

新潟市の放課後に関する事業の現状と課題

— 住民自治としての子どもの育ち・学び保障 —

渡 邨 彩

はじめに

放課後児童健全育成事業（以下「放課後児童クラブ」という）は児童福祉法第6条の3の2項に規定する事業で1998年度から開始されている。事業目的は「適切な遊び及び生活の場の提供」であり、事業対象は「小学校に就学している児童であって、その保護者が労働等により昼間家庭にいないもの」である。本事業は厚生労働省の管轄事業である。

他方、放課後子ども教室推進事業は、2007年の「放課後子どもプラン」から放課後児童健全育成事業と連携して実施されてきており、事業目的は「安全・安心な活動拠点（居場所）を設け」ること・「子どもたちの社会性、自主性、創造性等の豊かな人間性を涵養する」こと・「地域コミュニティの充実を図ること」とされている¹。本事業は主たる対象者を「小学生」としつつ「地域の子ども全般」も対象に含まれている（文部科学省 HP）。

表1 放課後児童健全育成事業と放課後子ども教室推進事業の比較

	放課後児童健全育成事業 (放課後児童クラブ)	放課後子ども教室推進事業
事業目的	授業の終了後に児童厚生施設等の施設を利用して適切な遊び及び生活の場を与えて、その健全な育成を図る	安全・安心な子どもの活動拠点（居場所）を設けること、子どもたちの社会性、自主性、創造性等の豊かな人間性を涵養すること、地域の子どもたちと大人の積極的な参画・交流による地域コミュニティの充実を図る
開始年度	1998年度から実施	2007年度から実施
事業対象	小学校に就学している児童で保護者が昼間家にいない家庭の児童	地域の子ども全般、幼児・児童・生徒の一部のみに制限するものではない
管 轄 省	厚生労働省	文部科学省
根拠法令	児童福祉法第6条	教育基本法第13条・社会教育法第5条

出典：児童福祉法・文部科学省のHPを参考に筆者作成。

上の表1に示すように上記2事業は事業目的・事業開始年度・事業対象・管轄省・根拠法が異なる。だが国は、2014年に放課後子ども総合プランを策定し、2015年4月開始の「子

ども・子育て支援制度」から上記2事業を「一体型事業」として進める方針を示してきた。その後、国は、2018年9月に「新・放課後子ども総合プラン」を策定し、国全体の目標として「すべての小学校区で放課後児童クラブ及び放課後子ども教室を一体的に又は連携して実施」することを示している。この趣旨については、「共働き家庭等の『小1の壁』を打破する」こと、「次代を担う人材を育成する」こと、そして「全ての児童が放課後等を安全・安心に過ごし、多様な体験・活動を行うこと」の3つが示されている。また、事業の実施においては「地域住民等の参画を得て」進めることも示されている。

同プランに基づき、全国の各市町村では「新・放課後子ども総合プラン」応じた計画が策定され、各自治体の実態に合わせて、放課後子ども教室の拡充と学童保育と放課後子ども教室の「一体的又は連携」が進められてきている。また、各都道府県においては、各市町村での円滑な取り組み促進が図られるようにするために、①研修の実施方法・実施回数の計画、②教育委員会と福祉部局の具体的な連携に関する方策、③特別な配慮を必要とする児童への対応等を、都道府県の行動計画に盛り込むこととされている（文部科学省生涯学習政策局2018）。

このように進められてきている両事業であるが、放課後児童クラブ・放課後子ども教室の各事業に関するこれまでの研究をみると各事業に関する実践的研究が多く、「一体的又は連携」の方向性、あるいは両事業の運営・連携体制について言及しているものは散見するところ見られない。また、地域における住民のコミュニティ形成と放課後事業がどのように関連するのかに関する研究も見られない。

そこで本稿では、地域住民の自治として放課後事業を捉え、運営主体への行政支援の在り方、事業全体の運営組織の在り方について考察する。具体的にはまず、新潟市の放課後児童クラブと同市の放課後子ども教室（「ふれあいスクール事業」）の現状を確認する。その後、日本国内の放課後児童クラブ・放課後子ども教室に関する先行研究を基に、子どもと指導員・保護者・学校関係者間の連携の在り方並びに放課後事業の一体化に関する議論を整理する。その上で、「地域住民」からは放課後の時間がどのように経験されているのか、また住民自治として放課後事業を進めていくにあたり、現在どのような課題があり、今後行政はどのような支援をしていくべきなのかを探るために、インタビュー調査²を行う。さらに、行政・運営団体・学校といった運営関係者間の連携を強くするための体制はどうあるべきなのかを考察するために、新潟市と長岡市における放課後事業全体の運営組織構造を比較・分析する。これらを受けて、今後の新潟市における放課後事業推進の方向性と具体的な行政支援の在り方を提案することが、本稿の最終的な目的である。

1 新潟市における放課後児童クラブと放課後子ども教室³の現状

(1) 新潟市における放課後児童クラブの現状

全国・新潟県・新潟市における放課後児童クラブの現状は、右の表2に示すとおり

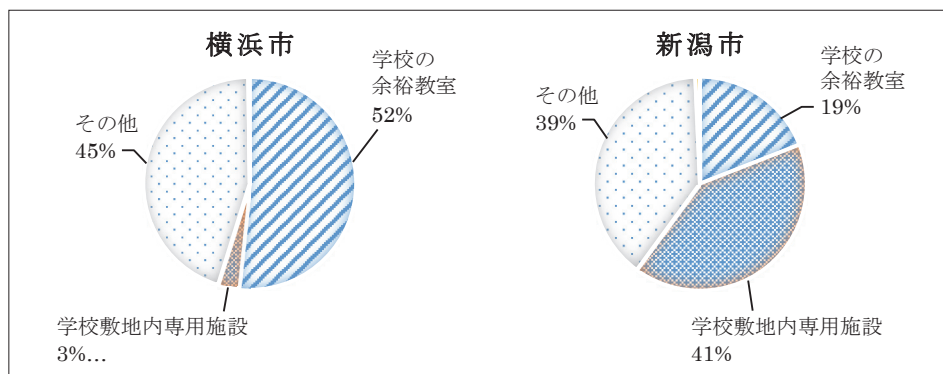
である。2019（令和元）年5月1日現在、全国の放課後児童クラブ数は25,881か所、登録児童数は1,299,307人で、前年度に比して553か所の増となっている。これに比して、新潟県の放課後児童クラブ数は333か所で前年度に比べ増減はなく、登録児童数は15,664人である。ちなみに、新潟県内の学童保育の待機児童は2019年5月1日時点で46人であった⁴。一方、新潟市では172か所（前年度からの14か所増）で実施されており、登録児童数は前年度から747人増加した10,935人となっている。新潟市における子育て世帯の共働き率は高く⁵、放課後児童クラブへの登録児童数は増加傾向にある。

