わるスタッフとして、子どもの声なき声をくみ取り、子どもの成長・発達をしっかりと見据えた活動が事業に関わる地域住民一人ひとりに求められるのである。

### (3) 「預ける」意識の保護者の増加

筆者が横浜市と名古屋市の4つの小学校において、学校長を対象として地域子ども教室が実施されたことによるメリットについて質問をした結果、いずれの学校においても安全・安心な活動場所としての良さが指摘されていた。例えば以下のような話が聞かれている。

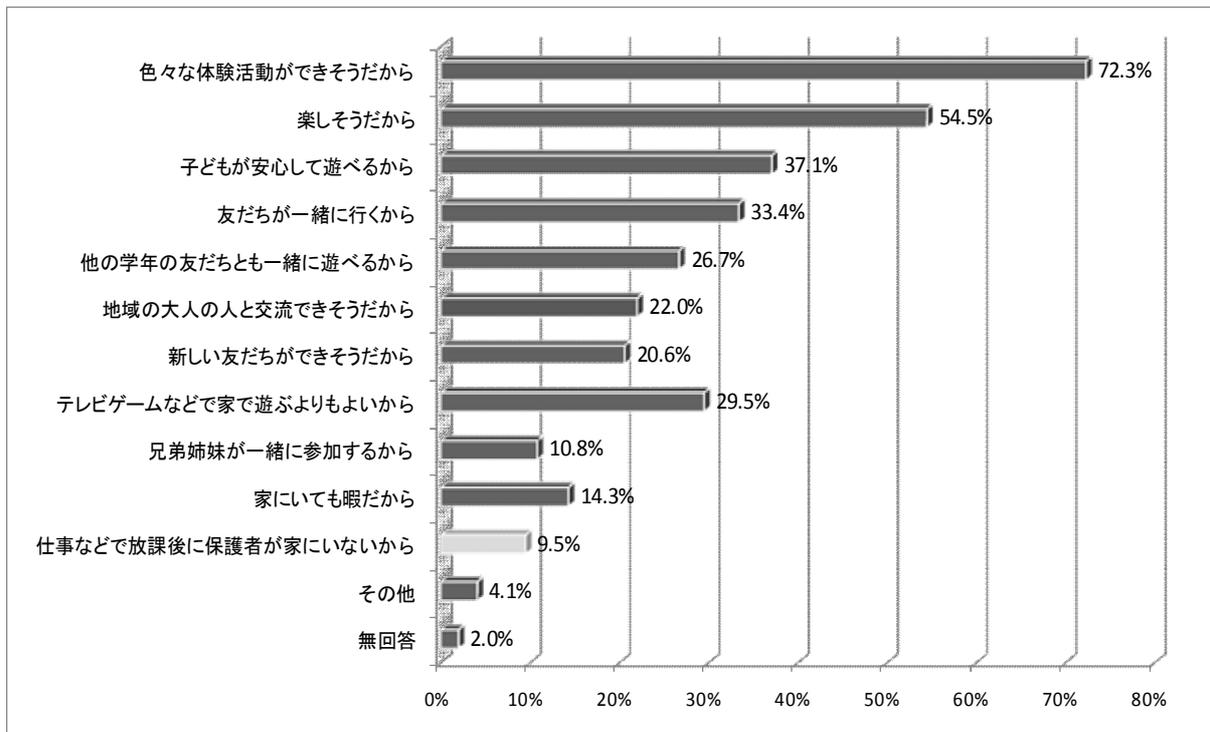
カギッコの子どもたちにとっての安心な受け皿となっていて学校としても助かっています。今まではカギッコの子どもたちに対しては確認の電話をしたり、場合によっては家まで送ってあげたりもしていましたが、今では「はまっ子」にいと分かっているので学校側としても安心できますね。

この結果を受けて、横浜市内の2つの小学校の教員に対して行った調査においても、70%以上の教員が「子どもが放課後に過ごす、安心できる受け皿ができた」と感じていることが分かっている。だが、これに関して、子どもの担任を務める一部の教員からは、「子どもを預けっぱなしにしている保護者が多く、無料の託児所になっているようにも見える」と、その問題点を指摘する声も挙げられていた。即ち、子どもの中には自分自身の意思によって参加しているのではなく、保護者によって“参加させられている”子どもが少なくないというのである。低学年を受け持つある教員は次のようにクラスでの実態を話している。

帰りの会になると、安全のために本校では帰宅する子と、そのまま学校に残って「はまっ子」にいく子に別れるんですが、最近はどうそをついてまで家に帰りたいていう子がいるんですよ。ある時、保護者から電話がありましてね。「なんで帰宅させたんだ」って。本人の意思が全く尊重されていないですよ。別に学童じゃないんだから、行きたくなければ行かなくてもいいと思うんですが。保護者のモラルっていうか。泣きながらも子どもを強引に連れていかなきゃいけないなんて、おかしいんじゃないかなと疑問に感じました。

この指摘は、本来子どもの自由な意思によって参加がなされるべきところを、保護者のニーズによって「参加させられている」子どもが存在するというを示したものである。これに関して、筆者の調査によると18%の子どもが「お父さん・お母さんに行っておいでと言われてるから」参加していると回答していることが明らかとなっている。同様に、筆者が文部科学省の普及委員として、予備調査を担当した地域子ども教室の全国調査でも、10%程度の保護者が「仕事などで放課後に家にいないから」を回答としていることが分かっている（図48参照）。参加していない子どもの保護者に対して行った調査においても、今後は参加させたいと回答した保護者のうち、13%が「保護者自身も働いたり家を空けられるから」を選択しており、こうしたことから全国的に見ても、保護者のニーズによって参加している子どもが少なくないことが分かる。また、筆者が青森県の4つの自治体において実施した調査では興味深い結果が得られている。それは全国調査と同様に保護者に対して、地域子ども教室への子どもの参加の理由を質問した結果と、地域子ども教室の開催日数とをクロス集計した結果である。これによると、週に3日以上実施している自治体では、「家に保護者がいないから」という回答を選択

した割合が3割程度を占めているのに対して、週末に1日程度実施している自治体では、1割程度に留まっていることが明らかとなった。同様のクロス集計の結果では、学校か否かによる実施場所別では大きな違いは見られていないことから、保護者にとっては日常的に実施している地域子ども教室ほど、「預ける」意識の保護者が多い傾向にあると考えられるわけである（図49参照）。



（出典：地域子ども教室推進事業普及委員会「地域子ども教室推進事業実施状況調査報告書」2006年）

図48 保護者が子どもを地域子ども教室に参加させたいと思った理由

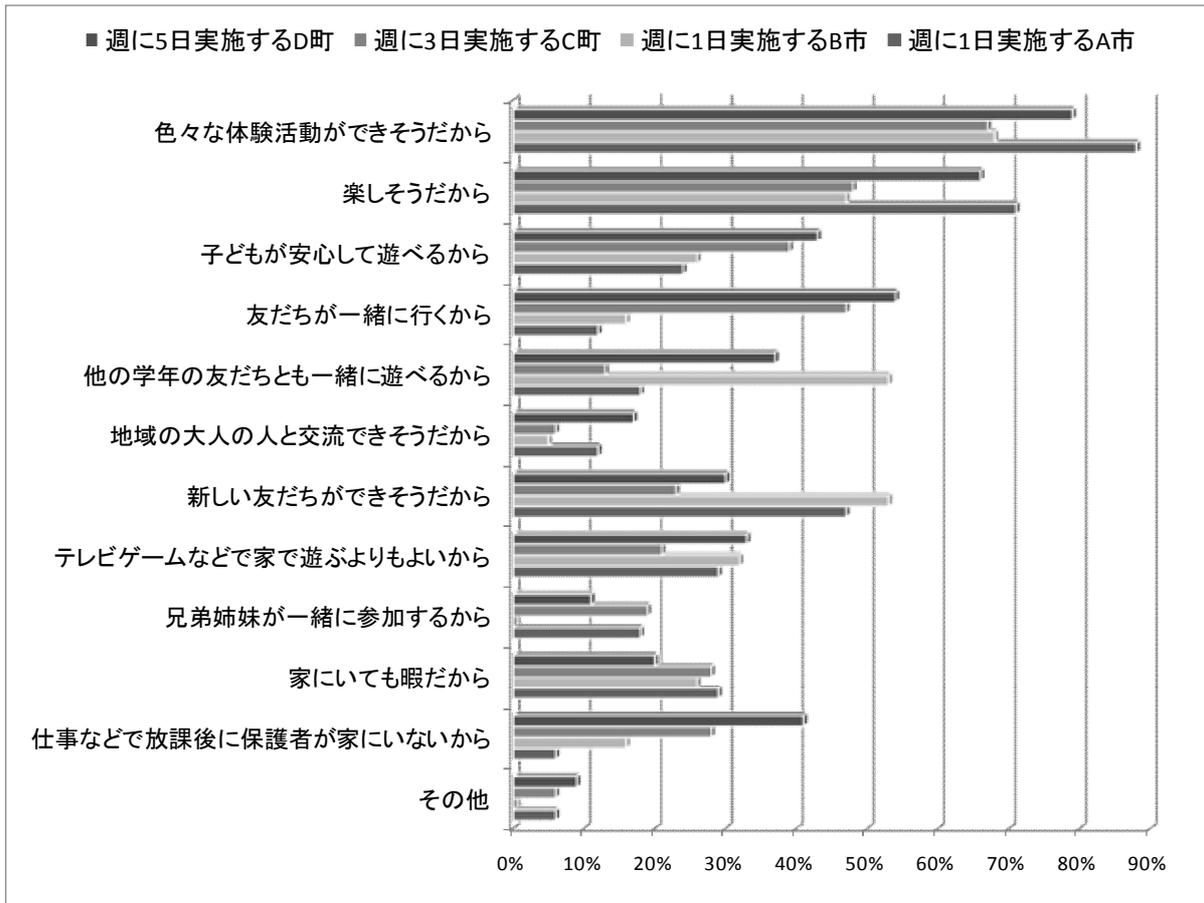
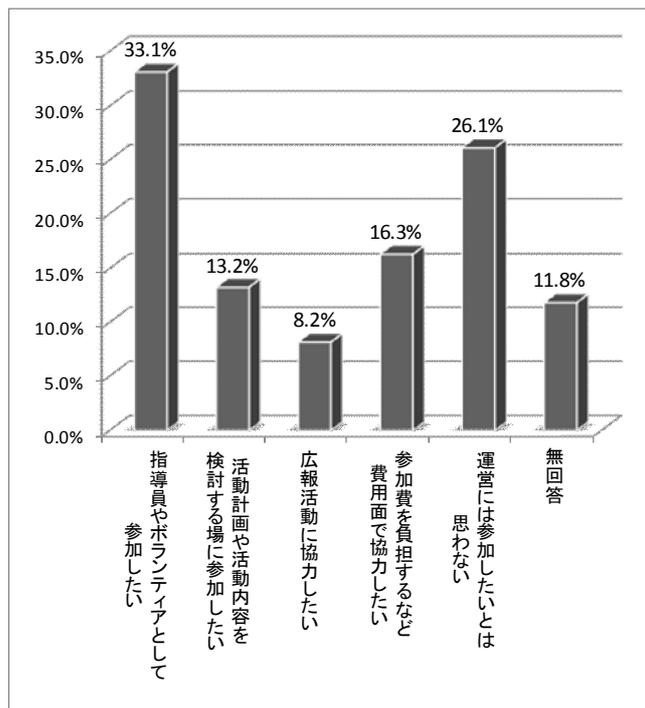


図 49 保護者が子どもを地域子ども教室に参加させたいと思った理由（実施日数別）

「預ける」意識の保護者の増加による直接的な影響としては、既存の学童保育クラブとの競合による閉所問題が挙げられるが、詳しくは次節で論じていきたい。全国調査では学年別の集計結果をまとめているが、これによると高学年の子どもが7%であるのに対して、低学年は倍の14%となっている。前述したように横浜市においても低学年の子どもの参加率が非常に高いわけであるが、こうした背景にも保護者のニーズがあることを踏まえると、受動的に参加させられている低学年の増加によって、主体的に参加を希望する高学年の参加数が減少していることにつながっていると思われるため、保護者の「預ける」という安易な意識は他の課題の遠因となっているとも考えられるわけである。そもそも事業の本質的側面からみれば、子どもの主体性如何よりも、保護者のニーズを優先させることは不適當であると言え、「預ける」という趣旨の学童保育事業が本来、担うべきである。だが、地域子ども教室がそうした事情を持つ子どもも含めた全ての子どもの活動の場であることで、参加理由によって参加を拒絶することは不可能である。事業の趣旨を理解しながらも、保護者の都合で子どもを「預ける」ことに関して、そうした保護者の意識を改革する具体的な手立てを講ずることは難しい。全国調査<sup>\*14</sup>ではおよそ33%の保護者がボランティアとして参加したり、活動内容の検討に加わ

ったりしたいなど、子どもを預けるだけでなく、保護者自身も積極的にしたいということが明らかになっている（図 50 参照）が、筆者が青森県において詳細に分析した結果<sup>\*15</sup>、そうした意識を持つ保護者はそもそも「預ける」意識でない保護者が大半であることが分かっているのである。他方で、「預ける」意識の保護者は今後についても「参加したくはない」と回答している割合が非常に高いのである。こうした現状においては、保護者の意識は今後も大きな課題となるものであり、次節の学童保育事業との関係性において、論点の一つとなっていくのである。

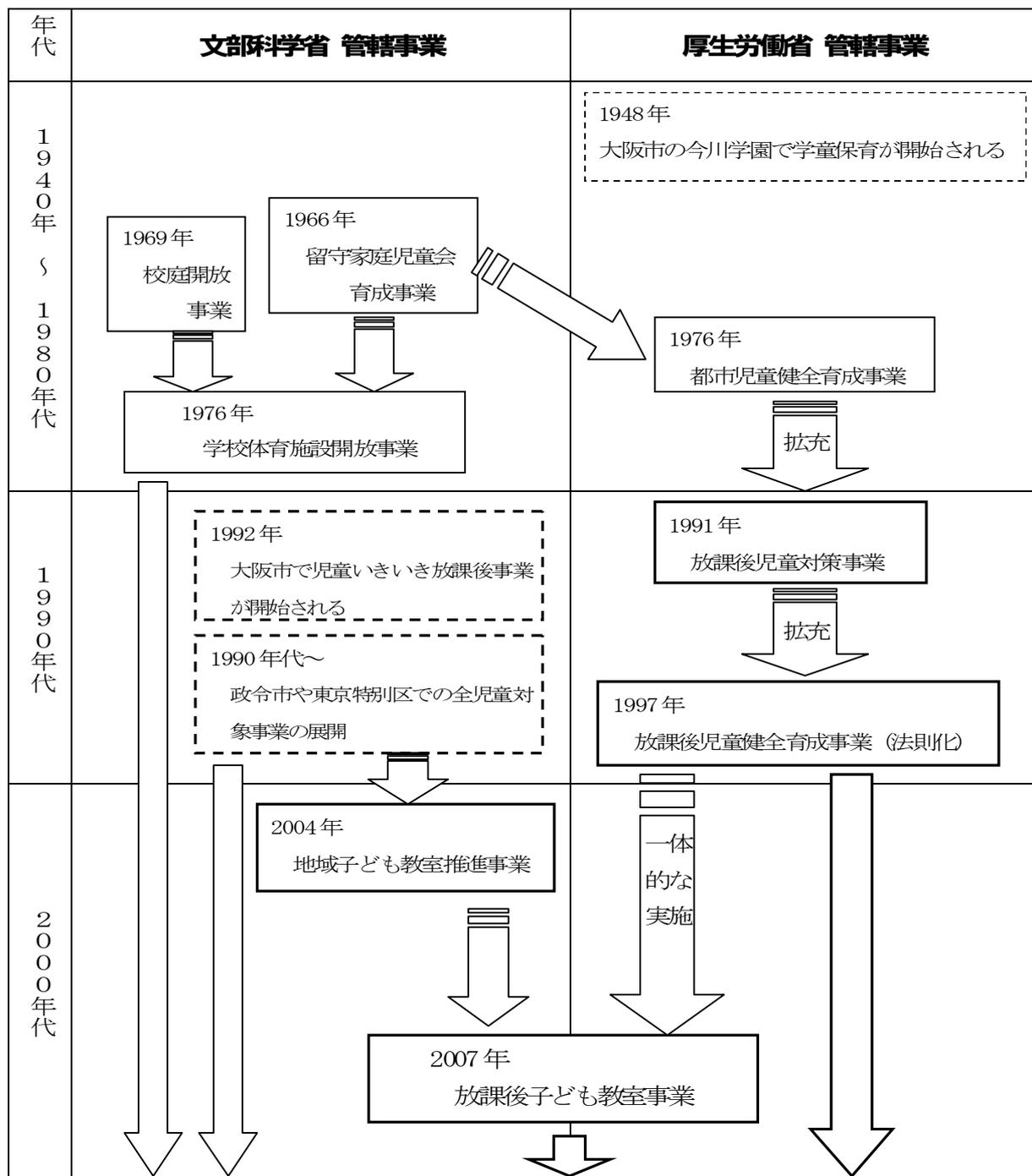


（出典：地域子ども教室推進事業普及委員会「地域子ども教室推進事業実施状況調査報告書」2006年）

図 50 今後、地域子ども教室の運営に参加・協力したいと保護者は思っているか

## 第 2 節 本質的課題 ～学童保育事業との関係性に着目して～

前節では地域子ども教室の現場における課題について論じたわけであるが、本事業の抱える最も大きな課題は、放課後の子どもの居場所をつくるという事業内容に起因する本質的な課題に他ならない。それは留守家庭児を対象とした放課後児童健全育成事業との関係性である（図 51 参照）。これについては、筆者が研究を開始した 10 年前から学童保育現場を中心に指摘されていた問題ではあったが、2007 年、それまでの地域子ども教室と放課後子ども教室との関係性について、国が明確にその方向性を示したことで問題は顕在化していくのである。「学童保育の質の低下」という視点から論じられることの多いテーマ<sup>\*16</sup>であるが、本稿においては、社会教育事業としての意義という視点で分析を加えていきたい。



（文部科学省や厚生労働省のこれまでの事業を整理し、筆者が作成）

図 51 放課後児童対策事業の変遷

### 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）

第3章において論じたように、全国で地域子ども教室が開始された2004年度には、川崎市や東京都世田谷区、江戸川区などの一部の事業先進地においては、地域子ども教室（全児童対象事業）と学童保育事業の一体的な実施が行われていた。

また、大阪市や横浜市、東京都品川区でも従来の全児童対象事業に学童保育の機能を付ける新事業の展開が始められている。問題としてしばしば指摘される両事業の関係性であるが、実は自治体により、意味合いが異なっているケースも少なくない。例えば、川崎市や江戸川区では全児童対象事業の展開に伴って、従来の学童保育クラブは閉所されているが、横浜市では学童保育機能を有した「キッズ」の展開後も学童保育クラブは閉所されていないのである。そこでまず、先進地における全児童対象事業と学童保育事業との関係性について整理していきたい。

