

# 豊かな放課後と 放課後教室のあり方

小学校高学年の参加率向上に向けた  
放課後活動プログラムの開発と  
社会参画意識育成に向けた展開

特定非営利活動法人  
教育支援協会

## NPO教育支援協会

東京事務局（法務担当）：〒104-0032 東京都中央区八丁堀3-11-14京新ビル4階  
TEL 03-3523-2159 FAX 03-3551-3266

横浜事務所（活動担当）：〒232-0024 横浜市南区浦舟町3丁目46  
総合福祉施設9階フリースペースみなみ内  
TEL 045-243-6840 Fax 045-243-6841  
<http://www.kyoikushien.org/80/> E-mail : [super-k12@mua.biglobe.ne.jp](mailto:super-k12@mua.biglobe.ne.jp)



## はじめに

### 子どもたちに豊かな放課後を

特定非営利活動法人（NPO）教育支援協会  
代表理事 吉田博彦

教育支援協会は、設立当初の1997年から「放課後の教育活動」を、協会の一つの大きな柱として活動を続けてきました。それは、協会に参集したメンバーの中に多くの「元学習塾の指導者」がいたことが大きな要因であると思います。つまり、「学習塾の弊害と限界」を自覚した者たちが、真に価値がある放課後活動をしたいと思って協会に集まったため、協会の放課後事業への取り組みが進んだのだと思います。

誰が考えてもわかるように、子どもたちの具体的な存在場所と時間は、学校が受け持つ時間と、家庭が受け持つ時間、そして地域社会が受け持つ時間、その三つの空間と時間しかありません。これは1年365日の約8000時間の具体的な課題です。もしもそこに「第四の空間」が登場することになると、その空間が子どもたちを社会から逃避させることになることは容易に想像されます。そうならないためにも、地域・学校・家庭が子どもたちに対してしっかりと責任を果たす必要があります。

そうした「地域・学校・家庭」で子どもを育てるという観点からすると、学校や家庭の機能が低下したといわれる1970年代において、都市の郊外化が進み、地域社会が崩壊する中で、その「地域の時間」の引き受け機能を強化していったのが学童保育施設と学習塾だったのだと思います。一般に学童保育施設が小学校低学年を、学習塾が小学校高学年から中学生を対象としたもので、子どもたちの「放課後の居場所」としてその機能を果たしました。

しかし、1980年代に入って、学童保育施設も学習塾も子どもたちの「放課後の居場所」の機能としては問題を抱え始めます。

もともと学童保育施設は「留守家庭」を対象とした施設ですから、すべての子どもを対象としたものではありません。そのため、少子化が進み、一人っ子が一般的になってくると、「留守家庭」以外の子どもたちは「親と子ども」という関係で放課後を過ごすことになり、そうすると、子どもたちが「群れる」ということ、つまり集団で時間を過ごすということができなくなります。

「学習塾」も1980年代までは子どもたちの「群れる場所」として機能していましたが、1990年代に入ると学習塾には企業経営の手法が取り入れられ、その学習はシステム化され、それが学校と「同じ質の時間」になっていったのは大きな問題です。

昭和30年代の子どもたちの社会を調べてみると、子どもたちは「与えられる時間」としての学校の時間、自分で自由に過ごす放課後の時間をという質の違う「2つの時間と社会」を持っていました。学校では「教科書」を基本とした「正しさ」、「真・善・美」という社会を、放課後に「少年ジャンプ」や紙芝居のある社会を生き、給食の世界と駄菓子屋の世界を持っていました。その意味で放課後は、「自分の時間」として子どもたちを育てる「豊かな学び」の時間でした。しかし、放課後に群れることがなくなり、学校化した学習塾の時間が拡大する中で、その豊かさが失われていったのです。

2002年から学校が5日制になっても、一部の地域を除いて、地域社会は子どもたちの時間を引き受ける機能を強化していません。「学校で受け持つ時間を増やそう」と学校週6日制への回帰を主張する教育関係者がいるのですが、こうした学校週6日制への回帰は、方向性として、夏休みを含めた長期休業期間を廃止し、学校に365日完全に通わせたほうがよいという方向を志向することになります。それで本当に社会は健全なのでしょうか。

こうした中で、文部科学省が2000年代入って「地域子ども教室」という事業を立ち上げたのは画期的なことでした。これは男女共同参画と少子化という時代の流れの中で、「子どもの居場所作り」をテーマとした事業で、「遊び・学び・体験」を基本とした「豊かな放課後の時間」の創出をめざしたものでした。そして、この事業の延長線に出てきたのが「放課後子どもプラン」です。

この小冊子は、その「放課後子どもプラン」における、2008年度の文部科学省「総合的な放課後対策推進のための調査研究」事業の委託を受けて、私たち教育支援協会が行った活動についての報告書です。テーマは「小学校高学年を対象とした多様な学習プログラムの開発による小学校高学年の参加率向上と社会参画意識育成に向けた展開」というもので、「放課後子どもプラン」という放課後の活動に小学校高学年の子どもたちが参加しない理由を分析し、どのようにすれば高学年の子どもたちが参加するようになるのかということ进行调查研究しました。

「放課後子どもプラン」がスタートして、各地で起こっているこの事業と学童保育事業との摩擦は、この事業による放課後の活動に参加するのが低学年の子どもたちだけという現実が示すように、この事業が従来の学童保育の担ってきた役割だけしか果たせていないため、学童保育との競合的な対立構造を生み出しているところに最大の要因があります。学童保育は戦後日本社会の中で「留守家庭対策」という時代のニーズによって作り出されたもので、その時代においての役割を果たしてきましたし、これからも急速に進む男女共同参画化への対応策として、その機能は必要とされているのです。

問題は、この「留守家庭対策」としての学童保育と、「全児童対策」としての「放課後子どもプラン」が、どのようにすればそれぞれの役割を相互に補完しあうことができるのかということなのです。そのためには、社会の変化に対応して、従来の「留守家庭対策」を基本とした学童保育の機能を維持しながら、社会が必要とする「全児童対策」としての放課後活動の機能を付加していくのかという課題と、どのように小学校高学年の子どもたちが参加する体制を作り上げるのかという課題の、この2つの課題を克服する必要があります。

この報告書では、自己満足的に「私たちがどんな活動をしたのか」ということを単に羅列的にまとめるのでは意味がありませんので、この2つの課題克服にはどのようなことが必要なかをまとめました。今後の放課後活動に関して、全国で放課後子どもプランに関わる方々だけでなく、子どもを持つ保護者の皆さん、その子どもたちと関わろうとされている市民の皆さんの役に立つ形でこの報告書をまとめるために、私たち教育支援協会が今年度のこの事業でどのような活動を行ったかということだけではなく、「子どもたちにとって放課後とはどういう意味を持つのか」ということから、「それを実現するにはどうしたらよいのか」ということまでをできるだけ体系的にまとめました。

また、小学校高学年を対象とした学習プログラムということになると、「これまでの学習塾と放課後の学習活動はどこが違うのか」という疑問も出てきます。そのため、学習塾というものの機能についても、歴史的な変遷からまとめて、「学び」の質という視点から放課後活動との違いをまとめ、「子どもたちの放課後をどうすれば良いのか」という形で整理してみました。

私たち教育支援協会の活動は、「地域の市民が地域の子どもたちを自分たちで育てる」ということを基本の理念としています。もちろん、「実際に市民の手で子どもを育てることのできる『地域』というものが果たして存在するのか疑問だ」という声があることは承知しております。そのため、この疑問の声に答えるのがNPOとしての教育支援協会の使命であり、それを具体的に示すのが今回の調査研究の役割だと考えます。今回の調査研究の内容をぜひご理解いただき、市民のみなさんのご協力を切にお願いいたします。

平成21年3月10日

# 目 次

## 第一章 放課後活動の現状と課題

### (ア) 「学童保育」と「放課後子どもプラン」

- ◆ 日本社会における現在の閉塞感
- ◆ 学童保育と放課後子どもプランの対立
- ◆ 学童保育の歴史の光と影
- ◆ 学童保育の現状と「放課後子どもプラン」

### (イ) 日本社会における「放課後の変化」

- ◆ 学校制度と近代化
- ◆ 家庭・地域社会の変質と学校の役割の多様化
- ◆ どのような放課後をイメージするか
- ◆ 放課後子どもプランをどうするのか
- ◆ 米国の放課後を担うアフタースクール
- ◆ 学童保育と放課後子どもプランの一体化に向けて
- ◆ 日本の放課後のめざすもの
- ◆ 放課後からの教育改革

## 第二章 本事業の調査研究の内容

### (ア) 調査研究のテーマとその背景

- ◆ 放課後子どもプランにおける放課後教室の改善に向けて
- ◆ 横浜市の放課後児童育成施策の変遷と課題
- ◆ 本調査研究の取り組みの背景

### (イ) 調査研究の具体的内容

- ◆ 本調査研究の流れ
- ◆ 本調査研究事業の効果・成果 ①小学校高学年の参加率向上について
- ◆ 本調査研究事業の効果・成果 ②横浜市の放課後子ども教室との比較からわかること
- ◆ 本調査研究事業の効果・成果 ③社会参画意識向上への仕掛け

## 第三章 放課後活動参考資料

**参考資料【1】** 教育支援協会アフタースクール概要

**参考資料【2】** 横浜市及び文部科学省の放課後事業資料

## 第一章 放課後活動の現状と課題

### (ア) 「学童保育」と「放課後子どもプラン」

#### ◆日本社会における現在の閉塞感

2009年を迎えた今、教育の問題は新聞紙面ではあまり取り上げられることはなくなり、「医療・福祉」の問題や派遣切りに代表される「雇用」の問題が国民的関心事になっています。2008年末のテレビでは「派遣村」という失業者たちの状況を伝えるニュースが繰り返し流され、100年に一度の経済危機という中で、「夢や希望」を「持とう」という言葉が色々なところで頻繁に使われるようになるほど「夢や希望」が持てない社会となり、見知らぬ人が突然切りつけるという事件が頻発することで、「何ともいえない不安感」が社会に充満しています。マスコミでは「日本社会の劣化状況も極まった」といわれるようになりました。

この「日本社会の劣化」という言葉が、さまざまな「識者」からマスコミなどを通して盛んに発信されたのは2006年のことです。2006年といえば2009年のほんの少し前のことですが、この2006年当時の「日本社会の劣化」の議論は2009年現在のものとはまったく様相の違うものでした。

2006年の頃は日本社会の問題点がかなり出てきていましたが、景気を表す指標は良かったので、「実感なき好景気」と言われました。それでも環境問題の深刻さは意識されていましたし、少子高齢化は日本の人口減少を現実のものとし、それにもなう年金の問題や医療問題などはこのころから問題になっていました。そうした中で最大の課題が800兆円を越える国の借金の問題をどう解決するかということでした。そこで出てきたのが「日本社会の劣化を防ぐために、何ごとも自己責任でやる」というスローガンです。

日本では社会問題が起こると必ずと言っていいほど「教育がおかしい」という議論が出てくるのですが、この当ても「日本社会の劣化」や「自己責任」という言葉は教育に向かって行きました。2006年当時は安倍内閣の教育再生会議の論議が盛んな頃で、「教育をどうするのか」ということが社会の関心事になっていました。時代の流れが急いご時勢ですから、3年前の教育再生会議のことなど忘れられた方も多いかもかもしれませんが、新聞の紙面のトップに4日連続で教育の記事が掲載され、一年を通して教育の話題が多く記事になっていたのです。

確かに、その当時、一つ一つ書くだけでこの紙面が終わってしまうほど、学校でのいじめなどさまざまなことが原因で子どもの自殺が相次ぎ、放課後に子どもが殺されるなど、子どもたちをめぐるさまざまな問題や事件が、マスコミを通じて報道されました。また、2006年にはOECDが行ったPISAの学力調査の結果が公表され、学力低下問題も影を落としていました。

しかし、「自己責任」ということから「金を持っている者が勝ち」という社会的風潮や、「競争することはいいことだ」という風潮が強くなる中で、大人たちの心も「競争と自己責任」という方向へ流れ、これらの事件が一時の見世物のように伝えられるだけで、全体として何が起きているのか、私たちの社会のいったい何が問題なのかと、社会の問題に大人が真剣に向かい合うという気概が見られないまま、時間だけが過ぎてきました。こうして、一人ひとりの大人がどう社会とかかわるのかという問題は進展を見ないまま、学力問題についてはとりあえず全国学力調査を実施するということが決まり、「日本社会の劣化」の問題は子どもたちに学力テストを課するというで決着をつけたような形になりました。

こうして、根本的な問題には何も手をつけることはなく、2008年秋から一気に世界的経済危機に突入したわけですから、その結果、漠然とした不安だけが社会に充満し、それが度重なっていくにつれ、「どうにもならない」といった、あきらめに似た感情や「うちの子もだけよければ」といった閉塞感が社会全体に広がってきたのが2009年現在の時代的風景ではないでしょうか。

◆ 学童保育と放課後子どもプランの対立

ここまで2006年から2009年の社会情勢について述べてきたのは、そうした2000年代を通じた社会の変化の中でこの報告書の本題である「放課後問題」に焦点を当てていかないと、この問題の本質的なところが見えてこないからです。「放課後」という問題は、日本の戦後社会の変化における一つの大きな「時代の課題」という視点が必要なほど、とても大きな問題なのです。



その課題解決に向けての動きは、左に掲載した2006年の秋の読売新聞の記事に掲載されたことからスタートしました。この記事は、文部科学省と厚生労働省が協力して、2007年度から全国すべての公立小学校で、放課後に学校施設を活用した「放課後教室」を開設するというのを伝えるもので、この2009年に3年目を迎える「放課後子どもプラン」において開設される「放課後教室」を取り上げたものです。

この「放課後教室」では、学校の授業の予習・復習などの「学び」や、スポーツ、文化活動、地域のお年寄りなどとの交流、お手玉やメンコなどの「遊び」といったプログラムを行い、文科省が「経済的な理由で塾に通えない子どもに学びの機会を増やす」としたことから、「文部科学省が塾をやるのか」という驚きの声も上がっているとこの記事は伝えています。

この「放課後教室」では、学校の授業の予習・復習などの「学び」や、スポーツ、文化活動、地域のお年寄りなどとの交流、お手玉やメンコなどの「遊び」といったプログラムを行い、文科省が「経済的な理由で塾に通えない子どもに学びの機会を増やす」としたことから、「文部科学省が塾をやるのか」という驚きの声も上がっているとこの記事は伝えています。

この記事の元となった「放課後子どもプラン」が2006年に各地の自治体へ通知された時、子どもが安心して遊べる「居場所づくり」や、「子育ての負担軽減による少子化対策」が前面に出たことから、「従来からその機能を果たしている学童保育とどこが違うのか」という質問が文部科学省や厚生労働省に多く寄せられました。

当初、国は「従来の『留守家庭対策』としての学童保育と『全児童対象』の放課後教室を一体的に運営する」としていました。しかし、その後学童保育の団体から「それでは学童保育をつぶすのか」という猛烈な反対があり、その結果、「『全児童対象』としての活動と『留守家庭』の子どもを対象とする活動を別々のものとし、2本立てで実施すると方針を修正しました。そのため、学童保育はそのまま残して、別に小学校内での活動を基本とする放課後教室を展開するということになりました。こうした現場の混乱を表しているものとして、参考のために右の「茨木の学童保育と放課後子どもプランを考える保護者の会」という団体のホームページの書き込みを掲載しておきます。

**説明もなくいきなり日程増加？**

春日丘では去年の7月から他校に先行して「放課後子ども教室」が始まりました。開始当初から現在までの実施曜日は水曜日と土曜日です。ところが、噂によると来月(6月)には月曜日が2回増やされ、7月からは月、水、土の週3日開催になるんだそうです。この話、学童保育の保護者にはいまだに正式なアナウンスがありません。子どもたちの為を思う制度であるはずなのに、なぜ話し合いが行われないのでしょうか？

(茨木の学童保育と放課後子どもプランを考える保護者の会 HPより)

この時から今まで、全国各地域において「学童保育」と「放課後子どもプラン」の「放課後教室」は不幸なことに対立するイメージとなり、2009年現在でもいまだに混乱が続いています。確かに、学童保育のために行政から支出されている補助金などの予算は少なく、いつも増額の要求が出てい

るので、「放課後子どもプラン」に使う予算があるのなら学童保育にまわしてほしいという要望が出るのは当然のことです。

こうした中で、いくつかの地域においては「学童保育」は小1年から3年までで、「放課後教室」は4年生から6年生までという調整が図られたり、ある自治体では「学童保育」は廃止し「放課後教室」をやることとし、またある自治体では「学童保育」はやるけれども「放課後教室」はやらないとしています。こうした対立するイメージが出てくるのはなぜなのか。原因を探るために少し長くなりますが、次の2008年11月11日付けの中日新聞の記事を読んでみてください。

## どうなる学校 学童保育の現状(下) 課題多い『子どもプラン』

中日新聞 2008年11月11日

厚生労働省と文部科学省が共同で始めた「放課後子どもプラン」。学童保育の待機児解消とすべての子どもの放課後の安全な居場所づくりをする事業だが、学童保育機能の低下、自治体の費用負担など課題も多い。(井上圭子)

「こんにちはー」東京都品川区立大井第一小学校。授業を終えた一年生が、校舎二階にある放課後の居場所「すまいるスクール」に続々とやってきた。受付で名前と下校時刻を申告し、空き教室を改装した三部屋に分かれて入っていく。絵本を広げる子、パソコンに向かう子、廊下に飛び出す子。音楽室では沖縄の伝統芸能エイサーのけいこが始まり、校庭ではボール遊びや一輪車などに興じる百人以上の子どもたちを二人の指導員が見守る。

同区は2001年度、全児童を対象とした放課後子ども教室「すまいるスクール」を一校で試験開始、2006年度に全小学校に拡大した。同時にそれまでの学童保育を廃止し一体化した。

「専業主婦家庭の子も利用でき、安価で安心して遊ばせられると好評」と同区教委の小沢一雄主査は胸を張るが、学童保育を必要とする家庭からは不満も聞こえる。

指導員が「お帰りなさい」と子どもを迎える学童保育は、メンバーも固定され「毎日の生活の場」として家族的な集団生活を営む。指導員も子どもたちの状況把握がしやすい。一方、放課後子ども教室はすべての子が対象で幅広いニーズに対応するが、不特定多数が好きな日に来て好きな時間に帰るため、一人一人に目を配れない。大規模化もしやすい。大井第一小の同教室専任指導員、別城宏さんは「子どもの名前と顔、どこで何をしているかも把握しきれない。居場所の提供と安全監視で手いっぱい」と言う。

放課後子ども教室と学童保育の一体化は、別の課題も生む。2003年度に、学童保育への補助金を打ち切り一体化に踏み切った川崎市では、資金繰りに困った民営学童保育の閉鎖が相次いだ。通っていた自宅近くの施設が消え、切迫した共働きやひとり親家庭から学童保育への補助金復活を求める請願が出た。品川区も川崎市も一体化施設の指導員は、人材派遣業者に外部委託する。同区では、小学校全38校の年間予算約12億円の半分が人件費。国の補助金も不十分で、他の自治体は一体化に二の足を踏む。