表2 放課後児童クラブの現状（令和元年時点、筆者作成）

	全 国	新潟県	新潟市
ク ラ ブ 数	25,881 か所 前年度比 553 か所増	333 か所 前年度比増減 0	172 か所 前年度比 14 か所増
登録児童数	1,299,307 人 前年度比 64,941 人増	15,664 人 前年度比 572 人増	10,935 人 前年度比 747 人増

出典：厚生労働省「令和元年（2019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」（令和元年（2019年）5月1日現在）より抜粋して作成。

図1 放課後児童クラブの開催場所に関する横浜市と新潟市の比較



出典：前掲「令和元年（2019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」を参考に筆者作成。

また、新潟市の放課後児童クラブの特色として、「学校の余裕教室」よりも「学校敷地内専用施設」で実施するクラブの占める割合が多いということがあげられる。上の図1を見ると、横浜市では学校の余裕教室を使っている所が全体の52%であるのに比して新潟市のそれは19%にとどまっている。また逆に、新潟市では学校敷地内専用施設内で行われている所が41%であるのに比して、横浜市のそれは3%に過ぎない。

(2) 新潟市における放課後子ども教室の現状

一方、新潟市の放課後子ども教室の現状は下の表3に示すと通りである。2019（令和元）年時点での設置数は全107校中67校で、設置率は62.6%、延べ参加人数は143,565人となっている。

表3 新潟市の放課後子ども教室の現状（令和元年時点、筆者作成）

	新潟市
設置数	67校
設置率	62.6%
延べ参加児童数	143,565人

出典：

設置数と延べ参加児童数については『令和元年度新潟市子どもふれあいスクール事業 活動のまとめ』（令和2年3月、新潟市教育委員会地域教育推進課）より抜粋。設置率は、新潟市立の小学校数に占める設置数の割合で、筆者の算定による。

2 先行研究を基にした放課後事業の「一体的又は連携」に関する課題の整理

次に、先行研究を参考にしながら、放課後事業に関する議論を、(1)子どもの実態と関係者間における連携の課題と、(2)一体化に関する課題という2つの観点から整理する。

(1) 子どもの実態と関係者間の連携の在り方

国内の放課後児童クラブに関する先行研究を見ると、子どもの実態・現場の抱える課題に着目した研究が少なくない。例えば丸田(2009)⁶は、放課後児童クラブの指導員を対象にスケッチ法を用いた調査を行い、子どもの抱える困難や問題の事例を集めている。そして、学年別・男女別で問題の分類を行い、子どもの実態の背景・要因を「発達課題との関係」・「親の養育態度との関係」・「ひとり親家庭との関係」・「家庭や学校での『よい子』との関係」・「家庭・学校・関係機関等との関係」という5つの観点から分析している。その上で、「放課後児童クラブにおいて子供が抱える困難や課題の多くは、『適切な遊びと生活の場』を与えるだけでは解決できない実態にあ」り、「家庭や学校との密接な連携の下に個別的な理解と相談支援が必要である」と述べている。つまり、子どもの実態を見ると個別的な対応が必要な事例が生じてきており、指導員だけで対応できる・する性質の課題ではなくなっているという認識が示されている。

同じように、子どもの抱える困難さについて家庭・学校との連携の必要性を論じているものに諏訪(2017)⁷がある。諏訪は、学童保育の職員へのアンケート調査を行い、学童保育職員から見た子どもの姿・保護者の姿を明らかにしている。そして、「親にいま、一番伝えたいこと」という問いへの職員からの回答が、「子どもの話をじっくり聞いてほしい・目と手をかけてほしい」という意見と、「子どもが親を求める今こそ、家庭生活を大切にし、子どもの成長を楽しんでほしい」という意見の2点に集約されたと結論

づけている。さらに、「子どもの素顔に接している学童保育の職員だからこそ子どもに寄せる思いは深く、親への視線は厳しい」と評価している。

こちらは先の丸田の論に比べると、「家族としての子どもへのケア」という規範が強く示されており、子どもに寄り添う指導員が保護者を指導する側に置かれ、保護者は指導員から評価される対象となる構図として捉えられている。

他方、学童保育の運営主体に関する知見をまとめているものに伊部(2010)⁸がある。伊部は、公設公営の場合には「他職種との連携の方法が会議や連絡調整を含め確保されやすい」という側面があり、他方、民営の場合は「地域性や自治体行政の方針との関連において、活動に幅があり、そのことが運営や経営にも影響を及ぼしている」と指摘する。また、他の職種と指導員とが連携する際の課題として、「指導員の専門性や身分、職責が社会的に認知されるという形で確立しておらず、社会的にも承認を得ていない」ために、学童保育の場に必要とされる情報が、十分に提供される状態になっていないことを指摘している。

以上の3つの論文からわかるのは、子どものケアを誰の責任として捉えるか、あるいは保護者・指導者・学校間の関係をどのように捉えるかによって、「連携」に含意される内容・具体的な方法が異なってくる、ということである。また、丸田・諏訪の言う「連携」が子どもに直接かわる現場での連携を意味しているのに比して、伊部の言う「連携」はもう一つ外側にある運営関係者間での連携を意味している。すなわち、連携の輪は多層構造になっているということが上記の論からわかる。

(2) 放課後児童クラブと放課後子ども教室が一体化することの問題点の検討

そもそも、両事業が一体化することで何が問題となるのか。例えば、中山(2007)⁹は既存の学童保育が全児童対策と統合されることについて、「学童保育は児童の生活の場であり、全児童対策とは明らかに目的が異なり」、「仮に制度的な統合を進めたとしても、学童保育の機能を消滅させることは避けなければなりません」と述べている。ここで「機能」と示されている内容をより具体的に示しているのが、下浦(2007)¹⁰である。下浦は、東京都の品川区での実践事例を基に、学童保育が全児童対策に統合されることで余裕教室がなくなり、発熱した児童が静かに寝るための休息の場の確保が難しくなったり、多年齢の児童の遊び場を確保することが難しくなったりすることを指摘している。ただ、この指摘は、先の図1で示したように学校敷地内専用施設の多い新潟市の場合は該当しにくいと考えられる。ではこのほかにどのような問題があるのか。

