

機関番号：14701

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2008～2011

課題番号：20530730

研究課題名（和文）「放課後子どもプラン」の実態と地域における児童育成プログラムの開発研究

研究課題名（英文） A Developmental study of the actual condition for “Planning life of children on after school” and Educational program of Children

研究代表者

松浦 善満（MATSUURA YOSHIMITSU）

和歌山大学・教育学部・教授

研究者番号：40243365

研究成果の概要（和文）：

平成 19 年度（2009 年）よりスタートした「放課後子どもプラン」は、厚生労働省の管轄下にある「放課後健全育成事業（学童保育）」と文部科学省の「放課後子ども教室推進事業」との省庁協同事業としてその成果が期待されている。本研究はこのような統合事業がどのように展開されているのか、各地の実態調査を踏まえその課題を明らかにするとともに、放課後空間における子ども本来の社会性を育成するプログラムの開発をおこなった。

研究成果の概要（英文）：

“Planning life of children on after school” is Co-operative achievement from 2009 (heisei19) by ministry of education, culture, sports, science & technology and ministry of Health, Labor and Welfare.

This Study is Developmental study of the actual condition for “Planning life of children on afterschool” and Educational program of Children.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008 年度	1,300,000	390,000	1,690,000
2009 年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2010 年度	700,000	210,000	910,000
年度			
年度			
総計	3,000,000	900,000	3,900,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：教育学・教育学

キーワード：社会教育

## 1. 研究開始当初の背景

厚生労働省と文部科学省との統合政策として注目された「放課後児童プラン」の実態調査を踏まえた、放課後児童育成プログラムの策定を目指して研究を開始した。

## 2. 研究の目的

現代の子どもの生活世界は、「少年期不在」（竹内・2000）という深刻な事態を生み出している。しかしながら、このような否定的事態とは対照的

に地域の教育力の再構築・再生の動向も広がっている。

例えば 1997 年には児童福祉法の改正により放課後の児童健全育成事業が明文化されたこともあり、学童保育数は 10 年間で 7,000 箇所増加意志 1 万 6,652 (2007・6)、入所児童は 74 万人に達している。しかも 1 万 2 千人の待機児童がおり、数年先には 2 万人を超えるのは確実である。(松浦・2007) さらに本年から文部科学省と厚生労働省と

の共同事業・「放課後子どもプラン」が実施されたこともあり、地域における子どもの社会化に関する総合研究の必要性は高まっている。

そこで本研究の第1の目的は、「放課後子どもプラン」の実施状況とその問題点(課題)を明らかにすることである。第2は、学童保育指導員、児童館職員など地域で子どもの発達支援に関わる専門職員の動態と職務内容とを明らかにすること。第3は、今後必要とされる「地域における児童育成プログラム」を策定することにある。

### 3. 研究の方法

1 年次研究は放課後子ども空間に関する先行研究をおこなった。2 年次においては大阪吹田市の学童クラブの実践を指導員の専門性の視点から分析した。そのことから指導員の職務内容と子どもの社会性の発達水準とが順相関していることが明らかになった。そこで3 年次研究ではこれらの視点を作業仮説に落としとして以下のような方法でインタビュー、ならびにアンケート調査を行う。対象地域は大阪・吹田市、和歌山県橋本市である。

以下3 年次研究の方法を列記する。

- ・放課後児童プランに対する政権の対応について検討する。
- ・厚生労働省ならびに文部科学省の放課後児童プランに対する対応策を検討する。
- ・研究仮説である順仮説2について作業仮説として聞き取り項目を策定する。
- ・研究仮説である逆仮説2について作業仮説として聞き取り項目を策定する。
- ・大阪ならびに和歌山地域(橋本市)の学童クラブの子どもならびに指導員の標本を抽出する。
- ・調査対象へのアンケート調査を実施する。
- ・聞き取り内容ならびにアンケート調査の分析作業を行う。
- ・分析結果の検討ならびに報告書作成(紀要等)