それも影響してか、厚労、文科両省の調査(昨年十二月時点)では、「一体化実施」は全国の小学校区の2.6%、施設は別だが活動は一緒に行う「連携実施」は5.0%とまだ一部だ。

だが、横浜市のある学童保育指導員は「いつ帰ってもいい子と、留守家庭の子では、放課後の居場所の意味が違う。放課後も学校の教室に囲い込まれ、一人一人が大切にされない同プランでは子どもの心は安定しない」と懸念する。

早稲田大学の増山均教授(児童福祉学)は「誰のためのプランか。人材育成も連携体制も補助金も不十分なまま始まった机上プランに現場は振り回されている。地域の実情に即し、子どもの利益を最優先したプランに変えないと学童保育つぶして終わる」と警告する。

この記事にあるように、「放課後子どもプランによる『放課後教室』は全児童対象の時間帯(放課後から午後5、6時ごろまで)を担当し、『学童保育』は留守家庭対象の時間帯(放課後から午後7時、8時ごろまで)を担当する」という形式的な区分では、「いつ帰ってもいい子と留守家庭の子では、放課後の居場所の意味が違う」という批判が出て、それが二つを対立的にとらえるという原因となっているようです。しかし、記事にある「放課後も学校の教室に囲い込まれ」というような「放課

後教室」が行われている施設に対する批判は、「学童保育」が行われている施設環境の中はかなり劣悪なところもあることを考えれば、それが対立的にとらえるという原因であるとは考えにくいし、その結果として「一人一人が大切にされない放課後プランでは子どもの心は安定しない」という批判はやや感情論に偏っていて、対立的にとらえる状況をより深刻にしています。

ただ、こうした感情的な反発が出てくる背景には、「学童保育」と「放課後教室」が同じ子どもを対象としている限り出てくるものです。『全児童対策』と『留守家庭対策』に「引き受け時間」という形式的には違いがあるものの、その質的な違いが明確でなければ、「放課後プランは学童保育つぶしだ」という反発があるのは当然のことです。

こうしたことを解決するためには、単に形式的な違いだけでなく、「学童保育」と「放課後教室」の質的な違いについてしっかりと整理し、その地域では「学童保育」が必要なのか、「放課後教室」が必要なのかという対立的な議論ではなく、「学童保育」の何が問題で何を改善する必要があるのか、また、「放課後教室」では何が足りないのか、または、「学童保育」の何と「放課後教室」の何を融合する必要があるのかなどを具体的に検証していく必要があります。

その中で、それを利用しようとする保護者の選択肢を増やすことができれば、社会の変化の中で多様なニーズを持つ保護者にとってよりよいシステムを提供することになり、結果として子どもたちに豊かな放課後が提供できるようになるはずなのです。

そのため、ここでは「学童保育」の成り立ちから整理し、学童保育の機能をまとめたいと思います。そして、もう一つの視点として、地域社会の中で放課後というものがどのように変化し、現在の子どもたちにとっての放課後とはどのようなものなのかを整理する中で、では「放課後教室」とは何をめざすのかを考える基盤をまとめていきたいと思います。

#### ◆学童保育の歴史の光と影

「学童保育」を整理するために、百科事典『ウィキペディア (Wikipedia)』を参考にして、基本的な情報を整理してみます。

学童保育は都市部を中心に、戦前からその原型となる市民の活動があり、歴史的には1904年(明治37年)神戸市婦人奉仕会の活動が知られています。地域によって「放課後児童クラブ」、「学童クラブ」、「児童ホーム」、「留守家庭児童会」など、さまざまな名称があり、基本的な活動は、両親ともに働きに出ている家庭(留守家庭)の支援のための活動で、「家庭の代わり」という役割を果たすものです。そのため、学校の授業が終わった後(長期休暇中は午前中)から保護者が仕事を終えて迎えに来るまで時間を引き受ける保育の指導員がおり、基本的には「おやつ」が提供されます。学童保育の指導員の方の中には学習指導をかなり専門的に行っている方や、一人ひとりの宿題の指導も引き受け、子どもたちにとっては地域の先生や親代わりとして絶大な信頼を得ている方も多くおられます。

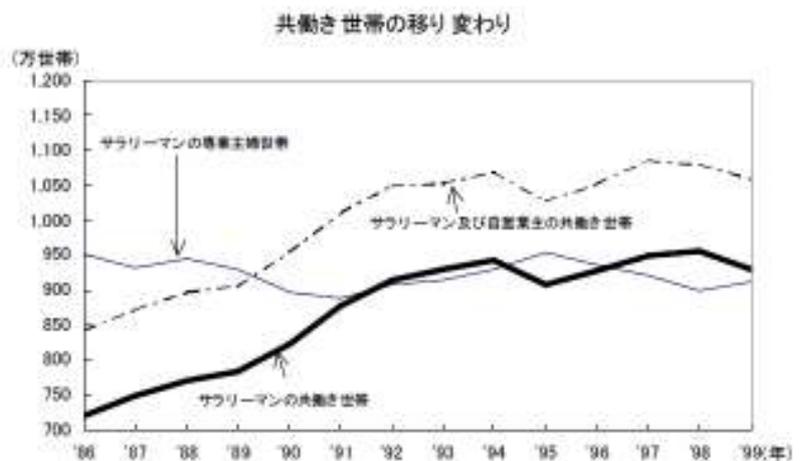
日本における学童保育の歴史	
	* 戦前に神戸市や東京などで学童保育の例があった * 1940年代後半から各地の民間保育園などで学童保育が始まり、1950年代は東京や大阪を中心に公立保育園や私立児童館などでも学童保育が始まる
1962	東京の学童保育連絡協議会発足
1964	東京で第1回の学童保育研究集会を開催
1966	文部省が留守家庭児童会補助事業を開始(300か所、予算5000万)
1967	第2回研究集会で全国学童保育連絡協議会発足
1971	文部省留守家庭児童会補助を「校庭開放事業」に統合
1972	東京都が学童保育指導員の正規職員化を決定
1973	全国連絡協議会が国に制度化を求める
1974	総理府報告書で学童保育の制度化を提言
1975	厚生省都市児童健全育成事業予算で1億1700万円
1976	都市児童健全育成事業で学童保育の国庫補助開始
1991	厚生省放課後児童対策事業(児童クラブ事業)を創設
1994	中央児童福祉審議会が学童保育の法制化を意見具申
1997	第140国会で児童福祉法等の一部改正により学童保育が「放課後児童健全育成事業」として法制化される
1998	4月から学童保育の法制化施行

全国学童保育連絡協議会資料より

こうした学童保育の活動が1960年代に急速に拡大したのは、日本の高度経済成長期に都市部へ労働者が流入するとともに、都市部における劣悪な子どもの生活環境を改善しようとする母親たちの市民運動が活発になったことが要因として挙げられます。そして、1960年代にはまだ専業主婦が一般的で、「共働き」といわれる家庭や母子家庭の支援として学童保育が機能していたので、当初は家庭の代わりという福祉的な側面と、学校外における児童の教育活動という2つの面を持っていました。

そうした中で、1966年に当時の文部省が「留守家庭児童会補助事業」を開始（300か所、予算5000万）し、学校外の教育の受け皿としての需要が高まる中で教育事業としての側面を強めていきましたが、文部省が1971年に「留守家庭児童会補助」を「校庭開放事業」に統合したため、学童保育を行う団体の多くは補助を受けられなくなり、一気に教育的な側面は弱まり、その後、1974年に当時の厚生省が「都市児童健全育成事業」で学童保育に予算をつけたことで、福祉的な事業という色合いが強くなりました。この1970年から1975年ごろが最も専業主婦が多かった時代です。

こうして福祉事業として社会に定着していった学童保育に最も熱心に取り組んだ政党が日本共産党でした。そのため、各地で「学童保育＝共産党の活動」と受け取られてしまうようなこともあり、1980年代には法制化の動きも進まず、右の表のように「共働き家庭」は増えつつある中、全体の学童保育の予算は停滞していました。また、いくつかの地域では共産党の影響が強くなった学童保育に対して、「学童つぶし」といわれるような、学童保育とは別の放課後事業が行わ



れるなど、この問題は放課後活動の進捗に影を落としました。その後、1991年に当時の厚生省が「放課後児童対策事業（児童クラブ事業）」を創設し、1997年に学童保育が法制化されるまで、各地でこうした「学童つぶし」といわれる動きは各地であったことは事実です。

いずれにしても、「留守家庭」の小学生の子どもたちの毎日の放課後（学校休業日は一日）の生活を守るという学童保育は「親の働く権利と家族の生活を守る」ことでもあり、労働者の支援という側面から政治的な複雑な問題を一時的に学童保育が抱えたことは、この後の「放課後子どもプラン」が国から提案された時に、それと学童保育が対立的にとらえられる背景となっていることは理解しておく必要があると思います。

#### ◆学童保育の現状と「放課後子どもプラン」

2001年の厚生労働省の調査では、学童保育所設置数は12,020、学童保育所登録児童数は483,919名となっており、同じ年の小学校設置数は23,808、児童数は7,296,920名ですから、施設数から見れば小学校の設置されている地域の約50%に学童保育施設があり、児童数から見れば児童の約7%（対象となる学年だけに絞れば約14%）が在籍していることとなります。また、2003年の全国学童保育連絡協議会の調査では、全国3,209市町村において学童保育所を設置している市町村が2,320ですから、約70%の自治体にあるということになりますが、そのほとんどが都市部に集中しており、市町村の合併により閉鎖されている学童施設も多くあります。

現在、学童保育は放課後児童健全育成事業（児童福祉法）を行う第二種社会福祉事業（社会福祉法）として法制化されました。また、少子化対策として成立した次世代育成支援対策推進法による児童福祉法改正で、子育て支援事業の一つに位置付けられています。そのため、教育という側面より福祉という側面が強くなり、所管の省庁も文部科学省ではなく厚生労働省となっています。

学童保育を経営という面から見ると、最も多いのが自治体による公設公営で、直営が45%、外郭団体に運営を委託しているものが11%になり、56%が広義の公設公営学童保育です。そして、その残り約43%が民営で、自治体が設置し社会福祉法人や運営委員会、法人等に運営を委託している公設民営、保護者や地域運営委員会、法人などが施設も用意する民設民営という形があり、民設民営では、運営委員会・父母会が自治体からの補助金を受けているところが多くあります。ただ、公的補助無しで父母会や個人が設置・運営しているところもあり、経営は不安定なところが多いと言われています。

この不安定な経営状態の中で、2006年に文部科学省から「放課後子どもプラン」が別に出てきたわけですから、反発が起こったのはやむをえないことだと思います。その反発とはどういったものであったのか、それを全国学童保育連絡協議会のホームページからまとめてみます。

#### **2007年2月7日 文部科学省・厚生労働省「放課後子どもプラン全国地方自治体担当者会議」**

- 都道府県・政令市・中核市の教育委員会生涯学習関係者と福祉部局の学童保育担当者が出席
- 今回の会議では以下の3つの案が示された。
  - ① 二つの事業の補助金交付要綱を一つにまとめた案
  - ② 文部科学省が管轄する「放課後子ども教室推進事業」の実施要綱案
  - ③ 二つの事業の実施要綱を一つにまとめた案、が示されました。
- 会議では「放課後子どもプランの実施場所・実施形態の例」という資料が出され、放課後児童クラブと「放課後子ども教室推進事業」を、「①別々の場所(建物)で連携して実施」「②同じ建物内で部屋を分けて連携して実施」「③同じ建物内・同じ部屋で、一体的に実施」という三つのパターンが示された。
- これまで厚生労働省担当課は、「専任指導員の配置」「専用スペースの確保」「開設日・開設時間の確保」などの要件がクリアされないと国の補助金は出せないと述べていましたが、今回の資料で示された③のパターンと、補助要件は相容れない。
- 厚生労働省担当課は、この例示については、まだ検討中・調整中の段階のものであるということ、やり方としてはこういう方法もあるだろうとして示したもので、地方単独事業として③のパターンが取り込まれるならば、国としてもそうするなどは言えない。しかし、③のパターンで補助要件を満たしていないならば国の補助金は出せない。個々のケースに応じて総合的に判断するなど、説明。
- 一つの部屋で同じ職員が「一体的」に子どもたちに対応することは、事実上の学童保育の廃止であり、強く反対し、厚生労働省に対しても、そうしないよう強く要望してきた。厚生労働省がこれまで方針としてきた、「いままでの放課後児童クラブの役割・機能を損なわない」「これまでのサービスの質を落とさない」ためにも、今回示された③は絶対に認められない。
- 全国学童保育連絡協議会は二つの会議の各委員に、「『放課後子どもプラン』は、二つの事業を一体化するのではなく、それぞれの拡充と連携を求める」主旨の要望書を届けた。「放課後子どもプラン」を、学童保育を拡充する内容にしていく取り組みとしてさらに強めていきたい。

上記の学童保育の利益を代表する全国学童保育連絡協議会が国に要請していることは筋が通っています。つまり、法的な根拠を持っている学童保育の制度が最初にあって、その従来の運営の中で厚生労働省がこれまで指示してきたことを前提に、新しい『放課後子どもプラン』を導入するべきだということです。ですから、これまで学童保育をやってきた側としては当然の主張です。また、「放課後子どもプラン」を、学童保育を拡充する内容にしていく取り組みとしてさらに強めていきたいという積極的な態度も評価できると思います。

問題は「これまでの延長線で」というところです。つまり、今の学童保育が成立した1960年代から社会は大きく変わっており、学童保育のあり方そのものもその時代の流れの中で変わっていく必要があるはずですから、「これまでの延長線で」というのではなく、「今何が必要とされているのか」を、学童保育をやってきた側も謙虚に検討していく必要があるということです。そのためには、放課後社会の変容を理解しておく必要があると思いますので、次にそれについてまとめてみます。

## (イ) 日本社会における「放課後の変化」

### ◆ 学校制度と近代化

日本の学校教育は1872年の学制発布により始まりました。この当時、長野県の開智学校のように地域の要望で開設されたような学校もありましたが、一般に農村地帯では子どもたちも労働力として必要であったために、学校へ通う子どもは増えませんでした。しかし、そうした状況は1900年代に入るところに大きく変わり始めます。近代化の急進の中で、「学校を出れば幸せになる」という意識を日本人が持ち始めたからです。都市部では1910年代から大正時代に入る頃に受験戦争もはじまり、1920年代には個人の教育への欲求（立身出世）と国家の教育の必要性（富国強兵）が並立するといふ、日本の教育界が最も幸せな時代をむかえることとなります。

どこの近代国家もそうですが、貧しい国が豊かになるというために「学校」はとても都合のよい社会装置でした。大量に、なによりも廉価に、必要な人材を生み出してくれるのですから、どの近代国家も学校制度を採用しました。その中でも、最も急速な近代化を成し遂げた日本という極東の国家は、学校教育に支えられたということの特筆すべき国でした。その意味で「学校」は日本の近代化の象徴でもありました。

戦後もこの状況は変わることなく、敗戦で廃墟と化した「貧しい国」を豊かな国へと復興させるために、学校は社会の期待を一身に背負って「教育」のすべてを抱え込むようになり、「よい学校を出れば幸せになれる」と信じていた親は、どんなに苦勞してでも子どもを学校へと送りました。

ところが、「よい学校を出れば幸せになれる」という学校信仰は1970年代に入るとほころび始め、70年代末には「学歴社会は終わった」と言われ始めます。今から振り返ってみれば、確かに70年代に「学歴社会は終わっていた」のかもしれませんが。なぜなら、70年代に社会へ出た団塊の世代が、1990年代の後半から直面したリストラ状況はまさにそれを表しているからです。どんなに高学歴であっても、名門大学を出ていたとしても、それは自分の人生を何も保障してくれないということを実感している団塊の世代は多いにちがいません。

しかし、1970年代当時の親はそれに同調しようとしませんでした。80年代から90年代と「学歴社会は終わった」「学校の成績には大きな意味はない」と言われ、それを証明する事例が90年代に多く登場しても、「学校価値」が大きく損なわれることはありませんでした。

### ◆ 家庭・地域社会の変質と学校の役割の多様化

ではなぜ「学歴社会は終わった」と言われ続けているにもかかわらず、それが社会的に一般化しなかったのでしょうか。いや、実質的に学歴社会は終わっている2009年の今でさえ、いまだに「学歴信仰」はなぜ生き続けるのでしょうか。

原因はいろいろといわれています。しかし、ここではその原因を探ることが目的ではありませんので、詳細にはふれませんが、「学歴信仰」が力を持ち続けている結果、「いい学校⇒いい会社⇒いい人生」という図式を生み出す教科の学習の価値は下がらず、入試で点を取ることを目的とする教育は改善されることはありませんでした。そうした中で1960年代に高度経済成長という社会を背景にして、高校進学率が50%から90%に跳ね上がり、学童保育の子どもたちは増えていったのです。この関係については後で触れます。

問題はここからです。1970年代に学校教育における教科教育の量はピークを迎え、学校は「詰め込み教育」と批判を浴びるようになり、子どもたちは荒れ始めます。窓ガラスのない学校、卒業式に警察を導入する学校など、その「荒れ」はどんどん進んでいきました。「荒れる学校」という特集が新聞紙上をにぎわしたのは1980年前後のことです。

そうした中で1980年代に「教育改革」がはじまります。その第一弾として、1984年の臨時教育審議会から「量より質」という方針が出され、学歴社会の弊害を除去するために生涯学習という考え方が示されました。そして、それを受けて偏差値に頼った進路指導は見直され、偏った進学至上主義は見直しを迫られ、学校教育は変わっていきました。この方針は日本だけではなく、先進国のほとんどが同じ方向性での改革を進めたのですから、間違ったものではありませんでした。

ところが、こうした教科教育の量的な低下による「ゆとり」を目指す一方で、1980年代には顕著になりはじめた家庭・地域社会の弱体化が家庭や地域社会の教育機能を低下させていたため、日本の学校には地域社会や家庭の教育分野までの役割を果たすことが期待されるようになります。こうして、1980年代には学校の役割は目指す方向とは逆に、総体として大きくなり、「道徳」から「生活」にいたるまで、社会のあらゆる教育行為を引き受けることになってしまいました。

一方、保護者の「学歴信仰」は消えなかったため、学校と保護者の間に乖離が生まれ、そうした乖離による学校への評価の低下という状況が生まれていきました。そのため、「今の学校はダメだ」「先生がだめになった」ということが声高に言われるようになり、マスコミもこれを煽りました。しかし、実はだめになっていたのは家庭や地域社会の教育だったのです。

この中で、入試教科の教育の価値観を家庭に浸透させ、家庭の教育の外注を引き受けたのが「学習塾」です。普通の感覚で言えば、「偏差値」などという教育の専門数値が家庭に入り込み、親子の話題となるなどというのは異常なことです。日本ではそれはあまり意識されません。親の多くは偏差値による学校格差を強烈に意識し、偏差値の5点の上下ぐらひはほんの小さな誤差の範囲であるにもかかわらず、その数値に振り回されていることがよくあります。ほんの小さな差を必要以上に大きく見て、誰もが高い偏差値を求め走る時代へと突入していきます。こうした家庭の要求と学校や教育行政の間にずれが生じ、学習塾が台頭し始めるのが1980年代の後半のことでした。