上記と別の視点として、放課後の時間も学校で過ごすことで「管理」のまなざしがあり、子どもにとっての「居場所」とはなりえないという主張がある。例えば増山(2015)¹¹は、中教審の「今後の放課後等の教育支援の在り方に関するワーキンググループ」及び中教

審生涯学習分科会の今後の放課後等の教育支援の在り方に関するワーキンググループの発表（土曜日に教育活動を展開すること）を受けて、次のように指摘する。「子どもの学習機会の保障は、必要なことではあるが、子どもの放課後生活の第1の力点が学習活動に置かれるのは、善意とはいえ大人の側からの管理と誘導となり、子どもの自由世界の矮小化を生み出す」。さらに、「こうした放課後活動の学習プログラム化」は、「子どもの地域・放課後生活の学校化・学習化に拍車をかけることになるだろう」と指摘している。

こうした、子どもたちの放課後の学校化という傾向については池本(2009)¹²も次のように指摘している。「子どもが日常的に多様な人と継続的な関係を持つ機会が減っているなか、単純な放課後の学校化は問題であり、そもそも「長い放課後の時間について議論せずに、人格形成も含めた一切の教育の問題を学校教育だけで解決しようとする」とには限界がある」のであって、「今後は学校と学校外の家庭・地域を含めた、教育に関する新しい社会的システムの創出が求められている」と述べている。

ここで示されている「学校と学校外の家庭・地域を含めた、教育に関する新しい社会的システムの創出」が、今まさに各地域において模索されている状態と捉えることができよう。また、増山の言う「子どもの自由世界」を保ちながら、放課後の生活を安全かつ安心して過ごせるための方策はどのようなものか、という問いが提示されているとも言える。

3 家族規範倫理を超えた、住民自治による子どもの育ち・学び保障という視点

(1) 児童期の子どもの育ち・学びを支える担い手（「育み手」）はだれか

そもそも、児童期の子どもの育ち・学びを支える担い手は誰なのか。子どもの育ち・学びを育む担い手について、ここでは「育み手」という言葉を提示する。そして、子どもへの見方、すなわち子ども観が異なることによって、育み手がどのような立場に立ち、支援方がどう異なってくるのかについての概念提示を試みる。以下の表4は、育み手の子ども観・立ち位置の違いと、それに伴う支援の展開の違いを整理したものである。

表4 育み手の子ども観・立ち位置・支援の展開の違い

子 ども 観	われらの子ども	われの、もしくは誰かの
立 ち 位 置	共在する他者として	分断された他者として
支援の展開	ゾーンとしての支援	点から点への支援

出典：筆者作成。

先に挙げた諏訪の研究に示されるような、子育てを家族の責任とする倫理規範が強い場合は、右欄になる。子どもは「われの、もしくは誰かの」子どもであり、育み手と子

ども・家族は地続きとして捉えられていない。そのため、課題が生じた際の支援は、特定子ども・家族への支援・対処という「点から点へ」のサポートとなる。一方、左欄のように子どもを「われらの子ども」として見ている場合の育み手は、子どもとその家族と地続きの共在者として在る。そのため、自らの生活の延長線上にある「子どもたち・家族たち」に対する、ゾーンとしての支援が展開されていく。

先の丸田の調査で示されたような子どもの実態を根本的に解決していくためには、表5の右欄から左欄への転換、すなわち、「われの、もしくは誰かの」という子ども観を、「われらの」子ども観へと変えていくことが不可欠であると筆者は考えている。なぜなら、家族が担う「べき」とされることで家族外の他者による「子どもへのケアの責任」は「免除」され、子ども側から見たときの社会的資源が結果的に乏しくなるからである。つまり、「われらの子ども」という子ども観が育まれるように、子どもの生活世界に「共在する」多様な人的資源となる「育み手」たちを増やし、かつ、育み手同士のつながりの輪が結び続けられていく仕組みをつくることで、子どもの育ちが育まれていくと考える。

(2) 自治の主体としてわれらの子どもにできること ―遊びと学びの連続性―

では、子どもの育ち・学びを保障するとはどのようなことなのか。この問いは、一体化を進める前にまず議論すべき事項であろう。ここでは、児童の放課後に関する事業を、学童期の子どもの育ち・学び保障という観点で捉え直し、どのような育ち・学びを保障する必要があるのか、また、放課後の場がどうあるべきなのかについて考察する。例えば山田(2020)¹³は、おとなの学習観の転換の必要性について次のように述べている。

大人たちは学習というものを、「読み書き・計算」としか説明できていないのではないか。…学習支援とは学びの支援であり、単に読み書き・計算をできるようにすればいい、というものではない。学習支援は、その先にある『学び』、ひいては今の自分を気づき、理解し、表現して、自らの生き方さえも主体的に考える機会を得ていく活動である。

つまり、ここでの学習とは、学校での「読み書き・計算」という狭い意味ではなく自らの生き方自体を学びの対象とするような質の活動である。生涯を見通しながら、学童期だからこそその学習権をすべての子どもに保障していくことが重要となる。子どもだからこそその学習支援について、山田はまた次のように述べている。

本来あるべき学習支援を達成するには、学習権に併せて子ども特有に保障すべき『子どもの権利』を基礎とした場づくりが求められるだろう。これがセットでなければ、子どもたちは自ら学ぶ主体になることはない。

ここで述べられているように、おとなと違い子どもの学習権は、人間的な成長・発達

の権利と密接につながっており、「子ども特有」に保障すべき権利が存在する。例えば子どもに必要な生活の要素としての「遊び」について、長谷川(2019)¹⁴は次のように述べている。

学童期にとってふさわしい生活とは、「遊ぶ」ということに尽きる。遊びは探求心そのもので、年齢も、所得も、学歴も関係ない。未来にあこがれるためには、今の時間を満足するまで遊ぶことだ。「勉強したい」も「働きたい」もすべて「やってみたい」という今の要求から始まる。要求の最初に充てはまるのが遊びだ。それが、制度として守られているか、周囲の人たちで何とかなる部分があるかということを考えていかなければならない。