#### (1) 事業先進地における全児童対象事業と学童保育事業との関係性

**表 18 自治体別の全児童対象事業と学童保育事業の関係性に関する4類型**

|        | 型   | 特徴  | 自治体      |
|--------|-----|---|----------|
| 統      | 転換型 | 従来の学童保育(放課後児童クラブ)を廃止し、新規に全児童対象事業を実施し、学童保育に関する施策を転換したタイプ | 川崎市、江戸川区 |
| 合      | 移行型 | 従来の学童保育(放課後児童クラブ)と並立して実施されていた全児童対象事業に学童保育が移行されていくタイプ    | 世田谷区、品川区 |
| 並<br>行 | 導入型 | 従来の学童保育(放課後児童クラブ)は廃止されず、新たに学童保育的な機能が全児童対象事業に導入されていくタイプ  | 横浜市      |
| 実<br>施 | 並立型 | 全児童対象事業には学童保育的な機能はなく、従来の学童保育(放課後児童クラブ)と両立して実施されているタイプ   | 名古屋市     |

(各自治体の事業内容をもとに筆者が作成)

上記の表 18 は筆者がこれまで調査や共同研究を実施してきた自治体について、両事業の関係性を事業の特徴やその後の様子を基に4つのタイプに分類し、まとめたものである。

転換型としたタイプの特徴は、学童保育事業を統合した全児童対象事業を新規に実施するにあたって(モデルケースの実施を除く)、従来の学童保育事業を廃止していることである。先行自治体の中では川崎市と東京特別区の江戸川区などが挙げられる。川崎市では2002年度にそれまでの学童保育クラブを閉所し、2003年度より全児童対象事業「わくわくプラザ」(モデル校では2000年より実施)を全市で一斉展開する中で、学童保育事業を同時に実施している。同様に、江戸川区でも2004年度より学童保育機能を有した全児童対象事業「すくすくスクール」の展開が開始されており(モデル校では2003年度より実施)、2005年度にはそれまで実施されていた全ての学童保育クラブが閉所され、「すくすく」へと転換された。両自治体は、モデル校での実践を踏まえ、一斉に学童保育事業を全児童対象事業に統合したことが最大の特徴であるが、その背景には学童保育を希望する待機児童の問題が存在していたことが大きい。これに関して、川崎市で筆者が事業主体である市民局の担当者に行った調査の結果を見てみよう。川崎市では従来の留守家庭児童事業では4つの課題を抱えていたという。それは、①定員設定があるため、放課後児童クラブに入室できない待機児童が発生していること、②週に1日や2

日程度の学童保育利用希望者に応えられないこと、③放課後児童クラブに入室している子どもとしていない子どもとが、一緒に遊びたいと希望しても応えられないこと、④放課後児童クラブの未設置小学校区が20ヶ所存在していたことである。これに加えて、放課後児童クラブの委託施設を公設化したいという行政側の思惑も存在していたようである。「わくわく」への移行により、移行前の2002年時点の待機児童254人はすべて解消されるとともに、不定期利用を希望する子どもの問題についても対応が可能となったようである。移行直後の2003年度に「わくわく」114ヶ所で定期的利用（学童保育としての利用）に登録した子どもは月平均で7,788人にのぼっており、この人数は2002年の放課後児童クラブ登録児童数の1.86倍にあたる。「わくわく」の実施により、学童保育利用を希望する家庭が増加したということがこのことからわかるだろう。なお、学童保育の質の低下という問題に関連して、川崎市の公設公営の留守家庭児事業は全て「わくわく」に統合されたわけであるが、民間の学童保育クラブについてはその一部が運営されていることも記しておきたい。

次に移行型である。移行型の特徴は、事業開始当初は学童保育事業とは別事業として、学童保育機能をもたない全児童対象事業の展開が開始されたものの、その後段階的に、学童保育事業が学童保育機能を併せ持つ全児童対象事業に移行されているタイプである。先行自治体としては東京特別区の世田谷区、品川区などが挙げられる。例えば、世田谷区では1995年度より全児童対象事業「BOP (Base Of Playing)」を展開してきたが、1999年度より学童保育機能を併せ持つ「新 BOP」へと移行が開始され、2010年現在は全ての小学校区で「新 BOP」への移行が完了している。同様に品川区では2001年度より全児童対象事業「すまいるスクール」が実施されていたが、2004年度からは学童保育機能を併せ持つ新しい「すまいるスクール」へと移行が開始され、2006年度には全ての学童保育が「すまいるスクール」へと移行された。また、1992年度に全児童対象事業を全国で初めて実施した大阪市の「児童いきいき放課後事業」も、学童保育機能を併せ持つタイプへと移行を開始しており、このタイプに当てはまるといえる。以上の転換型と移行型が全児童対象事業と学童保育事業を統合したタイプである。そのため、両者は結果として従来の学童保育が廃止されているという点において共通しており、特徴も基本的には類似している。異なる点といえば、全児童対象事業が開始される当初の目的に、学童保育の機能が掲げられていたか否かということであろう。

続いて導入型についてまとめていく。この類型は移行型のように、学童保育事業とは別事業として、学童保育機能をもたない全児童対象事業の展開が開始され、その後は順次、学童保育機能が導入されていくという特徴を持っている。だが、学童保育機能が全児童対象事業に導入された後も、従来の学童保育事業は廃止されていないという点で、移行型とは大きく異なっている。そしてこの類型にあてはまるのが横浜市である。横浜市では前述のように、全児童対象事業「はまっ子」を1993年度より実施し、2002年度にすべての小学校区での展開を完了させた後、

2004 年度より学童保育機能を導入した新規の全児童対象事業「キッズ」の展開を開始したのであった。この転換は、近年の居場所づくり事業への保育機能の充実を求める声の高まりを背景にしているとあり、直接的には管轄部局の諮問機関である「子どもたちの放課後懇話会」より出された「遊びの場と生活（保育）の場の融合」という提言内容等を受けた動きである。「キッズ」は毎年およそ 10 か所のペースで「はまっ子」からの転換により設置されているが、この動きは今後も継続するようである。第 3 章にて前述したが、「キッズ」では、留守家庭の子どもたちの生活の場としての機能を充実させる具体的な手立てとして、おやつ提供や 7 時までの活動時間の延長などがなされており、従来の「はまっ子」としての遊び場利用の子どもと学童保育として利用する留守家庭の子どもとがともに参加できる形態となっている。すなわち、留守家庭の子どもは、5 時までは他の子どもと特に区別されることはなく自由に活動し、5 時以降におやつ提供を受け、宿題を見てもらうなどの個別のケアを受けることになるわけである。このように 5 時以降利用の留守家庭の子どもが他の子どもと活動面において異なるのは基本的に 5 時以降のみであるが、この時間帯による特別な個別のケアが保育の機能として解釈され、放課後子ども教室と学童クラブの一体的な事業の一つの事例とみなされているわけである。筆者が

2007 年に横浜市内の 5 つの「キッズ」で行った調査によると、参加児童数の推移では、駅からの距離や学校区内の学童クラブの数など様々な要因により、増加率にはバラつきがみられるものの、全ての「キッズ」が年々増加の一途をたどっており、留守家庭のニーズは小さくないことがわかる。特に学童クラブのない小学校区にある「キッ

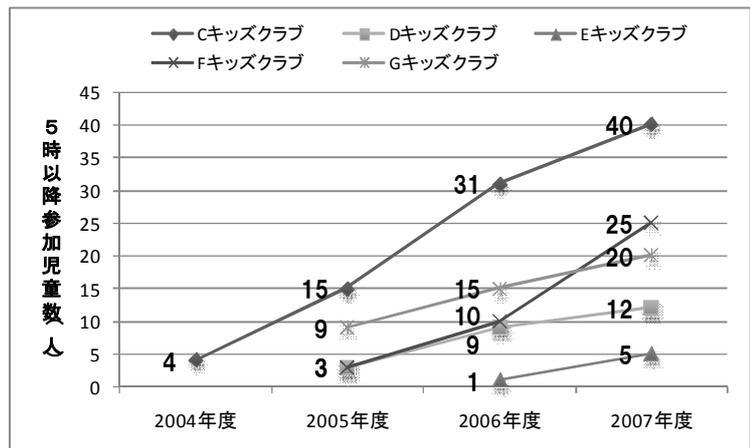


図 52 「キッズ」を学童保育として利用する留守家庭児の推移

ズ」での増加率は顕著であり、1年で3倍以上の急激な増加が見られている場所もある（図 52 参照）。2009 年のデータでは、横浜市には 25,000 人近い 3 年生以下の留守家庭児が存在されているとあるが、こうした子どもの受け入れ先が「キッズ」だけでは当然成り立たず、現在においては学童保育クラブの設置も同時に進められているようである。すなわち、「キッズ」と学童保育クラブは現在においては両立していると言えるだろう。ただし、これに関して詳細は後述するが、学童保育関係者からは「キッズ」での学童保育機能について、様々な問題点が指摘されているのも事実である。

さて、最後に並立型である。並立型の特徴は学童保育機能を有しない全児童対

象事業を実施し、学童保育事業は別事業として、両事業を並立して展開していることである。先行自治体の中では名古屋市が挙げられる。名古屋市では1997年度より全児童対象事業「トワイライト」の実施を開始しており、2004年度のデータでは市内261校のうち、過半数の140校で展開が完了しており、他方で学童保育は市内195ヶ所で展開され、172の小学校区に設置されていた。2004年1月に筆者が教育委員会の事業担当者に対して行ったインタビュー調査では、「両事業の統合について趣旨が異なっており、現時点では考えていない」と明言していたが、現在は「トワイライト」の数よりも、学童保育の数の方が多い状況であり、既存の学童保育クラブが展開されていない地域においてのみ、「トワイライト」は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。これは留守家庭の子どもを対象とした登録制度であり、「トワイライトを基盤としながらも、19時までの延長時間帯まで活動でき、さらにおやつが支給される形となっている。横浜市の「キッズ」に類似しているが、現状においては名古屋市では学童保育クラブの設置されていない地域に展開されており、同地域内で競合することがないことがない点が、導入型とは異なっている。だが、筆者が「トワイライト」でインタビュー調査を行った際、スタッフからは「両親が共働きの家庭が子どもの小学校入学をきっかけに、トワイライトのある学区にわざわざ引っ越してきた」という発言が聞かれている。これに関連して、名古屋市学童保育連絡協議会では、「トワイライト」が展開されて2年後の1999年度から、「トワイライト」の実施校のある学区から学童保育に入所する子どもが1人もいないという事態が一部で発生し、さらに閉所を決定した学童保育も出たことを発表した<sup>\*17</sup>。このことは、たとえ行政側によって全児童対象事業と学童保育事業とが統合されず、並行して実施されているとしても、利用者である保護者の中には、全児童対象事業を学童保育として捉え、子どもを預けている数も少なくないことを表しており、並立型であっても学童保育事業との関係性において、実際に問題が生じていることを意味していると言える。さらに、今後に関しては、放課後子どもプランモデル事業の展開が推し進められ、他の自治体のような政策転換が図られる可能性は低くないと思われるのである。

## （2）両事業の関係性に影響する学童保育事業の運営形態

さて、上述した導入型と並立型は、全児童対象事業と学童保育事業とが並行して実施されているというタイプであり、転換型や移行型とは大きく異なっている。つまり、全児童対象事業が学童保育とは区別されて実施されていることで、従来の学童保育事業が廃止されていないのである。このように自治体により、両事業が統合されるか、並行して実施されるかという大きな違いが見られていることについては、明言はされていないものの、従来の学童保育事業の運営形態が関係していると思われる。さて、ここでいう学童保育の運営形態とは全国学童保育連絡協議会によれば、次の5つに大別されるようである<sup>\*18</sup>。まず1つ目は自治体が運営

する公設公営型である。この割合は最も高いようであるが、近年は減少傾向にあるようである。2つ目は行政の委託や補助を受け、公社や社会福祉協議会が運営する形態である。特に近年は増加傾向にあるようである。3つ目は同じく行政の委託や補助を受け、地域運営委員会が運営する形態である。4つ目は行政が父母会に委託して運営したり、父母が共同で学童保育を運営したりする形態（この場合、行政の補助を受ける場合と受けない場合を含む）である。最後に5つ目は法人などが運営する形態であり、これには私立保育園などが学童保育を運営するケースなどが当てはまる。

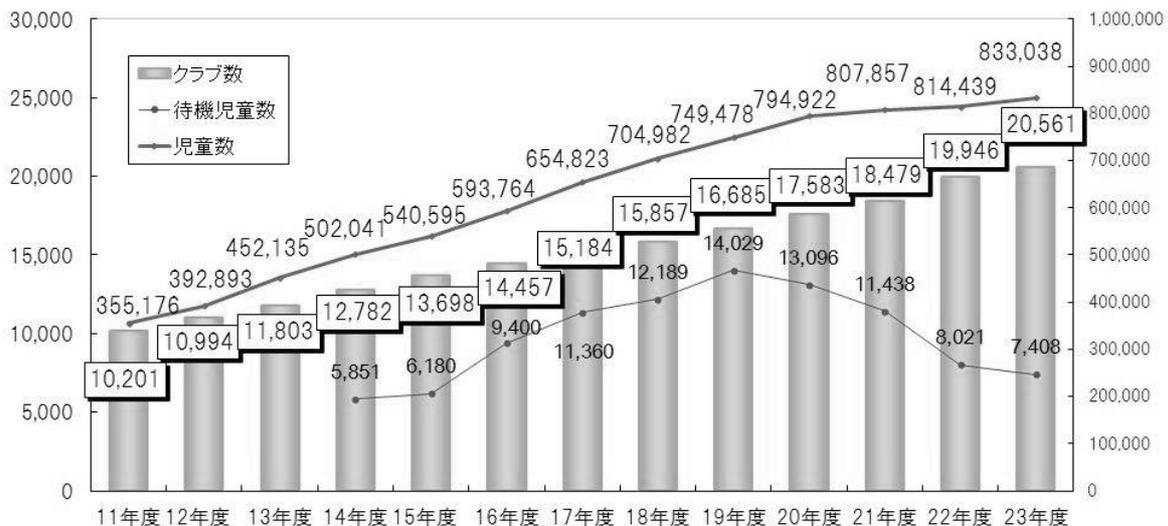
対象として取り上げた上記の横浜市、名古屋市、川崎市、世田谷区、品川区、江戸川区の6自治体の形態に関しては、転換型である川崎市と江戸川区、そして移行型の世田谷区と品川区は、従来の学童保育事業が基本的に公設公営型で運営されていたのである（但し、全てではない）。他方で、導入型の横浜市と並立型の名古屋市では基本的に公設公営でなく、行政からの補助を受け、父母会や地域運営委員会が運営する民営が多いのである（名古屋市では半数程度）。つまり、全児童対象事業と学童保育事業が統合されたか否かは、従来の学童保育事業が公営であるか否かということと、密接に関係していると考えられるのである。これに加えて、さらに従来の学童保育事業が学校施設で行われていたか、否かという問題も関係していることが分かる。学童保育事業は自治体により、開設されている場所が異なっているが、最も多いのは学校施設内で展開されている学童クラブであり、その割合は余裕教室の増加に伴って、年々高まっていた。公設公営型の川崎市や東京世田谷区、品川区、江戸川区などのケースもこれに属しており、両事業とも同じ学校施設内で展開することで、効率化がはかられたと考えられるわけである。

だが、もともと学校施設内で展開されてきた学童保育クラブにとっては、全児童対象事業の展開により、不特定多数の子どもが出入りするようになったことは、保育環境の悪化につながったと否定的に捉えられることが多いようある<sup>\*19</sup>。他方、従来の学童保育事業が学校施設などの公的施設ではなく、民家やアパートに開設されている横浜市や大阪市、札幌市、名古屋市などの政令市のケースでは、別の問題が生じている。それは利用料の違いによる参加児童の減少である。公的な学校施設で展開される全児童対象事業や放課後子ども教室の利用料は、保険や特別な活動への参加費を除くと、無料のケースが多い。それに対して、民家やアパートを借りて運営している学童クラブでは、15,000円から30,000円程度の利用料が求められている。そのため、保育サービスの質の高さよりも利用料の安さを重視し、学童クラブの代替として安易に全児童対象事業や放課後子ども教室に子どもを行かせている留守家庭の保護者が見られるようになってきているのである。

### （3）先進地における両事業の統合の背景

このように地域子ども教室の先進事例となる多くの政令市や東京特別区におい

ては、全児童対象事業と学童保育事業との統合が推し進められているわけであるが、川崎市での事例でも言及したように、その背景には、学童保育事業がこれまで抱えてきた諸問題と、それを効率的に解消していきたい行政側の思惑が存在していたと思われる。多くの自治体に共通する学童保育事業の問題点とは、次の4点にまとめられるだろう。1点目は学童保育クラブの数そのものが足りないことである。そのため現在では保育園卒園児のわずか4分の1しか入室できていない現状であった。2点目は入室希望者が多く、学童保育クラブの定員を超えてしまい待機児童が発生していることである（図 53 参照）。自治体の総数で見ると、定員よりも希望者数が少ないケースが見られることもあるが、これは地域により希望者数に大きな違いが見られているからであり、学童保育クラブごとに実態を見てみると、特に新興住宅地などでは待機児童が発生していることは少なくないようである。厚生労働省の調べでは2011年現在、全国で未だ7,408人の待機児童が存在しているという。そしてこれに伴って、新規の枠が少ないため、学童保育クラブに参加する子どもが限られてしまい、結果、一部の家庭の既得権益化する事態も生じているようである。筆者が調査を行った複数の自治体においても、入室の可否に当たっては、毎年抽選を実施するなどではなく、より低年齢時から参加していた子どもの継続利用や、兄弟・姉妹がすでに利用しておりそうした関係にある子どもが優先されたりするなど、新規の入室希望家庭からは不公平ととれるような形態となっており、このことは多くの自治体に当てはまるようであった。3点目は保育時間や、土曜日の保育、対象とする学年、障害をもった子どもの保育など、地域や利用者のニーズに現在の学童保育の内容が合っていないことである。特に近年においては、衝動的な行動をとったり多動であったりする子どもや、自閉の傾向にある子どもといった発達障害の子どもも少なくなく、その受け入れ先が重要な課題でもあった。また、学童保育クラブは空きが生じていない限り、児童福祉法に基づいて3年生以下の利用が基本となるため、4年生以上の子どもの利用も強く求められていた。4点目としては施設が十分に整備されておらず、さらに保護者の負担が重いということである。これに関しては特に民設民営である場合、行政からの経費のサポートが十分に得られないため、施設が不十分であったりするようである<sup>\*20</sup>。筆者が調査を実施していた横浜市も民設民営であるが、学校施設を利用することもできないため、戸建の家ではなく、アパートの1室を借りて運営するといった学童保育クラブも少なくなく、多人数の子どもが生活する空間としては劣悪な環境に置かれたクラブも見られていた。家賃の問題等により、保育環境としては十分とはいえないこうした学童保育クラブは特に都市部に多いようであり、大きな問題となっていたのである。