1980年代の後半には、学校は子どもの勉強の場所としての価値は低くなり、勉強は塾にお任せするというような事態が起こり始めます。学校は「勉強するところ」という存在価値を低下させ、保護者からは家庭では担えなくなった「生活・しつけ」、または地域で担えなくなった「人間関係・体験」などを教える場所として、学校には別の期待がもたれるようになります。

しかし、実は学校というシステムはそうした期待にこたえることが得意なものではありません。学校が最も得意としたのは「与えるシステム」ですから、それに最もよくあっているのが、教科教育なのですが、その教科教育の基になる教科書だけ勉強しているのでは入試に受からないということになると、学校機能の低下は誰が見ても抜き差しならないころへと来ているという実感が学校関係者からも出てくるようになりました。

#### ◆放課後と学習塾

この国では戦後ずっと「学習塾」は「教育機関」とは認知されてきませんでした。今でも「学習塾は教育機関か」と問われてYESと答える教育行政関係者は多くないでしょう。そのため、教育を議論する時には意図的にその存在が無視されてきました。都市部では中学3年生の70%を超える子どもたちが通塾し、公文式などの学習教室に全国で数百万の子どもたちが在籍し、教員の子弟の多くが「学習塾」に通っているにもかかわらず、教育をどう変えるのかという議論で学校だけの議論をしてきたために、不毛な議論に終始してきたのが日本の教育改革議論の実情です。

今の「学習塾」に類するものは1920年代から日本社会に存在していますが、その当時は都市部の一部に存在したもので、まだ社会全体からすると特殊なものでした。戦争の時期をはさんで、戦後まもなくから「学習塾」は息を吹き返し、公文式算数教室を公文氏が大阪ではじめたのが1955年のことですから、60年代をむかえるころには日本社会で「学習塾」が成立しています。今の50歳台の世代が塾の第一世代です。

この「学習塾」が全国的に拡大し、爆発的に広がっていったのは1970年代のことです。「高校進学率増加期における受験過熱が学習塾成長の要因」といわれますが、60年における高校進学率は57%で、その後の10年間に高校進学率が90%を超えるわけですから、この高校進学率が高齢者の拡大に大きな要因だったのは間違いありません。しかし、この後、高校進学率は加熱気味となり、入学希望者増に対応した高校開設が追いつかず、1992年前後に大学入試人口のピークを迎えますが、その30年間〔1963年～1993年〕の受験過熱期の中で最も「学習塾」が拡大したのは1980年代なのです。

この80年代の爆発的な「塾ブーム」の時代は「受験の過熱」が要因といわれることが多いのですが、実は産業として「学習塾」が勃興する要因は受験よりも他の要因が大きかったのです。なぜなら、「塾ブーム」は80年代のことであり、受験過熱は60年代にはじまり70年代にほぼピークをむかえているからです。

「学習塾」が勃興した要因の第一には家計の経済的な豊かさが加速的に進んだことが挙げられます。「塾ブーム」の1980年代に、家庭の収入は42%増加しており、当時の文部省の調査によればその期間に教育支出は3倍に膨らんでいます。家計に余裕が出た時、「学校と保護者の乖離」が起こっていたこともあり、日本の親たちはそれを子どもの教育費に使い、それが「産業としての学習塾」の成立を可能としていったのです。

要因の第二には1980年代に起こった異常な宅地化・郊外化が挙げられます。都市郊外で宅地化がすすんだ地区に「学習塾」は乱立しました。「塾ブーム」といわれたこの期間にも、この宅地化に対応せず、旧住宅地から動かなかった「学習塾」は生徒獲得競争に敗北し、市場から姿を消しているのですから、すべての「学習塾」が成長していったのではなく、郊外化に対応した「学習塾」が成功していったと言えます。

この家庭の収入の拡大と宅地化・郊外化が「学習塾」の産業として勃興するための社会的要因であったことは、戦後の日本社会における「学習塾」を考える上でとても大切な視点です。つまり、新興住宅地という「地域社会」がまったく存在しなかった地域に「学習塾」は多くできていったわけで、別の見方からすると「学習塾」は子どもたちにとって地域社会の代行的な機能をはたしていたといっていると思います。今でも駅前のビルには夜遅くまでこうこうと「学習塾」の部屋の蛍光灯がついている光景があり、深夜10時ごろまで子どもたちがその空間に存在しているのは、一部の特別な受験塾は別にして、ほとんどが家に帰らずに友達と話し、若い塾講師との時間を過ごしているためです。

この学習塾勃興期に日本社会は大きく変化し、地域社会は変貌し、放課後という時間の風景も一変しました。

1970年代から80年代にかけて経済的な豊かさを獲得した日本社会において、地方の自治体は「箱物行政」といわれるように、ひたすら公共的な建物を建てました。その中で、全国各地で老人や子どもを対象とした施設が多く作られ、従来の昼の地域社会を構成していた老人・女性・子どもは世代別に、老人は病院とデイケアセンター、女性は女性会館・生涯学習センター、子どもは学童保育や児童館、学習塾、ゲームセンターなどに世代別に分離されました。

子ども対象	教育	老人対象
塾	グループ活動	老人ホーム
スポーツ少年団	道徳教育	介護制度
テレビゲーム	社会教育	デイケアセンター
コンビニ	カウンセリング	社会福祉施設
テーマパーク	学童保育	生涯学習センター
松田道雄氏著「駄菓子屋楽校」より		

子どもたちだけに焦点を当ててみると、1970年代から80年代にかけての時代が、前の章で述べたように学童保育の拡大期で、主婦のパート労働が増え、小学校の低学年の子どもたちが放課後に学童保育所へ、小学校の高学年の子どもたちが学習塾に吸収されていくという風景が社会に現れるようになります。親たちは獲得した豊かさを自分たちの人生や生活の豊かさに転化するだけでなく、わが子を家庭での団欒から離し、地域社会の活動へ参加する時間を避けて、ひたすら「勉強ができること」の価値へと駆り立て、原っぱからは子どもたちの姿が消えました。こうして都市部においては1980年代に、そして、その10年後には地方都市部においても、昼間の地域社会は「無人地帯」となっていたのです。

子どもたちの通塾が一般化した1970年代後半には、まだ学習塾はシステム化されていなかったため、地域社会の一部としての機能を持っていました。当時の学習塾で授業を行うところはまだ少なく、先生がいる「集団自習」の形が一般的でした。しかし、その学習塾が拡大する中で学習塾は学校システムを採用し、そのスタイルが急速に拡大する中で、放課後は子どもたちが自分で主体的に過ごす時間ではなく、学校の時間と同じように、「大人の話をもじって座って聞く」時間となり、「与えられる時間」として過ごすようになります。放課後の学びもこうして「人間関係」や「体験」という豊かさや主体性を失い、与えられた課題をこなすという学校と同じような受け身の学びとなっていたのです。大都市部では1980年代頃から、地方都市部においても1990年代にはそれが一般化します。

#### ◆ どのような放課後をイメージするか

人間関係能力が育っていない子どもたちが問題になっています。人の痛みが分からない、人とうまく協調できない、すぐに切れる、むかつく子どもたちです。障がいがある場合もありますが、人間関係の希薄さを要因とした「自分に対する確信」や「自己に対する尊厳」の欠如が原因といわれますが、別の言い方をすれば「人から認められたことの経験不足」といって良いと思います。学校と学習塾という「学校的価値」が支配する場所では、減点評価的な教育評価にさらされている時間を過ごすこととなります。そうすると、勉強のできない子どもだけでなく多くの子どもは「人から認められたことの経験不足」に陥ります。

これはスポーツ活動でも現れます。日本の子どもたちのスポーツ活動は野球少年団やサッカー少年団などに担われていますが、この活動に「競争」が過剰に持ち込まれることが多いため、「人から認められたことの経験不足」が起こります。これが諸外国のスポーツ活動に比べても過剰に多いことは問題とされています。

そして、こうした中で家庭や地域社会の人間関係の空洞化が進めば「学校的価値」という単一の価値の空間や「競争」という空間に身を置く時間がどんどん長くなります。子どもたちは本当の意味で大切にされていないのです。これが改善されないまま、「ゆとり教育」からの脱却ということで、学校が機能を強化し、「学力をつけよう」とがんばった場合、何が起こるか考えてみてください。

地域社会が健全に機能していたときは、子どもたちの放課後は豊穡な時間でした。「真・善・美」に代表される「正しさ」という学校価値に対して、「低俗なもの」や多少のウソも許される地域社会があり、少年少女文学全集に対して「少年ジャンプ」の世界がそこにはあったのです。そうした二つの世界で子どもたちは育っていきました。そして、そうした多元的な価値の社会では「うちの子は、頭は悪いけど、いい子よ」と、将来はこうして生きていくという道筋を親は示すことができました。しかし、私たちは今、子どもたちに「勉強ができるかできないか」という一つの価値観の中でしか生きることが許されなくなる社会を作り出してしまっています。

松田道雄さんという人が『駄菓子屋楽校（がっこう）—小さな店の大きな話・子どもがひらく未来学』（新評論、2002年）で次のように書いています。

「道端で遊んでいると、近所のおばちゃんが声をかけてくれたり、豆腐屋のおじさんと話をしたり、畳屋のおじさんの仕事をじっと眺めることができたり…と、町の中のいたるところで出会いと会話が

あり、そのような中で子どもたちが遊びまわりながら、大人世界の仕事をも見聞きして育った時代が、かつてあった。第三者の大人の声かけや世話を受けて育つ営みを『地域の教育力』と呼んでいるが、それは、学校では決して学び得ることができない教育力であり、(中略) 子どもの変容を考える教育問題の鍵は、学校の外にある。なぜなら、明治以降、激変してしまったのは、学校外の生活環境なのだ。」

確かに、地域社会にあった駄菓子屋は戦後の高度経済成長とともにその姿を消し、その消滅過程は「合理化」と「効率化」が進んでいった戦後日本社会における地域社会の崩壊の過程に重なっています。こうした時代の変化は立ち止まって考えない限り、なかなか気がつかないものです。

「合理化」と「効率化」と別の価値体系にあるものが「駄」、つまり、「ぐだらない」というものです。学校社会の中では「駄」の文化は価値を持ちませんし、学校の役割を考えれば、持たせる必要もないかもしれません。しかし、人が生きていくためには「駄」というものも大切なのです。近代的＝「合理化・効率化」、昔的＝「駄」という表現もされますが、その意味では、地域社会における価値体系になじむものです。

もちろん、復古的に「昔はよかったから昔に戻そう」というものではありません。また、すべての学習塾を非難してそれをなくそうということを考えているわけでもありません。今、ここで考えなくてはいけないことは、建前的な議論はもうやめて、現在の社会状況をよく理解し、子どもたちを本当に幸せにできる「育ちの環境」とはどういったものなのか、子どもたちの教育に必要なことは何かということを考えることで、それをみんなで協力して作り出すことです。

これは子どもたちのためだけではなく、私たちのためでもあります。私たちが生きる社会をよりよくしていくためにはこうしたことがどうしても必要です。家庭の教育力低下を嘆いても、地域の人間関係喪失を憂いても、学校の機能低下に怒っても、事態は深刻になっていくだけです。

そこで、放課後における現状ある機能で残すべきものと、「豊かさ」を取り戻すために作り出さなくてはいけないことを整理すると、放課後のあり方が見えてくるのではと思います。それを整理すると次のようになります。

- 放課後の価値は子どもの自由な主体性の発露にある
- 放課後の価値は学校での教育活動と違って、答えがないことにある
- 放課後の価値は人との関係を持つことにある
- 放課後の価値は体験的に学ぶことにある
- 放課後に受験勉強をやることは自分の学習としてやるなら意味がある
- 放課後に学びと遊びを区別することは意味がない

こうした基本的な放課後のイメージを基に保育のあり方や放課後活動のあり方が考えられていくことが大切だと思います。そして、そのためには現在の学童保育の改革も必要です。学童保育にかかわっている方は「留守家庭」に対する支援ということを盛んに言われますが、留守家庭でなくても、



駄菓子屋的機能を地域社会に取り戻すために、全国各地で開かれている「だがしや楽校」

留守家庭の子どもと同じように、ほとんどの家庭で兄弟のいる子どもが少なくなり、放課後に地域社会で子どもたちは遊ぶ相手がいないのです。だから放課後は全児童にとって問題となっているのです。ですから、学校でもなく家庭でもない、地域にいた時間、つまりは、子どもが子どもらしく主体的に過ごす時間を放課後に保証することが重要だと考えます。

以上見てきたように、学校と放課後でのあり方がうまくバランスを取り、補完しあうことによってこそ、子どもたちは成長していくものです。これらの役割分担をきちんと考え、踏まえた上で、放課後をどのように設計するのが良いのか、それが我々の社会の今の課題だと思います。

#### ◆ 放課後子どもプランをどうするのか

日本社会だけでなく、世界は1990年代から大きく変化しています。この変化を「近代という社会が終わりつつある」というかなり大きな変化と捉える識者もいるほどですが、その真偽は別にしても、1970年代までの高度経済成長の時代からすれば、我々の社会がかなり大きな変化に見舞われていることは間違いないようです。ここではそれを検証することは避けませんが、これまで見てきた戦後社会における学童保育の成立や、学校や学習塾の変化、そして放課後の変化などは、そうした大きな時代の変化の一部としてあり、それを前提として「放課後」という時間を考える必要があります。

以上のことを念頭におきながら、まず、「放課後子どもプラン」という事業が、なぜ2006年段階で立案されたのか、その事業計画の背景を考えてみたいと思います。

このことは、右にまとめたように文部科学省の放課後子どもプランのホームページに「創設の経緯」ということで掲載されていますので、これを下敷きにして整理します。

文部科学省と厚生労働省という、これまではほとんど協力してことに当たることが少なかった2つの役所が、協働事業としてやらないといけないという意識になったのは、2つの大きな課題があったからです。

その1つは「放課後の安全」という課題で、福祉的課題です。

「放課後子どもプラン」という事業は2006年前後に放課後に起こった子どもたちの悲惨な事件にどう対処するのかという課題に対して立案された事業です。事件の後、全国の多くの学校で、臨時的に集団下校が行われましたが、集団下校は学校にとってとても大きな負担ですし、第一、放課後に下校した先に「親が待っている家庭」があるという前提は、男女共同参画が進む現代の社会ではおかしなことです。また、「親が待っている家庭」があったとしても、少子化が進む中で、兄弟がいない場合は子どもがどれほど会話をすることになるのでしょうか。しかし、学校としてはやむをえない処置でした。こうした悲惨な事件の犯人が捕まっていないこともあり、2009年段階でもまだ集団下校が続いており、それは学校や地域にとってかなりの負担になっています。

女性が安心して働ける社会環境作りが少子化対策のためにも急務だといわれているが、放課後の事件に対応するのが集団下校では意味がありません。その対策として、全児童を対象とした放課後の受け入れ態勢作りが必要となり、現在の学童保育を全児童対策のものに発展させ、放課後の子どもたちの安全・安心の確保と、少子化対策としての男女共同参画社会へ向けた環境作りのために今回の事業が立案されたということがまずあります。これが福祉的な視点です。

#### 放課後子どもプランの創設の経緯

子どもが犠牲となる犯罪・凶悪事件が相次いで発生し社会問題化したことや、子どもを取り巻く家庭や地域の教育力の低下が指摘される中、平成18年5月に当時の少子化担当大臣より、「地域子ども教室推進事業」と「放課後児童健全育成事業」の放課後対策事業を、一体的あるいは連携して実施してはどうかとの提案を踏まえ、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、「放課後子どもプラン」を創設しました。

もう1つは学力問題という教育的課題です。

2000年代初頭から現在まで、「ゆとり教育」のために学力が下がったという議論が盛んに行われ、それが社会的格差の増幅につながるという批判が強くなったのが2006年前後で、それは「授業時間を減らしたことが問題だ」という声となり、新しい学習指導要領での授業時間数の増加につながっていきました。この「ゆとり教育」の修正といわれる新しい学習指導要領が確定したのが2007年の終わり、放課後子どもプランの実施時期と重なっています。

この当時、「学習塾に通える子どもと通えない子どもでは学力に差がつく」という声も強くなり、そうした中で、当時の文科大臣が「公設民営の塾を作る」という発言をするという状況になり、それが放課後子どもプラン事業を生み出す背景の一つとなっています。こうした経緯で「放課後における学習活動の充実」という考え方が出てきましたから、「放課後における学習活動の充実」は「ゆとり教育」批判の流れでとらえられますが、実は「放課後における学習活動の充実」という考え方が示されたのは「ゆとり教育」を完成させたといわれる2002年からの学習指導要領策定の基となった1998年の中教審教育課程部会答申で提案されたものなのです。

この1998年の中教審の教育課程部会答申では答申の最後に次のように述べています。放課後の問題を考えるために必要なところだけ、少し省略して掲載しておきます。

#### **家庭及び地域社会における教育との連携**

学校は、家庭や地域社会とともに幼児児童生徒を育てていくという視点に立って、開かれた学校づくりを一層進めていく必要がある。(中略)

休業日を含め学校施設の開放や、地域の人々や幼児児童生徒向けの学習機会の提供を積極的に進める必要がある。家庭や地域社会には、幼児児童生徒が多様な生活体験、ボランティアなどの社会体験や自然体験、文化・スポーツ活動などを行えるよう、様々な団体が提供するそれらの活動機会をも活用しつつ、活動の場や機会を充実するよう求めたい。その際、特に、休業日などに家庭に保護者がいない幼児児童生徒に対する配慮が必要である。(中略)

完全学校週5日制の実施に伴い、家庭や地域社会における幼児児童生徒の様々な活動や体験の場や機会を充実するに当たり、教師もその趣旨を踏まえた対応をすることが求められる。例えば、教師も、地域社会の一員として地域の活動にボランティアとして参加したり、地域社会の幼児児童生徒との触れ合いを深めたりすることが期待される。

また、地域の実態等に応じ、学校施設を活用して幼児児童生徒や地域の人々が参加しやすい文化・スポーツ活動など学習活動や体験活動が活発に行われることも期待したい。

以上のように、答申では開かれた学校づくりという視点から、学校が地域の教育力を生かした教育活動を行うことを強調しています。これは、「ゆとり教育」を完成させたといわれる2002年からの学習指導要領での「学校の授業時間削減」は学校での時間を少なくするかわりに、放課後などの地域の教育力による子どもたちの学びの時間を提案したからです。ですから、「放課後における学習活動の充実」は「ゆとり教育」批判の流れではなく、「ゆとり教育」を推し進めた2002年からの学習指導要領の流れでとらえるべきものなのです。

その意味では「放課後子どもプラン」策定の背景にはある「放課後における学習活動の充実」ということが期待されたのは2002年でしたから、「放課後子どもプラン」の2007年からの実施は少し遅れてしまったといえますが、いずれにしても、これまでまとめたように「放課後子どもプラン」という事業が立案された背景には、放課後の安全という子どもたちの福祉的課題と学力問題という教育的課題があったのです。