ここでは、子どもの「今」に焦点が充てられている。また、それぞれの子どもの興味・関心が尊重されるということ、そしてその要求が十分に満たされる環境にあることの重要性が指摘されている。さらにここでのもう一つの重要な指摘は、こうした環境をつくるためには、「制度として守る」ことと、「周囲の人たち」による活動が必要であるということである。

(3) 子どもの育ちとコミュニティ形成の関係性

子どもの育ちとコミュニティ形成はどのように関連しているのか。これに関して、西川(2017)¹⁵は次のような順序性を示している。

子育て支援とは、一般に託児などのサービスを意味することが多いが、その本質はさまざまなかわりを通じて、大人同士の関係性をゆっくりと育てていくことである。それは同時に、子どもが（自分の力で）育つ環境づくり＝「子育て支援」になる。大人が子どもを「育てる」ではなく、大人の暮らし方を変えるその支援をすることによって、気がついたら子どもが「育っていた」という状態、「一人で、一人の子どもを見ている」から、「複数で複数の子どもを見ている」状態に「気がついたら、なっていた」という結果を目指すことなのではないだろうか。

ここに示されているように、おとなの暮らし方を変えることへの支援が、結果として子育ての支援となりうる。では、どのような暮らし方への転換なのか。西川の言葉を借りればそれは、「大人同士の関係性をゆっくりと育てていくこと」とされる。つまり、親が子どもを育てるという子育て観ではなく、おとな同士のつながりがつくられる、すなわち、「育み手」によるコミュニティ形成・子育ての共同化によって子どもの育ちが見守られるという順序になっている。これを住民の視点で捉えるならば、「子育てへの住民自治」とも言え、この住民自治を支えていく役割が行政には求められていると言える。

では、実際に住民が自治として子どもの育ち・学びの場づくりを担っている地域では、

どのようなことが課題となっているのか。そしてまた、今後、行政からどのような支援があるとよいのか。これらを明らかにするために、以下では新潟市秋葉区での実践事例を検討する。

4 放課後児童クラブを立ち上げた経緯と住民の意識

一新潟市秋葉区地域コミュニティ協議会委員へのインタビュー調査を基に－

(1) 新潟市秋葉区放課後児童クラブ「しんせき児童クラブ」設立の経緯と概況

① 「しんせき児童クラブ」設立の経緯

本児童クラブ開設の契機は、既存の放課後児童クラブ「みのりクラブ」閉設の知らせ（平成 31 年 1 月）にある。閉設の知らせの後、行政から新関コミュニティ協議会へ受け皿の打診があった。その後の具体的経緯は下の表 5 の通りである。

表 5 しんせき児童クラブ開設の経緯

月	日	全体に関する事項	運営内容に関する事項 (内部協議・外部協議)	利用者への対応・説明
1	7	みのりクラブ閉設のお知らせ		
	10		行政との打ち合わせ	
	22		行政との打ち合わせ	保護者向けニーズ調査発送
	29		新関コミュニティ評議会 運営委員会	
2	7		行政との打ち合わせ	
	8			保護者申込書発送
	14		行政との打ち合わせ	
	15		支援員との面談打ち合わせ	
	21		支援員との打ち合わせ	
	23			保護者説明会と必要書類の配布
3	16		新関コミュニティ協議会 運営委員会（経緯の説明）	
			新関コミュニティ協議会 臨時代議員会（経緯の説明）	
4	1	しんせき児童クラブ 開設		

出典：『しんせき児童クラブ入会のしおり』（令和 2 年度）を参考にして筆者作成。

これを見ると 3 か月弱の期間で、運営主体となるコミュニティ協議会内部での協議

と外部との協議、利用者への対応・説明、更には、支援員の確保といった具体的な環境整備を並行して進めていることがわかる。

② 現在の運営状況・利用状況

本児童クラブの目的は「就労や家庭の諸事情等により、昼間面倒を見る保護者のいない家庭の小学校児童の健全育成を図るため」とされ、放課後に新関コミュニティセンターの施設を利用し、「安全で適切な遊びや望ましい生活体験の場を通して、児童の健全な育成を図るお手伝い」をすることとされている。対象者の条件は、①新潟市内に住所を有する児童、②小学校1年生から6年生までの児童、③就労等により昼間保護者のいない家庭の児童（祖父母は関係なし）となっている。実施時間は月曜日から金曜日までの下校後から午後6時30分までで、春・夏・冬の長期休業中も開設されている。また、小学校の代休日も開設されている。2020年12月現在の登録児童数は13名であり、登録スタッフの3名が交代で1日1人ずつ見守りをを行っている。これに加えて、新関コミュニティ協議会の委員が、補助員として1名、見守りに入っている。

③ 今後の課題

今後の課題としては、①年間を通じて利用児童を10人確保すること、②専門に係る事務職員がいなかったため事務量が増大し、役員の負担が増えていること、③運営に関する助成金の増額が挙げられている¹⁶。

(2) 新潟市秋葉区におけるインタビュー調査の目的と方法

目的：本インタビューは、以下3つを探ることを目的とするものである。

- ① 地域住民が主となり放課後児童クラブを設立するための基盤は何か。
- ② 本事例は成人学習という観点からどのように分析できるのか。
- ③ 新潟市からの行政支援は今後どうあるべきなのか。

方法：半構造化面接法を用いて、新関コミュニティセンターにて1時間のインタビューを行い、新潟市秋葉区の新関コミュニティ協議会会長渡辺さん（以下、Wさんと示す）と副会長松田さん（以下、Mさんと示す）から、以下の7項目に関連してお話いただいた。

- (1) 放課後児童クラブを立ち上げの経緯と基盤
- (2) 運営するための財政状況
- (3) 放課後児童クラブを運営することの目的
- (4) 活動しながら子どもをどのように感じているか
- (5) 学校との連携をどのように図っているか
- (6) しんせき児童クラブでの活動内容
- (7) 子どもの変化と今後の受け入れについて

なお、対話内容についてはご本人の了解を得てメモを取り、その後、著者がエピソード記録としてまとめた。

実施日時：2020年12月11日（金）13：00～14：00

倫理的問題：研究方法と目的、内容を説明し、研究の参加は自由意志であること、また得た情報は研究目的以外には使用しないことを対象者に伝えて同意を得た。なお、所属短大の倫理審査委員会の承認を得ている。