(出典:厚生労働省 雇用均等・児童家庭局育成環境課「平成 23 年 放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)の実施状況」2011 年)

図 53 学童保育クラブの待機児童数の推移

そして、こうした諸問題は全児童対象事業と統合することによって、効率的に解決することができると考えられたわけである。なぜなら、全児童対象事業は学校施設で全ての子どもを対象として実施されているため、施設数や施設の設備、収容児童数や対象児童に関する問題が解消されると共に、従来の学童保育施設を維持するため等に費やされていた経費が節減されるため、保護者の負担も軽減されると考えられるからである。さらには節減された経費が、土曜日の保育や障害を持った子どもの保育などの経費として充てられることで、現在よりも一層地域や利用者のニーズに応えることが可能となるのである。加えて、2001年に厚生労働省により定められた8項目の基準を満たす全児童対象事業に対して、学童保育事業の国庫補助金の対象とするという決定がなされたことも、両事業の統合に拍車をかけたのであった。

このように現在全国で展開される放課後子ども教室のモデルともいえる先進地での全児童対象事業であるが、学童保育事業との関係性においては実施内容などに応じて、複雑な事情を抱えているようなのである。こうした実情でありながら、国は両事業の一体的な実施を視野にいれ、関係性を強めていく方針を打ち出したわけであるが、こうした政策転換の経緯や背景について、次節で論じていきたい。

## II 学童保育事業との一体的あるいは連携した実施

地域子ども教室と学童保育クラブのような文部科学省所管の事業と厚生労働省

所管の事業の近年の一体的実施の事例といえば、幼保一元化の流れを受けて 2006 年度から開始された「認定子ども園」が想起されるだろう。認定子ども園とは、従来、教育の場として位置づけられてきた幼稚園と、保育の場として位置づけられてきた保育所の一体的な実施が目的とされた新施設である。この背景には就労家庭の増加などによる保育園待機児童の問題が存在し、幼稚園をも保育の場として整備することで、保育の受け皿を広げようとするねらいがあった。それと同時期に策定された放課後子どもプランの背景にも、こうした幼児期の保育政策の転換が強く影響していることはいうまでもないだろう。本節では、両事業の一体的実施に至った国の政策背景に迫るとともに、学童保育関係者を中心にこれまで論じられてきた両事業の一体的な実施による問題点について整理していきたい。

### (1) 「地域」子ども教室から「放課後」子ども教室への移行の経緯

全児童対象事業が都市部を中心に急速な広がりを見せる中、国として両事業の在り方に言及したものとしては、2003年参議院厚生労働委員会での厚生労働省の局長による答弁が挙げられる。当時の岩田雇用均等・児童家庭局長は、「放課後の全児童対策をやれば、留守家庭対策としての放課後児童健全育成事業が代替できるというようには思っておりません」と述べ、両事業の一体的実施について否定的とも思える見解を示していた。また、2006年5月に「総合的な放課後対策として実施する放課後子どもプラン」が打ち出されるわずか2か月前の3月にも、北井雇用均等・児童家庭局長は「いわゆる放課後児童クラブにつきましては、放課後児童クラブを利用される児童につきましては、保護者が昼間就労などでご家庭におられないといったようなことでありますので、こうした子どもさんのおかれている状況に十分配慮した上で、遊びや生活の場を提供する必要があると考えております」と、慎重な姿勢を見せ、さらに両事業の一体的な実施によって生じる煩雑な作業を挙げた上で、「こうした放課後児童クラブへの配慮ということも十分踏まえてやるとなると、例えば、ただちに全児童対策事業に全部統合してしまうということができかどうかということになると、なかなか困難ではないかというように思っているところでございます」と述べている。そうした中、両事業の一体的な実施に大きく方針が定まる契機となったのは、それぞれの事業を所管する文部科学省や厚生労働省ではなく、内閣府の特命大臣であった猪口少子化担当大臣の2006年5月の発言であり、その提案を受けた形で、当時の文部科学大臣及び厚生労働大臣の両大臣が合意したことで、「放課後子どもプラン」が創設されるわけである。だが、学童保育関係者を中心として様々な批判がなされる中で、国も両事業の在り方について明確で一貫したスタンスを取ることができなかつたようであり、例えば、翌月の2006年6月には馳文部科学副大臣が「二つの事業については、根本的な土台が違うわけですから、お互いの事業の目的や期待されるところに差があると思いますので、今まで果たしてきた役割が損なわれることのないように、放課後子どもプランの制度設計にあたっては、厚生労働省とよく協議

しながら進めていくべきものである」とし、一体的な実施に慎重な姿勢を見せている。また、前出の厚生労働省の北井雇用均等・児童家庭局長も「保護者が昼間家庭におられない家庭の児童に対して行ってきました放課後児童クラブの役割、機能が損なわれるようなことをするつもりはありません。（中略）放課後子どもプランの機能、役割が損なわれたりしないように留意しながら、今後、具体的な方策あるいは予算措置を両省で検討していきたいと考えています」と述べ、具体的な展開方法については、方向性が示された当時においても検討段階にあることを示唆している。

**表 19 放課後子ども教室と放課後児童クラブの違い**

|      | 放課後児童クラブ                      | 放課後子ども教室                                     |
|------|-------------------------------|--|
| 事業名  | 放課後児童健全育成事業                   | 放課後子ども教室事業                                   |
| 管轄   | 厚生労働省                         | 文部科学省  |
| 実施数  | 18,479 か所（2009年）              | 8,719 か所（2009年）                              |
| 対象   | 親が就労等による留守家庭の児童で、おおむね10歳未満の児童 | 全ての児童  |
| 実施日数 | 250日以上                        | 121.6日（2009年度平均）                             |
| 実施場所 | 主に学校内や児童館、民家など                | 主に学校内  |
| 活動内容 | 学習（宿題）、軽食、遊び、休息など家庭の代替的活動     | スポーツ、工作、昔遊びなど体験活動                            |
| 利用料  | 有料（月額1万5000円前後）               | 基本的に無料                                       |
| スタッフ | 専任指導員<br>（設置者が認める資格保持者）       | 指導員・ボランティア<br>（地域の高齢者や青少年・スポーツ団体関係者、PTA関係者等） |

（文部科学省と厚生労働省の両事業の資料をもとに筆者が作成）

そもそも放課後子ども教室と学童保育事業には様々な違いが見られるものの（表19参照）、両者の関係性については、両事業を「一体的あるいは連携して実施する総合的な放課後対策を推進する」ことがこの放課後子どもプランの目的とされている。2007年2月に厚生労働省から出された資料<sup>\*21</sup>の中には、プランの実施場所・実施形態の例として、両事業を実施する場合の3タイプが明示されており、当時から一概に「一体的に」実施することが目的でないことは明確とされていたわけであった。しかしながら、「同じ建物内（資料では小学校）・同じ部屋で、一体的に実施」するタイプに関して、その実施は既存の学童保育クラブが廃止されることにつながると大きな懸念が持たれ、問題視されるようになるわけである。国も一体的な実施が、あくまで従来両事業の良さを損なうものではなく、したがって学童保育の質を低下させるものではないとし、意識の上で「統合」と区別するよう配慮している。例えば、2007年6月の衆議院青少年問題特別委員会では、文部科学省の大臣官房審議官であった中田徹は「二つの事業があるわけでござい

まして、それを具体的にどのような形で実施するかにつきましては、事業主体である市町村において、それぞれ地域の実情において決めていただくというものでございますが、私ども文部科学省といたしましては、あくまで一体的あるいは連携という言葉でございまして、本事業の実施において、統合して実施するという言葉は使ってございません。統合するという方針を打ち出しているわけではございません。」と強調し、猪口大臣の後任である高市少子化・男女共同参画担当大臣も、「放課後子ども教室と放課後児童クラブ、これを無理に一体化させないようにということにつきましては、これはもう既に内閣府の方から文部科学省及び厚生労働省にお願いをいたしております。今年の早い時期にお願いをいたしまして、やはり親御さんですとか地域の実情、ニーズに応じた形で展開をしてほしいということをお願いして、十分に御配慮いただいていると思います。」と答弁し、一体的な実施を推進した内閣府も無理な一体化を図ったものではないと言及しているのである。このように放課後子どもプランが開始された後も、国は現場の懸念を踏まえて両事業のあり方については説明を重ねている。

現場での様々な懸念が高まる中で開始された両事業の一体的な実施は、事業初年度となる 2007 年度の小学校区単位でのデータでは、全体の 10%を占めていることが分かるが、実施の有無は自治体によって大きく異なっている。文部科学省によれば<sup>\*22</sup>、実施率が最も高いのは、東京都の 50.4%であり、次いで茨城県の 16.2%、青森県の 15.7%、秋田県の 13.5%、宮城県の 13.0%となっており、その他の道府県は 10%未満であった。前述のように事業先進地となる東京特別区では子ども教室以前からその一体的実施が推し進められてきた経緯がある。他方、他の 4 県の中で筆者が調査を行った青森県については、財政上の理由で両事業の効率的な実施が求められてきたことから、茨城や秋田や宮城でも同様の事情が背景としてあったのではないかと推測できるだろう。また、政令市については、川崎市が 100%、札幌市が 96.7%、横浜市が 8.6%となっている。この結果からも、一体的な実施が前述のような学童保育事業の運営形態に影響されていることが分かるだろう。

実際に学童保育の質の低下はどういった視点で論じられているのだろうか。本稿は学童保育の見地から分析し論ずる趣旨ではないため、次項ではそうした批判のポイントを整理しながらまとめていきたい。

## **(2)「学童保育の質の低下」という視点から見た両事業の一体的な実施に対する批判**

学童保育クラブの全国組織である全国学童保育連絡協議会は、全児童対象事業が展開され始めた 1990 年代後半から、学童保育事業に与える影響について言及してきた。特に、川崎市や世田谷区など統合型の全児童対象事業が登場したことから、雑誌『日本の学童ほいく』ではしばしば特集が組まれるようになり、両事業の目的や法的根拠、内容に至るまで細部にわたって比較、分析されている。そして、全児童対象事業が学童保育の代わりになり得ない決定的な理由として次の 2

点を挙げている。それは子どもの生活の場としての専用室がないことと、継続的に子どもと関わり、親代わりとなるような専任の指導員がいないことである。全児童対象事業では不特定多数の子どもが参加するため、留守家庭児だけの空間やスタッフが確保されないというのである。そしてこのことは、「子どもと指導員の関係づくり」や「子ども同士の関係づくり」が保障されないことにつながり、留守家庭児が毎日通う家庭に代わる生活の場としての機能が果たせないというのであった<sup>\*23</sup>。また、専任の指導員の不在についての問題点は、他の学童関係の文献においても指摘されており、例えば学童保育事業と比較すると、全児童対象事業の職員の目が子どもに行き届かない不安や、欠席の場合の居場所確認など、子ども一人一人への個別のケアが疎かになる不安も生じていることが挙げられている<sup>\*24</sup>。放課後子ども教室の展開にあたっては、厚生労働省は学童保育の水準を下げないように地域子ども教室の活動との兼務は行わないようにすることと言及しているが、現場レベルでこうしたことが守られているのか疑問を呈している。全国学童保育連絡協議会の副会長であり、かつ品川区の全児童対象事業「すまいるスクール」の指導員である下浦忠治は、全てのスタッフが留守家庭児など特定の子どもだけでなく、全ての子どもの責任を持つ「兼務体制」においては、家庭の代わりとなるような子どもとの関わりは非常に困難であるとし、学童保育との決定的な違いを「見る側も見られる側も固定していない」という構造的な問題であると論じている。さらに、事業先進地の横浜市の学童保育連絡協議会は、これらに加えて家庭との連携に問題が生じているとしている。すなわち、固定化されたメンバーで構成される学童保育クラブと異なり、不特定多数の子どもが参加する全児童対象事業の中では、運営や事業内容の実施に保護者が関わる余地がなく、行政や指導員のみが行うことで、家庭との信頼関係が構築されにくいというのである<sup>\*25</sup>。これについては、筆者が世田谷区で調査を行った際も、実際に指導員からそうした問題が生じたとの指摘がなされている。

学童だけじゃなくて、新 BOP になっちゃったからね。いろんな子が入り出すようになったでしょ。だから、今まで学童で来てた子の親も全然関わらなくなっちゃったのよ。だって、ただでさえ働いていて忙しいでしょ。でも、今までは自分たちの子だからみんなで協力してたわけ。でも新 BOP になっちゃったら、たくさんの保護者の一人になったでしょ。だから今までいろいろ夏の企画とか、それこそいろんな運営をしてた保護者もする必要がなくなったわけで。まだ、私（学童保育クラブから継続して勤務しているスタッフ）がいるからいいけど、数年で代わるだろうから。そうしたら全く保護者と指導員が連携することなんてなくなるんだと思う。保護者はただ、子どもを「預けるだけ」よね。

また、実際に学童保育クラブ時代から子どもを預けているある保護者も次のよう

に話し、自身の関わりの変化をとらえている。

今までは忙しくても、いろいろな機会に学童に来ることに意味があったんだと思います。自分の子どもだけでなく、いろいろな子どもと接して、その成長を見守ることで、親自身も成長するんですよね。でも、こんなに毎日違う子がくるんだったら、無理して私が来る必要もないっていうか…。やっぱり足はどうしても遠のきますよね。

川崎市において筆者が行った調査においても、世田谷区での調査と同様の指摘がなされており、学童保育クラブ時は、役員として学童の運営に携わったり、行事や企画に参加したりするなど、保護者の学童保育との関わりは密接であったが、「わくわく」に統合されたことで、実際にそうした保護者の学童に関わる機会が減少してしまったという。また同時に、そうした運営や活動を通して行われていた保護者同士の交流も少なくなってしまうそうである。こうした問題点が生じたことに対して、「わくわく」の指導員は親子交流企画を多く企画したり、家庭との連絡を頻繁に行ったりするなど、保護者の関わりが希薄化しないように努力しているものの、学童保育クラブ時と比較すると、保護者の意識の低下は避けられず、参加率は低いという。わが国における学童保育の歴史は古く、1948年に遡るが、その後の広がりにおいても、その背景には必ず家庭の強いニーズが存在していた。国や自治体が動く以前に、利用者たる家庭の「自分たちの手で創ろう」という主体的な意思があったのであり、だからこそ指導員の採用や資金面など運営に関しても保護者が参画していたのであった。家庭からのボトムアップで発生した学童保育事業が、行政によるトップダウンによる全児童対象事業と一体的に実施することは、保護者の意識からそうした設立の理念を薄れさせるものであり、このことをいずれの自治体においても指導員・保護者ともに実感していたようであった。

このように子どもを取り巻く大人や環境に問題が生じるということが大きな論点のようであるが、子ども当人にとってはどうなのであうか。しばしば学童について論じる際、固定化されたメンバーに関して、放課後に子どもが好きな友達と自由に遊ぶことができないことが問題視される。これについては、全児童対象事業との一体的な実施によって、参加する子どもが不特定となったがゆえに、幅広い交流も可能となったわけである。筆者が川崎市において調査した結果では、友だちづくりの機会が格段に広がり、様々な友だちと交流することにつながったことや、異学年交流が進展したというスタッフからの指摘がなされている。また、国による全国調査でも両事業を同一場所で実施することのメリットとして、「異年齢・異学年交流の充実」が最も高く、75%にのぼっている。他方で、相反する指摘も見られている。世田谷区での筆者の調査では、全児童対象事業と統合され、多くの子どもが参加するようになったことで、子ども同士が本音でぶつかり合うこ

とができなくなり、素の自分を出すことが困難になってしまったという。さらに、新 BOP への移行が原因で、おなかが痛くなったり、そわそわしたりするなど不安定になる子どもが増えたり、「ぼくたちここに居ていいんだよね。」と確認を取る子どもの姿も見られたそうである。子どもの権利という側面からも批判的見解が見られている。DCI (Defense for Children International) 日本支部が、川崎市の「わくわく」の実施に伴う従来の学童保育事業の廃止に対して、2002 年に発表した見解である。この中で、両事業の統合による「わくわく」の実施は、子どもの声に直接耳を傾け、子どもの成長発達に不可欠な人格的接触を持って子どもに対応してくれる大人がいなくなってしまうことを本質的な欠陥として指摘している。さらに問題点としても、子どもの活動場所として空間的に狭く、かつ様々な制限があるため不便であることや、指導員が子どもの帰宅時間の確認など雑務に追われることで、子どもとの関わりが希薄化することなどが挙げられている。そして、「わくわく」の転換によって学童保育の質が低下することは、子どもの権利条約に違反しているとする。すなわち、第 18 条 3 項「働く親の子どもの保育サービスを受ける権利」と、第 12 条「子どもが直に接している大人との人間的な関係の下で成長する子どもの権利」が伴って保障されていないと指摘しているのである<sup>\*26</sup>。

文部科学省が委託した調査によると<sup>\*27</sup>、2007 年度では回答のあった 21,874 の小学校区のうち、放課後子ども教室を実施しているのは 26.1%の 5,707 か所であり、そのうち両事業を一体的に実施しているのが 569 か所、連携して実施しているのが 1,103 か所となっている。すなわち、およそ 30%が両事業を一体的あるいは連携して実施しているわけである。さて、「学童保育の質が低下する」という上述の指摘は、政令市や東京特別区など都市部における事例であり、これが全国の放課後子ども教室に当てはまるとは一概に言えない。例えば筆者が調査した青森県のある自治体では、放課後子ども教室が展開される以前の地域子ども教室自体が学童保育事業の代替的機能を担っていた事例も見られている。また、児童館や公民館が地域における子どもの社会教育施設として未だ大きな役割を担っていたり、すでに学校施設内で学童保育クラブが展開されていたりする場合も大きな問題は生じないと考えられるだろう。学童保育事業との関係性という問題は、学校施設での居場所づくりという地域子ども教室の実施内容から生じる本質的課題ではあるものの、一方で地域における実状が大きく異なることから、特に地方部においては問題視されない場合もしばしば見られるわけである。こうしたことを踏まえると、国における両事業の明確な方向性が見出されていない現状においては、各地域において、その実状に応じた展開が望まれるわけであり、管轄する教育委員会をはじめとする関連部局が両事業の実施に関して、独自の方向性を示すことが求められるわけである。