### 4. 研究成果

(1)厚生労働省と文部科学省との統合政策として注目された「放課後児童プラン」は、施策の持つ重要性にもかかわらず、実際に地域社会における子どもの放課後生活にとって期待できる効果を上げることはできていないことが明らかになった。その主要な要因は、各地の自治体における放課後の子ども支援施策が成熟していないことにある。そのため此の施策の事業経費が放課後子どもプランの何に当てられたのか、またどのような具体的施策に具現されたかが定かでない自治体も多いのである。第2の要因は学童クラブが先行的に実績をあげている自治体においては、「放課後子どもプラン」そのものが、学童クラブと放課後児童支援教室との連携をすすめることが可能であるが、そうでない地域においては放課後の子ども支援の主体が形成されていないために、学校に屋上屋を重ねるような「全児童対策」に吸収される傾向が強い。したがってこれらの地域では放課後の自律的な空間活用にとらず、やがて子どもから飽きられる状況が一般化し、施策の形骸化が発生している。

しかも今回の施策の実施途上で政権交代があり、プランそのものが途中から事業仕分けにより実体的に形骸化した結果、施策実施の財政機能が果たせなかった自治体が大半であった。

以上、政策立案者にはこのような結果を真摯に受け止めていただきたい。本格的に日本の子どもの放課後支援策の構築が求められているといっても過言ではない。なお児童育成プログラムの典型例を大阪吹田市の協同事業によって紹介した。

### (2)橋本市の放課後子どもプラン

#### ①橋本市の学童保育の歴史

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

開設場所で見ると、平成6年(1994年)4月12日に柱本小学校区と紀見小学校区、次いで、平成6年(1994年)隅田小学校区に開設されている。いずれの学童保育も学童保育専用施設ではなく、地区にある集会所や出張所、自宅を利用しているものである(柱本小学校区の学童保育は個人宅内のプレハブ、紀見小学校区の学童保育は公共公園内の市営施設に後に移動)。紀見小学校区の学童保育の立ち上げに携わった方の聞き取り結果、当時は学童保育について、周囲の理解があまりなく、周りの家庭は二世帯で一緒に暮らしている家庭が多いので、自分の家の子どもは自宅で見るという考えが強く、自宅にたくさんの子どもを預かっているだけで、周囲の目を痛く感じるが多かったようだ。また、橋本市では学童保育というものが全く知られていない状況からの出発であったため、市役所では管轄がはっきりしておらず、学童保育を立ち上げたいと話しに行っても、教育委員会や福祉課などを転々とたらい回しにされることが多かったという、この話からも分かるように橋本市の学童保育は“学童保育”というものを広く、たくさんの人に知ってもらおうという運動からはじまったといえる(市長との懇談、保育園のまつり行事などに出向いての署名活動やアンケート、ピラ配りなど)。開設後も、民設民営の状況が続いたため、指導員の給料と保育費(当時2人のきょうだいの保育費で学校が夏休みの時期は月に約7万円から8万円)の面での問題、補助金の問題、保育時間の問題などがつきまとった。

その後、橋本市学童保育連絡協議会が発足され、橋本市において学童保育の拡充や運営補助金、学童保育の専用施設の設置が話し合われる中で、平成9年6月(1997年)に「児童福祉法等の一部改正に関する法律」により、児童福祉法が改正され、

学童保育が放課後健全育成事業として“法制化”されたことを受け、橋本市が国庫補助金に該当するのであれば市としても補助していくという方向性が強くなっていった。

そして、翌年の平成10年(1998年)には柱本小学校区学童保育(虹っ子クラブ)専用施設が建設され、平成11年(1999年)には三石小学校区学童保育(ひまわり)専用施設が建設、平成12年(2000年)には隅田小学校区学童保育(クローバー)、西部小学校区(ぼけっと)の専用施設が建設された。同年には学文路、清水、恋野の3つの小学校区の合同の学童保育である河南学童保育(ちびっこくらぶ)が清水幼稚園の遊戯室で開所された(平成17年(2005年)に学文路小学校空き教室に移動)。その後も平成15年(2003年)に城山小学校区学童保育(なかよしクラブ)が開所(平成17年(2005年)に体育館から学校内空き教室へ移動)、平成13年(2001年)に橋本小学校区学童保育(わいわいくらぶ)、平成18年(2006年)に紀見小学校区学童保育(どろっぶす)専用施設建設へと学童保育のない小学校区の開所と学童保育専用施設の設置が進んだ。平成17年、橋本市内公立小学校11校に対して、学童保育は8か所の開設であった(河南学童保育ちびっこクラブは3校合同、境原小学校は未設置)。現在(平成22年、2010年)は平成18年(2006年)に高野口町との合併を経て、学童保育は市内公立小学校14校に対して11か所が開設されている(新たに高野口小学校と応其小学校と信太小学校の3つが加わった、信太小学校区だけが学童保育未設置、隅田小学校区には2つ学童保育が開所されている)。これが橋本市における学童保育の歴史である。立ち上げ時に携わった方からの聞き取り結果、学童保育が知られていなかったこともあり、学童保育を開所することは大変な努力が必要であった。現在、橋本市における学童保育があり、まだまだ充実とまではいかないが、設置され、専用施設や補助金が得られるのは当時の「橋本市に学童保育をつくる会」や署名に携わった方たちの切実な願いや声がベースにあり、反映されたからだ。