(3) 新潟市秋葉区におけるインタビュー調査の結果と考察

地域に共在する他者を感じ、個人の役割を自覚する

子育てを他者のコトとするのではなくワガコト化するには、同じ地域に暮らす共在者として他者を感じることが第1に必要となる。以下で語られている言葉には、初めての体験に対する不安を抱きながらも地域に共に暮らす一員としてできることを提供したいという想いが表れている。

筆者：3か月で立ち上げていらっしゃるのですね。何かベースがあったのでしょうか？

W：まあ、条件が整っていたっていうのはありますね。ここの建物があるというのが。でも、始めたころは不安ばかりでしたね。素人ばかりですから。でも、保護者の声を聴いていましたから、地域として何とかしてあげたいと思いまして。

倉石(2019)¹⁷は、チーム力が高まる条件には「個」・「役割」・「貢献」があり、協働する体制を成立させるためには「組織目標の共有」と「個人の役割の自覚」が必要になると述べている。上記のWさんの語りには、「保護者の声を聴いた」者としての個人の役割の自覚が表れている。また、本事例をWさんの発達という観点で見るとき、社会的・文化的圧力と個人的な抱負の2つが行動への起源になっている。それは、コミュニティ協議会の会長としてのWさんへの、行政からの打診というアプローチだけでなく、保護者・学校関係者からの期待感もあったようである。先のWさんの言葉をうけて、Wさんの活動をサポートしているMさんが、次のように補足している。

M：会長はこういう風に言うけれど、常にパイプが太いというのがありますねえ…。

日常の行事を通して。稲刈りやら運動会やらを通して保護者からの(コミュニティ協議会への)信頼が厚いというのが。びっくりするのがね、この地域では運動会も学校とコミュニティ協議会が共催で行っているんですよ。()内、筆者加筆)

ここで象徴的に語られている「パイプ」とは、まさに信頼関係のパイプといえよう。

直接的に関与し合う機会を重ねることによって私たちはコミュニケーションをつくり続けている。協働して学校をつくる中で形成されてきた保護者・学校からの W さんたちへの信頼感が期待感として寄せられ、新聞コミュニティ協議会が主となって学童保育を担うという決断がなされたとも言える。

意図せずにおとなの学びが生み出される場としての放課後

わたしたちは子どもの社会化という意図をもって放課後児童クラブ・放課後子ども教室という場を見ている。だが、「社会化」という機能は、こどもとおとなの双方向から見ることもできる。例えばやまだ(1987)¹⁸は「人と人とのコミュニケーションとは、互いの間に『共通のもの』をつくりだすいとなみである。そのために、人と人は出会い、語り合い、情報、感情、思想、態度などを伝達し合う」と述べている。この見方を参考にすると、「共通のもの」をつくりだしているのは「お互い」であり、「いとなみ」と表現されるようにコミュニケーションは動的な活動として捉えられる。では、育み手にとっては、放課後の子どもたちとの時間と場が、どのように経験されているのだろうか。次の W さんと M さんの発言では、子どもとともに生活する者としての喜びが語られている。

筆者：15年間活動してこられて、こどもたちを見て感じることはありますか。

W：そうだね～。うちはみんな、「ただいま～っ」と言って帰ってきて、「お帰り～っ」で迎えるんですわ。子どもたちから元気をもらえているなあと、他の利用者の方も感じてるんじゃないかなあとと思います。私自身もね、こどもと一緒に生活している喜びを感じています。子どもを見ると何とも言えない気持ちになりますね。われわれにとってもひとつの喜びですわ。おとなになったなあと感じることもあるしね。

M：会長さんは日々、見てるから。24時間、朝の見守りとかもね。地域の宝としてね。今年は一人減ったなんてね。大事にしなきゃと思ってみている。1年、2年の子どもの進歩・成長の様子が見て取れるんだわ。おとなになったなあ…と。(手で身長を表しながら)去年は1年生、元気があり余り過ぎる子たちが多かったんだわ。それが、けんかの仕方とか見てもね…。(波線、筆者加筆)

とくに後者の M さんの語りからわかるのは、子どもに対する認知のシエマに変化が生じてきていることである。M さんは、かつては1年生を「元気があり余り過ぎる子」と見ていたが、「けんかの仕方」の変化に気づき、そこから子どもたちの育ちを見取っている。すなわち、1年生の時の子どもたちへの見方を、より育った子どもという見方に作り変えていると言える。これは、M さんの発達という観点で見たとき、意図せず

に「開発型の学習の機会」になっていると捉えることができる。

また、次の W さんの語りには、一般的に語られる子ども集団の「よさ」とは別に、ひとりの子どもに寄り添うからこそ見えてきた子ども集団の「よくなさ」もあるという気づきが示されている。

筆者：やはり子どもが集団にいるということの力というものがあるんでしょうか？

M：そうですね～。もまれていく度合いが違うわね。

W：ミニ社会、ちっちゃな社会だからね。子どもの発達からするといいこと。

筆者：なるほど…。高学年のお子さんが下の子の面倒を見るようになったりするとか…？

W：そうですね～。ただ、かわいそうな部分もあるんだよね。うちみたいに一年生がいっぱいのところに仲間がいなくて高学年ひとりだったりすると、つらい思いもあるだろうと思うよ。成長するところもある一方、面白くないこともいっぱいあるだろうなと。ひとりとみんなでは背負う我慢の度合いが違うからね。

この語りに見られるように、子どもの立場に立つためには、一般的に語られる「よさ」も理解しながら、それぞれの子どもにとって子ども集団がどのような役割を果たしているのかを「問う」ことも重要となる。ここでの W さんの語りには、年少者のケアを一人で背負わされることの負荷の大きさも配慮する必要がある、という考えが示されている。こうした考えに至るのは、日々、子どもたちと継続的にかかわるなかで、それぞれの子どもの特性を理解してきたからであろうし、また子どもたちとの出会い・かかわりを通して W さんの子ども観が育まれているからとも言えよう。

地域で続く「育ての連環」の中に位置づく自己

しかし、なぜ、直接的には自分の子でも孫でもない子どもたちの居場所をつくろうとするのか。また、その役目を担おうとするのか。こうした行動の元にある意識を象徴的に示す言葉が以下に表れている。

筆者：先ほどのお話の中で、コミュニティ協議会は学童を利益を求めてやるんじゃないから、という言葉がありましたが、どのような趣旨というか、想いで活動されていらっしゃるのでしょうか。