#### ◆ 米国の放課後を担うアフタースクール

この日本の状況とよく似た経験をした国があります。1990年代の米国です。米国は日本よりも先に男女共同参画社会を迎え、放課後に親が家にいないという社会状況の中で、子どもたちをめぐるさまざまな問題を抱えました。子どもが犯罪を引き起こす、子どもがその被害者となるということが1990年代に日常化し、ついには「午後3時にあなたの子どもはどうしているのかご存知ですか？」という新聞広告が掲載されるほどになりました。

また、学力問題も深刻なものになりました。低所得者層の住む荒廃した公立学校の状況は日本では想像もできないほどで、高所得者は私立学校へ逃げ、公立学校の改革が社会問題化しました。その中でチャータースクール制度や教育評価制度などが打ち出されていきました。

そうした中で、各地の自治体が独自で放課後児童対策を企画し、行政・NPO・企業が手を組み様々な「アフタースクールプログラム」を提供することが始まりました。その中でも有名なのが、米国東部地区の最も古い都市のひとつであるボストンです。

ボストンのメニーノ市長が放課後の子どもたちの生活に予算をつけ、地域からの教育活動へ取り組み始めたのが1998年のことです。ボストン市では2001年から「ボストン放課後パートナーシップ」制度をスタートさせ、5年間で2000万ドルを越える放課後事業予算を組んで、多くのNPOや企業が協力して子どもたちの教育活動を進めています。

こうした動きは21世紀入って全米に広がりをはじめました。米国のハーバード大学ではこうした「放課後」を研究テーマとした講座が設置され、学校から教育を見るのではなく、地域から教育を考え、地域社会との関係で研究が進められています。特に、青少年犯罪の危険性の増加、女性の社会進出とした社会状況の変化を受けて、アフタースクールは新たな教育の場として注目され、各地で大きな成果を収めていることが報告されています。そうした中、国も「国立放課後研究所」を設置し、全米の放課後に関する情報を収集しています。



NYdV という NPO の HPI に紹介されているニューヨーク市が運営するアフタースクールプログラムの「日本文化紹介プログラム」の風景

米国のアフタースクール事業では多くのNPOが活躍し、正確な数字はまだ発表されていませんが、1年間にアフタースクールへ参加する子どもは約4000万人以上とも言われ、それを支える放課後教育NPOへは多くの企業基金が集まり、多くの市民がそれを支えています。

たとえば「シティズン・スクールズ」というNPOでは、模擬裁判・起業の方法・都市計画作成など500種類以上のプログラムを提供し、そのプログラムへは多くの企業が協力を申し出ています。また、NPO「LA's BEST」のプログラムは、1988年の10校程度の規模から、現在では107校まで急増し、通常のプログラムに加えて、金曜日には特別プログラムを実施し、ドジャースの野球教室やディズニースクール訪問等、多くの企業や団体が活動を支援しています。特色があるところでは、シカゴの「ギャラリー37」の先生はシカゴ在住の若手の芸術家で、高校生たちを教えながら自分たちの作品も作っていますし、その他スポーツ関係の活動なども拡大しており、地域型のスポーツクラブとして定着したものもあります。

現在ではこうしたアフタースクールは全米に広がり、それが多様な家庭環境やその家庭の子どもたちの育ちの場として機能しているのです。

#### ◆ 学童保育と放課後子どもプランの一体化に向けて

こうした米国における放課後事業としてのアフタースクールの成功は、少子化問題への具体的な施策として、また、今後の男女共同参画社会をめざす日本においてとても参考になります。つまり、放課後における保育・福祉的機能と教育的機能が融合した活動の創出です。日本に置き換えれば、学童保育と放課後子どもプランの一体化ということです。

放課後子どもプランが出てきた当初、「学童保育と放課後子どもプランの一体化」が言われましたが、これに学童保育の側から反発があったことはこの報告書の（ア）のところで述べました。その反発の内容は「学童保育をつぶすのか」というものです。そういう意味では、「学童保育と放課後子どもプランの一体化」は「学童保育と放課後子どもプランの対立化」ととられてしまったようです。

そして、この「学童保育」には厚生労働省から保育の補助金が出ており、「放課後子どもプラン」には文部科学省から事業資金が出るわけですから、保育・福祉的機能だけでなく、教育的機能も兼ね備えている学童保育施設には予算を一本化してもらいたいと学童保育の運営者が思うのは当然のことです。それを別々に運営するとなると、学童保育の運営側が「放課後子どもプラン」に対して対立的に捉えるのは仕方ありません。

しかし、「学童保育と放課後子どもプランの一体化」は、米国のアフタースクールを見てみてもわかるように、「保育機能と教育機能を備えた放課後事業」としてどうしても必要なことです。その一本化が目指すのは、学童保育の「家庭の代行」という機能よりも、「子どもたちの居場所」という機能の強化であり、それを留守家庭だけでなく全児童を対象としたものとし、学習塾的なものではない教育的機能の整備です。

「学童保育と放課後子どもプランの一体化」は一つの形だけではなく、地域によって多様な形があるはずですが、たとえば、学童保育所が留守家庭だけではなく全児童を受け入れるために、学校施設を活用して、その学童保育所が「放課後教室」も同時に運営するという形で発展的に一体化することはできるところもあります。また、「放課後教室」を運営するところが学童保育所と連携して、全体として一体的に運営することも可能なはずです。

これができない最大の要因が学童保育をめぐる歴史的な変遷を基にした「相互不信」にあります。全国学童保育連絡協議会事務局と厚生労働省と文部科学省のやり取りが全国学童保育連絡協議会のホームページに掲載されていますが、それを見ているとそれがよくわかります。また、各地の学童関係者の放課後子どもプラン事業に対する反応からもそれはよくわかります。

そこには政治的な問題や感情的な問題もあり、これを解消するのはとても難しいことのようにです。しかし、保護者のニーズや子どもの放課後の環境改善を中心に考えれば、「保育機能と教育機能を備えた放課後事業」としての放課後子どもプランを推進することに反対する人は少ないはずです。そのために、具体的に再度問題を整理して、「学童保育と放課後子どもプランの一体化」に向けたあるべき形をしっかりと提示できれば、必ず一体化はできるはずです。そのため、この第一章のまとめとして、ここで整理してみます。

問題の第一点は、「学童保育と放課後子どもプランの一体化」に反対される学童保育側の人が一体化によって学童保育が否定されると思われていることです。しかし、一体化で今の保育・福祉的機能は強化される必要はあっても、なくすことはありません。問題は保育・福祉的機能の中身です。

1960年代の留守家庭には貧しい家庭も多く、保育・福祉的機能に親の代行や家庭代わりということが大きなウエートを占めていました。今でももちろんそうした家庭の子どももいますから、そうした子どもに対しては親の代行や家庭代わりということも必要でしょう。しかし、家庭機能が低下しているという時に、親の代行や家庭代わりということは家庭機能をより低下させるということにつながる危険性も考える必要があります。

そうすると、「親子」という関係性を代行するよりも、前に述べた「放課後の価値は子どもの自由な主体性の発露にある」ということを基本にして、地域の大人としての関係性、最近の流行では「斜めの関係」を作り出すことの方が今は必要なのです。地域社会での人と人の関係が少なくなっている現在、適度な距離を保った人間関係をつくることはとても大切です。

こうしたことは良い学童保育を行っている方々には理解されていることで、「すべてを受け入れる」ことは「子どもの自立につながらない」ということを提唱されている学童保育の運営者もたくさんいることは事実です。特に、全児童を対象とした場合、従来の学童保育における保育・福祉的機能については検証が必要です。

問題の第二点は、「学童保育と放課後子どもプランの一体化」なのだから教育的機能は学習塾のような教科学習でいいのかという問題です。これも問題は学習の中身です。学習塾の問題については前のところで書きましたが、客体化された学びになることが問題なので、「放課後の価値は体験的に学ぶことにある」ということを基本にして、主体的な学びを作り上げていくのであれば、教科の学習は何の問題もありません。放課後に子どもが受験勉強をやることは、自分の学習としてやるなら意味があることです。それを過度に否定すると保護者のニーズとずれてしまいます。

もちろん、主体的に学ぶことが大切なのですが、小学校の低学年から主体的な学びを要求するのはなかなか大変なことです。そのため、指導者の側がそのことを理解して、ゆっくりと自立する方向で指導する必要がありますし、時には「強制」も「競争」もあると思います。放課後の学習はいやならしなくてもいい訳ですから、いやならやめても何の問題もありません。

放課後の学習活動で、集団での学習活動を行う時、ルールを守らないためにやめさせることもできます。学校ではそれはできませんが、放課後ならそれは許されます。なぜなら、放課後の活動はあくまでも主体的に参加しているのですから、「ルールを守らない」のは参加したくないということなので、そうしたことを教えること、体験することはとても大切なことです。いずれにしても、主体的な学びにつながるにはどうしたらよいか、そのことは放課後における学習活動を指導者が常に意識する必要があります。

また、放課後の学習活動で学びと遊びを区別することは意味がありません。できるだけ遊びの中に学びがある、そうした学習活動が必要です。逆に、放課後には遊びが必要で、学習活動のような学びはなじまないということにしてしまうと、保護者のニーズとずれてしまい、結果として子どもが活動に参加しないと、子どもたちの集団が形成できません。これでは放課後の活動全体が停滞します。

以上まとめたように、放課後における教育的機能と保育の明確な役割機能が意識されてはじめて一体化が視野に入ります。学童保育所は保育・福祉的機能、「放課後子どもプラン」は教育的機能と明確に分かれていれば「一体化」も難しいことではありません。それをどう統合するかということになるからです。しかし、学童保育を行っている施設では保育・福祉的機能だけでなく、教育的機能も兼ね備えているところがあるために、「放課後子どもプラン」の教育的機能が明確でないと、そうした学童保育の運営者の方々からは「放課後子どもプラン」は対立的な事業と見られてしまいます。「放課後子どもプラン」は教育的機能が明確ならば、そして、それぞれの存続を尊重でき、お互いにプラスになるのであれば、後はどのように連携するかということになるはずですが。

#### ◆ 日本の放課後のめざすもの

この放課後子どもプランでは単なる米国の真似ではない日本型アフタースクールが企画される必要があります。なぜなら、米国でアフタースクールがスタートした時の放課後とは違って、日本ではすでに多くの学童保育施設が存在し、多くの子どもが放課後に習い事や学習塾に通っているという状況があるからです。また、地域に根付いた多くのスポーツクラブもあり、中学生の場合は多くは部活に参加しているという状況があります。

そうした中で、放課後子どもプランにおける日本型のアフタースクールに求められるのは、多くの保護者に支持されている学童保育が存在するという日本社会の現状を見据えて、「学童保育と放課後子どもプランという2つの事業の一体化によって、現状の何をどのように改善するのか」という基本的な考え方の確立です。つまり、今の社会状況の中で、何を直し、何を付け加え、何を残すのかということ、我々がめざすべき社会像を基本において、活動の目的を明示し、それに合った手段をプログラム化することです。

たとえば、「何を残すのか」ということと言えば、日本の放課後においては米国と違って、音楽教育では民間の音楽教室が多大な成果を挙げています。現在、多くの子どもたちが民間の音楽教室に通っており、学校の音楽教育と共存し、学校では実現できない専門教育を行う中で、世界的な音楽家を生み出すことに成功しています。スイミングスクールや体操教室なども同じです。最近ではJリーグのサッカーチームが地域スポーツクラブとして活動をすすめていますし、少年野球チームなどにもそうした動きがあります。

こうした民間教育をうまく活用するためにも、日本で想定される放課後の学習活動ではそうした民間との連携を考える必要があります。そうして今ある民間の教育活動をうまく機能させることによって、全体として保護者のニーズに応え、より良い環境で子どもたちを育てていくことができるようにすることが必要です。

もちろん、「何を直すのか」ということがもっとも大きな問題となります。現在の学習塾の乱立の弊害は、よく言われるように、高額な費用をとるため、家庭の負担は想像以上に大きく、学習塾へ通塾できない子どもとの格差を生み出すこと、学校との連携を無視してきたために、学校の授業を聞かない子どもを生み出していることなど、いろいろあります。そして、最大の学習塾の弊害は、前段で述べたように、放課後における子どもたちの「主体的時間」を「受動的時間」にしてしまったことです。放課後という「自分で作る価値の時間」は、まだ貧しかった社会において、遊びや体験を基本とした「豊かな学び」の時間でしたが、それに学習塾が悪影響を与えたのは確かです。こうしたことは改善すべきことです。

事業の進め方にも工夫が必要です。米国ほどの市民社会の成熟も見られない日本では、まだまだ市民の社会参加が進んでいません。そのため、最初の段階では常勤のスタッフが中心となって活動を担っていく必要があります。学童保育の常勤のスタッフがそれを担うことは当然ですし、放課後活動の施設には常勤のスタッフがどうしても必要です。そうしなければ、責任を持って子どもたちを引き受けていくことは難しいと思います。

また、教科教育に関係するような学習プログラムについては、その内容的な質の確保のためにも、最初の段階では一部の専門的な指導者の指導が必要だと思います。なぜなら、前にも述べたように多くの子どもたちは学習塾でそうした指導を受けており、ただ学習塾に比べて安いからというのでは保護者の期待には応えられません。特に、無料の学習プログラムというのは継続性も担保できませんし、責任を持って子どもたちを引き受けていくことは難しいと思います。

資金調達についても十分な配慮が必要です。米国では企業からの寄付金のアフタースクール運営の資金の大きな部分占めていますが、日本ではまだそうした企業からの寄付金を期待するのは難しい状況です。そのため、今回の文部科学省と厚生労働省の協働事業の予算が基本となりますが、できればその予算の事業費を従来のような「団体への補助」ではなく、子どもや保護者にバウチャを配り、それを一定程度集めた団体に資金を供給するようなシステムを導入していくことを国に働きかけていくことも必要だと思います。従来の委託や補助というシステムでは子どもたちが集まらなくても予算がつくというような状況が生まれており、これでは放課後事業は停滞する可能性があります。現在、義務教育の改善の方策としてバウチャの議論が進められていますが、それよりも放課後事業に実験的にバウチャを導入し、マーケットが必要性を判断する体制を作り上げていくことが必要だと考えます。

#### ◆ 放課後からの教育改革

上記のように課題を検討していく中で、放課後活動の中で日本型のアフタースクールを作り出していくことも視野に入れる必要があります。確認しておかなくてはいけないことは、地域教育としてのアフタースクールは学校教育を否定するものではないということです。学校教育は学校教育としてしっかりと使命を果たしていただき、学校と放課後活動の両輪で次代を担う子どもたちを育成していくという意識が、学校関係者にも、学童保育や放課後活動に関わる放課後関係者にも絶対に必要です。

最近では学校批判が日常化し、保護者の中には家庭における責任を果たすこともなく、過度な要求を学校に突きつけるケースもよくあります。しかし、学校教育が成り立つためには、地域・家庭の協力が不可欠なのです。日本型のアフタースクールはそうした地域の責任を果たすためのもので、学校教育はその上に立ってこそ成り立つものだと思います。

誰が考えてもわかることですが、もしも、子どもたちが学ぶ意欲も持たず、月曜日の朝に眠い目をこすりながら登校するなら、たとえ学校での授業時間を増やしても、文部科学省が立派な指導要領を作っても、子どもたちに学力がつくということは絶対にありません。ですから、健全な放課後の生活を通して、子どもたちの学習意欲の喚起をどのように図るのかということが重要なのです。

もちろん、大人が学習意欲を持たずに子どもだけが学習意欲満々になるということはありません。ですから、子どもたちに健全な放課後の生活を保障する活動に市民が参加していくことは、日本人全体の学習意欲と社会への関心の低下を改善することとなるはずなのです。

この問題への取り組みを考える時に、我々が基本とすべきは1987年に出された臨教審答申です。ここで提唱された「生涯学習体制」では、学校での教育をすべてと考えるのではなく、「社会において誰でもが教師であり、誰でもが生徒である」ということを基にした地域の教育体系作りです。これは米国におけるアフタースクールの研究でも指摘されていることです。だからこそ、学力問題解決のためには学校に今以上の負荷をかけるのではなく、地域や家庭での教育を見直し、地域や保護者が主体となった教育・子育て体制を作るべきなのです。

現行の「学校5日制」が目指す教育のあり方は、まさにそれに沿った教育政策です。「学校5日制」は別の見方からすれば「地域2日制」とも言うべき教育政策です。学校5日制の趣旨は「地域教育の役割」が大きくなるということであり、その基本は「子どもたちの生活時間を増やし、主体的に使える時間を増やす」ことです。それには教育機能だけでなく、学童保育という機能が一体的に機能する必要があります。こうした放課後の改革が子どもたちに必要であるという前提に立てば、必然的に放課後の時間における学習のあり方も理解されると思います。

逆に言えば、放課後において子どもたちの「生活」が保障され、主体的な学びが実現されることで、教育改革は実現されるといってもよいと思います。ここでこれまで述べてきた放課後活動はそのための仕組みです。これを実現するためには、地域コミュニティにおける土曜日学校のような「土日コミュニティスクール」や放課後におけるアフタースクールの充実をはかり、地域社会全体で子どもたちとかかわり、月曜日の朝には学習意欲にあふれた子どもたちを学校へ送っていく、そうした地域の支援体制作りと、そこで行われる充実した学習プログラムが必要なのだと思います。

## 第二章 本事業の調査研究の内容

### (ア) 調査研究のテーマとその背景

#### ◆ 放課後子どもプランにおける放課後教室の改善に向けて

文部科学省の「総合的な放課後対策推進のための調査研究」事業に私たち教育支援協会が手を挙げたのは、第一章で述べたように、放課後教室の活動が「学童保育」のコンセプトとの違いを理解しないまま行われており、低学年の子どもしか集まっていない放課後教室の現状を改善しないと、「学童保育」との対立的な状況が解消されないと考えたからです。そのため、調査研究のテーマを「小学校高学年を対象とした多様な学習プログラムの開発による小学校高学年の参加率向上と社会参画意識育成に向けた展開」としました。

私たち教育支援協会は、全国の支部や連携するNPOが放課後子どもプランにおける放課後教室を実施しており、各地でさまざまな成果を挙げています。その中で、今回の本調査研究事業を横浜市で実施したのは理由があります。

右の表にあるように、横浜市では昭和38年から学童保育事業としての「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）」が行われており、その後、平成5年からは市内の360を超える全小学校で放課後事業「はまっ子ふれあいスクール事業」が行われ、その発展形として平成16年からは「はまっ子ふれあいスクール事業」の一部が改変され、「放課後キッズクラブ事業」が行われており、現在は3つの放課後の活動が行われています。

前に述べたように、どこでも小学校高学年の児童の参加率が低いため、学童保育と放課後活動が対立的に捉えられ、「放課後事業は学童つぶしだ」という批判がありますが、「はまっ子ふれあいスクール事業」がスタートする時にも、学童保育の実施団体の一部に共産党や特定の政党との関係が深いところがあったことなどもあって、そうした批判が政治問題化したこともありました。そのため、その状況を改善するためにも、本調査研究を横浜市でやることに意味があると考え、この事業に取り組みました。

横浜市に3つの放課後の子どもたちを対象とした事業があることは保護者や子どもたちにとってありがたいことです。一つもない地域の保護者からすると、学童保育機能の施設があり、学校には放課後活動をやっている施設があるわけですから、選択肢が用意されていることになります。一つ一つがしっかりと機能すれば、保護者や子どもたちにとってこんなにはいいことはありません。