(3) 橋本市の学童保育の現状

#### ① 運営形態

橋本市の学童保育は平成6年(1994年)に共同保育(民設民営)の父母会(保護者)の運営にはじまり、平成9年(1997年)の児童福祉法の改正(1998年施行)により児童福祉法6条2に学童保育が放課後健全育成事業として法の下に位置づけられたことを経て、現在では公設民営で運営されている。今年で学童保育開所、17年目を迎える。

#### ② 対象児童

児童福祉法第6条の2第2項の規定には「放課後健全育成事業(学童保育)とは小学校に就学しているおおむね10歳未満の児童(小学校1~3年生)であつて、その保護者が労働等により昼間家庭にいないものに…」と対象児童が規定されているが、橋本市は運営主体が地域の父母会であるため、市内の全10か所の学童保育では対象児童が小学校1年生から6年生までとなっている。これは、平成19年(2007年)に厚生労働省から各都道府県に通知された「放課後児童

クラブガイドライン<sup>1</sup>」の1「対象児童」に「対象児童は、保護者が労働等により昼間家庭にいない小学校1~3年に就学している児童であり、その他健全育成上指導を要する児童(特別支援学校の小学部の児童及び小学校4年生以上の児童)も加えることができる。」と示されたことを受けてではなく、平成6年開所の当初から対象児童は小学校1年生から6年生となっている。これは、父母会による共同保育(民設民営)の学童保育から始まり、公設民営になった現在でも運営の主体は父母会の学童保育であること。つまり、子どもの側において、子どもの生活を一番に考える父母(保護者)が運営に携わっていることの表れではないかと考える<sup>2</sup>。

#### ③ 保育料

保育料はそれぞれの学童保育内での決定となるため、市内10か所の学童保育それぞれで保育料は違うが平均月学保育料(橋本市健康福祉部子ども課の調べより)は8000円から12000円の間で納まっている(おやつや教材費は別途のところもある)。その他に児童を2人以上学童保育に通わせている場合、あるいは母子・父子家庭の場合、保育料は半額になるなど、減免もそれぞれの学童保育でみられる。また、小学校の長期休業日の期間は保育料が安くなる学童保育もある<sup>3</sup>。

#### ④ 開設日・時間

開設日は月曜日から金曜日までの週5日をベースとして開所している。土曜日は学校の長期休業日と同様の扱いで保育料が高くなる。また、土曜保育を希望する保護者は申請書類の提出が必要である。長期休業日は春、夏、冬休みに開所している。休所日は原則、日曜日・祝祭日である。時間は市内10か所の学童保育でそれぞれ異なるが、通常日(平日:月曜日から金曜日)は下校時(午後1時00分)から午後6時00分までの保育時間のところがほとんどである。午後6時00分を超える場合は午後7時00分まで延長保育という形をとっており、別途で保育料を徴収している。春・夏・冬休み及び土曜日、学校の代休日は午前8時00分から午後6時00分まで、通常日と同様に午後6時00分から午後7時までは延長保育という形である。盆休み、正月休みについては毎年運営委員会で決定することとなっている。市内10か所の学童保育所すべてが国からの補助金を受けることができる、年間250日の開所日数を満たしている<sup>3</sup>。

運営の主体が父母会(保護者)であるので、小学校の土、日曜参観日などがある日は保護者が代わりあつて学童保育に入ったりしている、学校行事でイレギュラーな対応を迫られたときは臨機応変に対応し学童保育を開所できるのは父母会運営

<sup>1</sup> 厚生労働省、「放課後児童クラブガイドライン」、平成19年10月19日

[http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/minutes/wg/2007/1108/item\\_071108\\_03.pdf#search=放課後児童ガイドライン](http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/minutes/wg/2007/1108/item_071108_03.pdf#search=放課後児童ガイドライン)