W：そうだね、我々は利益を求めてやるんじゃないだね。地域の子どもは地域で育てるという意識でやってますね。昔からこの地区は新関ムラでね。自分も地域に育ててもらったという経験があるから、今こうしてやっているのかもしれないですね。子どもたちにもそうした体験を残してあげたいなあ…と思っています。

（波線部、筆者加筆）

近内(2020)¹⁹は、資本主義の隙間を埋める倫理としての贈与の意義を説き、「親の無償の愛の以前に、何があるか。それは、そのまた親（子から見れば祖父母）からの無償の愛です」と述べている。この「親」からの贈与という連環で次の世代に渡される「無償の愛」が、地域の「育み手」に育てられたという「体験」に基づいていた場合には、同じ地域に住む生活者として、血縁関係にない子どもたちへも「育ての連環」が広げられていくことになる。そして、「育み手」の輪の結びつきを強くし、子どもたちとの信頼関係を紡いでいくためには、意識的に「ともにその場にいる時間・機会」をつくっていくことも必要となる。

筆者：学校とは、どのように連携を取られていますか。

W：まあ、これまでは行事やなんかの時に話したり、夏休みなんかの長期休業中に校長先生・教頭先生や先生方が見に来られてその時に我々と話したりなんかしていたけどもね。我々の方からも小学校に定期的情報交換会を申し入れして、来月に話し合う予定になっています。それと、支援員さんもね、学校の入学式に呼んでくれるようお願いしたりもしています。子どもたちの見目が違ってくるからね。（波線部、筆者加筆）

このように学校側に対して具体的にどのタイミングでどのような機会を共有したいかという要望を明確に出せるのは、学校の運営・年間計画・実務状況に関する一定程度の認識があるからである。すなわち、一定程度、学校側の「内実」を理解しているからこそ、どの場面でどんなことができるかの予測を立てて提案・調整していくことが可能になる。つまり、本実践事例ではコミュニティ協議会会長のWさんが元教員であるため、自然とその調整役を担っているが、誰でも、あるいはどこの運営団体でも担える内容ではないと考えられる。この事例のWさんのような保護者・学校・指導員・行政・子ども・運営主体との間を取り持つ人がいることで、子どもへの育ての輪は円滑に回っていく。すなわち、児童の放課後に関する学校・保護者・地域間での「連携」を円滑に進めるために、行政は、地域での放課後事業に関する調整役としてのコーディネーターを配置する、もしくは、現在役割を担っている運営主体の職員・放課後子ども教室の運営主任へのコーディネーターとしての研修を提供していく必要があるだろう。

運営補助制度の不備が活動内容に及ぼす影響

運営を継続するにあたっては、経済的な面での補助が不可欠となる。実際には現在どのような経営状況であり、また今後は行政にどのような支援を求めているのか。以下の言葉には、現在の補助制度の不備と今後の行政支援のあり方に関する提案が示されている。

筆者：ほかの放課後児童クラブさんや子どもクラブさんの方では結構、財政面が厳しいとお聞きするのですが、その点はいかがでしょう。

W：正直言って厳しいですね。

M：うち（の財政基盤）は大きくって2本立て。市からの補助と保護者からの月々の利用料8,400円でやっている。その他、教材代とか菓子代とかあるけどもね。ひまわりさんの場合は40人に満たないと運営（補助）の枠に入らないわけ。だからうちは少人数だから…（入れない）。市の規定では児童数が20人未満の場合はスタッフ2名つけることとなっているけど、とても2名では回らない。だから、うちでは、一人は補助員という形にさせてもらって、コミュニティ協議会で（1人分の）経費を負担している。財政補助が、人数割りになってるんだね。だから、うちみたいな少ないところは、難しいんだわ。一定額があって…ならわかるんだけども。もう少し小さいところへの配慮があるといいよね。（（ ）内は筆者加筆。）

つまり、子どもの登録数が少ない運営団体にとっても他施設同様に運営基盤を整えるための資金は必要なのであるから、基盤整備に必要な額に加える形で人数割りの補助をしていく方法にしてはどうかという提案がなされている。そして、資金が少ない中でも地域からの協力を得て活動内容を工夫している中で感じたこととして、次の言葉が発せられている。

筆者：活動内容についてはどのようなものを行っているんですか？

M：（写真を見ながら）繭玉づくりなんかもやったね。これは地域の方から頂いた廃材なんかも生かしてやったね。

W：子どもは生き物なので同じことに飽きるんですね。だから、絶えず我々の方では手を変え品を変えしてやってきている。飽きるとトラブルにもつながる。いかに飽きさせないようにするかというのが大変だね。（（ ）内、筆者加筆）

ここでは、活動内容が乏しくなることが子ども同士の関係悪化・精神的な不安定さに関連しがちになることが示唆されている。また、運営経費への補助金額の少なさは指導員数の少なさに影響し、子どもの安全管理の難しさ、さらには、発達障がいの子どもの受け入れの難しさにもつながるかもしれないという言葉が聞かれた。

筆者：今の子は昔に比べると変わったと感じますか？

W：相対的に振り返ってみると、ものすごく変わっていると思う。以前はおとなの鷹揚さによって見えていなかったのかもしれないけれど。なんとなく感じるね。

筆者：発達の凸凹のあるお子さんや貧困家庭のお子さんへのケアという面では、いかがでしょうか…。

W：今のところうちのところ、うちにはいないけども。どうすればいいか課題だね。今の体制じゃ安全を確保できなかったら断らざるを得なくなっちゃうかもしれないよね…。

放課後児童クラブにおける障害児の受け入れ推進に関しては国からの補助制度があるが、上記の語りからわかるのは、この補助制度に関する情報が運営者であるコミュニティ協議会に届いていないという事実である。また、この補助制度では「障害児3人以上の受け入れを行う場合については更に1名を配置するために必要な経費の補助を行う」ととされている。だが既に指導員数が少なく安全確保が難しい状況にあれば、この語りのように、受け入れ自体を実質的に検討せざるを得ない状況が生ずる。

5 放課後事業全体の運営組織に関する構造の比較・分析

上の事例で見たような「子育てへの住民自治」がより円滑かつ継続して展開されるためには、どのような行政支援・仕組みづくりが必要なのか。この問いに対する答えを探るために次に、新潟市と長岡市における放課後に関する事業全体の運営組織の構造を比較・分析する。