### 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

放課後子ども教室の前身となる地域子ども教室は本来、子どもの様々な体験や交流の場であり、社会教育事業としての位置づけであった。それはこれまでに本稿でも論じてきたように事業目的や趣旨によっても明確であり、所管する省庁が文部科学省の生涯学習政策局であることから分かる。現在にいたって、放課後子どもプランの中で学童保育事業との一体的な実施がなされたことは、「学童保育の質の低下」が懸念されるだけでなく、「社会教育事業としての質の低下」も同時に懸念されるべきであり、筆者は新しい子どもの社会教育事業として意義の希薄化がこの問題における最大の課題であると考えている。新しい社会教育事業としてスタートした地域子ども教室に期待されていた社会教育事業としての意義について、その背景にも触れながらも一度再確認し、一体的な実施の中での事業のあり方について考えていきたい。

### （１）「学童保育の質の低下」を防ぐことによる「社会教育の質の低下」への危惧

前述のように、両事業の一体的実施における放課後子ども教室では、学童保育関係者の強い批判のもと、厚生労働省はそうした学童保育の質の低下を防ぐべく、専門の指導員を配置するよう配慮を求めたわけであるが、前出の品川区のように、現場では「兼務体制」が敷かれているケースが大半である。そもそも、活動に参加してきた子どもがスタッフに関わりを求めてきた際に、「私は留守家庭の子だけとしか関われないから」といって拒絶することができないことは想像に難くないのであって、行政側と現場とのギャップは生じるべくして生じたものといえよう。子どもの視点から捉えれば、地域子ども教室にいるスタッフは皆、等しく同じスタッフなわけであり、そうした役割の違いを子どもに認識させることは非常に困難である。そうした状況においては、たとえスタッフ間で役割分担がなされていたとしても、実際は留守家庭の子どもも含めたすべての子どもの対応とならざるを得ないわけである。こうした状況は筆者が調査を実施している横浜市や東京江戸川区、川崎市などあらゆる自治体で見られているものであり、全国で共通して生じているであろうと思われる。さて、留守家庭の子どもを対象とした特別な手立てとしては、自治体によって異なってはいるものの、活動時間の延長、おやつ提供、丁寧な出欠席の確認、昼寝タイムや宿題タイムの創設などが挙げられるようであり、これらはすべてスタッフにとって、比較的大きな責任の伴う活動となっている。そのため、「兼務体制」の中でも主担当者1、2名を事前に決め、準備や運営を行っているケースが多い。こうした留守家庭の子どもへの手厚い対応にウエイトが置かれるほど、それまでの地域子ども教室で実施してきた体験活動は軽視される傾向にある。なぜなら、両事業の一体的実施によって、単純に人的・空間的資源が2倍になったわけではないのであって、したがって学童保育機能の充実は必然的に社会教育機能を低下させる誘因となるからである。そもそも両事業の一体的実施には、効率化による予算面等、行政負担の軽減が背景にある

わけであり、従来の地域子ども教室よりも人や予算で加配がなされたとしても、それまでの学童保育事業に充てられていた量とイコールではない。限られたスタッフの人数の中で、上述のように留守家庭の子どもの対応専門のスタッフが必要となれば、他方で体験活動の実施に必要なスタッフが不足するわけである。また、空間的側面においても同様に、一部の留守家庭の子どもの専用空間を創り出すことは、その他多くの子どもの活動場所を奪うことにつながるのである。これに関して具体的な事例を見てみよう。

筆者が継続的に関わっている横浜市では、「はまっ子」から学童保育的機能を有する「キッズ」に移行したわけであるが、ある「はまっ子」では、当時 30 名程度の子どもに対して 4 人体制のスタッフで対応していた。「キッズ」に移行後、体験活動の充実などで子どもの参加数は 70 名程度となったが、規定によりスタッフの数は 5 人体制であり、うち 2 人はわずか 5 人の留守家庭の子どもの対応となったのである。単純に考えれば、「キッズ」に移行後は、65 名の子どもを 3 人体制でみていたことになる。また、「キッズ」への移行により、専用ルームも 1 部屋から 2 部屋へと増加したが、おやつなどの時間には専用ルームとなるため、留守家庭の子ども以外にとっては、活動場所に占める面積も増加したとは一概に言えない状況なのであった。筆者が 2005 年より調査を行っている 2 つの「キッズ」では、中学年の子どもを中心に「今までは体育館で思いっきり遊べたのに、今じゃ人が多くてできない」や「スタッフのおばちゃんがいなくて言われて、いろんなところで遊べない」などの不満が挙げられており、その後、実際に参加をやめた子どもも見られている。遊び場として利用する子どもは留守家庭の子どものように家庭のニーズで「参加しなくてはならない」という立場ではないため、参加を取りやめることも容易であるとスタッフは話す。参加児童の内訳においても、たとえばある「キッズ」では、開始初年度と現在とでは 1 日の参加児童数に大幅な増加は見られていないにも関わらず、留守家庭の子どもの占める割合は増大しており、対して、遊び場利用の子どもの割合は減少していることが明らかとなっている（図 54 参照）。

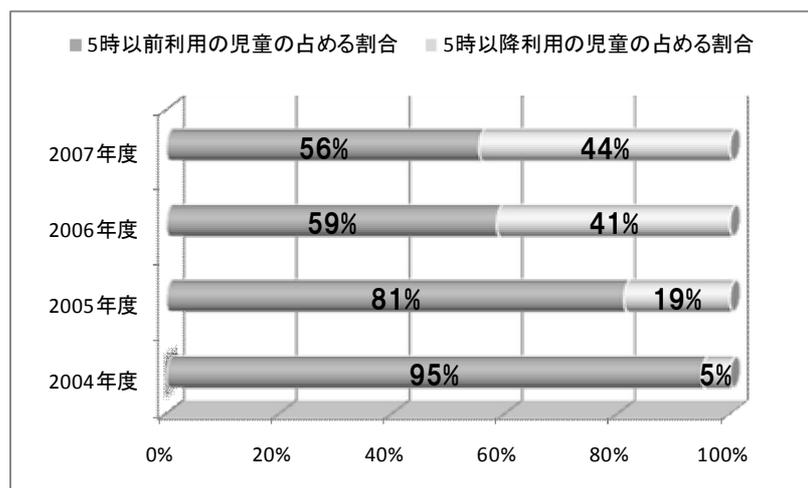


図 54 C 小学校の「キッズ」での留守家庭児の占める割合

表 20 開設年度別の「キッズ」に見る留守家庭児の登録・参加割合（2006年度末）

|              |   | 登録児童数      |           | 参加児童数     |           | 5時以前利用<br>の児童の参<br>加率 | 5時以降利用<br>の児童の参<br>加率 | 留守家庭児の<br>占める参加割合 |     |
|--------------|---|------------|-----------|-----------|-----------|-----------------------|-----------------------|-------------------|-----|
|              |   | 5時以前       | 5時以降      | 5時以前      | 5時以降      |                       |                       |                   |     |
| 2004<br>年開設校 | ① | 206        | 17        | 65.6      | 10.5      | 32%                   | 62%                   | 16%               | 24% |
|              | ② | 190        | 13        | 44.4      | 9.9       | 23%                   | 76%                   | 22%               |     |
|              | ③ | 340        | 15        | 64.5      | 5.6       | 19%                   | 37%                   | 9%                |     |
|              | ④ | 251        | 24        | 56.7      | 16.7      | 23%                   | 70%                   | 29%               |     |
|              | ⑤ | 236        | 10        | 36.3      | 8.3       | 15%                   | 83%                   | 23%               |     |
|              | ⑥ | 259        | 19        | 36.7      | 12.9      | 14%                   | 68%                   | 35%               |     |
|              | ⑦ | 327        | 30        | 53.2      | 21.4      | 16%                   | 71%                   | 40%               |     |
|              | ⑧ | 263        | 15        | 54.1      | 12        | 21%                   | 80%                   | 22%               |     |
|              | ⑨ | 434        | 15        | 63.7      | 11.7      | 15%                   | 78%                   | 18%               |     |
| 2005<br>年開設校 | ① | 291        | 4         | 46.4      | 2.4       | 16%                   | 60%                   | 5%                | 15% |
|              | ② | 173        | 38        | 51.2      | 21.3      | 30%                   | 56%                   | 42%               |     |
|              | ③ | 407        | 12        | 63        | 9.2       | 15%                   | 77%                   | 15%               |     |
|              | ④ | 229        | 13        | 69.2      | 9.1       | 30%                   | 70%                   | 13%               |     |
|              | ⑤ | 240        | 9         | 39.7      | 6.5       | 17%                   | 72%                   | 16%               |     |
|              | ⑥ | 223        | 11        | 61.4      | 7.5       | 28%                   | 68%                   | 12%               |     |
|              | ⑦ | 246        | 7         | 55.2      | 4.4       | 22%                   | 63%                   | 8%                |     |
|              | ⑧ | 275        | 9         | 39.6      | 7.2       | 14%                   | 80%                   | 18%               |     |
|              | ⑨ | 263        | 7         | 61.8      | 4.6       | 23%                   | 66%                   | 7%                |     |
| 2006<br>年開設校 | ① | 277        | 53        | 63.7      | 38.8      | 23%                   | 73%                   | 61%               | 15% |
|              | ② | 282        | 6         | 40        | 3.8       | 14%                   | 63%                   | 10%               |     |
|              | ③ | 111        | 2         | 31.8      | 1.5       | 29%                   | 75%                   | 5%                |     |
|              | ④ | 73         | 10        | 23.3      | 1         | 32%                   | 10%                   | 4%                |     |
|              | ⑤ | 218        | 18        | 45.5      | 12.1      | 21%                   | 67%                   | 27%               |     |
|              | ⑥ | 183        | 0         | 45.7      | 0         | 25%                   | 0%                    | 0%                |     |
|              | ⑦ | 221        | 6         | 70.5      | 4         | 32%                   | 67%                   | 6%                |     |
|              | ⑧ | 240        | 29        | 79.5      | 21.9      | 33%                   | 76%                   | 28%               |     |
| <b>平均</b>    |   | <b>248</b> | <b>15</b> | <b>52</b> | <b>10</b> | <b>22%</b>            | <b>64%</b>            | <b>19%</b>        |     |

こうした留守家庭児の割合の高さは「キッズ」によって違いは見られるものの、事業が地域に定着化していくほど、顕著になってくるようである（表 20 参照）。筆者の調査では、安価な学童保育として「キッズ」を利用するため、わざわざ新入生児童が学区外で入学してくるケースが少なくないことがそうした理由の一つであることが分かっており、当該地域の学童保育クラブへの入室希望児童が減少するという事態も見られているようである。こうした留守家庭の子ども的大幅な増加は全体的な人数の増加につながるものの、結果として一人あたりの活動面積が縮小し、活動内容にも制限が生じることとなる。これにより、「参加しなくてはならない」というわけではない留守家庭以外の子どもが参加を取りやめてしまうという状況なのである。こうした傾向が今後も続いていくと仮定すると、子どもの社会教育の機会としての意味合いは希薄化し、学童保育としての意味合いのみ

が非常に強い事業と化してしまう懸念が生じてくるのである。

地域子ども教室で求められた「居場所づくり」は、留守家庭の子どもだけの居場所だけではない。すべての子どもが安心・安全に過ごせる空間なのであって、一部の強い批判のもとで、学童保育機能を求める利用者のニーズが優先されることは不適當であり、それぞれを必要とする子どものニーズに柔軟に対応していくことが重要なのである。そのためには、政策本来の目的を再確認することが求められるわけであるが、筆者はむしろ社会教育事業としての意義について、子どもを取り巻く大人が具体的なビジョンを共有化することが喫緊の課題であると考えている。それは、子どもの社会教育について、「家庭の代替機能となる」といった学童保育のように明確な目的やそれにともなった具体的な事業内容が想定しづらく、ともすれば子どもが自由に活動すれば多様な他者との交流にはつながっており、広義の意味で「社会教育」となっていると誤った認識を与えてしまうからであると考えている。もちろん、そうした多様な他者との交流や自由な活動は保障されるべきものではあるが、新しい社会教育事業として誕生した地域子ども教室には、体験活動の充実という目的も掲げられていたわけである。次項では、そうした社会教育事業としての意義について取り上げていきたい。

## (2) 「生きる力」を育む社会教育事業としての意義の再確認

新しい社会教育事業としての意味合いについて考えるため、放課後子ども教室の前身となる地域子ども教室の実施に至った経緯について、ここでもう一度ふりかえてみたい。第3章においては事業の主たる背景として3点論じたわけであるが、子どもの社会教育という観点において、ゆとり教育下での子どもの体験活動の充実が大きく関係しているといえる。そもそも今日おける文部科学省の一連の放課後対策事業は、1999年度の「全国子どもプラン（緊急三か年戦略）」の策定に端を発するものであり、これは2002年度からの完全学校週5日制の実施を見越した政策であった。学校週5日制自体は、第2土曜日から第2・第4土曜日、そして完全実施に至るわけであり、1992年度から実施されたものであるが、この中で学校外活動（子どもの社会教育）について具体的に言及しているのが1996年7月の第15期中央教育審議会第一次答申である。答申では、「これからの子供たちに必要になるのは、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であり、また、自らを律しつつ、他人とともに協調し、他人を思いやる心や感動する心など、豊かな人間性である」とし、こうした資質や能力を「生きる力」と称するとともに、その育成の重要性について提言しているのである。これは、従来の知識偏重であった教育を見直すことを意味しており、「知」「徳」「体」の三者をそれぞれ重視し、バランスよく育てていく教育へと大きく転換したことを意図していた。「知」に関しては、単なる知識の記憶ではなく、知識の活用や実践を重視するという、「内容知」から「方法知」へと重心が移動し、「徳」に関しては、心の教育が一層重視

され、特に人と人との関係や人と社会との関係など「共に生きる力」が強調され、しかも実践的な力として求められたのである。そして「体」に関して言えば、健康を「生きる力」の土台として位置付け、生涯スポーツ、生涯体育の考えが示されているのである。さらに、答申では、「[生きる力]は、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、学校だけでなく、家庭や地域社会においても育まれることが重要であるとしている。こうした文脈において、その具体的政策として後に誕生することとなる地域子ども教室においては、子どもの「生きる力」を育むことが社会教育事業として最も大きな意味合いを持っていると考えられ、今日の放課後子ども教室が期待される姿は、「生きる力」の育成の土台となることであると言えるわけである。

こうした「生きる力」を育むために必要なことはどのようなことだろうか。これについて答申では、「子どもたちは、具体的な体験や事物とのかかわりをよりどころとして、感動したり、驚いたりしながら、『なぜ、どうして』と考えを深める中で、実際の生活や社会、自然の在り方を学んでいく。そして、そこで得た知識や考え方を基に、実生活の様々な課題に取り組むことを通じて、自らを高め、よりよい生活を創り出していくことができるのである。このように体験は、子どもたちの成長の糧であり、[生きるちから]を育む基礎となっている。」とし、生きる力を育む上での体験活動の重要性を指摘している。これを踏まえると、放課後子ども教室において生きる力を育むためには、放課後子ども教室が子ども同士だけでなく、地域の多様な大人との交流の機会となるとともに、様々な生活体験・社会体験・自然体験を豊富に積み重ねられる場となることが重要であるといえよう。しかしながらここでいう体験活動とは、学校教育で実践されている体験学習とは異なっている。学力偏重主義からの脱却の中で、1989年の学習指導要領改訂を契機として学校現場でも体験は重視されているものの、それは主として教師によって統制された疑似的体験であり、現実社会に生起するナマの体験ではない。友だちと日が暮れるまで遊ぶ体験、泣きながらけんかをする体験、自転車で自分の住む街の端まで走り回る体験、近所のおじいちゃん・おばあちゃんから話を聞く体験など、子どもは様々な体験の中で、様々な場面に出くわし、葛藤し、自分なりに行動していく。そして多くの人と出会い、交流し、人間関係を築いていく。この一つ一つの小さな体験が「生きる力」を育む糧となるのである。これに関して佐藤晴雄は、やり直しのきかない、リアリティのある、直接の体験を、「ホンモノ体験」と称している。

これまで地域社会が担ってきた子どもの社会教育における役割を、放課後子ども教室が一身に担うことは現実的には不可能である。それは学校教育における体験学習が疑似的な体験に留まることと同様に、様々な体験の要素が地域社会と学

校施設では比べ物にならないからである。そうした意味においては、放課後子ども教室が学校施設をベースとしながらも、活動領域を地域に広げ、弾力的な活動を展開することが中長期的視点の中で求められると考えられる。これについては次章において、論じていきたい。他方、短期的な視点では、学校施設内という限られた環境の中で、「生きる力」を育む土台とするべく、「ホンモノ体験」をどのように充実させていくかという課題があろう。これについて、佐藤<sup>\*28</sup>は子どもに必要な教育体験を構成する3つの要素を指摘している。1つ目はヒト体験であり、異年齢の友人や高齢者などの世代間交流と、同世代との交流の2つの側面で深化・拡大することが重要であるとする。これに関しては、子ども間での交流は保障されていると考えられるが、地域の多様な大人との関わりについてはまだまだ進展の余地があるといえるだろう。また、学童保育事業との関係性の中で、子ども間においても固定化した人間関係に陥らぬよう、配慮が必要と思われる。2つ目はコト体験とし、未経験のコト、新しいコト、困難なコトにチャレンジすることが大切であるとしている。これは子どもの現有する能力を伸長させ、知的関心を深めるためにも必要な体験であるが、放課後子ども教室の現状を見る限り、この観点が大きく欠落していると言えるのではないだろうか。筆者は考えている。体験活動と称して、既存のプログラムをただ提供していればよいのではない。そこに子どもの積極性や主体性を伴う意欲的な取り組みが見られることが重要なのであり、そのためにも活動そのものに子どもが魅力を感じる大切なのである。前出の第15期中教審第一次答申においても、子どもたちに感動や驚きを与えることが体験活動を実施する上で求められるとしている。留守家庭の子どもに世話に追われ、メニュー化されたプログラムを「こなしている」ことの多い現状においては、その捉え方自体を転換することが求められるのであって、ここにおいては子どもの参画という視点も重要であろう。最後に3つ目の要素としては、モノ体験を挙げている。これは生活用具や動植物、乗り物、歴史的資料など様々なモノを見たり、触ったり、使ったりする体験であるとしている。子どもがそうした体験をする機会が生じるよう、日常的に空間デザインに配慮したり、施設外での活動を取り入れたりするなどの工夫が必要であろう。体験活動の実施にあたっては、上記の要素をバランスよく組み込むことが重要なのであり、そのためにも子どもの自立を促す社会体験、日常生活に必要な基本的技術を身につけさせる生活体験、自然のすばらしさやメカニズムを理解する自然体験など、多様な体験活動の機会が求められるのである。

学童保育事業との関係性が大きく問われている現在、活動をすること自体が目的となってしまう、カルチャーセンターと化してしまっている自治体も少なくない。放課後子ども教室での体験活動とは何かを論ずる際は、体験活動を通してどのような力をつけるのかという目的を明確化させることが必要不可欠なのであって、この視点が学童保育機能の充実の裏で埋没してしまっている社会教育事業としての意味合いは希薄化してしまうのではないだろうか。2008年2月の中教審答申