<sup>2</sup> 橋本市健康福祉部子ども課、平成21年度調査資料

<sup>3</sup> 同上

の強みである<sup>4</sup>。

#### (4) 橋本市の学童保育の現状と課題

### ① 橋本市の学童保育児童数と施設設置に伴う「学校化」

橋本市における学童保育児童数の現状はデータから見てもわかるように、右肩上がりに増え続けている。平成8年度と平成21年度の児童数を比べると約12倍となっており学童保育の必要性は橋本市において大変重要であるといえる。新興住宅地である、三石、城山、紀見、隅田地区の学童保育の児童は特に、他の地域と比べて増えている。

「橋本市学童保育のあゆみ」のなかでも記されているが、平成19年(2007年)に小学校敷地内に学童保育専用施設の建設が始まっている、その後この施設の完成に伴い、平成21年(2009年)に学童保育利用児童数が約2倍近くに増えている【図表2より】。橋本市役所健康福祉部子ども課の方の話によると、小学校敷地内に学童保育があることで、親は子どもが放課後に学校外の学童保育まで行くことを考えると安心して学童保育に行かせることができるということである。また、実際に親のそのような声も聞くことができるということである。橋本市内の学童保育はすべて小学校の敷地内で開所している(小学校敷地内専用施設8か所、小学校の空き教室2か所)。

近年、子どもの放課後の「学校化」が叫ばれている<sup>5</sup>。放課後は本来、子どもたちの自由な時間で、異学年の交流などを通して、集団で遊び、ときには危険な遊びなどを通して、学校では培うことのできない、さまざまな社会的能力や知的能力、運動能力を発達させていくというものである。しかし、近年相次ぐ子どもを巻き込む悲惨な犯罪や事件の発生により、子どもたちが安心して過ごせる場所の確保が困難になってきており、子どもたちが安全に安心して過ごせる場所がもとめられている。事実、小学生の子どもを持つ母親たちが、子育てにおいて最も不安に感じているのは、子どもが事故や犯罪に巻き込まれないことである(学童保育研究11号-子どもたちの放課後生活の現状と学童保育-二宮衆一より)。子育てをする親の考えと、放課後の子どもたちの時間の意義を考えると、これらの2つの考えはいささか矛盾をはらんでいると考えられるであろう。

橋本市においても、すべての地区の学童保育が小学校の敷地内、小学校の空き教室で実施されていることを考えれば、「全児童対策事業」や「放課後子ども教室」と同様に学童保育も子どもたちの放課後の「学校化」の1つの懸念として考える必要があるだろう。

#### (5) 調査の概要(省略)

#### (6) 小括

この研究は2009年度にわが国で始まった「放課後子どもプラン」に関する実証的研究である。

ここで総括として以下の3点が明らかになったので報告する。

第1は、鳴り物入りでスタートした「放課後子どもプラン」は残念ながらその意図はほとんど達成しなかった。

第2は、子どもの放課後空間は我々の活用によっては、本来の社会性の育成の場であることを確認した。

第3に、大阪府吹田市、ならびに和歌山県・橋本市における「放課後子どもプラン」の育成プログラム化を推し進めた。

### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計2件)

- ① 森下智広・松浦善満「放課後子どもプランの課題」(和歌山大学教育学部附属教育実践総合センター紀要 NO.21 .135~141 頁 2011.9) 査読無
- ② 松浦善満「変化する子どもの問題行動—暴力行為の多発化・学校内化」(教育調査研究所3月号4~11頁・2010・3) 査読有

[学会発表](計1件)

- ① 松浦善満「学童保育とは何か」(2011・6・19日本学童保育学会第2回大会・大阪教育大学)

[図書](計2件)

- ① 松浦善満編『学童保育研究10号』(かもがわ出版・1~154頁 2010・11)
- ② 松浦善満編『学童保育研究9号』(かもがわ出版・1~167頁 2009・11)

### 6. 研究組織

#### (1) 研究代表者

松浦 善満 (MATSUURA YOSHIMITSU)

和歌山大学・教育学部・教授

研究者番号：40243365

<sup>4</sup> 橋本市健康福祉部子ども課の方への聞き取り調査より

<sup>5</sup> 学童保育専門性研究会編 『学童保育研究11号』2010年11月、pp.17~pp.20 二宮衆一「子どもたちの放課後生活現状と学童保育」