◆横浜市放課後児童育成事業比較表（平成20年度）

事業名	放課後キッズクラブ事業	はまっ子ふれあいスクール事業	放課後児童健全育成事業 (放課後児童クラブ)
実施方式	補助	委託（完全型は補助方式）	補助
目的	小学校施設を活用し、すべての児童を視野に入れた安全で快適な放課後の居場所づくりを実施する。 17:00以降は主として留守家庭児童を対象としたプログラムで実施する。	小学校施設を利用して遊び場・学習場、遊びを通じた異年齢児童間の交流を促進することによって、子どもたちの創造性や自主性、社会性を養い、児童の健全育成を図る。	地域の理解と協力のもと、保護者の役割等の事情により、留守家庭となる児童の保護及び遊び場として「学童保育」を行う。
開始時期	平成16年度	平成5年度	昭和38年度
運営主体	原則として公募により選定した運営法人に補助。	学校・地域の理解と協力によって組織される運営委員会に委託する。（構成：PTA代表、学校長、地域の自治会、サークル等）※この運営委員会が必要と認められた場合は【完全型】 運営委員会または公募により選定した運営法人に補助。	地域の理解と協力に基づいて組織される放課後児童クラブを運営する運営委員会（構成：横浜商・市内会の代表者、児童・児童委員、青少年指導員、小学校の校長等、事業の担当者）※この運営委員会の構成は地域に理解と発展を有する者または法人に補助する。
実施校数	64校所（年度単位）48校所	301校所（完全型）285校所 （委託型）※委託小学校29校、特別支援学校2、盲特別支援学校1	177校所
事業概要	学校施設（教室等） ※「公共に遊べるスペース」に「静かに過ごせるスペース」の2つの活動場所を確保	学校施設	民間13校、市内会館1校、保育園・幼稚園1校、専ら施設18校、学校1校
対象児童	原則として、年齢施設に該当する1年生～6年生で参加を希望する児童。 （特別支援学校・盲特別支援学校は、中・高学年まで）	原則として、年齢施設に該当する1年生～6年生で参加を希望する児童。 （特別支援学校・盲特別支援学校は、中・高学年まで）	横浜市内に在住し、かつ、小学校に就学している1年生から6年生までの留守家庭児童（保護者、特別な配慮を要する場合は6年生まで）
開設時間（基本パターン）	平日：放課後～19:00 17:00以降は留守家庭児童等 土、日・祭日休校中：9:30～18:00 17:00以降は留守家庭児童等	平日：放課後～18:00【完全型18:00】 土、日・祭日休校中：9:30～18:00 【完全型】8:50又は9:00～18:00	平日：1日につき2時間以上、18:00まで※9:00以降は要予約
利用料	参加料 17,000円 ※ 無料 17,000円 ※ 8,000円/月 一回参加：800円/回 【市立施設利用料別途2,500円】 運営委員会制度負担金 500円/年 おやつ代等 実費	参加料 無料 運営委員会制度負担金 500円/年 おやつ代等 実費 【完全型参加料】 17,000円 ※ 無料 17,000円 ※ 8,000円/月 一回参加：800円/回 【市立施設利用料別途2,500円】	早稲保育料 15,520円/月（平成20年度） （市立施設利用料別途に減免した保育料2,500円加算補助）
運営体制	○主任指導員（常勤）1名 ○指導員（常勤）1名 ○補助指導員（時給） ○ボランティア（勤務）必要数 ○ボランティア（勤務）必要数 ※指導員が参加する場合は参加児童数等の状況に応じて、補助指導員を確保	○サークルリーダー（常勤）1名 ○アシスタントリーダー（時給） ○ボランティア（勤務）必要数 ※指導員が参加する場合は参加児童数等の状況に応じて、アシスタントリーダーを確保	○小規模クラブ（11人以上35人以下） ○指導員（常勤）1名 ○補助指導員（時給）1名 ○ボランティア（勤務）必要数 ※指導員が参加する場合は参加児童数等の状況に応じて、アシスタントリーダーを確保 ○大規模クラブ（36人以上） ○指導員（常勤）2名 ○補助指導員（時給）2名 ※運営費加算、長時間加算あり
参加児童数	登録児童数 13,100人 登録率 49.7% （48校所 平成20年4月）	登録児童数 72,337人 登録率 43.7% （300校所 平成20年4月）	登録児童数 8,080人 （177校所 平成20年4月）
平成20年度予算	予算額 1,038,196千円	2,089,688千円	1,141,808千円
平成20年度予算	予算0校所 64校所（年度単位）48校所	301校所（年度単位）285校所 29校完全型28校所	177校所
1校あたり基本予算額	10,575千円 ※他に加算あり （運営費）	6,422千円 ※他に加算あり	大規模：1,630千円 標準：4,312千円 小規模：2,582千円 ※他に加算あり

小学校高学年の児童を持つ保護者の要望が強い学習活動や、社会的な課題となっている子どもたちの社会参画意識を育成する放課後活動における多様なプログラムの開発を行い、小学校高学年の児童の参加率を上げるとともに、放課後活動の社会的意義を証明する、この問題意識は横浜市の3つの事業を所管する横浜市こども青少年局も共有しています。そのため、本調査研究を横浜市でやることにしたのも、行政との連携もとりやすいという利点があったからです。

#### ◆ 横浜市の放課後児童育成施策の変遷と課題

本調査研究を各地で生かしていただくためにも、横浜市の状況を正確に理解していただくことが必要だと思います。そのために、横浜市の放課後事業の状況を簡単にまとめておきたいと思います。

横浜市では児童の放課後施策として、平成5年より、横浜市立小学校内の施設と利用する「はまっ子ふれあいスクール事業」を開始しました。この事業は放課後の児童の安全な遊び場所の確保、異年齢集団の遊びの奨励が目的でした。平成13年には横浜市立小学校全校に「はまっ子ふれあいスクール」の整備が完了します。

平成15年には、今後の放課後児童育成施策のあり方を検討する目的で、千葉大学明石教授を座長とした「子どもの放課後懇話会」を設置し、児童・保護者の意識調査などから、「放課後児童育成施策の方向性について～子どもたちの放課後ルネッサンス～」という提言書が提出されました。横浜市ではその提言書に従い、「遊びの場」と「生活の場」を兼ね備えた「放課後キッズクラブ事業」を新たに開設しました。

この提言は、

- 1) 障害児、留守家庭児童も含めた全ての児童を対象とすること
- 2) 遊び場と生活の場の両方の確保
- 3) 子どもの成長・発達に応じたプログラムの提供

を基本的内容としています。しかし、予算面や施設面の限界から、実際には全部の「はまっ子ふれあいスクール」の「放課後キッズクラブ」への移行は今後数10年かかる見込みで、平成17年に「はまっ子あり方検討会」を開き、はまっ子ふれあいスクールの質の向上を目指す目的で「はまっ子ふれあいスクール充実型」が誕生しました。

これは、放課後キッズクラブの条件として提示された「遊びと生活の場の二部屋確保」の条件を満たせない「はまっ子」に対して適応されるもので、「はまっ子」の形態のまま5時以降7時まで有料で開設するなど、運営面では事実上「放課後キッズクラブ」と同じように留守家庭の児童の居場所として機能するものです。横浜市では、留守家庭児童の居場所の確保を急務とし、今後も全部の「はまっ子ふれあいスクール」を「はまっ子ふれあいスクール充実型」と「放課後キッズクラブ」への移行を進めていくこととしています。

横浜市のこれらの事業は、学校施設を利用しているので子どもたちにとっては多くのメリットがあります。たとえば、学校という施設は子どもたちが慣れ親しんでいる場所であること、放課後の移動が不要であること、広い体育館や運動場が使用できること、また、学校の事情が許せば家庭室・理科室・図書館など様々な特別教室の利用も可能です。必要に応じて、子どもの様子をスタッフと学校の先生と一緒に見守り、保護者を含め早急に相談しあうことも出来ます。

しかし、施設利用には学校と同じルールが適応されることで、子どもの自由遊びに制限が必要になってくることは問題があります。ルールを守らせることに重きが置かれると、子どもを安全に閉じ込めておく収容所にもなりかねません。子どもの自由と安全の両方を確保することの困難さを理解しながらも、出来る限りその両方を確保することが大きな課題となっています。

また、横浜市においては、放課後の時間を子どもたちにとって豊かな時間にするために、スタッフ以外の多くの大人との関わりを持つ時間になるような工夫も必要とされています。しかし、現状は予算の関係上限られた少人数のスタッフで運営しているため、このことも現在の課題となっています。

子どもたちの人間関係能力の低さから、あたり前の子ども同士のいざこざを解決する能力がなくなっていたり、自分の主張が通らないと切れてしまったりすると言われてはいますが、それを解決するためには、多くの大人が子どもたちに関わるようにしないとはいけません、少人数のスタッフで運営していることでそれが改善できないのです。

子どもたちの大人との関係はほとんどが親や教師など上下関係の大人たちです。上下関係の中では、極端に服従か反抗かに分かれてしまう危険性があります。親や教師が子どもと対等に付き合うことがいいとは思いません。時には、厳しく叱ることも必要ですし、指導も必要です。しかしそればかりでは子どもたちも息が詰まります。ですから、「斜めの関係」のおじさん・お婆さん・おにいさん・おねえさんとの関係が重要なのです。もちろん、その大人たちが信頼できる人たちであるべきだということは言うまでもなく、そのために、子育て支援の教育ボランティアを制度化して、様々な活動の指導者として放課後活動に参加してもらうことなどが必要になっています。

もう一つの課題として、今回私たち教育支援協会が本調査研究で取り組んだことですが、現在の「はまっ子」や「放課後キッズ」では、高学年の参加が少ないという問題があります。いくつかの「はまっ子」や「放課後キッズ」では高学年を対象としたプログラムの充実を図っているのですが、なかなか参加人数が増えないのが現状です。

横浜市の放課後の活動に対する提言書では、「生活の場」と「遊び場」の確保が挙げられています。これは学童保育が担ってきた留守家庭児童の居場所としての機能を高めるためのものです。しかし、留守家庭児童とそうでない児童を区別するのは大人側の都合です。子どもたちは放課後こそ、親しい仲間と一緒に遊びたいと考えています。それを保証してあげるためにも、留守家庭児童であるから、みんなと同じようには遊べないという状況を出るだけ少なくしてあげることが必要です。

また、「生活の場」をどう捉えるのかということも、もう一度考えてみる必要があります。前にも述べたように、家庭に代わる場所を整備するというよりも、家庭は家庭としての機能を果たし、放課後は放課後の役割を果たすことが大切です。たとえば、家庭には、昔の家訓と呼ばれるもののように、それぞれの家庭はそれぞれの規範があるはずで、それを地域が均一のものとして子どもに与えることは問題があります。放課後が「家庭の代わり」になってしまえば、親の責任を回避することにつながります。

もちろん、子育ての親の負担が大きいことは事実です。「子どもは親が育てるもの」と言われて、家庭にいる母親に子育てを押し付けてきたために様々な問題が起こってきました。男女参画が進んでいく中だからこそ、親が楽しく子育てできる環境を作ることは急務です。そして、「親だけでは子どもを育てられない」ことを再確認し、子育てで追い詰められている保護者へのサポート体制を作り出すことは必要です。しかし、「家庭の代わり」を用意することで、親が養育を放棄するようなシステム作りを整備することは問題ではありません。

ここまで整理したように、横浜市の放課後事業で見えて来た問題は、全国の各地で放課後子どもプランに取り組む地域でこれから出てくる問題です。その意味では、こうした横浜市の放課後事業の課題を参考にして、子どもを中心に考えた時、われわれ大人が何をすべきか、地域の大人たちが集まって考えていくことが必要です。そうすると、学校も家庭も地域も変わっていかなくてはならないことがえていくこと理解されると思います。横浜で放課後事業が進む中で出てきた問題は、家庭と放課後（地域）をきちんと区別することで、放課後の事業の充実がネグレクトのような虐待、親の養育放棄の促進にならないようにするべきです。そして、保護者とのコミュニケーションをよくとって、必要な支援を具体化させていくことが重要だと考えます。

#### ◆ 本調査研究の取り組みの背景

こうした横浜市の放課後事業の中で、平成18年から私たち教育支援協会は「はまっ子ふれあいスクール」や「放課後キッズクラブ」の運営を引き受けることで、学校施設を利用した子どもたちの新しい放課後の居場所作りのモデル作りに取り組んでいます。今後この中でどのような取り組みが出来るのかは教育支援協会にとって最大の問題といっても過言ではありません。

この「はまっ子ふれあいスクール」や「放課後キッズクラブ」の運営では、本調査研究のテーマである「小学校高学年の参加率向上に向けた放課後活動プログラムの開発と社会参画意識育成に向けた展開」は、私たち教育支援協会にとって直接関係する課題です。そのため、本調査研究を受託する前に、横浜市立川上小学校の「はまっ子ふれあいスクール」や横浜市立つつじが丘小学校の「放課後キッズクラブ」で、小学校高学年の参加率向上に向けた放課後活動プログラムとして開発していいたいくつかのプログラムを実験的に実施し、その成果に一定程度の自信がありました。

その自信の基になっていたのは、2000年の文部科学省からの委託事業「地域で進める子ども外国語活動」での英会話活動や、2004年の文部科学省からの委託事業「地域子ども教室」での科学実験活動での高学年子どもたちの参加率が高かったことがあります。

この活動を行った埼玉県さいたま市（旧大宮市地区）では、文部科学省からの2つの事業が終了した今でも、英会話活動や科学実験活動がさいたま市の公民館事業として継続されており、多くの子どもたちの土曜日の活動として定着しています。今回の放課後活動のプログラムはそうした活動の中で、実績を積んできたものですから、「小学校高学年の参加率向上」ということについての「放課後活動プログラム開発」は自信がありました。



放課後の科学実験活動に取り組む子どもたち

問題は本調査研究テーマの「社会参画意識育成に向けた展開」のところですが、単に小学校高学年の子どもたちの参加率が向上しても、「学習塾機能を放課後に持たせただけ」という誤解を生みかねません。そのため、小学校高学年の児童の参加率を上げ、その状況改善によって、現在の社会的な課題となっている子どもたちの社会参画意識を育成ことにつなげられれば、放課後活動の意味が社会的に理解されるはずですが。

そのため、本調査研究を行う場所を「はまっ子ふれあいスクール」や「放課後キッズクラブ」で引き受けている小学校の放課後活動ではなく、私たち教育支援協会が横浜市南区から運営を委託されている「フリースペースみなみ」にしました。この「フリースペースみなみ」は南区の不登校支援施設として開設され、それを教育支援協会が運営しています。

この施設は不登校支援の活動を午前中に行い、放課後の時間帯に学童保育機能と放課後活動の機能を備えた地域拠点として運営しています。そのため、「はまっ子ふれあいスクール」や「放課後キッズクラブ」の場合、学校施設を活用していますから、「社会参画意識育成に向けた展開」を行うには地域の方々が入ってくるなどの局面が出てきますので、学校への遠慮が出てくるのですが、「フリースペースみなみ」の場合、そうした遠慮をする必要がありません。

また、今回の調査研究で必要なことは「参加率の変化」を調べることです。それには「比較する」ということが必要ですから、これにも「フリースペースみなみ」での活動の方が役に立ちます。そのため、横浜市の放課後活動における「はまっ子ふれあいスクール」や「放課後キッズクラブ」への現在の小学生の参加率を調査し、その中でも小学校高学年の児童の現在の参加率を詳細に調査し、その調査から得られたものと、「フリースペースみなみ」で行う本調査研究のモデル事業を実施した後の

小学校高学年の児童の参加率を詳細に調査した上で、それを比較分析することとしました。そして、こうした調査研究を元に、今回のモデル事業として実施した「小学校高学年の参加率向上に向けた放課後活動プログラム」と、それと並行して行った「子どもたちの社会参画意識育成」の成果と効果を検証しようとしたのです。

そして、この成果と効果を、子どもたちへのアンケート調査だけでなく、保護者へのアンケート調査を通じて、子どもたちの奉仕活動や体験活動へ参加によってどのような意識の変化がもたらされたのかを調査しました。こうすることで、単に子どもの印象というだけではないデータを得ることができると考えたからです。

以上が私たち教育支援協会の状況認識と考え方です。こうしたことに基づいて今回の調査研究を行いました。この調査研究の内容について詳細を次のところで述べたいと思います。

## (イ) 調査研究の具体的内容

### ◆ 本調査研究の流れ

事業開始にあたり、NPO 教育支援協会本部に「放課後子どもプラン推進委員会」（以下推進委員会）を設置し、第1回の「放課後子どもプラン推進委員会」では、本調査研究の基本方針を検討し、事業計画策定・事業目標の確認・活動プログラム内容を確定させました。

この結果を受け、8月に横浜市の「フリースペースみなみ」で、第1回の横浜市実行委員会を開催し、実際の運営体制・募集チラシ作成・指導者の選定・教材の使用方法などを決めました。内容は次の通りです。

- 9月から2月までの20週で放課後プログラムを実施する
- プログラム内容は科学実験活動・児童英語活動・国語補習活動・算数補習活動を実施
- 社会参画活動は5回実施

夏休みが終わった後に、横浜市南区との連携により、横浜市南区の小学校長会で事業説明と募集チラシの配布を依頼し、南区内の17小学校と近隣の4中学校で活動参加者募集チラシを配布して募集を開始しました。また、保護者向けに2回の事業説明会を実施し、9/15（月）から実際の事業を開始しました。

第2回推進委員会（9/16開催）では、事業開始時の参加人数や状況の報告を行い、参加者の拡大に向けて追加の募集・告知の方法を検討し、プログラムを受講している子どもたちの様子を推進委員が見学をしました。

また、この時には社会参画活動の活動内容を検討し、内容を決定しました。その後に開催した第2回横浜市実行委員会では、推進委員会検討事項とプログラム見学時の意見を受け、参加状況・児童の情報共有とプログラム指導者の意見交換及び各種プログラム担当者同士のカリキュラム検討・社会参画活動の募集と運営体制の協議を行いました。

第3回推進委員会（10/15開催）では、10/25（土）から始まる社会参画活動の申し込み状況の確認と内容の詰めを行い、プログラムの進捗状況を確認しました。この推進委員会開催後、以下のように3回の社会参画活動を行いました。

- ・ 10/25（土） 蒔田公園でのみなみ祭り駄菓子屋出店体験
- ・ 10/26（日） パシフィコ横浜での横浜国際フェスタ イベント支援活動
- ・ 11/ 8（土） 弘明寺商店街での商店街活性化事業の協力と清掃活動

### 活動スケジュール

- 8月7日 第1回「放課後子どもプラン推進委員会」
- 9月6日・11日 事業説明会
- 9月15日 事業活動開始
- 9月16日 第2回「放課後子どもプラン推進委員会」
- 10月15日 第3回「放課後子どもプラン推進委員会」
- 10月25日 蒔田公園みなみ祭り駄菓子屋出店体験
- 10月26日 パシフィコ横浜での横浜国際フェスタ イベント支援活動
- 11月8日 弘明寺商店街での商店街活性化事業 協力と清掃活動
- 12月15日 第4回「放課後子どもプラン推進委員会」
- 1月24日 「ボランティア活動の自主企画」のプレゼンテーション
- 2月7日 蒔田公園に於いて、公園愛護会と青少年指導員協議会と清掃活動を実施
- 2月9日 第5回「放課後子どもプラン推進委員会」