「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について」においては、具体的方策として子どもの学校教育外の学習の在り方を検討する中で、放課後子ども教室を第一に取り上げている。そしてその意義について、子どもの安全な居場所づくりを行う観点のみならず、「生きる力」の育成を学校教育外の活動においても支援する観点が重要であると指摘し、事例収集や人材確保などの具体的な検討を求めている。これは国として学童保育事業との一体的な実施の中での、社会教育事業としての放課後子ども教室の意義が再確認されたことを意味している。今後は、放課後子ども教室に直接的に関わるスタッフだけでなく、保護者や学校教職員など、子どもを取り巻くすべての大人が、社会教育事業としての位置づけを再確認するとともに、子どもの成長・発達における社会教育の役割と重要性について、関心を高めていくことが求められるものであると筆者は考えている。

以上が筆者の实地調査によって明らかとなった地域子ども教室が抱える課題であり、第3章において明らかとなった事業による様々な効果が十分に発揮されるためにも、改善されるべき諸点である。学校施設の活用や地域住民の参画など、現代の社会問題に対応した新しい要素を盛り込み、文部科学省の新規事業として破格の予算規模でスタートした新しい社会教育事業としてスタートした本事業が、その特徴が十分に機能しないだけでなく、一部の無責任な保護者の安易な学童保育事業と化しているという現状においては、地域の子どもの社会教育を結び付ける要としての在り方について論じる以前に、社会教育事業としての在り方についても疑問がなされるものである。しかしながら、2011年現在においても、全国で9,700か所もの教室が実施されているわけであり、これらの教室が今後、子どもの社会教育の機会として、そして地域における子どもの社会教育の中核的事業として機能していくことは、教育全体からみても非常に重要なことである。そこで、次章においては、本研究において明らかとなった事業における現代的課題に対する方策として、筆者なりの考えを提言していきたいと思う。

---

\*1 山本昌博「学校開放講座の現状と課題」文部科学省『教育委員会月報』第45巻10号、1993年、31頁。

\*2 伊藤学「若者を支援する職員の役割と課題」久田邦明編『子どもと若者の居場所』2000年、97頁。

\*3 佐藤一子『子どもが育つ地域社会』東京大学出版会、2002年、70頁。

\*4 藤川大祐『ケータイ世界の子どもたち』講談社、2008年、174頁。

\*5 上平泰博「教育福祉システム統合化の子ども施設」日本社会教育学会年報編集委員会編『子ども・若者の社会教育』2002年、64頁。

\*6 増山均「地域の子育てと放課後子どもプラン」全国学童保育連絡協議会編『よくわかる放課後子どもプラン』2007年、81頁。

\*7 請川滋大「子どもの居場所としての放課後子ども教室」『日本女子大学紀要 家政学部』第57号、23頁や、教育支援協会『豊かな放課後と放課後教室のあり方』教育支援協会、

---

2008年、28頁。

- \*8 横浜市子育て支援事業本部『放課後キッズクラブ事業に関する意識調査』横浜市子育て支援事業本部、2005年、27頁。横浜市子育て支援事業本部『放課後児童育成事業に関する意識調査』横浜市子育て支援事業本部、2003年、31頁。
- \*9 実践を踏まえての課題としては、西村和代・西村仁志「大学学外施設を利用した子どもの居場所づくりの意義」『同志社政策科学研究』第9巻、2007年、12頁においても、筆者と同様の指摘が見られており、多くの自治体に共通する問題であることが分かる。
- \*10 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編、『子ども・若者と社会教育』2002年、125頁。
- \*11 拙稿「『全児童を対象とした放課後児童育成施策』の展開は地域の教育力再生につながるのか?」、『弘前大学教育学部紀要』第93号、2005年、107頁。
- \*12 三浦清一郎、末崎ふじみ「コミュニティづくりと人材活用」大槻宏樹編『コミュニティづくりと社会教育』全日本社会教育連合会、1991年、64頁。
- \*13 拙稿「『全児童を対象とした放課後児童育成施策』の展開は地域の教育力再生につながるのか?」、『弘前大学教育学部紀要』第93号、2005年、110頁。
- \*14 地域子ども教室推進事業普及委員会『地域子ども教室推進事業 実施状況調査報告書』2006年、85頁。
- \*15 拙稿『青森県における地域子ども教室推進事業（文部科学省委託事業）の展開に関する調査報告書』2005年、41頁。
- \*16 例えば、全国学童保育連絡協議会『日本の学童ほいく』348号、2004年や、下浦忠治「放課後子どもプランと品川の学童保育」『住民と自治』532号、2007年、16頁、山崎陽菜・定行まり子「放課後の子どもの居場所環境」『日本女子大学大学院紀要 家政学研究科・人間生活学研究科』第14号、2007年、145頁など。
- \*17 詳しくは名古屋市学童保育連絡協議会 <http://gakudou.kodomo.co/>参照のこと。
- \*18 全国学童保育連絡協議会『学童保育数調査報告』全国学童保育連絡協議会、2003年、11頁。
- \*19 下浦忠治『放課後の居場所を考える』岩波書店、2007年ほか。
- \*20 学童保育の抱える問題点については次の文献を参考とした。白井慎編『子供の地域社会と社会教育』学文社、1996年。全国学童保育連絡協議会編『学童保育の実態と課題』2003年。学童保育編集委員会編『希望としての学童保育』大月書店、1999年。
- \*21 放課後子どもプラン 全国地方自治体担当者会議資料 平成19年2月7日（水）  
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/02/dl/s0207-4a.pdf> 参照のこと。
- \*22 文部科学省『放課後子どもプランにおける小学校等での実施状況調査』による。詳細は [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/20/06/08061901/001.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/20/06/08061901/001.pdf) 参照のこと。
- \*23 全国学童保育連絡協議会編集部「子どもにとって学童保育でどんなところでしょう」『日本の学童ほいく』2004年8月号、2004年、8頁。
- \*24 保育園を考える親の会編『はじめての小学校&学童保育』学陽書房、2000年、73頁や、子どもの幸せ編集部編『学童ほいくはじめのいっぽ』草土文化、2002年、26頁など。
- \*25 『横浜の学童保育運動』横浜学童保育連絡協議会、2004年、90頁。また併せて、2004年9月に開催された横浜学童保育連絡協議会第2回クラブ代表者会議の資料と会議内容も参考とした。
- \*26 DCI 日本支部のわくわくプラザへの見解についての詳細は  
<http://www.dci-jp.com/k-wakuwaku.html> を参照のこと。
- \*27 文部科学省による放課後子どもプラン実施状況調査より。詳細は  
<http://www.houkago-plan.go.jp/document/img/check.pdf> を参照のこと。
- \*28 佐藤晴雄「生きる力を育てる学校外教育の展開」亀井浩明編『生きる力と生涯学習』1998年、81頁。

## 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

さて、前章において、放課後子ども教室の抱える現代的課題について論じたわけであるが、そうした課題が生じる要因は、本事業の特徴ともいえる従来の社会教育事業とは異なる事業形態に起因するものであると考えることができる。ハード面においては、子どもにとって最も身近な環境であり、そして短期間に多数の教室の開設を可能とすることになった学校施設の活用という点。ソフト面では、地域教育力の向上をも視野に入れられた地域における人間関係づくりの基盤としての地域人材の活用の促進。そして、「子どもの取り合い」という競合を避け、事業を効率的に運営するための学童保育事業との関係性の強化はシステム面での特徴といえるだろう。これらは全国各地に多数の多様な居場所を緊急的に創設することが求められた事業のスタート時においては、非常に大きな役割を果たした要因であることは否めないわけであるが、事業の開始から7年が経過し、地域に定着化することが望まれる過渡期ともいえる現在においては、これまで論じてきたように必ずしも良い影響となっているとは言えない状況と考えられるのである。

しかしながら、ここに至っては、単純に展開場所を学校施設から社会教育施設へと転換し、スタッフも地域住民ではなく、一般的な社会教育施設や児童養護施設のように専門職員を配置すればよいという問題ではない。学童保育事業との一体的・あるいは連携した実施に関してのみ言及すれば、社会教育事業としての意義を再確認するため、その方向性を再検討する必要性はあると筆者は考えているが、少なくとも前者の学校施設利用と地域住民の活動に関しては、改めるべきことではないのではないだろうか。なぜなら、現代の子どもの社会教育においては、これまで論じてきたように新しいタイプの事業が求められてきた経緯があるわけであり、事業の根幹においては学校施設を利用することと地域住民が活動していることという2点が最も大きな意義を有していたからである。そこで、筆者はこれまでの実地調査の結果を踏まえ、地域子ども教室の抱える課題を解消するためには、より一層の学校施設利用と地域住民の活動の促進を図るべきであると考えている。そしてこれらに加えて、事業の本質的課題と言える学童保育事業との兼ね合いという問題を考慮するならば、事業に対する保護者の見方・関わり方を変化させる具体的な手立ても必要であろう。本研究における結論として、以下に事業の今後の在り方について筆者なりの3つの提言を行いたいと思う。これらにより、社会教育事業としての意義が再確認されるとともに、地域における子どもの社会教育を有機的に結び付ける中核的事業としての放課後子ども教室の展開にもつながりうるのではないかと考えている。

### 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

## 【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

筆者はこれまで青森県、東京都、神奈川県、千葉県、愛知県、兵庫県の各都県の15の自治体において合計28の地域子ども教室あるいは、その前身となる全児童対象事業での調査を実施してきた。また、文部科学省の委員として、全国の教室のデータの調査も行っている。そうした中、学校施設を活用している多くの自治体で共通していることは、学校の余裕教室を中心に「間借り」している状態であるということが分かった。すなわち、「専用ルーム」という位置づけであっても、その実際は一定期間の使用が約束されたものではなく、活動時間のみの使用が許可されており、他の目的を有する教室との共有であったり、または、子どもの増加による教室の確保が困難となった場合などには使用できないといった条件があったりするといった流動性の高い状態となっているのである。こうした意味においては、独自のルールに則って、学校とは別組織によって自主的に運営されている都市部におけるコミュニティハウス・コミュニティルームとは異なり、使用に関して学校のルールに則って学校側との定期的な調整が必要となっているクラブチームなど、いわゆる学校開放団体と類似しているといえよう。前述のように地域子ども教室の活動では、大原則として「学校の諸活動の妨げとならない」ということがあるわけであり、管轄が学校教育とは異なる社会教育（生涯学習）の分野であっても、実際の運営においては、学校教育と並立しているわけではないのである。そもそも「学校」という施設は公共の所有物であり、学校教育のみにおいて活用されるべきものではない。このことは地域住民の活動スペースとして整備されているコミュニティハウスの事例を見れば明らかである。地域子ども教室はコミュニティハウスと同様に学校とは異なる組織・運営がなされているものであり、したがって本来は学校教育に影響されず、独立した活動がなされるべきなのである。学校教育後の子どもたちがそのまま活動する、さらに言えば当該学校に通学する子どものみでの参加である（学校区域外の広域にわたって展開されている一部の教室をのぞく）ことが、学校教育の延長にある一事業であるとの誤った印象を与え、学校との関係性は従属関係となってしまわないだろうか。さらに言えば、地域子ども教室の責任者に退職した校長などの教職員経験者が就くケースが多いことも、学校との関係性が誤った認識に陥る要因ともなっていると思われる。

そこで、こうした学校施設を「間借り」している現状を改善し、事業が実施されている数年単位の期間は恒久的に利用できる専用の空間として、学校施設の一部を整備することが重要であると筆者は考えている。これにより、学校に過度な配慮をすることもなく、ダイナミックな活動が可能となるであろうし、居場所空間としての整備もより一層進展するのではないだろうか。もちろん、この点に関しては、一部の施設の管理を地域子ども教室へと完全に委ね、提供すればよいだけではなく、学校教育活動との住み分けという問題も生じてくるであろう。繰り返しとなるが、当該校に通学する子どもがそのまま活動に参加するというシス

テムが誤解や混乱を生じさせているわけであり、具体的な一例を挙げれば、終業時刻によっては、学校教育で活動する子どもと社会教育で活動する子どもが同一の施設内で混在するという事態となり、安全管理上の様々な問題が懸念されてくるのである。発達上、子どもが自分の活動がどういった趣旨に基づくものであるかを認識し、自らの行動をコントロールすることは大変困難であり、そのためこうしたトラブルの発生を防ぐために最も必要なことは、学校教職員の理解であるといえよう。学校教職員一人ひとりが事業の有用性や子どもの社会教育の教育的意義について関心を高め、子どもの成長・発達における教育のあり方について再考することは言うまでもないが、さらにはより具体的に地域子ども教室が学校施設で展開されている良さとその可能性について認識することも必要であろう。そうして学校施設の実質的な管理・運営者たる学校長をはじめとする教職員の理解が深まることで、本来の学校施設が持つ様々な機能を十分に活用することができるようになるのであり、さらなる魅力的な子どもの居場所づくりにつながっていくと思われるのである。

学校施設の活用は、文部科学省も大きな期待を寄せた地域子ども教室最大の特徴ともいえ、そのメリットの大きさは本研究からも明らかとなっている。これまでは子どもの時間・空間・仲間のいわゆる「三間」の確保という観点から、その意義が論じられることの多かった学校施設であるが、学校教育に捉われない広義の意味での地域の子どもの居場所にもなりうるものである。それは学校が体育館や校庭といったハード的な側面で充実しているだけでなく、外部の地域団体とのつながりをもつネットワークの拠点となっていることや、教職員も含めた多様な人材やプログラムが豊富でありソフト面も充実しているからである。これについては学校開放論においても、しばしば施設開放と機能開放とに分類されるわけであるが、放課後子ども教室が学校に存在する独立した一施設となり、教職員の理解による学校教育との真の意味での連携が可能になることで、本章で論じた学校施設の活用による課題が解消されるだけでなく、より高次の学校開放事業のモデルともなるのではないだろうか。さらに、地域コミュニティが衰退した現代とはいえ、学校という場は依然として地域における教育の最重要拠点の一つである。学校教育のベースとしての学校が、社会教育のベースをも兼ねることで、両者の連携はより緊密となるであろうし、さらに外部の社会教育施設・団体とのつながりも容易に形成されていくと考えることができるだろう。そういった意味では、学校教育中心の考え方に立って学校施設を「活用する」という捉えをするよりも、学校施設そのものが学校教育・社会教育双方を含めた「地域教育」の拠点であって、学校とともに「並存する」という捉えに転換することが求められていると言えるかもしれない。かなり長期的な展望のように思えるが、そうすることで地域の教育拠点である学校施設内に、学校教育と社会教育の「車の両輪」が存在することとなり、子どもの教育全体が隆盛することにつながると考えられるのである。

## 【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

高度経済成長期以降の急激な地域コミュニティの崩壊ともいえる、地域社会における人間関係の希薄化についてはすでにこれまで論じてきたところであるが、そうした地域における特に大人と子どもとの人間関係を修復し、いわゆる地域教育力の向上につなげようという意図を背景として推し進められたのが地域子ども教室における地域住民の活動であった。これは第3章で論じたように一定程度の効果を上げたわけであるが、他方で活動メンバーの固定化による弊害をも引き起こしていることが本研究から明らかとなっている。地域教育力再生プランと位置付けされていることから分かるように、地域における教育力を向上させることはいまや喫緊の課題ではあるが、だからといって地域にいる「ごく普通の」地域住民をただ単純に事業に参画させればよいという問題ではない。もちろんそれまで活動することのなかった新たな大人が、より多く、より多様な形で子どもの教育に新たに関わること自体、確かに大きな意味はあるだろう。だが、地域子ども教室で重要なことは体験的・イベント的に関わるのではなく、継続的に、中長期的スパンで関わるような機会を設定することである。なぜなら、子どもと大人との人間関係は地域子ども教室内だけの一時的で限定的なものではなく、地域における日常の交流につなげていかなければならないからであり、言い換えれば、顔見知り程度ではなく、少なくともお互いに街で会った際には声をかけあえるような仲まで高めなければならないからである。これに関して、前述してきたように管理的な立場にある職員のあり方が最も大きな影響を及ぼす要因となってくるのではないかと考えている。管理的な立場のスタッフがどのようなビジョンをもち、地域住民との交流のしかけをどのようにつくっていくかが、個々の教室の事業内容に大きく反映されていくからである。残念ながら現状を見てみると、筆者がこれまでに実地調査を行ってきた大半のケースにおいては、こうした明確なビジョンをもっているとはいえない状況であることが明らかとなった。これにはいくつかの原因が考えられるが、つまるところ事業趣旨の認識不足という一点に集約されるものではないかと思われる。

文部科学省によれば、事業の実施に当たっては管理的立場のスタッフに対しては一定程度の研修が課されており、さらに広域の活動をカバーするコーディネーターという存在も置くこととされている。後者に関しては、自治体ごとに求められる役割も大きく異なっているようであり、筆者が継続的に調査を行ってきた青森県の複数の自治体においても、名前だけで実質的に機能していなかったり、活動のコーディネートのみであったりし、事業と地域とを結びつけるコーディネートを果たしている自治体は見られなかった。また、横浜市や名古屋市など都市部においては、委託された財団の職員が兼務しているケースが多く、やはり地域に実際に出向いて活動するということは見られていない。そもそも研修が課される管理的立場のスタッフもコーディネーターも、そうした人々自身が当該地域に居

住していないことが大半であることは明らかとなっており、現状においてはいわば地域に根差していない人材が地域との結びつきを果たす役割を担っているのである。こうしたことは政令市や東京特別区における全児童対象事業でのケースに多く見られ、横浜市や大阪市、名古屋市などでは半数以上が退職した教職関係者や学童保育関係者が、世田谷区や品川区では児童館などに勤務する職員が大半を占めているという状況であったが、子ども教室においても全国的な傾向となっているようである\*1。筆者による複数の行政関係者へインタビュー調査では、「もともと子どもと関わってきた人々の方が、子どもへの指導や支援が容易であり、活動を運営しやすくするためにも有効である」との声が聞かれており、こうした自治体の多くは地域との結びつきよりも、とりあえずは当面の運営に関して重点を置いているようであった。筆者は地域に根差した社会教育事業として定着するためには、まずこうした管理的立場のスタッフとコーディネーターを地域人材に担ってもらうことが第一歩であると考えている。従来の地域における子どもの活動、たとえば学童保育事業や子ども会活動、そして近年急速に広がりを見せるプレーパーク事業など、いずれも地域人材によって企画・運営されたものばかりである。そもそも社会教育は対象が大人にしる、子どもにしる、学校教育のようにトップダウンで物事が進められるのではなく、元来、現場のニーズによるボトムアップで生じてくるものである。これに反して、子どもの居場所や地域の教育力再生がトップダウンで推し進められた背景には、これまで論じてきたように様々な現代社会の問題が存在しているわけではあるが、非常勤形態とはいえ、地域住民が運営に参画してきた地域子ども教室の実績を考慮すれば、ゆるやかにでも地域住民の運営へと移行するべきなのではないだろうか。地域子ども教室が、今後、本当の意味での地域活動として根差していくことを目指すのであれば、地域住民主体の活動とし、活動を通じた地域コミュニティの形成が図られるべきなのである。