(1) 新潟市と長岡市における、放課後子ども事業に関する運営組織の構造の比較・分析

新潟市では文部科学省と厚生労働省による「放課後子ども総合プラン推進事業」と、文部科学省による「放課後子ども教室推進事業」を合わせて「新潟市子どもふれあいスクール事業」として実施している。『新潟市子どもふれあいスクール事業実施要綱』を見ると、事業の実施主体は、新潟市教育委員会と新潟市立小学校とPTAの共催となっている。

そして、運営体制については、教育委員会が各実施校に「運営スタッフ」((1)運営主任(2)運営ボランティア (3)事業ボランティア (4)学習アドバイザー)を配置する²⁰と規定されている。しかし、運営主任の役割を見ると「運営スタッフや学校との連絡調整・情報交換を行い、円滑な事業運営を行う。事業の企画・運営・安全管理を行い、活動現場を統括する」という記載があり²¹、実質的には、各校の運営主任が主として各校でのふれあいスクール事業の主たるマネジメントを担っていると考えられる。新潟市では、各地域の実情に合わせた「一体化」を進めることを重視し、放課後児童クラブと放課後子ども教室において「同一のプログラムを提供すること」を一体化の内容として捉えている。実際、2020年度には新潟市北区の濁川小学校においてモデル事業を実施しようと進めていた²²。

こうした新潟市での取り組みと大きく異なるのが、長岡市での取り組みである。長岡市の放課後子ども総合プラン推進事業の主管部局は、長岡市教育委員会子ども未来部子ども・子育て課である。新潟市と大きく異なるのは、以下3点である。

- (1) 放課後子ども総合プラン推進事業全体を調整する役割を担う「放課後子ども総合プラン推進コーディネーター」が子ども・子育て課内に行政職員として配置されている。
- (2) 各児童館の館長が「地域コーディネーター」として配置されている。
- (3) 放課後子ども教室の事業が「コミュニティ推進協議会」に委託されている。

表6 新潟市と長岡市における放課後に関する事業の比較

	新潟市	長岡市
事業計画名	新潟市子どもふれあい スクール事業	長岡市放課後子ども総合プラン 推進事業
主管部局	新潟市教育委員会 地域教育推進課	長岡市教育委員会 子ども未来部子ども・子育て課
各地域の運営委員会とコミュニティ協議会との連絡調整役	— (事業概念図には記載なし)	放課後子ども総合プラン推進コー ディネーター（子ども・子育て支 援課の担当職員。H19年～）
各地域での放課後子ども教室 の実質的運営	運営主任と 運営ボランティア	コミュニティ推進協議会・ 教育活動サポーター
利用金額	放課後児童クラブについて は 6,900 円（H24 年時点）	放課後児童クラブ・放課後子ども 教室のいずれも無料

出典：新潟市・長岡市の HP を参照して筆者作成。

(2) 今後の新潟市における放課後に関する事業の、運営組織構造についての提案

今後も少子化社会のなかで共働き世帯数が増加すれば²³、登録児童数は少ないけれども放課後事業は必要であるという地域がでてくることが予想される。こうした予想の前例となるのが、本稿で紹介した新潟市秋葉区新関地区の事例である。しかし本事例で見たように、登録児童数が少なく行政からの補助金が乏しい状態のままであれば、運営主体の欠如・不在という事態も生じうる。

では今後、行政は、「子育てへの住民自治」としての放課後事業に関して、どのような支援を行うべきなのか。この問いに対して本稿を通して得られた解は、子どもの育ち・学びを支える「育み手たち」による自治を財政面・運営面・情報共有の面で支援すること、である。

財政面に関しては、20 人以下の少人数規模の放課後児童健全育成事業と、放課後子ど

も教室への財政支援の在り方を再検討するとともに、特別な支援を要する児童の受け入れに関する加配に関しては、現場の声を反映できるような仕組みをつくる必要がある。

他方、運営面に関しては、放課後事業全体の一体化を進めるにあたり、長岡市の運営組織にあるような事業全体をコーディネートする職員を行政職として配置することが一案である。新潟市の現状のシステムでは、現場の運営主体が困ったときに相談できたり、他地域と情報を共有し合ったりする仕組みが想定されていない。また、新関の事例と異なり放課後事業の運営主体が住民でない場合には、放課後事業の運営主体と地域住民とを橋渡しする必要も生ずる。つまり、地域住民・行政の担当課・運営主体との連携、各運営主体同士の連携、学校・保護者・地域住民・指導員・ボランティアスタッフの連携、「育み手」たちと子どもたちとのつながりづくりといった、多層から成る「育ち・育ての輪」を円滑に動かしていくためには、そのための人材育成と職員配置が不可欠であろう。

また、情報共有の面では、各運営団体間での情報交換・他市町村での実践事例に関する有効な情報を集約して相談に応じて情報発信を行う、「プラットフォーム」としてのコーディネーターを地域ごとに配置することを提案する。地域ごとで情報が共有されることで、運営者・支援者へのフォローも細やかに行うことができる。さらに、多様な子どもの実態に対応するための関係者間での連絡会議・スクリーニング会議を、コーディネーターが定期的に設定していくことも、1つの方途であろう。

おわりに

本稿全体としては、新潟市における児童の放課後に関する事業について、「連携」・「一体化」に関する先行研究の議論を整理し、これをもとに、住民の自治としての放課後事業という観点から、今後の方向性及び行政支援の在り方について考察を行った。

具体的にはまず、新潟市における放課後事業の現状を確認した。その後、先行研究を参考にしながら、「連携」の意味するところと「一体化」の問題点について考察した。その上で、学童期にある子どもの育ち・学びを地域の「育み手」たちが支えることの意義を確認し、放課後という時間・場はおとなにとっても社会化・つながりの場になりうることを確認した。これらに加えて、「われらの子」という子ども観を形成するためには、「育み手」たちと子どもたちが「ともに在る時間・場」を意識的に設ける必要があることを論じた。次に本稿では、地域住民が放課後事業を担っている事例を取り上げ、運営しているコミュニティ協議会の会長と副会長にインタビュー調査を行った。そして、そこでの回答を基に、新潟市における放課後事業の課題と、今後の行政支援の方向性について考察した。その結果、登録児童数が少数であっても基盤整備は必要であるため補助額の算定方法の検討が必要であること、また、特別な支援を要する児童の受け入れに関する指導員の加配基準についても検討の余地があることを示した。また、事業の継続的な運営のためには、運営組織