この活動実施後、第3回横浜市実行委員会を開催し、社会参画活動内容の振り返りと次回の活動内容への意見の取りまとめ、プログラムに関する意見交換を行い、内容の検討を行いました。

第4回推進委員会（12/15開催）では、10月～11月にかけて行われた社会参画活動の実施報告と、次回1・2月に行われる2回のボランティア活動の内容、事業に関するアンケートの項目の検討を行いました。アンケートは

- ① 参加している児童・生徒
- ② 参加している児童・生徒の保護者
- ③ 横浜市各地で行われている放課後子ども教室（放課後キッズクラブ）運営団体

を対象に行うことを決め、①②に関しては文部科学省から依頼のあったアンケートを実施、③に関しては作成した独自のアンケートを送付・返送してもらうこととしました。

2009年1月に入り、参加児童・生徒・保護者と横浜市各地で行われている放課後キッズクラブ運営法人対象のアンケートを実施・集計を行い、この集計結果を基に、第4回横浜市実行委員会を開催して、参加児童・生徒・保護者からのアンケート内容報告とその結果からの振り返りを行い、2月のプログラム実施に関して、その内容の精査及び社会参画活動の運営体制の確認をしました。

1・2月の社会参画活動は以下の会場・内容で行いました。

- 1/24（土）フリースペースみなみに於いて、子どもたち5グループによる「ボランティア活動の自主企画」のプレゼンテーションを行い、実行委員・推進委員によってボランティア活動を採択。合わせて、その活動に必要な準備について、子どもたちが話し合いをした。
- 2/7（土）蒔田公園に於いて、公園愛護会と青少年指導員協議会と清掃活動を実施。終了後、今までの5回の社会参画活動の記述式アンケートを子どもたちに行った。

この調査研究の最後の推進委員会が2月9日に開かれ、放課後子どもプランプログラムの最終的な参加状況・1月に実施した各種アンケートの集計結果・横浜市の放課後子ども教室との参加状況比較・分析・全5回の社会参画活動に参加した子どもたちの意識について検討が行われ、事業成果を評価しました。

以上が調査研究とモデル事業の全体の流れです。

◆ 本調査研究事業の効果・成果 ①小学校高学年の参加率向上について

今回のモデル事業では前に述べたように、9月から2月までの20週で科学実験活動・児童英語活動・国語補習活動・算数補習活動を実施しました。このモデル事業の結果、小学校高学年の参加率がどのように変化したのかをまとめたのが次の表です。

学 年	2008年9月			2009年1月		
	参加数	割合	高学年	参加数	割合	高学年
小学校1年生	39	17.6%	73.8%	30	12.1%	55.6%
小学校2年生	59	26.7%		50	20.2%	
小学校3年生	65	29.4%		58	23.4%	
小学校4年生	45	20.4%	25.4%	72	29.0%	42.7%
小学校5年生	10	4.5%		28	11.3%	
小学校6年生	2	0.9%		6	2.4%	
中学生	1	0.5%		4	1.6%	
合計	221			248		

この表からわかるように、小学校高学年である4年生～6年生の全体に対する参加割合は、2009年1月に42.7%となり、参加者全体の40%を越えました。このことからわかるように、教科的なプログラムを実施すると小学校高学年である4年生～6年生の参加率は向上します。

これは実施したプログラムであれば、保護者のニーズに適合しているため、家庭が送り出そうとするということが要因としてあります。このことは後であげた保護者のアンケートなどから読み取れます。しかし、保護者の意向だけではなくて、こうしたプログラムだと小学校高学年以上の児童・生徒が友達と一緒に参加でき、指導方法がよければ高学年の子どもたちの興味や意欲・関心を持つということもあります。なぜなら、今回の参加者は9月段階から1月段階にかけて継続して参加しているため、参加率が向上しているのです。

こうした教科的なプログラムを実施することで小学校高学年の参加率を上げることができることを実証できた反面、本来参加数の多い低学年の参加数と参加率の減少が起こっています。これについては推進委員会でも議論になりました。この要因については、簡単に結論を出すことは難しいので、改めて考察していく必要があります。わかったことは小学校高学年である4年生～6年生の参加者を増やすプログラムを実行することは、気をつけないと低学年の参加者が減少する可能性が高いということです。

こうしたことを踏まえて、各プログラムの参加状況を見てみます。以下にあげたのが2009年1月段階の各プログラムの参加人数です。

**<プログラム毎の参加人数>・・・2009年1月の延べ人数**

時間帯	月曜日	火曜日	水曜日	木曜日	金曜日
15:30～17:00 小学校低学年	科学実験 29	児童英語 28	素読暗唱 21	算数補習 29	国語補習 25
17:30～19:00 小学校高学年	科学実験 32	児童英語 33	素読暗唱 25	算数補習 30	国語補習 28

この表からわかることは、プログラムの参加者数を見ると、科学実験・児童英語、算数補習の受講数が多いということです。科学実験はどこでやっても高学年・低学年にかかわらず、元々興味を持っている子どもも多くいるため、対象学年に関係なく、人気が高いプログラムになっていますから、当然予想された数字です。

また、児童英語に関しては高学年の参加者数が低学年の参加者数を上回ることはないのですが、2009年度より横浜市の全小学校で英語の授業が導入されるため、その備えとしてのニーズもあったことが1つの要因であると考えられます。何にしても、高学年の参加者数が科学実験を上回ったのは予想外でした。

算数補習活動に子どもが多く集まったのは、「フリースペースみなみ」の設置されている横浜市南区は市内でも学力に問題がある地域と言われていることもあり、受講した子どもたちが算数を苦手と感じている子どもが多いため、このプログラムに関しては保護者のニーズにより児童が“受講させられている”という状況だと推察できます。これは指導に当たった方々からの報告からも指摘されていることです。

こうしてみると、高学年の参加者数が多いプログラムは、子どもたちにとって興味を持つ“遊び的な面白さ”があるものと、小学校生活での学習において、子どもたちが実際に課題だと感じさせられているものです。そして、そのプログラムに同じ意識を持つ友達と一緒に参加する機会が多いようです。

◆ 本調査研究事業の効果・成果 ②横浜市の放課後子ども教室との比較からわかること

上記の参加状況がどういふのかを理解するために、今回のモデル事業のために「フリースペースみなみ」で募集した子どもたちの参加状況を、横浜市の放課後子ども教室（放課後キッズクラブ）参加状況と比較して見ました。そのため、横浜市中で開設されている放課後キッズクラブの53拠点に調査を行い、得られた参加状況は以下の通りです。

**2009年1月時の放課後キッズクラブ参加児童数：全体及び1箇所平均**

	区分	計	小1	小2	小3	小4	小5	小6		低学年	高学年
53校計	参加	15,791	4,622	3,999	3,269	2,134	1,172	477		11,890	3,783
	割合		29.2%	25.2%	20.8%	13.4%	7.4%	3.0%		75.2%	23.8%
1箇所平均	参加	298	87	75	62	40	22	9		224	71
	割合		29.2%	25.2%	20.8%	13.4%	7.4%	3.0%		75.2%	23.8%

横浜市の放課後子ども教室（放課後キッズクラブ）の子どもたちの参加状況を見ると、低学年の参加割合が非常に高く、高学年になるに従って参加数が減少するという傾向があります。これは全国どの放課後教室でも同じ傾向です。前に述べたように、横浜市における放課後キッズクラブは全て小学校の空き教室を利活用して事業が実施されるだけでなく、17：00以降におやつを提供することから、学童保育と同質という保護者の意識が強いこともその原因となっています。

ただ、53箇所の放課後キッズクラブの参加状況と、今回のモデル事業における「フリースペースみなみ」の参加状況と比較すると、下の表でわかるように、モデル事業実施前には高学年と低学年の参加率は2つともそう変わらないのです。その意味では、放課後事業は保護者に「小学校低学年の居場所」という認識が強くなるようです。

学 年	モデル事業実施前			モデル事業実施前後	
	キッズ		みなみ	みなみ	高学年
小学校1年生	29.2%	75.2%	17.6%	12.1%	55.6%
小学校2年生	25.2%		26.7%	20.2%	
小学校3年生	20.8%		29.4%	23.4%	
小学校4年生	13.4%	23.8%	20.4%	29.0%	42.7%
小学校5年生	7.4%		4.5%	11.3%	
小学校6年生	3.0%		0.9%	2.4%	
中学生	0%		0.5%	1.6%	

このことからわかることは、高学年の子どもの参加率向上ということからすれば、「子どもの居場所」としての機能を前面に出すことはマイナスにしか働かないことが理解されます。つまり、今回のモデル事業の目標である「小学校高学年の参加率を向上させる」ためには、充実した居場所機能ということは効果のあることではなく、ある目的性を持ったプログラムなどの“仕掛け”が不可欠で、さらにその目的については、子どもたちや保護者が小学校生活で抱えている課題の解消に繋がrierることや、高学年の子どもたちが面白いと感じられるものを定期・継続的に行い、友達と何人かで参加できる形がとれる工夫が必要となるはずで

◆ 本調査研究事業の効果・成果 ③社会参画意識向上への仕掛け

今回の事業で推進委員会において最も議論されたのが社会参画意識向上への取組みをどうするかということです。前にも述べたように、教育支援協会が放課後活動の中で実績を積んできた「小学校高学年の参加率向上」に向けた「放課後活動プログラム開発」は自信がありました。しかし、「社会参画意識育成に向けた展開」は、これまで色々取り組んできてはいるのですが、放課後活動とリンクした活動は未知数なことがたくさんありました。

今回の課題は、放課後活動プログラムに参加した小学校高学年の子どもたちを社会活動にも参加させることで、結果として小学校高学年の児童の参加率を上げることです。そして、その参加率向上が子どもたちの社会参画意識の育成につながれば、放課後活動の意味が深まるはずです。

このため、「フリースペースみなみ」での放課後活動プログラムの説明会から、保護者には社会参画活動への参加をお願いし、その意味を説明しました。その結果、下のように多くの子どもたちが各活動に参加してくれました。

・社会参画活動に参加した児童・・・52名(小4:29名 小5:19名 小6:4名)

活 動 内 容	参加数
10/25(土) 蒔田公園でのみなみ祭り駄菓子屋出店体験	46
10/26(日) パシフィコ横浜での横浜国際フェスタ イベント支援活動	50
11/8(土) 弘明寺商店街での商店街活性化事業の協力と清掃活動	45
1/24(土) 「ボランティア活動の自主企画」のプレゼンテーション	35
2/ 7(土) 蒔田公園クリーン大作戦(蒔田公園清掃活動)	41

この活動の後で参加した子どもたちにアンケート調査をした結果が下のまとめたものです。このアンケートを見れば、私たちの期待以上の成果を子どもたちが上げてくれたことがよくわかります。

**参加した児童のアンケート結果**

1. あなたが参加した活動に○をつけてください。

	活 動 内 容	月 日	参加者数
(1)	蒔田公園でのみなみ祭り駄菓子屋出店体験	10/25	46
(2)	パシフィコ横浜での横浜国際フェスタ イベント支援活動	10/26	50
(3)	弘明寺商店街での商店街活性化事業の協力と清掃活動	11/8	45
(4)	自主企画ボランティア活動 企画立案&プレゼン	1/24	35
(5)	蒔田公園クリーン大作戦 (蒔田公園清掃活動)	2/7	41

2. どの活動が一番心に残っていますか。(いくつ○をつけてもかまいません)

(1) 32 (2) 44 (3) 36 (4) 31 (5) 38 ※「すべて」と答えた回答 17

3. それはなぜですか。

- ・ありがとうと言ってもらえたから。
- ・ゴミひろいできれいになった時すっきりした。
- ・自分から知らない人にあいさつなどができてすごくいいきぶんになれた。

- ・公園にすててあるゴミを拾うと、自然がどんどんふえてくるような感じがしたからです。
- ・ジュースなど配るとき、前に出て「どうぞ」というともらってくれるコツがわかって勉強になった。
- ・弘明寺は私の身近なので、そんな弘明寺商店街でやくにたてた事がとても嬉しかったです。
- ・グループのみんなで協力して手伝いできたし、弘明寺商店街がかつきづいてよかったから。
- ・みんなの笑顔がのこっているから。
- ・おきやくさんがたくさん来てくれたから。
- ・ボランティアをして、おみせのレジをしたり、ゴミひろいしたり、いろんな活どうができたから。
- ・お店の手伝いなどをすることが初めてで、もともと興味があったから。
- ・しごとが大へんだということをしたから。
- ・買ってくれた人が「ありがとう」といつてくれた時がうれしかった。
- ・みんなで、どんなことを発表するなど考えるのが楽しかったから。
- ・プレゼンで1位になったから。
- ・最初はめんどろだったけど、だんだん「1位になるぞ」ともえてきてライバル心が大きくなった。
- ・自分で考えてやったことははじめてだったのでいいけいけんになった。しょうらいやくにたちそう。
- ・最初はやるのがいやだったけど、自分たちで計画するのにもえてきた！
- ・自分達の考えた企画が実施された事によって他の企画よりも「がんばろう！」という気持ちが持てた。
- ・自分たちで考えて、準備などを最初から最後まできめて活動したから。

4. 社会体験活動は楽しかったですか。

- |             |              |               |       |
|-------------|--------------|---------------|-------|
| 1. とても楽しかった | 2. まあまあ楽しかった | 3. あまり楽しくなかった |       |
| 39          | 10           | 1             | 無回答 1 |

5. 他のメンバーと協力して取り組めたと思いますか。

- |           |         |            |
|-----------|---------|------------|
| 1. 強くそう思う | 2. そう思う | 3. そうは思わない |
| 33        | 15      | 3          |

6. 活動を通して同じ学校以外の仲間や友達は出来ましたか。

- |            |            |             |       |
|------------|------------|-------------|-------|
| 1. たくさん出来た | 2. 何人かは出来た | 3. 全く出来なかった |       |
| 24         | 18         | 8           | 無回答 1 |

この子どもたちのアンケートの回答は私たちに放課後活動の一つの可能性を示していると思います。今回のように、最初は保護者から「行っておいで」といわれて参加したかもしれない活動でも、

放課後活動の一部に組み込まれているから参加した活動でも、社会参画活動を行うことで、子どもたちなりの公共意識が芽生え、「地域のため」「みんなのため」という言葉が多く出ていたことはとても大切なことです。

また、子どもたちにとって社会的な体験活動に参画することが、「いいことをする」というより、“自分として楽しい”という率直な意識も生まれてくること、また、関わった様々な大人との関係を子どもたちなりに構築していくことで、子どもたちなりの意志を持ち、他者を認め、相互に貢献することを学ぶ機会となったようです。

今回のこのモデル事業を通して、放課後活動の中に社会参画活動を積極的に取り入れていくことの重要性を実証できたと思います。今後は、こうした社会体験を放課後活動に取り入れ、子どもたちの社会参画意識を育成し、その結果として、その子どもたちが放課後子ども教室で低学年の子どもたちの面倒を見ることや、異学年の子どもたちの間に“頼り・頼られる”関係が築き上げられていくような放課後活動を作り上げていく必要があると思います。

そうする中で、放課後子どもプランと学童保育の違いが理解され、その両者が対立的にとらえられるのではなく、保育機能と教育機能の総合化による放課後活動が継続的に行われることが「地域教育力の再生」にも繋がるはずです。

## 第三章 放課後活動参考資料

### 参考資料【1】 教育支援協会アフタースクール概要

#### (ア) アフタースクールの基本的な活動

##### ◆ 安全な放課後の保障

まず第一に、放課後における子どもたちの「生活」は安全で安心なものであることが大前提です。そのことが保障される中で、子どもたちが主体的に使える時間を確保することが大切で、これがアフタースクール運営の基本です。

もちろん、安全は「身の安全」だけでなく、「心の安全」、「体の安全」といういくつかの視点から考える必要があります。「身の安全」だけを保障するのであれば、何もしないで部屋の中でじっとさせているのがいいのかもしれませんが、それでは「心の安全」、「体の安全」は保障されず、収容所のようになってしまいます。

「心の安全」が保障されるためには、同学年の友達だけでなく、異学年間での活動を作り出し、子どもたちが主体的に遊びを作り出し、用意された学びでも、自分の意志で参加していく環境を整備する必要があります。「子育て」という言葉がありますが、幼児期の子どもたちに対してはそうした受動的なイメージでいいかもしれませんが、初等教育段階の子どもたちに大切なのは「子育て」です。子どもは自然の力の中で育っていくのだということを基本にして、心を育てていく必要があります。

「体の安全」は言うまでもありませんが、自由に体を動かし、動き回ることができる環境を整備する必要があります。施設の運営のために、「静かにしましょう」「走ってははいけません」と規則を作ることがよいことかどうかはよく考える必要があります。「身の安全」を保障するために必要な規則をつくることは仕方のないことですが、静かに子どもがじっとしているのは何らかの「安全」が侵されているのかもしれないということに保護者や指導者は気づく必要があります。

こうした「身の安全」と「心の安全」、「体の安全」は矛盾する局面がアフタースクールの活動では出てきます。その時に、「いい塩梅」を判断し、そのさじ加減を考え、子どもたちを支えていくのが活動の基本です。

##### ◆ 学習活動の基本

次に大切なことは、できる限りアフタースクールの学習活動の基本が「体験から学ぶ」ということを前提にしたものであるべきだということです。学校教育ではどうしても教科書を使った学習が多くなりますから、先生からの一方通行になることが多くなります。つまり、先生がピッチャーをやって、子どもたちはキャッチャー役をやることが多いのです。

例を挙げてみると、理科実験でも学校教育では時間の都合で「先生がやってみせる」実験しかできないことがよくあります。しかし、放課後の活動には「ここまで終わらせる」ということをあまり意識する必要がないわけですから、「先生がやってみせる」という後に、子どもたちが実際にやってみることがどうしても必要です。そうすることで、「身につく」実験となります。

こうした学習活動は人と人の関係も生み出していきます。自分でやるとなると、友達と相談したり、ボランティアの人たちに手伝ってもらったりして、人との関係をつむぐ中で学ぶこととなりますから、アフタースクールでの学習はそうした局面をできるだけ生み出すように企画されています。子どもたちは自分の手や体を使って学ぶと、指導者が予想もしない、いろいろなことを学んでいきますから、アフタースクールの学習プログラムには社会体験や自然体験などの様々な体験活動を用意します。

こうした活動を通して、「自分に対する自信」、やや堅い言い方をすれば「自己に対する尊厳」をもつように指導します。アフタースクールでの学習のほとんどは答えが1つの学習活動ではありませんから、別の言い方をすれば「人から認められる経験をする学習」といって良いと思います。学力をつけようがんばらせることは大切なことですが、それは学校にがんばっていただいて、その基本となる自尊感情＝「自分に対する自信」を育成したいと思います。