しかしながら、子ども会の衰退などを考慮すれば、「地域住民主体」として、一任することによる危険性も大きいと言わざるを得ない。団塊の世代の退職による地域での活動の促進や高齢者の生きがいづくりが現代的テーマの一つとなり、地域における人材確保はやや好転しているとはいえ、子どもと関わるノウハウのない住民が活動することは事業の運営にとって懸念材料ともなり得ないのである。そこで重要となってくるのはコーディネーターの存在であろう。前述したように現在、地域子ども教室の運営にあたってはコーディネーターの設置が定められているが、内実は様々であり、文部科学省の実態調査\*2によって明らかとなっているように、一つの教室に一人のコーディネーターがいるというケースは稀のようである。さらに筆者の実地調査においては、各教室にコーディネーターが常駐しているという自治体は皆無であり、多くは巡回していたり教育委員会で活動したりするといった状況であった。それは、コーディネーターに期待される役割が活動のコーディネートに重点が置かれていることや、コーディネーターと現場で管理的な立場にあるスタッフとの役割の違いが不明確であることなどが背景にあると

考えられる。筆者はこうしたコーディネーターの役割を見直し、人材のコーディネート、それも体験活動の講師といった活動を伴った人材に特化するのではなく、日常的に子どもと関わる人材のコーディネートへと役割をシフトすることが重要なのではないかと考えている。これにより、前述のような活動に関わるニーズはありながらも、活動経験の不十分さなどから参加することのできていない多様な地域人材を活動へとつなげられるのではないだろうか。そうしたコーディネーターが各教室に常駐することで、地域の参画はより一層進むこととなり、課題として指摘した固定化したスタッフのパート意識の問題も解消されていくのではないかと考えている。

さて、コーディネーター自身が地域人材であるという事例は、現状においてはほとんど見られていないが、筆者が調査を行ってきた自治体の中で、青森県青森市と兵庫県高砂市では実際にそうした形態で組織され、成果を上げている。ここではそうした事例を通しながら、コーディネーターの存在について考察し、より具体的な提言としていきたい。青森県青森市の「金沢小学校子ども教室」と兵庫県高砂市の「あそびの城 高砂」は、事業の開始初年度となる 2004 年度に設置された地域子ども教室である。金沢小学校子ども教室は地域の子どもの会の会長が中心となって、あそびの城 高砂は地域のレクリエーション協会の会長が中心となって企画・運営をしており、活動だけでなく新しい地域住民を活動に参加させる仕組みづくりも担っている。それまでの活動実績によって、地域の諸団体とのつながりもあり、また、活動地域に住んでいるため、新しい地域住民を活動に巻き込んでいくということも容易のようである。金沢小学校子ども教室では、地域の伝統であるねぶたを製作・運行したり、地域のお祭りに全員で参加したりするなど、地域と密接に関わる活動も多く見られており、多くの地域住民のサポートが得られているようであった。また、あそびの城 高砂においても、地域施設を活用し、宿泊を伴った活動を展開したりするなど、地域をベースとして大規模な活動を展開している。専用ルームとしての小学校や公民館だけでなく、地域全体を活動基盤とし、地域の伝統や文化、諸活動を取り込みながら活動をコーディネートするだけでなく、地域人材のコーディネートにも力が入れられており、保護者や新規の地域住民にノウハウを伝達し、スタッフとして積極的に育成するといった取り組みも見られている。特にあそびの城 高砂では、スタッフの育成をプログラム化し、多様な人材を活動に巻き込むよう仕掛けづくりされている。残念ながら青森市ではその後、行政側の方針転換により、金沢小学校子ども教室を含めた市内の全地域子ども教室は運営体制が見直され、他の自治体のように行政によって派遣されたスタッフが運営・管理することとなり、2011 年現在においては、学童保育事業のみの運営となり、子ども教室の活動は終了している。他方であそびの城 高砂は現在においても独自に活動や人材をコーディネートしながら、地域に根付いた活動が継続しているようである。

元教員や保育士といったように子どもと関わるスキルをもともと有していたス

スタッフが活動しているというケースは全国的にも非常に多く、さらに活動地域に住んでいるということも珍しくはない。だが、そうした人材が運営的立場にあり、事業のビジョンを有した上で、活動を主体的にコーディネートするというケースは非常に稀である。もちろん本稿で取り上げたケースは一事例\*3に過ぎず、地域団体の関係者が管理的立場に就くことが一概に事業が地域に根付くことにつながるとは言えない。しかしながら、少なくとも地域に活動が定着するためには中長期的のスパンが必要であって、部分的な、あるいは退職先の受け皿としての意味合いが強く、活動地域に関係の薄いスタッフが活動をコーディネートすることは望ましくないということと言えるのではないだろうか。地域子ども教室が学校内にあるとはいえ、人事に関しても学校的な見方でもって行うことは適切ではなく、地域の特性や現状を知る地域住民が核となった子ども会や老人会、町内会など既存の地域団体が主体として運営できるよう転換し、活動についても独自にコーディネートできるようシステムを変革することが最も重要なのである。そうすることで、地域住民一人ひとりがもつ地域におけるコネクションを最大限、活かすことができ、他の事業や団体との連携も容易となるのである。地域における既存の子どもの社会教育活動や団体が、放課後子ども教室の活動・運営という一つの機会を利用して一堂に会すことで、情報交換や連携も密接となるであろうし、ひいては、地域における社会教育全体がより魅力的なものへと高まっていくと考えられるのである。

### 【提言③】参加責任の保護者への意識化と運営への参画

社会教育事業としての地域子ども教室を捉えた際、その意義が低下した最大の原因は、前述したように、事業内容に起因する本質的問題、すなわち学童保育事業との一体的な実施であると筆者は考えているが、そもそも放課後の子どもの活動の場を学校内につくり出すということは、「子どもの安易な預け場」としての性質を帯びる必然性があったといえる。それは公的で安全が保障されているというイメージの強い学校施設で展開するということと、行政が実施することという二つの側面から保護者が安心感を有しているからであろう。仮に地域の公園で NPO などの民間団体が同様の事業を展開していたらどうであろうか。子ども会やプレーパークなどの現状を見れば容易に推測できると思われるが、少なくとも「保護者に言われたから参加した」という子どもは見られなくなるはずである。すなわち、保護者のニーズによって参加する子どもが減少するということであり、このことは学童保育事業としての意味合いを希薄化させ、本来の社会教育事業としての性質を強めることを意味していると言えるだろう。事実、現場においては参加児童の確認や電話連絡、おやつ提供といった事務的な作業が多く、これにより様々な体験活動の展開にウエイトを置くことは困難となっているわけであり、こうした作業の軽減は非常に重要である。だが、地域子ども教室が従来事業とは異なり、様々な可能性が見出されているのは、これまで論じてきたように学校施

設での展開によるところが大きいわけであって、学校施設の活用を止めることは非現実的である。そこで、筆者は責任の意識化と保護者の運営への参画を提言したい。もちろん、自治体においても「保護者が子育てについての第一義的な責任を有する。」という基本理念のもと、保護者の責任についてはすでに事業案内に明文化されている<sup>\*4</sup>わけではあるが、実態はこれまでに述べてきたように安易な預け場と化しているわけであって、ここに至っては「伝える」だけでは無意味であり、システムとしての参画が図られるよう講じる必要があるわけである。

さて、地域子ども教室では、子どもの参加の有無を厳重にチェックし、電話連絡をするなど過剰ともいえる「安全・安心」確認をする自治体が多い。筆者が継続的に調査を行ってきた横浜市を一例として挙げれば、まず月ごとの参加予定表に参加予定日を記入し、当日は保護者の参加承諾がなされた参加カードを持って活動する。予定日に来なければ保護者へ電話連絡をし、所在を確認する。それでも確認がとれなければ学校に連絡し、スタッフ総出で探し回るという状態である。さらに、子どもの自由な意思が尊重されると明記されていながら、子どもが「帰りたい」と訴えたとしても、保護者の承諾なしには返せないという矛盾も見せている。これは横浜市に限らず、少なくとも政令市や東京特別区においては同様の安全確認を行っているようであった。本来、地域子ども教室が「預け場」でないのであれば、こうした安全確認は過剰であると言え、参加の有無は子どもの意思に基づいて、そして保護者の責任においてのみなされるべきものである。事業背景として安全・安心な居場所の創設が求められ、そうした性質を強めているとしても、保護者との過剰な安全確認のやり取りは、かえって保護者に「預け場」としての意識を植え付けかねない。学校施設で行政が実施という公的な色合いが強い事業だけに、活動への参加における責任は保護者にあることを保護者に意識化させることが「預け場」脱却のためには重要なのであって、そのためのリスクを意識するためにもこうした安全確認はなくすべきなのである。もちろん、学童保育事業との一体的な実施が進められている現状においては、留守家庭の子どもに対する特別な対応は必要であろうが、そうした区別は当然生じるわけであり、学童保育事業との住み分けという意味でも違いを明確化させることも重要と言えるだろう。

保護者に参加への責任を意識化することと併せて、保護者が活動に参画する機会を積極的に設けていくことも、保護者に事業内容と意義を伝えていくためには有効な手段といえるだろう。現状においては、保護者会の設置がなされている自治体もいくつかは見られているが、その多くは形骸化しており、実質的な活動は見られていないようである。保護者会が機能している例といえば、従来の学童保育事業が代表的であり、中でも民設民営タイプにおいては指導員の雇用や保育所の選定など、大きな権限を有していることが多い。また、プレーパークも同様に保護者が主体となって、運営にも参画しているケースが大半である。しかしながら、これらはどちらも利用者たる保護者や子どものニーズから発生したボトムア

ップ型の活動であり、設置当初から保護者会が運営や活動に大きく参画していたのは当然の成り行きと言えるだろう。対して、地域子ども教室は児童館や公民館と同じく、官設官営の色合いが強いトップダウン型であり、保護者は運営に対して意見を述べる程度に留まっていることが多かった。どのような活動がどのようなビジョンでもって展開されているのか、だれがどのように企画・運営しているかといった本質的な内容に携わることはなく、いつどこで実施しているのかといった極めて基本的な事項についてのみ携わっていたのである。これを踏まえると、子どもが安全に楽しく活動していればよいという意識に保護者がなりがちであったことは至極当然のことと言え、社会教育という名の下、教育的活動がなされているという意識を有することが困難であることは想像に難くないであろう。こうした保護者の意識を変革させるためには、より具体的に活動内容等に言及できるような保護者会を組織することが求められるのではないだろうか。利用者として受動的になりがちな保護者を活動に積極的に巻き込むわけである。もちろん、学童保育事業や子ども会活動が現代の保護者に敬遠される理由として、保護者の負担増を指摘する声が少ない\*5ことを考慮しなければならないわけではあるが、たとえ一部の保護者であっても、主体的に運営に参画し、ボランティアとして活動したり、事業の方向性についてともに考えたりすることは、参加していない保護者も含めた保護者全体の意識を変革する上で大変重要である。なぜなら、そうした多様な協働が見られるようになることで、「保護者も事業主体者の一員である」という意識を共有することができるようになるからである。こうした保護者の参画は近年、学校運営協議会など高等学校の現場でしばしば見られているものであり、活動によって保護者や生徒の意識が大きく変容したという結果がすでに明らかとなっている。保護者の「自分も関わっている」という意識は、「預け場」としての見方から、「子どもの育ちの場・体験の場」としての見方へと大きく変革させ、社会教育事業としての意義を再確認させることにつながりうるものであろう。さらに子どもの教育に自身が参画しているという意識は、子どもの教育そのものに対する関心の高まりにつながると考えられるものであり、家庭教育という視点においても有効であろう。中長期的な視点で見れば、地域住民だけでなく、保護者を積極的に活動に巻き込んでいくことも大変重要となってくるわけである。

以上、これまでの様々な自治体での実地調査から明らかとなった課題に関して、筆者なりの改善点を提言したわけであるが、いずれの提言に関しても各自治体で定める事業概要と照らし合わせても大規模な修正が必要な内容ではないと思われる。重要なことは放課後子ども教室の社会教育事業としての意義を、事業に関わる行政関係者だけでなく、スタッフや地域住民、保護者、そして学校関係者が共通理解し、再確認することである。地域において子どもを育てるということは、言葉では簡単であるが実は学校教育、家庭教育以上に難しいことである。なぜなら、学校教育における学校教職員、家庭教育における保護者といったような専門

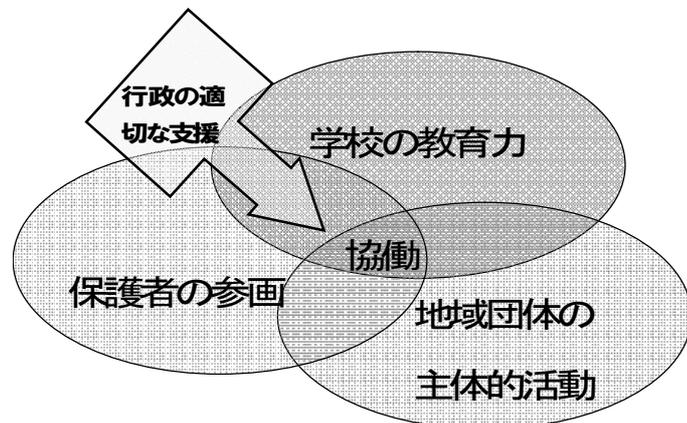
的立場が明確でないからである。もちろん地域社会・地域住民という名目上の主体者はいるわけであるが、地域社会・地域住民とは具体的な一個人や一団体を指すものではない。そのため、放課後子ども教室においても、学校側は「放課後の教育は学校の責任ではないから」とし、家庭は「預けているのだからしっかりやってほしい」、地域では「直接的な運営に携わっていないから」、スタッフたる地域住民は「パート的な感覚で安全を見守っているだけ」といった他力本願的な意識になりがちになってしま

うわけである。放課後子ども教室はその事業の性質上、本来、地域社会に基盤を持つ地域団体や地域住民によってなされるものが求められるものであるが、行政の支援、保護者の参画、学校の理解と協力が必要不可欠である（図 55 参照）。教育内容が明示されていない、学校の教職員にあたる専門家もいない。このように「形が定かでない教育＝インフ

でない教育＝インフォーマルな教育」であるからこそ、地域・行政・家庭・学校の四者のそれぞれの役割を明確にし、各々が主体的に事業に関わる具体的内容を講じる必要がある。筆者の提言はこれを具体化させたものである。全国展開されている現状においては、一つでも活動の展開に即して参考になることを願うものである。

## 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

現代の子どものライフスタイルや様々な社会問題・教育問題に対応できなくなったから、既存の活動を変化させたり、新しい子どもの社会教育事業をスタートさせたりする、といった従来の考え方では、困難な事態が現在、見られている。それは、そもそも社会教育自体へのニーズが低下してきているからに他ならない。子ども会の組織率の低下、児童館や公民館の利用数の減少、さらには本稿で対象とした放課後子ども教室への参加数の減少。もちろんプレーパークなどの一部の活動は新たに注目されているし、科学実験や自然体験などもブームの一つとはなっている。しかしながら、全国各地にそうした体験の機会が整っているとは言い難い。子どもの社会教育を論じる上では、地域間格差は解消すべき大きな問題で



（大阪府教育委員会「学校、家庭、地域の団体・グループ等の「協働」のイメージ図」をもとに筆者が作成）

図 55 放課後子ども教室における協働のイメージ図

あり、小学校での学校教育のように「どこに住んでいても等しく教育を受ける機会がある」という状態が最も好ましい状態である。このことだけを考えても、全国各地で10,000箇所近く展開されている放課後子ども教室は次世代の子どもたちの社会教育を担う重要な機会の一つであることは言うまでもないのではないだろうか。そして、筆者が前節において提言したように、学校との連携がより緊密となることで学校施設が恒久的な活動の場として整備され、そこに多様な地域団体や地域住民が核となって活動を運営・コーディネートすることで真の意味で地域に根差し、保護者が関わる機会が増えることで主体者としての保護者の参画が見られるようになることで、放課後子ども教室はその最大の特徴とも言える学校施設利用と地域住民の参画という利点を十二分に発揮し、子どもたちの社会教育拠点としての役割を担えるようになるのである。しかし、これまで論じてきたように、新たな社会教育の機会が整備されれば良いというわけではない。子どもたちの「社会教育離れ」ともいえる現状を打破し、子どもたちが社会教育に馴染み深くなるという環境を生み出すためには、子どもたちの興味・関心を引く、楽しそう、友だちがいる、達成感・習得感・満足感がある、自然に自分の義務が果たせる、しかも学校や家庭では絶対にできないことを考えることが必要だからである\*6。そのためには地域にはどういった社会教育施設・団体があるのか、子どもたちの知的好奇心や興味・関心を満たしてくれる活動はどこにいけば見つかるのか、そうした地域の活動をリアルタイムにそして明快に子どもに伝える身近な情報センターが求められるだろう。ただしそれは、役所や生涯学習センターにあるようなパンフレットだけが置かれただけの受け身の情報コーナーではない。子どもに対してより魅力的に、より具体的にメッセージを発信するためにも、人を介した関わりの中での情報の提供が求められる。つまり、実施者たる地域住民の直接的なアプローチである。

そうした地域住民と子どもとを出会わせる場としての空間。その最も効率的な場が子どもたちの通う学校である。繰り返しになるが、学校には地域の教育機関として、もともと地域の社会教育情報が集まってくる性質がある。そうした性質を活かし、学校がネットワークの中心となって、より積極的に地域の情報を収集し、地域資源を整理、発信するのである。これこそ、全国各地に整備され、学校施設を拠点とし、地域住民の活動が主となった放課後子ども教室のこれからの姿である、「子どもたちの社会教育の中核的事業として