をどのように構成するかも重要となる。そこで本稿では、新潟市と長岡市の事業全体の運営組織についての比較・考察を行った。その結果、地域におけるコーディネーター並びに放課後事業全体の調整を担うコーディネーターの配置が必要であることを指摘した。

以上で見てきた本稿の問題意識は、生活者としての子どもの育ち・学びを誰が継続的に支えていくのかという問いに根差すものである。本事例で挙げた地域では、住民が子どもたちを「われらの子ども」として捉えて自らを「育み手」と位置づけ、主体的に放課後事業を担っていた。だがそもそも、住民自身が子どもの「育み手」としての役割を自覚していない、あるいは、おとな同士の関係性自体が分断されているという状態の地域も少なくない。こうした状態にある地域に対してはどのようなアプローチ方法がありうるのか。また、新潟市の場合は、保護者の就労状況によって子どもに提供される放課後事業に制限がある。こうした子どもたちの放課後が分断される状況になっていることの問題性については、本稿で言及できていない。上記の、おとな同士の関係性が分断されている地域へのアプローチ方法と併せて、今後の研究課題としたい。

謝 辞

この度のインタビュー調査にあたり、新潟市秋葉区新関コミュニティ協議会会長渡辺和典様・副会長松田正志様、新潟市教育委員会地域教育推進課・新潟市秋葉区地域総務課のご担当職員様、長岡市教育委員会子ども未来部子ども・子育て課のご担当職員様には、大変お世話になりました。貴重な資料をご提供して頂くとともに快くご質問に答えて頂き、誠に、ありがとうございました。ここに記して、御礼申し上げます。

注 釈

- 1 前身は2004年度から2007年度に時限事業として実施された地域こども教室推進事業である。この事業は教育力の低下・完全学校週5日制の実施といった社会背景の中で、子どもの社会教育を担うことを期待して展開されたものである。本事業が放課後こども教室推進事業へと変更された際には予算的な理由で委託事業から補助事業へと切り替えられた。この推移については、猿渡智衛・佐藤三三（2011）「放課後子ども教室事業の現代的課題に関する一考察～子どもの社会教育の視点から～」(『弘前大学教育学部紀要』第106号：47-61頁)に詳しく述べられている。
- 2 インタビュー先としては、新潟市秋葉区新関地区の事例を選んでいる。これは、この事例が、地域のコミュニティ協議会が主体となって放課後児童クラブを立ち上げており、住民自治による放課後事業の事例に該当すると捉えたためである。
- 3 新潟市では「ふれあいスクール」という名称で実施されている。

- 4 この内訳は、南魚沼市 37 人、五泉市 4 人、湯沢町 4 人、佐渡市 1 人である。前年の調査で 24 人だった見附市は放課後児童クラブを 2 か所新設したことで 0 人に改善している。「新潟日報モア」
<https://www.niigata-nippo.co.jp/news/national/20191229516215.html> (2020 年 11 月 10 日閲覧)
- 5 新潟市の「18 歳未満の子どもがいる世帯の共働きの率」は平成 27 年時点で 59.5% (平成 22 年から 3.8% 増) であり、19 市ある政令指定都市の中で最大値を示している (国勢調査)。
- 6 丸田秋男 (2005) 「放課後児童クラブにおける子どもの実態と新たな課題」『現代社会文化研究』No.33: 143-154 頁。
- 7 諏訪きぬ (2017) 「子どもの生活における家庭の役割と放課後児童クラブ・小学校との連携—運営間もない放課後児童クラブ (学童保育) の実態分析を通して—」『保育学研究』第 55 巻第 3 号: 46-56。
- 8 伊部恭子 (2010) 「学童保育における子育て・家族支援の課題」『佛教大学社会福祉学部論集』第 6 号: 1-18 頁。
- 9 中山徹・大阪保育研究所 (2007) 『「放課後子どもプラン」と学童保育』自治体研究社。
- 10 下浦忠治 (2007) 『放課後の居場所を考える』岩波書店、51 頁。
- 11 増山均 (2015) 『学童保育と子どもの放課後』新日本出版社、54 頁。
- 12 池本美香 (2009) 「日本の放課後対策の現状」『子どもの放課後を考える 諸外国との比較で見る学童保育問題』勁草書房、1-21 頁。
- 13 山田恭平 (2020) 「学習権・子どもの権利条約に即した新しい学び場づくり」『教育』892 号、71-82 頁。
- 14 谷川佳代子 (2019) 「みんなが気持ちいい学童保育」『シリーズ子どもの貧困 遊び・育ち・経験—子どもの世界を守る』松本伊智朗責任編集、明石書店、152-174 頁。
- 15 西川正 (2017) 『あそびの生まれる場所 「お客様」時代の公共マネジメント』ころから、98 頁。
- 16 ここまでの内容は、新関コミュニティ協議会発行『しんせき児童クラブ 入会のしおり』及び資料『しんせき児童クラブの運営』と 2020 年 12 月 11 日のインタビューの回答による。
- 17 倉石哲也 (2019) 『保育を変えるチーム力の高め方 職員の意識改革とコミュニケーションの活性化』中央法規、2-5 頁。
- 18 やまだようこ (1987) 『ことばのまえのことば ことばが生まれるすじみち 1』、新曜社、75 頁。
- 19 近内悠太 (2020) 『世界は贈与でできている—資本主義の「すきま」を埋める倫理学』ニューズピックス、29 頁。
- 20 (3)と(4)については必要に応じて配置するとの規定がある。
- 21 『新潟市子どもふれあいスクール事業実施要綱』。
- 22 モデル事業に関しては、筆者が新潟市教育委員会地域教育推進課の担当者に電話で確認した情報である。モデル事業として計画されていたものの 2020 年 2 月以降のコロナ禍にあって保留となり、2021 年 1 月時点では進められていない。
- 23 池本美香 (2020) 「放課後児童クラブの国の整備目標の妥当性—2045 年までの利用ニーズの試算をふまえて—」(JRI レビュー、Vol7.No79、55-81 頁) では、新潟県における女性就業率は今後も上昇する一方、小学生数並びに放課後児童クラブの利用ニーズは減少することが、予測されている。