#### ◆ アフタースクールの施設と学習

こうした活動を行うアフタースクールの施設はいろいろなところを使っていますので、一律には施設を整えることはできませんが、原則としてアフタースクールには子どもたちが自由に過ごせる「ホーム」という場所と、活動を行う「教室」から構成できるように、施設をできる限り整備します。

「ホーム」は子どもたちが学校の終わった後やってくる場所で、そこでは自由にくつろいだり、自分の宿題をやったり、本を読んだり、友達とゲームをしたりして迎えが来るまで過ごします。仲間との時間の共有の場所です。勉強をやる時には地域の市民が指導者となり、教科の中身は教えませんが、みんながいっしょに問題を解いています。

時間になると、アフタースクールの学習プログラムが始まりますから、それに参加したい子どもたちは「教室」に行って活動に参加します。「教室」で用意される学習プログラムはアフタースクールが設置された施設によって違います。右上げた基本プログラムの中から、そのアフタースクールを運営するコーディネーターが実施できるものを選んでいきます。

これからも教育支援協会ではこの学習プログラムの開発を進めていきます。

提供するプログラム	ハローキッズ	英会話活動
	おもしろサイエンス	科学実験活動
	らくだセルフラーニング	算数学習活動
	素読暗唱	素読暗唱活動
	創作の時間	ものづくり活動
	集団総合学習	ゲーム形式活動
	シェルパ学習	国語学習
	ネイチャーキッズ	自然体験活動
	だがしや楽校活動	奉仕活動支援

#### (イ) 「だがしや楽校」とアフタースクール

子どもたちの放課後にとって欠かすことができないものが「おやつ」です。「おやつ」は子どもたちの元気の素とも言ってもよいと思います。放課後にお腹がへるのは健康な証拠で、お腹がへらないとしたらどこか体の調子が悪いのかもしれない。

アフタースクールでは「おやつの時間」のために、施設内に「駄菓子屋」を開設します。駄菓子屋は昔から子どもたちが「自分の好みでお菓子を選ぶことができる場所」として、初めて買い物をする場所として地域の子どもの居場所となっていました。そうした機能を放課後の活動の場所に擬似的であっても設定することは大切なことだと思います。ただし、施設の関係で駄菓子屋が設置できないところもありますので、その場合は「おやつ」を通常に用意します。

教育支援協会では、この駄菓子屋を「おやつ」のためだけでなく、それをアフタースクールの1つの活動の一環に位置づけています。それは、教育支援協会も参加して全国で進めている地域教育としての奉仕活動「だがしや楽校」と関係したものです。この「だがしや楽校」の活動について簡単に説明いたします。

「だがしや楽校」は山形の学校の先生だった松田さんが、放課後の子どもたちの生態を研究している中で発案した地域の活動で、子どもたちが放課後や土日に地域で自分のお店を出す活動として始まりました。それが全国に広まり、青少年の健全育成に向けた地域活動や、子どもたちに屋外活動へ参加させる活動として今も広がり続けています。

教育支援協会ではこの活動を、商い体験を通して職業・社会参加を意識させる活動として展開しています。子どもたちは奉仕を基本とする活動に参加し、その代償として「エコマネー」をもらいます。そして、そのエコマネーでしか買えない駄菓子屋を設置し、そのエコマネーを回収しています。

ご承知のように、エコマネーは住民同士のつながりを深めながら助け合いに根ざした地域自立をめざす地域の新しい試みで、地域を元気にする道具の一つといわれており、全国でも様々な取り組みが実施されています。このエコマネーをうまく活用すれば、子どもたちの自立心や社会参加意識を作り出すことができます。特に、保護者からお金をもらうのではなく、自分で働いてエコマネーを稼ぎ、それで自分の好きなものを買うという行為には大切な教育的な要素がたくさん含まれていると思います。



教育支援協会が使用しているエコマネー

地域におけるだがしや楽校の活動は臨時のものになることが多いのですが、アフタースクールではそれを日常の中で行おうとするものです。アフタースクールでは自分のことは自分でやることを原則にしていますので、アフタースクール教室内の清掃活動や施設の維持管理にも子どもたちが参加するように指導し、その「ごほうび」として「エコマネー」を与え、そして、そのエコマネーでしか買えない「駄菓子屋」を施設内に開設して、それを子どもたちの「おやつ」にするようにします。

教育支援協会のエコマネーの単位は「カバゴン」となっており、1カバゴンで10円～20円の単位の駄菓子と交換しています。だいたいのエコマネーの流通レートは以下のようにしています。

- トイレ掃除・・・3カバゴン    ○ 廊下の拭き掃除・・・2カバゴン
- 花への水やり・・・1カバゴン    ○ 窓拭き・・・・・・・・・・1カバゴン

できれば保護者にも家庭でこのエコマネーを活用してもらい、家の手伝いやしつけに使ってもらえるようにしていきます。これまでの取り組みの結果、多くの保護者から積極的に家の手伝いとするようになったなどの成果が上がっています。

#### (ウ) アフタースクールでの活動についての考え方

アフタースクールでは以下のような考え方に基づいて、活動を作り出しています。

#### ◆ 自由遊び指導

現在、多くの教育研究を進めている機関から、子どもたちが遊びを知らない、遊べない子どもが増えているという指摘があります。昔は遊びの伝承は子どもたち同士で自然に行ってきたものですが、今では、遊びの紹介、きっかけを作るプレイリーダー的なスタッフの役割も必要となってきています。地域の方の伝承遊びの指導は、地域に開かれた学校づくりにもなりますし、子どもと知り合いになっていただくことは、地域での子どもの見守りにもつながります。核家族化の進む中、子どもたちは一対一で大人とじっくりと相手をしてもらう機会が少なくなっています。囲碁・将棋などの相手をしてもらう体験も子どもにとっては貴重な体験になるはずですが。

また、中学生や高校生のプレイリーダーボランティアの活躍も期待されます。これは、中学生や高校生のボランティア受け入れ場所になるでしょうし、居場所が必要な学生にとっても自信回復につながる活動になるかもしれません。ただし、ボランティアに来る子どもたちへのケアや大人の適切な指導、見守りも重要であり、スタッフの理解ある受け入れが必要です。

## ◆ 集団遊びゲームプログラム

コミュニケーション能力の低下などから集団遊びができない子どもも増えています。自由遊びの中では、仲間に入れられない子どもでも、指導者がついていてある一定のルールの下で遊ぶことはできます。集団ゲームの体験は、社会ルールを覚えるという意味でとても大事です。また、ゲームで右脳を活性化させるという効果もあります。

## ◆ スポーツプログラム

子どもたちの年々の体力や運動能力の低下も問題となっています。体育の時間内では十分な練習時間がとれない鉄棒・縄跳びなどもちょっとした指導や見守りがあると、子どもたちは自ら練習に励み、技術を習得していきます。また、自分の運動能力に苦手意識を持っている子も評価を離れた場所での運動体験は、安心して遊びながら能力を伸ばすことができるという利点もあります。もちろん、特定のスポーツの指導も可能でしょうが、スポーツクラブとの違いは、勝敗や技術の習得よりも、誰もが楽しく参加できるという点に重きが置かれるべきで、そうした視点からプログラム化をはかります。

## ◆ 科学実験プログラム

理科の実験などは、学校での授業時間内で主体的に関わるころまでは限界があります。それは放課後の枠内で補完できるものです。子どもたちは自分で納得するまで関わるのが好きですし、子どもたちの好奇心を延ばすために、科学に関係する実験活動はとても重要なことです。ただし、理科実験などは専門的知識を持つ指導者の下で行われることで安全に行うことができ、単純な遊びではなくその実験結果に対しての知識の提供もできますので、専門家がカリキュラムなどを作成し、その指導のもとで指導者を養成していきます。

## ◆ 英語活動プログラム

小学校への英語教育の導入については様々な論議がなされておりますが、子どもたちの発達段階に応じた外国語の学習は、単なる英語学力の獲得だけではないものを子どもに与えることができます。自己表現が苦手な子どもたちでも、「英語の時間」では、手振り身振りを入れることができるようになりますし、積極的にコミュニケーションをとろうとする態度を養うことができることができるという研究報告が多くあります。外国語の習得はその言語の習得だけではなく、その文化の習得にもつながります。小学1年生から駅前の英語塾に通わせる親が多い現状を踏まえれば、アフタースクールで良質の英語活動プログラムを提供することは重要なことだと考えます。

## ◆ 素読暗唱活動プログラム

子どもの本離れが心配されていますが、子どもたちのボキャブラリーの少なさが読書を難しいものにしてしまうと**言**われます。子どもの話し相手が限られていることや、家庭での親との会話が中心だと、どうしてもきちんとした日本語を話さなくても通じるため、知っている単語の量が極端に少なくなってきたと思われる。意味が分からずとも選ばれた教材を暗唱することで、子どもたちは会話で使っていない日本語にも親しみを持つことができ、読書に興味を持ったときに、相応のレベルの本を読む力がつくようになると考えます。また、姿勢を正しくして大きな声を出すことも、この活動の目標で、子どもたちの言語能力の基礎を作り上げる活動としてプログラムを作っていきます。

## ◆ ものづくり活動プログラム

現代の子どもたちの生活においては「ものを作る」という局面が極端に少なくなっています。これは消費文化の過度な進展などが背景にあると考えられますが、子どもたちが自分でものを作る体験をするというのはとても大切なことです。工作活動、芸術活動だけでなく、大工体験、竹細工、お料理教室、編み物など、昔なら親から子へと自然に伝えることができた生活に密着したもののづくりのプログラムも企画していきます。

## (エ) 指導者はどうするのか

放課後の子どもの生活で一番重要なのは、それが学校生活の延長になってはならないということです。学校は将来に向けた育成の場所として価値がありますが、放課後は子どもが子どもらしく存在できる時間・場所であることが最優先と考えます。

アフタースクールでは斜めの関係で育つ社会力の養成が目的ですので、大人と子どもが上下関係にならないような注意が必要です。上下関係と斜めの関係の違いは難しい問題ですが、上下関係にあるということは、上の人間が下の人間よりも力も正義も握っているということです。その人の意向に背くと関係を断ち切られるのが上下関係であり、上の者の言うことに服従しなければならないというような関係と言えます。しかし、斜めというのは、年長者としてのこちらの考え、価値観は提示しても良いけれど、絶対服従は必要がないという関係だと思われまます。なかには言うことを聞かない子どももいますが、その子たちを排除するのではなく、「言うことを聞かない子ども」として、この場所に居場所を残しておくような寛容さが必要です。

そのためには、子どもをまず理解することが必要です。何かを理解するということは、先入観を捨てて、ひたすら観察することが重要で、そのためには時には忍耐力が必要になってくる場面もあります。まずは、「～でなければならない」「～であるはずだ」という先入観を排除するところから、子ども一人ひとりの理解が始まります。

放課後という自由な時間になって、やっと子どもたちは親や先生に見せない顔を見せることが出来ます。その自由を保障することが大事です。ですから、アフタースクールではその子がありのままのその子であることを許容できる時間と空間を作ることが大切です。手におえないような子どもも出てくると思いますが、一人ではなく、みんなで育てることも放課後の特徴ですので、その子の問題を共有しつつ、その子の自然な成長を見守れるような大人たちの連携も十分に育てていくことが重要です。

こうした考え方から、学校での指導者とアフタースクールという地域での指導者には明確な指導者の像の違いが存在することを理解して、指導者を育成していく必要があります。これらは子ども支援に関わる大人たちの人間としての技量が問われる問題ですが、私たち自身が子どもとともに育っていかなければならないという視点を持つことがもっとも大切なことだと思います。その意味において、市民がアフタースクールにかかわるということは市民の生涯学習そのものなのです。

教育支援協会では文部科学省の地域ボランティア育成事業を委託され、「教育ボランティア育成事業」として運営をすすめています。教育ボランティア育成事業は生涯学習事業として市民が子どもたちの活動の支援に「気軽に参加できる」ということを基本のコンセプトとしています。そして、この事業で生み出された教育ボランティアの方々がアフタースクールを支えてくれています。

「資格もないボランティアの人たちで本当に子どもたちへの責任を持った指導ができるのだろうか」という保護者の声もあります。それは教育というと保護者の多くは学校教育をイメージするからです。しかし、専門性ということからすれば、子どもたちとともに学ぶという生涯学習の基本からして、下手な専門性がないほうが子どもたちにはよい影響を与えます。このことは放課後の活動という観点からしてまったく問題がないと考えます。

ただし、ボランティア登録者からは、「ボランティアといっても始めた限りは責任が発生する」「仕事の関係でなかなか定期的に時間がとれない」という悩みが出されています。定期的な子どもたちの活動に合わせて、時間をあけることが可能なボランティアが多く集まるのかという問題です。そのため、協会ではボランティア活動を「有償の責任ある活動」と「無償の気軽に参加できる活動」という2つの活動スタイルに区別しています。こうすることで、子どもたちの課題に関心があっても、「時間がない」ためにボランティア活動に参加できていない主婦や学生の参加を容易にします。そうして、その人たちをボランティアリーダーとして、アフタースクールの活動を作っていくことにしました。

今後ともこういった市民がボランティアとして参加する教育活動を地域にひろげ、成熟した市民社会をめざした市民参加型の教育体制を作り上げるためにも、アフタースクールはそうした市民の活動の場として活動を進めていきたいと思っています。

#### (オ) 基本年間予定のあり方

アフタースクールは学校と違って、一年間の活動計画を基本とします。学校では「学年」を積み上げて、小学校では6年、中学校では3年を基本として、指導計画を組みます。カリキュラムも下から上へと積み上げていくことが基本です。その上で、一年間の指導計画が決められていきます。

しかし、アフタースクールでは「積み上げる」という考え方はとりません。子どもたちはアフタースクールの活動に自由に参加し、放課後の時間を過ごします。気が向かなければ学習プログラムに参加しないこともあって当然です。これは学校では許されませんが、アフタースクールでは認められています。アフタースクールには「不登校」は存在しないのです。

そのため、アフタースクールの学習プログラムはできる限り積み上げ方ではなく、一つ一つ独立したプログラムになるように工夫しています。もちろん、前にやったことを生かすようにしないと学習効果は低下しますから、一ヶ月単位でのまとまりは作ってありますが、アフタースクールの活動では学習効果以上に子どもたちの主体的参加を価値あるものだと考えています。

「同じことを毎年繰り返すと子どもたちはあきてくるのでは」という指摘もあります。しかし、面白いことなら、子どもたちはあきません。「何でもこんなにおなじことを」ということを子どもたちは平気でやっています。それは面白いからです。大人は「先へ進むこと」を価値あることと思いがちですが、それは学校教育を基本にしているからです。学びには「先へ進むこと」ともう一つ「深いこと」があります。アフタースクールの学習では「深いこと」をどうにか実現できないかと思っています。

それが実現できていなければ、そして、子どもたちが面白くなければ、その学習プログラムから別のプログラムへ変わっていきます。それでいいのではないのでしょうか。もちろん、子どもたちがあきないように、プログラムは工夫されないとはいけませんし、指導者がそれを工夫することは当然のことだと思います。

通常の時期には施設内での活動を基本としますが、土曜日などには通常の学習プログラムとは違った特別プログラムを企画します。特別プログラムは土曜日などでないと指導にかかわれないボランティアの方々の協力を得て行われるもので、地域や施設の状況に応じて、アフタースクールのコーディネーターによって企画立案されます。

夏と冬の長期休暇では、せっかくの機会ですから、できる限り多くの自然体験活動を企画します。教育支援協会では設立以来長年にわたってネイチャーキッズという自然体験活動を運営していますが、これにかかわる指導者は自然体験推進協議会（略称／CONE）の資格を取った指導者で、多くの保護者からは「安心して自然体験活動を任せられる」との声が寄せられています。

## (カ) その他の活動の指導方針

### ◆ 基本的な指導のあり方

あるアフタースクールでの出来事からご紹介します。そこには子どもたちの学習活動を支援するために3人のボランティア指導者がいて、ある時、子どもの指導のために問題を精選して指導することになったのです。

そのとき、Aというボランティアの方は「偶数番号の問題だけやらせる」という指導をしたそうです。これはよくやることなのですが、量を減らすことは精選の一方法ではあっても、指導法としては非常にレベルの低い方法です。

Bというボランティアの方はある問題集の各問題に学習目標が明示してあることに注目して、その子どもができない問題を見て、この次の単元との関係を考えて問題を選んだというのです。これは理に適った方法で、とても大切な指導法です。そして、こういった指導ができるボランティアの方はかなり学習指導になれている方です。

最後のCというボランティアの方は「生徒と相談して決めた」ということでした。このボランティアの方は「自分が慣れていないから」ということで、そうしたらいいのですが、実はこれが大切な教育指導の原則にあった指導法で、教師が勝手に決めるより効果的な指導法なのです。もちろん、子どもにおもねるのではなく、うまくやる気に誘うということを前提にしないと「放任」になってしまいますから難しい方法ですが、放課後の学習活動ではCさんの手法は非常に大切なことなので、このような子どもとの関係から子どもたちの学習意欲は生まれるものだと思います。

アフタースクールの学習活動はこうした関係を作り出すことができるように工夫したいと思っています。

### ◆ 個別対応の指導

アフタースクールの学習プログラムは子どもたちが自ら学ぶということを基本コンセプトに構成します。そして、指導者の役割は「教える」ことから「ともに学ぶ」ことに重点がおかれます。つまり個別対応が最も重要になるということです。

ここで注意したいのが、多くの場合「個別対応」ということに対する大いなる誤解があるということです。それは先生1人に子ども1人の指導の形態でやっていたら個別対応だという考え方が根強くあるということです。形態として「個別」に学導することが個別に対応した指導ではありません。もし形態上「個別」に指導していても、個々の子どもの状況を見ずに、標準的なカリキュラムに基づいて指導しているとすれば、それは「1対1の一斉指導」です。

それに対して、子どもの状況を個々にとらえて、それに対応して指導を行っているのであれば、多くの子どもを集団で指導していても、その指導者は「個別対応」をしていると言えます。ですから、形態としての個別対応を考えるのではなく、「個々の状況に合わせた個別対応」を実践することが大切です。多くの指導者やボランティアが指導に当たっていれば個別対応ができているわけではありません。このことを保護者の方々にまず理解していただきたいのです。

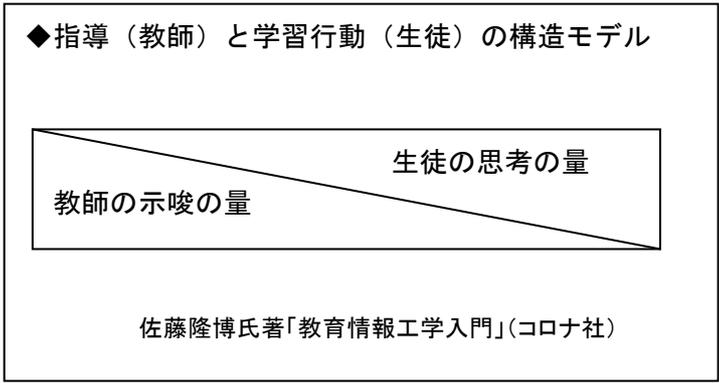
「子ども個々の状況に合わせた個別対応」で、最も大切なのが子ども一人一人の学習状況の診断と学習ペースの設定です。どのような学習プログラムでも、何に子どもが興味を持っていて、何ならできて、何ができないのかを考えて、子どもがやりたいことを集中してやらせ、できるだけ子ども同士の競争や共同作業の場面を多く作るようにします。大人が手を出せば出すほど子どもたちは大人に頼ろうとしますので、個別対応しているつもりが、子どもの自立力を失わせていることもあるということに気をつけて指導に当たります。