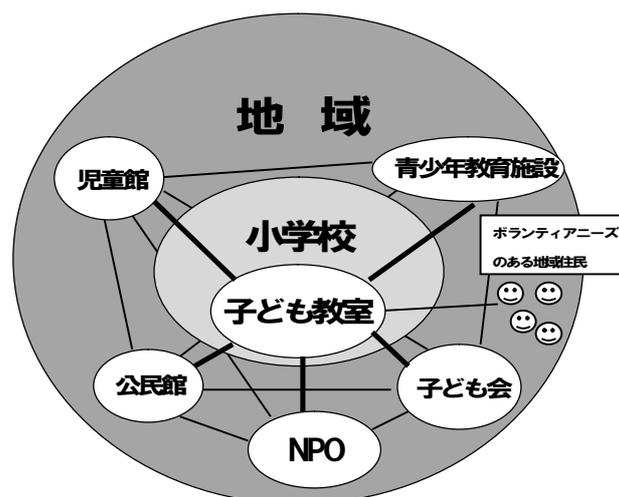


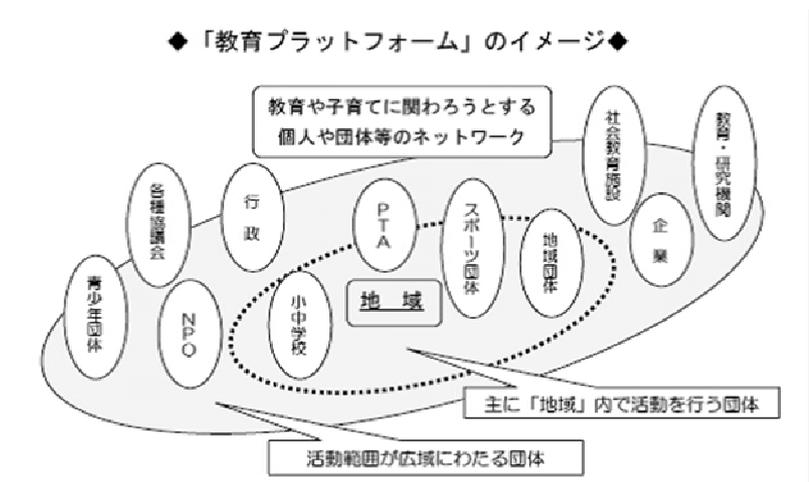
図 56 子ども教室を核とした地域連携のイメージ図

の在り方」だと筆者は考えている（図 56 参照）。さらに、より発展的な枠組みの中で事業の在り方を捉えるのであれば、近年、注目されることの多い「地域教育」という概念が用いられてくるだろう。これは、学社連携・融合論の延長として位置づけられるものであり、社会教育と学校教育や家庭教育との連携を含めた新たな枠組みである。この中での社会教育の在り方やネットワーク化が、都市部を中心とする一部の自治体において論じられることが多く見られるようになっている。

例えば、大阪府では教育委員会の社会教育部局が中心となって、「地域社会の共有財産である学校を核とし、地域社会の中でさまざまな人々が継続的に子どもに関わるシステムをつくり、学校教育活動や地域活動に参加することで、子どもの健全な成長発達を促していこうとするもの」と定義された教育コミュニティ施策を展開してきた<sup>\*7</sup>。具体的には、全中学校区に「地域教育協議会」が設置さ

れ、地域の教育と学校の教育との再構築が目指されている。また、東京都では 2005 年度より地域教育プラットフォーム構想（図 57 参照）を打ち出しており、青森県や兵庫県でも同様の取り組みが見られてきている。地域教育プラットフォーム構想とは東京都生涯学習審議会<sup>\*8</sup>によれば、「①地域に蓄積された社会資源の有効活用を図るための情報基盤の整備を行う、②住民のネットワークから得た多様な情報や人材を結集して、地域の課題解決を図る、③地域で展開される様々なプロジェクトをつなぐ役割を担うことで、複合的な事業展開を可能にする」などの機能を持った地域における総合的な教育支援を行う中間支援の仕組みという性格を持つようである。そして、その具体的な取り組みとしては、①地域や地域を超えた専門的教育力の学校教育への導入、②生徒の個々の教育ニーズに対応した発展的な学習の機会の提供、③地域スポーツクラブや子供の居場所づくりなど、学校外で取り組んだ方がより効果的な各種体験活動の機会の提供などが挙げられており、学校教育だけでなく、子どもの社会教育の支援という視点が具体的に盛り込まれているわけである。

以上のように、今日においては、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である。



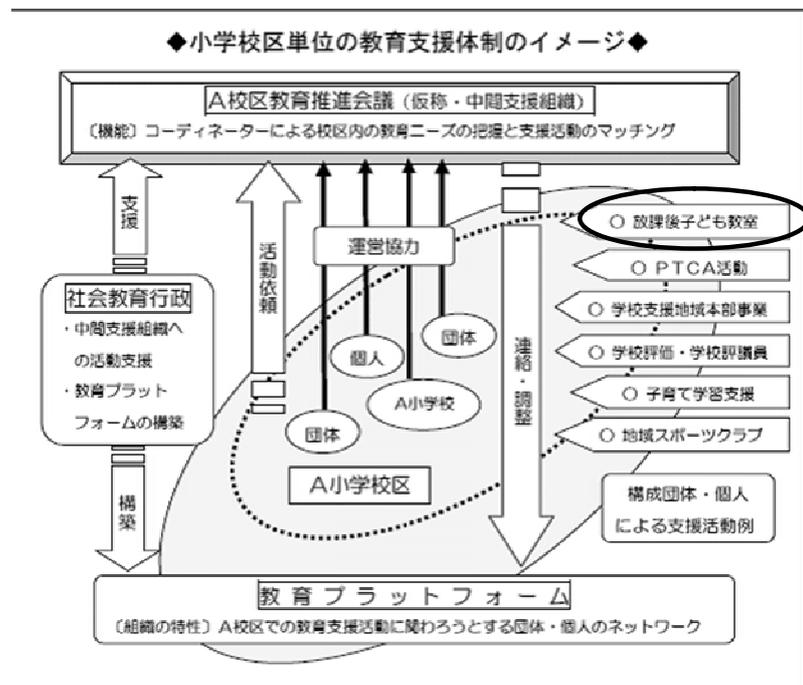
（出典：兵庫県社会教育委員の会議『子どもが豊かに育つ地域づくりと社会教育のあり方』2011年）

図 57 教育プラットフォームのイメージ図

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」が新設されており、これに伴って2008年には社会教育法も一部改正され、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。こうした国による政策における重点項目として、また、大阪や東京など多くの自治体における「地域教育」を担う一つの場としても、すでに放課後子ども教室の名は具体的に挙げられており、その重要性は注目されてはいるようである。学童保育事業として捉えられることも少なくない中で、地域の子どもの社会教育の機会として認識されていることは好ましいことではあるが、しかしながらその扱いは他の事業や施設と並列であり、したがって中核的な役割を担う可能性について論じられていることはない。むしろ、東京都の地域教育プラットフォーム構想のように、学校教育からのエンパワーメントを受ける対象としての位置づけに留まっているケースが大半である(図58参照)。

これに関して、筆者は前述のような放課後子ども教室の持つ特徴を活かし、中核的な事業としての潜在的な可能性について、より具体的に論じることが、「地域教育」を考える上で現実的であり、効果的なのではないかと考えている。大阪府の事例においても、広域社会教育行政が担う具体的な方策として、全中学校区に「地域教育協議会」が設置されたわけであるが、具体的に地域内の社会教育間でのつながりが強化されているのかどうかは未だ

不明のようである。多様な施設・事業間での連携を図る上で、代表者が組織する協議会は重要ではあるが、やはり日々、具体的に行動することができる中核的な位置付けの施設・事業が適しているのではないだろうか。いくら新たな組織やシステムを創り出したとしても、それらが十分に機能しなければ、理想論に終わってしまい、従来通り、それぞれの機関・施設が独立した運営・活動をすることに



(出典:兵庫県社会教育委員の会議『子どもが豊かに育つ地域づくりと社会教育のあり方』2011年)

図58 小学校区単位の教育支援体制のイメージ図

終わってしまうのである。地域教育という新たな枠組みで論じる上でも、学校という同一の施設で展開され、地域の教育力がベースとなり、保護者の参画が可能であるという点において、放課後子ども教室は他の施設・事業よりも中核としての役割を担う可能性が高いものであり、したがって「学校、家庭及び地域住民等相互の連携協力」がなされやすいと考えられるわけである。

教育や子育てに関わる取り組みを通じて、「新たにつくられる人のつながり」が教育コミュニティである。それは「地域教育の核」としての学校を中心に形成されるとされている。学校と地域の間にある垣根をなくし、学校を活性化させ、地域に人々の新しいつながりを生み出す。それを目指すのが教育コミュニティづくりである、と放課後子ども教室発祥の地とも言える大阪では定義されている。子どもの社会教育を通じて、学校・地域・家庭の様々な人々がネットワークを形成し、コミュニティが創り出されていく。地域における多様な人々の地域への帰属意識は地域コミュニティの基盤ともなりうるものであり、地域教育の原動力ともなるものである。放課後子ども教室には、まず子どもの社会教育に取り組む人の輪を地域に広げ、新たなコミュニティの内実を創り出すことが期待されているわけである。そして放課後子ども教室のもつ特徴を最大限に活かされ、子どもの社会教育の中核として位置付けられていく中で、教育コミュニティそして、地域コミュニティが形成され、地域教育が盛んとなっていく。そうした展望が見られることを願って止まないものである。

---

\*1 国立教育政策研究所社会教育実践研究センター編『子どもの居場所におけるコーディネーターの研修プログラムの関係に関する調査研究報告書』国立教育政策研究所社会教育実践研究センター、2006年、6頁。

\*2 地域子ども教室推進事業普及委員会『地域子ども教室推進事業 実施状況調査報告書』2006年、29頁。

\*3 本稿で取り上げた事例と同様の事例としては、諏訪晃一・渥美公秀・中村有美・山口悦子「教育コミュニティづくりと原風景」『国立オリンピック記念青少年総合センター研究紀要』第6号、2006年、64頁でも見られている。

\*4 各自治体の事業案内を参照のこと。一例をあげると、横浜市では所管する子育て支援事業本部（現在の子ども青少年局）の諮問機関である子どもたちの放課後懇話会が『放課後児童育成施策の方向性について』において、保護者責任の明確化と参画について言及はしているが、具体的な策は講じられていない。

\*5 例えば、全国学童保育連絡協議会『日本の学童ほいく』2004年8月号、2004年、5頁や、山本和人・大野清恵「子ども会及び育成会活動の課題とその活動支援」『国立オリンピック記念青少年センター研究紀要』第7号、2007年、242頁など。

\*6 望月厚志「子どもの生活と社会教育」鈴木真理編『社会教育と学校』2003年、110頁。

\*7 大阪府地域教育競技会。詳細は

<http://www.pref.osaka.jp/chikikyoiku/sukoyakanet/index.html> を参照のこと。

\*8 東京都生涯学習審議会『第6期東京都生涯学習審議会建議』2006年。詳細は

<http://www.metro.tokyo.jp/INET/KONDAN/2006/11/DATA/40gb1100.pdf> を参照のこと。

## あとがき

筆者は2001年に横浜市の全児童対象事業である「はまっ子ふれあいスクール」で調査を開始して以来、10の自治体をフィールドとし、10年間にわたって事業の展開に関する研究を進めてきた。青森県や神奈川県、そして文部科学省の委員等を務めたこともあり、事業を推進する立場に立っての政策研究ではあったが、様々な事業に継続して関わったことで、今日、一般的に論じられることの多い「学童保育の質の低下」という批判に終始することなく、子どもの社会教育というスタンスで分析を行うことが、幾分できたのではないかと考えている。しかしながら、8年前に筆者が漠然とした違和感を覚えていた学童保育事業との関係性に関して、明らかな文部科学省所管の社会教育事業としてスタートした全国子どもプランの最終的な決着が、少子化対策という現代的課題の中で、厚生労働省所管の放課後児童健全育成事業と一体となるという方向性が見出されたことは、子どもの社会教育を推進する筆者にとっては残念であるとしか言いようがない。目的を見失い、方法論が中心となって論ぜられることになっては、政策として大きな問題であるといえよう。だからこそ、今一度、社会教育としての意義について再認識することが本研究の目的なのであった。

さて、これまでは調査・研究結果をもとに論じてきたわけであるが、本稿を終えるにあたり、子ども教室の現場から見た事業の姿について少し記したいと思う。筆者は全国で調査・研究を進めると同時に、この新しい事業の実態をより詳細に把握するため、2005年より2年間、横浜市の全児童対象事業である「放課後キッズクラブ」において、管理職である主任指導員として実際に2か所の「キッズ」を立ち上げ、運営をしてきた。また、その後は同じく横浜市において、小学校教員として4年間勤務し、地域子ども教室での子どもの姿を学校教育の視点から見てきた。そして2012年現在においては、地域子ども教室を含めた社会教育事業全般の在り方について審議する神奈川県の生涯学習審議会の専門部会委員を務めており、まさに社会教育の地域におけるネットワーク化について検討している。研究論文としては適切ではないかもしれないが、研究者とは異なる3つの視点から事業を今一度振り返り、以下にまとめていきたいと思う。

### 地域子ども教室 主任指導員として事業を捉えて

筆者が本研究に着手して4年目、横浜市では次世代型事業として、「キッズ」を打ち出し、現在は従来の「はまっ子」からの転換を推し進めている最中である。「キッズ」はおやつ提供や7時までの延長を伴ったため、当時、学童保育関係者が

ら様々な問題点を指摘され、非難されることとなる。まさに国による地域子ども教室から放課後子ども教室への移行と類似しており、パイロットスタディであったといえよう。「キッズ」では、体験活動の重視も掲げられており、地域の特色を無視した画一的な事業運営から脱却するため、その運営は子育てに関する地域の団体や NPO が参入するなど、一見、独自色の濃い形となっている。一元的に実施する内容が提示され、行政によってトップダウンで運営されていた「はまっ子」のころとは大きく異なっているわけである。しかしながら、自由度が増すということは必ずしも魅力的な活動につながるわけではなく、筆者が主任指導員として活動している際も、「ただプログラムをこなすだけ」という教室も少なくないというのが実情であった。それは「地域の実情に応じた運営」の結果、明確なノルマが無くなったからであると考えている。

さて、筆者は幸運なことに、2年間という短い中でも、管理職として2つの教室を立ち上げるようになったわけであるが、実施にあたっては本研究で見出した課題を改善し、地域に根ざした教室となるよう、運営方針を定め、活動を展開することとした。それは一言でいえば、地域における魅力的な子どもの遊び・体験の場づくりを目指したのであって、具体的には多様な他者との交流、様々な体験活動、地域とのつながりを創り出すことであった。専用ルーム2教室、そして学校教育活動に支障をきたさない程度の校庭と体育館の利用。こうしたハード面は他の教室と違いはないものの、遊び空間を大切にしながらも、日々、子どものニーズに基づいた（子ども会議の実施）多様なプログラムを展開し、そしてキャンプをはじめとする自然体験活動に力を入れた結果、半年後には参加者は倍増し、連日80名近い子どもが活動する場となる。当時、小学校に在籍する子どもの数が300名未満であったことを踏まえると、実に4人に1人が参加していたこととなり、量的側面から言えば充実した場となっていたといえるのではないだろうか。全国的な傾向でもある低学年化は避けられなかったとしても、日々、中高学年の子ども姿も30名程度は見られており、異学年交流も非常に盛んであった。ここにおいて、子どもの活動へのニーズが強いことを改めて実感したのであった。

子どもの数が増え、教室内だけを見れば充実した機会となっていたわけであるが、しかしながらこのことは、第4章において論じたように、地域の遊び場から子どもがさらに減少するという事態を引き起こすこととなり、学校囲い込み現象との批判を受けることとなる。地域の同様の施設への参加者数も減少したことで、従来の児童館や公民館などのアフタースクールが抱える「子どもの取り合い」という問題が明確に意識されるようになったわけである。現代の子どもは多忙であり、塾通いや習い事をする子どもは少なくない。ただでさえ母集団が小さくなっている現状において、放課後に自由に活動できる子どもは限られているわけであり、一施設が盛況となれば、他の施設はそれだけ閑散としていくわけである。また、子どもの活動理由としては魅力的なプログラムはもちろんであるが、友だちの存在も非常に大きいわけであって、放課後に多様な友だちと交流できる子ども

教室は、もともと時間・空間・仲間の三つの間の確保において、明らかに他の施設よりも優位なのであり、このことを踏まえると、自分の施設だけを魅力的にとという考えは、かえって地域における広い意味での子育て環境、社会教育環境に好ましくない影響を与えうるであることを筆者は痛感したのであった。

こうした子どもの取り合いを回避するためには、事業ごとに役割分担を明確にし、差別化を図ることで子どもに選択させる環境にすることが有効なわけであるが、子どもを対象とした施設の現状を見てみると、事業内容のボーダレス化は進行の一途をたどっており、児童館で専門的なプログラムが展開される一方で、公民館の一室で子どもを集めて遊ばせるという企画がなされることも少なくない。その施設がどういった意図で設置された施設であり、本来どのような活動を行うことが望ましいのかといった明確な理由を知る子どもはほとんどいないと言ってよいだろう。だからこそ今日の学童保育事業と子ども教室事業との一体的な実施といった構想が出るわけであり、歴史的な経緯を見てみても、児童館内での学童保育事業の展開や複合的なアフタースクールが設置されたりしてきているわけである。そうした現状において、「ここは自由に遊ぶ施設」「ここは様々な体験をする施設」と線引きをすることは必ずしも現実的ではない。地域コミュニティの低下が叫ばれるように、地域全体のつながりが希薄化している現代において、重要なのは地域内での結びつきを強めることであり、各施設の差別化を図ることが望ましくないのであれば、そうした共通性を認識したうえで、連携を強めることが求められるのである。しかしながら、学社連携に代表されるように「連携」という言葉はしばしば用いられ、また一見ポジティブな言葉ではあるが、実際は具体性にいま一つ欠けるものであって、どのような連携方法が適切なのか、連携の中身を丁寧に議論することが最も重要である。施設間での情報交換のレベルなのか、イベントを共催したり同一事業を展開したりするレベルなのか、さらには施設や人、設備といった資源まで共有するレベルなのかは大きな違いなのである。筆者はこれに関して、効果的な連携のあり方として、地域内の社会教育事業の情報の共有と子どもの発信だけでなく、多様な活動プログラムの企画・共催、そして地域子ども教室の有する施設や設備を開放し、子どもの社会教育の普及という意義のもと、協働することを目指したわけであったが、結果、充実したネットワークの形成には至らなかったものの、地域における社会教育施設間の新たな連携の仕組みづくりにおいては一定の成果を上げたといえると考えている。

その大きな要因として挙げられるのは、地域住民たるスタッフの力であると確信している。当該地域に住んでいないという決定的な理由において、筆者は「地域住民」ではなく、地域の特性や地域の社会教育の現状を十分に把握できていたとは言い難い。実際、活動の企画や他施設・事業との連絡・連携にあたっては、窓口として多くのスタッフが活動し、そうしたスタッフはすべて地域に住む地域住民であった。特に重要な役割を果たしたのは、子ども会やPTAとしての経験のあるスタッフである。地域につながりがあることに加え、保護者や学校とのつな

がりも有している人々は、他の事業や活動に参画する地域住民同士のやりとりによる、いわば「草の根的な」活動が可能であり、これによって公的な話し合いをする以前に綿密なやり取りをすることが可能となったわけであった。これにより、地域の子ども会をはじめとして、自然愛護会、学校のおやじの会、PTA、町内会などの地域の諸団体との協働ができ、さらにはコミュニティハウスやスポーツ振興事業団、ログハウス事業などとも連携にもつながったわけである。それまでアフタースクールと言われる児童館、学童保育、プレーパーク、そして子ども会活動など、様々な施設や事業、活動に携わり、調査を行ってきた筆者にとって、子ども教室の事業特性から生じるメリットについては既に見出していたわけではあるが、実際に事業主体者として活動することで、拠点为学校施設であることと、地域住民が多く参画していることの意義の大きさを実感したわけである。そして、さらには社会教育分野において喫緊の課題とされる地域の社会教育におけるネットワーク化という問題についても、子ども教室がその核となる可能性を強く認識したのであった。

このように地域の様々な社会教育施設、事業や子どもに関する事業、活動との連携が進む中で、一向に進む気配の見られない連携があった。学校である。それまでの筆者の調査によって、学校との連携には地域差があり、また、校内においても教職員ごとに温度差があることは明らかとなっていたわけであるが、「地域子ども教室は別の活動である」という学校側からの線引きは予想以上に強く、連携はおろか情報共有・交換のレベルでの信頼関係の構築が急務であった。1年にわたる活動の中では、筆者自身が体験学習の引率の補助に参加するなど学校教育活動を支援したり、不登校気味の子どもの休み時間に預かったりするなどの活動が功を奏し、連携に道筋が見え始めた矢先、学校管理職の異動によって0からのスタートとなり、筆者も同様に異動することとなる。学校との連携は互いの管理職の一新によって、必要以上になされない状態となり、あいさつ程度に戻ったようであった。ここに至って、学校との連携においては、中長期的なビジョンを学校側と共有することや、そのためにも活動を推進する地域子ども教室の管理的スタッフが地域住民であることだけでなく、一定期間の活動に従事する環境づくりが必要であると認識するのである。

## 小学校教員として事業を捉えて

本論でも述べたように、地域子ども教室が様々な教育効果をもたらす最も大きな要因は学校施設の活用であると考えている。それは学校施設のハード面を指すわけであり、従来の学校開放の捉えからすると、学校施設の開放で十分ではあったわけであるが、地域における社会教育のネットワーク化という可能性を論じる上では、学校というシステムや地域における学校という存在の意義が関係してくるわけであって、当然、学校で働く教職員の理解も必要となってくる。いわばソ

フト・ハード両面における学校の活用である。学校には校務分掌として「地域」担当なる役割があるが、果たして実際の地域との連携とはどういったものなのか、そして、子ども教室も含めた社会教育施設との連携の実情とその可能性はどうか、学校の現状を明らかにすることは本研究からの重要なことであった。筆者は子ども教室の主任指導員という管理職を辞し、小学校教員として活動する中で、学校教育から見た子ども教室の一面を捉えることとなる。

開かれた学校づくりが学校教育の目指すべき方向性の一つとされて以来、様々な形で学校を開く試みがなされてはいるものの、未だ学校が地域に対して十分、オープンになっているとは言えない。地域や対外施設との連携は「行わなければならないもの」という認識が強く、まして様々なメディアで取り上げられているように事務的な作業の多さが日ごろの教育活動を圧迫しているとされる現在においては、「地域との連携などもってのほか」といった感も強い。そもそも地域は学校の立地する地域であって、教職員個人が生活する地域ではない。学校を管理する校長や教頭であれば話は別であるが、それ以外のいわゆる一般の教職員にとっては赤の他人以外の何物でもないわけである。こうした意識が大多数を占めていることは、自分自身が教職員となる前から知っていたことではあったが、学校現場に入ることによって職員室に広がるこうした空気を改めて実感するのであった。もちろん「子どもの成長・発達」という大局的な視点で捉えれば、地域の教育力の大切さは言うまでもない。そうしたことは子どもの教育に携わる教職員であれば当然のこととして認識していよう。しかしながら、日々の授業準備、校務分掌、研修そして家庭への対応。現代の教員はまさしく多忙である。地域や地域における社会教育と学校との連携など、よほどそうした必要に迫られない限り、なされないものであった。

子ども教室との連携に限定した場合はどうであろうか。学校施設内にあることで地域にある他の施設や団体と比較すると、連携は容易のように感じられるものではある。しかしながら実態は他の施設と同様であり、そうした連携を行おうという「ゆとり」が残念ながら学校現場にはないのであった。このことは筆者の勤務校に限らないようであり、筆者が区内の学校に対して聞き取り調査を行った結果でも、いずれの学校においても学校施設を提供しているだけで、ますます子ども教室と学校との距離感は増しているというのが現状なのであった。子どもが子ども教室で人間関係をより広く・深くさせ、様々な体験を通して成長することは教育という根幹において、それだけで非常に意義深いものであるが、本研究で見出したような学校教育との連携による教育効果については、子どもの日々の教育に携わる教職員が子ども教室のスタッフと情報交換や連携をすることで初めてもたらされる成果である。子どもの教室外での別の顔を垣間見たり、別の立場からの子どもの捉えを聞いたりすることは、児童理解や学級運営にとって大変参考となることではある。だが、そうしたメリットが学校側に生じると認識している教職員はごくわずかであり、例え認識していたとしても具体的に行動に移すことは

非常に稀である。それくらい学校現場には「ゆとり」がないのである。学校教職員が学校教育だけでなく、教育全般として捉え、我が国の教育の在り方について各々が高い意識を持つよう意識を変革させることは、単に子ども教室と学校との連携を深めるだけでなく、昨今、叫ばれている「地域教育」という概念を定着させるためにも大変重要なことではある。しかしながら、そうした変革だけを求めているのであれば、新たな負担として捉えられるだけであり、実質的にはなんら変化は生じないだろう。子ども教室と学校とが連携を密にし、そうしたことがきっかけとなって、ひいては学校教育と社会教育が真の意味で統合されて考えられ、地域教育として成立していくためには、なにより学校教職員に時間的・心的ゆとりを確保することが必要不可欠なのである。このように筆者自身が学校現場に入ったことで、子ども教室の側からは見えてこなかった学校と子ども教室、そして地域との連携を阻む問題が、実は教職員の意識の低さよりも、学校現場や教職員の勤務内容などシステムに起因していることを強く認識したのであった。脱ゆとり教育へと大きく舵が切られた現状においては、学校現場では学校教育の充実で手いっぱいなのであって、学社連携や融合、地域教育など、二の次、三の次であり、現実離れした理想論に過ぎないと実感するに至るのである。

## 生涯学習審議会 専門部会委員として事業を捉えて

脱ゆとり教育を旗印とした新指導要領の全面実施に向け、学校現場では移行措置なる追加教材の導入に伴って授業時数が増加される中、筆者は生涯学習を推進する立場である神奈川県生涯学習審議会の専門部会委員を務めることとなる。子ども教室など子どもの社会教育事業や施設に限定されるのではなく、公民館や図書館、博物館などといった生涯学習施設全てを対象とし、そのあり方について論議するわけである。多様な施設の代表者が中心になって開かれる月に一度の専門部会での議論、そして施設の視察や調査を通して、筆者は利用者数の増加や施設間ネットワークの形成、そして地域コミュニティの再生といった課題が、子どもの社会教育に限ったものではなく、成人を対象としたリカレント教育も同様であり、生涯学習全般に言えることを認識することとなる。

中でも特に重視されたのは、地域に点在する様々な社会教育施設・事業・活動をネットワーク化させることである。これは本論でも言及したように東京や大阪でいち早く取り組まれたものであったが、実際にはなかなか十分に機能していないという現実があった。もとより利用者の学習ニーズから発生する社会教育は多種多様なのが当然なのであって、目的も内容も活動者も時間も場所も大きく異なっている。社会教育施設の代名詞たる公民館を見ても、子育てサークルにダンスなどの趣味のサークル、ボランティア団体に老人福祉会など、様々なサークルが同一施設で活動しているが、それらを有機的に結びつけることはほとんどなされてこなかったようである。それは活動している人々自身がそうした結びつき

の必要性を感じていないからであろう。そんな現状において、図書館と公民館の共同事業の展開や、子ども会と美術館の連携などは、実はその多くが主体者のニーズに基づくものではないのであり、所管する教育委員会や世論などの外的な働きかけによる場合が少なくないというのが実情のようなのであった。

では、近年、なぜそうした地域における社会教育事業や施設が連携したり、情報を共有化させたりしようとする動きが多く見られるようになったのか。それは、現代人のライフスタイルと、より厳密に言えば、退職者の「生きがい」づくりというテーマと密接に関係していると言えるようである。日本人の平均寿命は近年、ますます延びている。つまり60歳の定年を迎えてもまだまだ人生は長いというわけで、仕事に代わる「地域での生きがい」を創り出すことが急務となったわけである。そして、その有力な受け皿の一つとして、生涯学習という学びの機会が注目されることとなったのである。特に団塊の世代の退職を迎えるにあたって、量的にも質的にも地域の活動の機会を充実させることが求められる中で、地域にはどのような活動があるのかを具体的に知り、自分に合った活動を選択できるような環境とすることは大切である。そのためには、個々の社会教育事業や活動が点在するのではなく、互いの連携を進め、情報を共有することが必要となる。これにより、たとえ漠然とした活動ニーズを有していたとしても、ある活動が次の活動へとつながるといふ連続性を帯びることが可能となったわけである。さらにここでは、そうして学習者として受け身的に得た学びが、次の活動に主体者として活かせるという「知の循環」がキー概念とされており、より一層の継続性が図られている。つまり、Aというひとつの活動が、BやCという別の活動にもつながり、他方でA'という発展的な活動にもつながるように意図されたわけである。そして特にこのA'の活動の機会として、子ども教室のような子どもを対象とした社会教育の場が期待されているのである。

さて、前述のように魅力的な子ども教室の運営にあたっては、多様な地域住民の参画は必要不可欠である。時間的ゆとりが確保しづらい学校側とは異なり、生活の大部分であった仕事を退職し、新たな生きがいを見出そうとした地域住民はゆとりという点については十分確保されているわけであって、あとは事業間での具体的な結びつき方が問題となってくる。他の社会教育事業や活動で自らの興味・関心に基づいた技術を学習した人々が、その学びの成果を子ども教室で実施するという「道筋」をつけるわけである。そうした全体的なアウトラインの形成について、専門部会では現在も議論がなされている。学習者としての学びを「活かしたい」地域住民を抱える公民館や図書館などの施設と、「活動を魅力的にさせたい」子ども教室という両者の連携が、時間的ゆとりのない現場の担当者間の努力によってなされるのではなく、そうしたニーズに基づいた上で、全体を所管する県教委がシステムとして構築しようとしているわけである。これについて、筆者はそのデザインの一つとして、学習成果の発揮の場となる子ども教室が核となった形態が望ましいと考えている。それは、本論でも言及したように、地

域の教育拠点としての学校施設が活動場所であることと、子どもが対象者であるからである。子縁や地縁、志縁といった様々な縁が基となった地域住民の協働がまず子ども教室を通じて見られるようになることで、住民間での人間関係の形成など二次的、三次的なつながりが生じていき、その延長として多様な社会教育施設・活動間での連携も自然と生じてくるのではないだろうか。このように子どもの社会教育だけでなく、現代の生涯学習全体を俯瞰する上でも、地域に点在する社会教育施設・活動間の連携を図ることは必要不可欠であることを筆者は強く認識するのであった。

以上、子ども教室、学校、そして社会教育施設・事業を管轄する教育委員会という3つの立場から事業を捉えたわけであるが、いずれにしても最終的には「連携」が事業を成功させる重要な要因となっていると感じるのは、「人」が基本の社会教育の特質といったところなのであろうか。そういう意味では子どもの社会教育事業に関わる全ての大人が主体的に事業を捉え、まずは目的意識を共有化させることが始まりなのかもしれない。もちろん、これまでも言及してきたように「連携」は、一朝一夕でなるものではなく、まず連携者たる両者の間に信頼関係が構築されているのが前提であり、その上で互いが連携の必要性を認識し、且つ、連携する時間的・心的ゆとりがあることが重要である。そうした状況のないままに一方的に推し進めようとするれば、内容の伴わない形式的な「連携」となってしまう。その難しさを認識した上で、現代的課題である地域コミュニティの再生と地域教育の確立を図るためには、各現場において大局的な視点で地域の教育全体について捉えるように意図するとともに、より緊密な連携とネットワーク化のシステム構築について行政側が推し進めることも重要である。したがって、脱ゆとり教育路線へと舵が切られ、連携対象の一つである学校現場ではゆとりの確保からますます遠のいているという現状においては、子どもの社会教育にとっても厳しい時代となっていると言えるのかもしれない。しかしだからこそ、現場に関わる全ての大人に対して、主観的にではなく、成長に与える効果という客観的な指標をもとに、現代における子どもの社会教育の役割と重要性を認識させることが大切なのではないだろうか。それは、「大変な日常ではあるが、わずかなゆとりでも子どもの社会教育のために考えよう」という意識を高めることにつながりうると思えるからである。研究者としては、本研究がそうした意識の高まりの一助となると幸いである。

### 活動の主体者である子どもから事業を捉えると

子どもは子ども教室のことをどのように思っているのだろうか。「大人が創り出す居場所・活動場所など、本質的に間違っている」と感じているのであろうか。

それとも「こんな時代なのだから、意図的・計画的であってもそうした機会を充実させることが必要だ」と感じているのだろうか。答えは分からない。子どもに聞いてみれば、もちろんすぐに「楽しい」「つまらない」などといった感想は返ってくるが、それは研究的には大きな意味を持たないものである。教育政策である以上、その成長・発達的な意義を検証するためには、残念ながら本研究でも十分とは言えず、少なくとも数十年規模の単位で捉える事が重要となってくるだろう。学校教育における詰め込み教育からゆとり教育への転換のように。いや、脱ゆとり教育路線への転換をめぐる議論を見ていると、それでも短いのかもしれない。したがって、はっきりとした教育的意義を見出すまでは、少なくとも参画者としての視点で子どもを捉え、子ども不在の事業が展開されることのないように注意することだけが必要であろう。子育てを支援する事業なのではなく、子どもの社会「教育」と冠する事業であるのだから。

## 謝辞

小学校教員を志し、弘前大学教育学部に入学したのは、まだ雪解けもしていない1999年の4月のことである。大学を卒業し、すぐに小学校教員としての人生を歩む予定であったが、振り返れば4年の大学生生活、2年の修士生活、そしてその後の6年の博士生活と、12年もの月日が経過していたことは、今となっては大変な驚きである。大学自体は改築を繰り返しているものの、幸運なことに筆者を温かく見守ってくれている先生方は大学時代から変わることなく、学び舎に行けばいつでもお会いできる。いまや遠く横浜で教壇に立つ身であるが、弘前に帰るたび、大学に入るたび、そして馴染みの先生方にお会いするたび、大学院生として、研究者としての自覚が高まることは本当にありがたいことである。大学時代の4年間、心理学の基礎や心理テストの知識をご教授してくださった心理学研究室の平岡恭一先生、大学院時代の研究全般の面倒を見てくださり、研究のいろはを教えてくださいくださった教育行政学研究室の平田淳先生、そしてその後の長期にわたる院生生活と教員生活という二足のわらじ状態の筆者を常に温かく、そして厳しく叱咤激励してくださった師、佐藤三三先生。本当に感謝、感謝である。先生方の恩に報いることは未だになかなかできず、今後も自信はないわけであるが、これからの人生を教員として、そして研究者のはしくれとして過ごし、日本の教育に携わっていくことで、恩返しとさせていただきたいと思っている。

さて、分析の視点は変化しながらも、大学3年時からの研究対象として、子ども教室を扱うこととなったのはどういった縁であろうか。本当に不思議である。研究を始めた当初は全児童対象事業などという言葉自体、ようやく担当者間で使われだしたころであり、調査・研究など一つも見当たらなかった。それが国による全国展開を迎え、歴史ある学童保育とのあり方が問題視され、そして地域教育という枠組みの中で位置づけられ…と、年月とともにメジャーなテーマとなっていく、いまや全国で子ども教室は主要な研究対象の一つとして取り上げられるようになった。文献検索をかければ無数のヒットがあることは、筆者にとってはうれしい限りである。時に問題視され、批判の対象となることも少なくはないが、子どもの社会教育を語る上でより一層、主要事業として位置づけられていくことを期待するものである。さて、筆者がこのテーマを10年にわたって継続に関わることができた背景には、非常に多くの自治体、団体の関係者の力添えがあることは言うまでもない。横浜市における調査では当時子ども青少年局の課長であった川名一行氏と係長であった渋谷昭子氏に、名古屋市では当時の事業担当であった須田健市氏に、また、青森県における調査では、生涯学習課の主幹であった田中洋一氏に大変お世話になった。4氏には研究だけでなく、委員の委嘱や現地への実地調査など様々な場面でご配慮いただいたことにも感謝したい。他にも神奈川県や川崎市、青森県内の各自治体、東京世田谷区、品川区、江戸川区など多数の

自治体関係者に調査ではお世話になったことを感謝の念とともに記しておきたい。そして文部科学省の生涯学習政策局の当時子どもの居場所づくり推進室の室長であった山本裕一氏と係長の西條英吾氏、(財)日本レクリエーション協会における「あそびの城」事業を担当する部の部長であった小田原一記氏にも多大な活動の機会をいただいたことについて感謝したい。三氏の協力により、筆者が全国における調査を担当したことで、筆者の研究が一部の自治体でのケーススタディになるのではなく、全国規模の調査をもとにして成り立つことができたと考えている。その他にもこれまで実地調査でお世話になった教室は50以上にのぼっており、各教室でスタッフの皆さんに多大なご協力をいただいた。また、学校関係者や学童関係者、公民館関係者にプレーパーク関係者など、本研究を進める上でお世話になった人々は数えきれないが、ここでそうした人々の名前を列記すると限りがないため、筆者の研究が各自自治体での事業の展開において、多少なりとも参考となっていることを感謝の気持ちに変えたいと思う。

今、読み返してみると、2005年の修士論文では、延べ人数にして1000人以上の子どもや保護者、地域住民などから調査回答を得るなど、様々な協力を受けたとある。本論文ではどうであろうか、考えてみた。驚きである。全国調査も含めると、どう数えても10000人は超えるのである。一度きりの調査に協力いただいた人々もいれば、中には5年間継続して調査に協力してくれた横浜市内の小学校の子どもも含まれている。数が多ければよいというものでもないが、結果として200頁近くに及んでしまった本論が、筆者の簡潔にまとめられない能力の低さが表れていることも否めないわけであるが、他方でこうした非常に多くの人々の思いや意見、ニーズが多少なりとも反映されていることも、本論を終えるにあたり強く感じているところである。子どもは我が国の次代を築く存在である。こうした子どもたちをどのようにして育てていくのか。そうした意識・関心の高さが筆者の論文から感じられれば幸いである。

平成24年3月23日

猿渡 智衛