◆ 「自ら学び自ら課題を解決する」の原則

アフタースクールの学習プログラムの目的は「自ら学び自ら課題を解決する」力を子どもたちにつけることです。そのために指導者には以下のことを理解してもらうように研修を行っています。

右の図は「指導（教師）と学習行動（生徒）の構造モデル」とよばれるものです。

ある単元を教師が指導する場合、最初は左端のように教師が非常に「明示的に」生徒に指示を与えることが多くあります。そうすると生徒の反応は極めて反射的な反応を示します。この反応で生徒の「思考量」が少ないことはおわかりいただけるとと思います。生徒が解いた問題に○や×をつけて返してやるという指導はこういった指導の典型です。



それが単元の指導の進度に連れて、段々と右側へと移っていきます。うまい指導者は意識して教師の指示をやや暗示的にしてきます。それに連れて生徒の反応は意識的になり、思索的になっていきます。

一般に左側の指導を「講義」といい、右側の指導を「演習」ということがあります。演習というのは、講義を受けるのに比べると生徒の自律的な学習で、教師は支援の側にまわり、その2つの指導の関係がうまく機能することで、生徒が自分でやるようになり、学力が向上します。

これが教育活動の基本原則です。これを指導法という視点からこれをとらえなおすと、左側の指導を「教え込み型」、右側を「考えさせる型」の指導と見ることができます。子どもたちが主体的に学習に取り組む時、最も学習効果が上がるのですから、「学んで伸びる」という右側の指導が出来ればいいわけで、「自ら学び自ら課題を解決する」指導とはこの図の左側から右側に持っていく指導のことをいいます。

アフタースクールの学習プログラムではこういった指導を実現するため、さまざまな工夫をします。「原則はそうだろうけどなかなか難しいな」と思われるかも知れませんが、難しいけれども可能なのです。そして、それこそが「考える力をつける」教育なのです。「学んで伸びる」という学習活動では、自分で考えたり、友達と相談したり、自分の考えを言ったりして、「表現力・思考力の育成」を行っているわけです。そして、そういう学習活動を子どもたちにしてもらいたい、また、指導者がそういう指導を行うためにアフタースクールの学習プログラムは作られます。

◆横浜市放課後児童育成事業比較表（平成20年度）

事業名	放課後キッズクラブ事業	はまっ子ふれあいスクール事業	放課後児童健全育成事業 (放課後児童クラブ)
実施方式	補助	委託（充実型は補助方式）	補助
目的	小学校施設を活用し、すべての児童を視野に入れた安全で快適な放課後の居場所づくりを実施する。 17:00以降は主として留守家庭児童を対象としたプログラムで実施する。	小学校施設を利用して「遊び場」を確保し、遊びを通じた異年齢児童の交流を促進することによって、子どもたちの創造性や自主性、社会性を養い、児童の健全育成を図る。	地域の理解と協力のもと、保護者の就労等の事情により、留守家庭となる児童の保護及び遊びをとおしての「健全な育成」を行う。
開始時期	平成16年度	平成5年度	昭和38年度
運営主体	原則として公募により選定した運営法人に補助。	学校・地域の理解と協力によって組織される運営委員会に委託する。（構成：PTA代表、学校長、地域の選任者、チーフパートナー、その他運営委員会が必要と認めた者） 【充実型】 運営委員会または公募により選定した運営法人に補助。	地域の理解と協力に基づいて組織される放課後児童クラブを運営する運営委員会（構成：自治会・町内会の代表者、民生児童委員、青少年指導員、小学校の代表者、事業の対象者の保護者、その他児童の健全育成に理解と協力を有する者）または法人に補助する。
実施か所数	64か所（年度当初 48か所）	301か所（充実型 28か所） （キッズスクエア市立小学校298、特別支援学校2、市特別支援学校1）	179か所
実施場所	学校施設（教室改修） ※「元気に遊べるスペース」と「静かに過ごせるスペース」の2つの活動場所を確保	学校施設	民間138、町内会館16、保育園・幼稚園11、専用施設16、学校1
対象児童	原則として、当該実施校に通学する1年生～6年生で参加を希望する児童。	原則として、当該実施校に通学する1年生～6年生で参加を希望する児童。 （特別支援学校・市特別支援学校は、中・小学区まで）	横浜市内に在住し、かつ、小学校に就学している第1学年から第3学年までの留守家庭児童（障害児、特別な配慮を要する場合は6年生まで）
開設時間（基本パターン）	平日：放課後～19:00 （17:00以降は留守家庭児童等）  土、長期休業中：8:30～19:00 （17:00以降は留守家庭児童等）	平日：放課後～18:00【充実型19:00】  土、長期休業中：9:00～18:00 【充実型 8:30又は9:00～19:00】	平日：1日につき5時間以上、18:00まで ※クラブによって時間延長  土、長期休業中：9:00～18:00
利用料	参加料 17:00まで 無料 17:00以降 5,000円/月 一時参加：800円/回 （市立校非課税世帯毎月2,500円） 運営委員会制度負担金 500円/年 おやつ代等 実費	参加料 無料 運営委員会制度負担金 500円/年 おやつ代等 実費  【充実型参加料】 17:00まで 無料 17:00以降 5,000円/月 一時参加：800円/回 （市立校非課税世帯毎月2,500円）	平均保育料 15,520円/月（平成20年度） （市立校非課税世帯に減免した場合 月2,500円加算補助）
運営体制 指導員等	○主任指導員（常勤）1名 ○指導員（常勤）1名 ○補助指導員（時給） （ローテーション勤務）必要数 ※障害児が参加する場合や参加児童数等の状況に応じて、補助指導員を増員	○チーフパートナー（常勤）1名 ○アシスタントパートナー（時給） （ローテーション勤務）必要数 ※障害児が参加する場合や参加児童数等の状況に応じて、アシスタントパートナーを増員	・小規模クラブ（11人以上19人以下） ○指導員（常勤）1名 ○補助指導員（時給）1名 ・標準クラブ（20人以上35人以下） ○指導員（常勤）2名 ○補助指導員（時給）1名 ・大規模クラブ（36人以上） ○指導員（常勤）2名 ○補助指導員（時給）2名 ※障害児加算、長時間加算あり
参加児童数	登録児童数 13,100人 登録率 49.7% （48か所 平成20年4月）	登録児童数 72,337人 登録率 43.7% （300か所 平成20年4月）	登録児童数 8,680人 （179か所 平成20年4月）
平成20年度予算	予算額	1,038,196千円	1,141,608千円
	予算か所数	64か所（年度当初 48か所）	177か所
	1か所あたり基本予算額	10,575千円 ※他に加算あり （過年ベース）	6,422千円 ※他に加算あり

## 「放課後子どもプラン」平成19年度実施意向調査

都道府県		都道府県	小学校数	2006年	実施予定	増減	
			(2005年)	学童保育数			
都道府県	1	北海道	北海道	1,143	500	521	21
	2	東北	青森県	347	198	211	13
	3		岩手県	447	198	233	35
	4		宮城県	343	174	183	9
	5		秋田県	246	150	155	5
	6		山形県	361	150	173	23
	7		福島県	426	220	236	16
	8		関東	茨城県	580	457	490
	9	栃木県		367	272	295	23
	10	群馬県		349	281	297	16
	11	埼玉県		700	627	655	28
	12	千葉県		692	463	496	33
	13	東京都		1,389	1,422	1,437	15
	14	神奈川県		330	272	357	85
	15	甲信越 東海	新潟県	462	226	250	24
	16		富山県	157	95	103	8
	17		石川県	188	136	139	3
	18		福井県	220	159	187	28
	19		山梨県	219	176	183	7
	20		長野県	354	287	288	1
	21		岐阜県	345	221	250	29
	22		静岡県	351	250	274	24
	23		愛知県	548	462	488	26
	24	三重県	441	189	206	17	
	25	近畿	滋賀県	236	179	195	16
	26		京都府	266	210	217	7
	27		大阪府	555	556	521	-35
	28		兵庫県	605	428	445	17
	29		奈良県	193	141	146	5
	30	和歌山県	257	61	72	11	
	31	中国	鳥取県	175	109	120	11
	32		島根県	270	151	149	-2
	33		岡山県	294	153	155	2
	34		広島県	227	218	229	11
	35		山口県	308	226	249	23
	36	四国	徳島県	276	106	117	11
	37		香川県	151	101	119	18
	38		愛媛県	303	114	119	5
	39		高知県	273	63	68	5
	40	九州 沖縄	福岡県	506	390	394	4
	41		佐賀県	194	154	165	11
	42		長崎県	391	138	165	27
	43		熊本県	390	202	223	21
	44		大分県	308	140	147	7
	45		宮崎県	236	138	159	21
	46		鹿児島県	529	191	190	-1
	47	沖縄県	284	208	212	4	
		合計	18,232	11,962	12,683	721	

都道府県分	合計	18,232	11,962	12,683	721
政令市分	合計	2,754	2,143	2,353	210
中核市分	合計	2,070	1,753	1,795	42
	合計	23,056	15,858	16,831	973

## 「放課後子どもプラン」平成19年度実施意向調査

政令市	都道府県	市	小学校数	学童保育数	実施予定	増減
	1	北海道	札幌市	209	195	204
2	宮城県	仙台市	123	115	115	0
3	埼玉県	さいたま市	100	129	117	-12
4	千葉県	千葉市	120	100	131	31
5	神奈川県	横浜市	349	174	207	33
6	神奈川県	川崎市	114	15	125	110
7	新潟県	新潟市	114	85	85	0
8	静岡県	静岡市	86	60	67	7
9	静岡県	浜松市	111	79	78	-1
10	愛知県	名古屋市	260	192	209	17
11	京都府	京都市	183	131	135	4
12	大阪府	大阪市	298	190	191	1
13	大阪府	堺市	101	92	92	0
14	兵庫県	神戸市	169	173	179	6
15	広島県	広島市	140	143	145	2
16	福岡県	北九州市	133	126	127	1
17	福岡県	福岡市	144	144	146	2
		合計	2,754	2,143	2,353	210

中核市	都道府県	市	小学校数	学童保育数	実施予定	増減
	1	北海道	函館市	50	29	32
2	北海道	旭川市	56	40	40	0
3	青森県	青森市	54	39	33	-6
4	秋田県	秋田市	48	24	26	2
5	福島県	郡山市	58	25	29	4
6	福島県	いわき市	74	33	36	3
7	栃木県	宇都宮市	59	50	57	7
8	埼玉県	川越市	33	33	33	0
9	千葉県	船橋市	55	55	55	0
10	神奈川県	横須賀市	48	36	43	7
11	神奈川県	相模原市	66	70	62	-8
12	富山県	富山市	67	67	69	2
13	石川県	金沢市	60	70	72	2
14	長野県	長野市	56	61	62	1
15	岐阜県	岐阜市	49	47	48	1
16	愛知県	豊橋市	52	45	48	3
17	愛知県	岡崎市	50	31	32	1
18	愛知県	豊田市	79	47	50	3
19	大阪府	高槻市	42	42	44	2
20	大阪府	東大阪市	54	55	56	1
21	兵庫県	姫路市	71	62	64	2
22	奈良県	奈良市	48	38	42	4
23	和歌山県	和歌山市	59	54	55	1
24	岡山県	岡山市	88	78	79	1
25	岡山県	倉敷市	63	59	61	2
26	広島県	福山市	78	72	76	4
27	山口県	下関市	54	63	63	0
28	香川県	高松市	55	51	44	-7
29	愛媛県	松山市	61	43	45	2
30	高知県	高知市	41	46	46	0
31	長崎県	長崎市	75	55	55	0
32	熊本県	熊本市	80	72	72	0
33	大分県	大分市	61	50	51	1
34	宮崎県	宮崎市	46	44	45	1
35	鹿児島県	鹿児島市	80	67	70	3
		合計	2,070	1,753	1,795	42

文部科学省・厚生労働省合同調査。平成18年12月28日現在

No.	都道府県	小学校区数 (2006年)	放課後子ども教室実施 予定箇所数	実施予定率	放課後児童 クラブ実施 予定箇所数	実施予定率	
1	北海道	北海道	1,052	113	10.7%	521	49.5%
2	東北	青森県	324	78	24.1%	211	65.1%
3		岩手県	435	148	34.0%	233	53.6%
4		宮城県	334	27	8.1%	183	54.8%
5		秋田県	241	100	41.5%	155	64.3%
6		山形県	351	100	28.5%	173	49.3%
7		福島県	412	117	28.4%	236	57.3%
8		関東	茨城県	577	76	13.2%	490
9	栃木県		360	48	13.3%	295	81.9%
10	群馬県		346	85	24.6%	297	85.8%
11	埼玉県		693	184	26.6%	655	94.5%
12	千葉県		679	74	10.9%	496	73.0%
13	東京都		1,329	429	32.3%	1437	108.1%
14	神奈川県		294	31	10.5%	357	121.4%
15	甲信越 東海		新潟県	457	54	11.8%	250
16		富山県	143	116	81.1%	103	72.0%
17		石川県	177	32	18.1%	139	78.5%
18		福井県	213	167	78.4%	187	87.8%
19		山梨県	216	57	26.4%	183	84.7%
20		長野県	341	58	17.0%	288	84.5%
21		岐阜県	343	37	10.8%	250	72.9%
22		静岡県	340	36	10.6%	274	80.6%
23		愛知県	544	111	20.4%	488	89.7%
24		三重県	437	38	8.7%	206	47.1%
25	近畿	滋賀県	235	40	17.0%	195	83.0%
26		京都府	253	85	33.6%	217	85.8%
27		大阪府	536	363	67.7%	521	97.2%
28		兵庫県	582	246	42.3%	445	76.5%
29		奈良県	177	35	19.8%	146	82.5%
30		和歌山県	252	79	31.3%	72	28.6%
31	中国	鳥取県	168	26	15.5%	120	71.4%
32		島根県	262	109	41.6%	149	56.9%
33		岡山県	282	82	29.1%	155	55.0%
34		広島県	377	80	21.2%	229	60.7%
35		山口県	297	108	36.4%	249	83.8%
36	四国	徳島県	271	45	16.6%	117	43.2%
37		香川県	142	15	10.6%	119	83.8%
38		愛媛県	301	38	12.6%	119	39.5%
39		高知県	267	40	15.0%	68	25.5%
40	九州 沖縄	福岡県	493	102	20.7%	394	79.9%
41		佐賀県	193	93	48.2%	165	85.5%
42		長崎県	329	114	34.7%	165	50.2%
43		熊本県	378	36	9.5%	223	59.0%
44		大分県	299	83	27.8%	147	49.2%
45		宮崎県	231	30	13.0%	159	68.8%
46		鹿児島県	522	40	7.7%	190	36.4%
47		沖縄県	280	170	60.7%	212	75.7%
都道府県計		合計	17,765	4,375	24.6%	12683	71.4%

注1：小学校区については、学校基本調査2006年5月1日速報値を使用

注2：実施率は、小学校区数に対する実施予定箇所数の割合

No.	都道府県	指定都市・中核市	小学校区数 (2006年)	放課後子ども教室実施 予定箇所数		放課後児童 クラブ実施 予定箇所数	
					実施予定率		実施予定率
1	北海道	札幌市	209	0	0.0%	204	97.6%
2	宮城県	仙台市	126	0	0.0%	115	91.3%
3	埼玉県	さいたま市	121	120	99.2%	117	96.7%
4	千葉県	千葉市	100	13	13.0%	131	131.0%
5	神奈川県	横浜市	349	349	100.0%	207	59.3%
6	神奈川県	川崎市	114	0	0.0%	125	109.6%
7	新潟県	新潟市	115	25	21.7%	85	73.9%
8	静岡県	静岡市	86	0	0.0%	67	77.9%
9	静岡県	浜松市	114	5	4.4%	78	68.4%
10	愛知県	名古屋市	260	242	93.1%	209	80.4%
11	京都府	京都市	186	179	96.2%	135	72.6%
12	大阪府	大阪市	303	297	98.0%	191	63.0%
13	大阪府	堺市	95	41	43.2%	92	96.8%
14	兵庫県	神戸市	169	10	5.9%	179	105.9%
15	広島県	広島市	140	0	0.0%	145	103.6%
16	福岡県	北九州市	133	10	7.5%	127	95.5%
17	福岡県	福岡市	145	0	0.0%	146	100.7%
指定都市合計			2,765	1,291	46.7%	2,353	85.1%
1	北海道	函館市	48	6	12.5%	32	66.7%
2	北海道	旭川市	56	3	5.4%	40	71.4%
3	青森県	青森市	54	18	33.3%	33	61.1%
4	秋田県	秋田市	48	38	79.2%	26	54.2%
5	福島県	郡山市	62	1	1.6%	29	46.8%
6	福島県	いわき市	77	7	9.1%	36	46.8%
7	栃木県	宇都宮市	59	5	8.5%	57	96.6%
8	埼玉県	川越市	33	0	0.0%	33	100.0%
9	千葉県	船橋市	55	0	0.0%	55	100.0%
10	神奈川県	横須賀市	48	7	14.6%	43	89.6%
11	神奈川県	相模原市	65	0	0.0%	62	95.4%
12	富山県	富山市	67	47	70.1%	69	103.0%
13	石川県	金沢市	59	0	0.0%	72	122.0%
14	長野県	長野市	56	8	14.3%	62	110.7%
15	岐阜県	岐阜市	49	18	36.7%	48	98.0%
16	愛知県	豊橋市	52	6	11.5%	48	92.3%
17	愛知県	岡崎市	50	0	0.0%	32	64.0%
18	愛知県	豊田市	76	0	0.0%	50	65.8%
19	大阪府	高槻市	41	2	4.9%	44	107.3%
20	大阪府	東大阪市	54	60	111.1%	56	103.7%
21	兵庫県	姫路市	71	0	0.0%	64	90.1%
22	奈良県	奈良市	48	5	10.4%	42	87.5%
23	和歌山県	和歌山市	56	17	30.4%	55	98.2%
24	岡山県	岡山市	88	46	52.3%	79	89.8%
25	岡山県	倉敷市	63	0	0.0%	61	96.8%
26	広島県	福山市	80	50	62.5%	76	95.0%
27	山口県	下関市	55	25	45.5%	63	114.5%
28	香川県	高松市	57	25	43.9%	44	77.2%
29	愛媛県	松山市	62	13	21.0%	45	72.6%
30	高知県	高知市	41	8	19.5%	46	112.2%
31	長崎県	長崎市	77	27	35.1%	55	71.4%
32	熊本県	熊本市	81	0	0.0%	72	88.9%
33	大分県	大分市	62	0	0.0%	51	82.3%
34	宮崎県	宮崎市	47	11	23.4%	45	95.7%
35	鹿児島県	鹿児島市	80	0	0.0%	70	87.5%
中核市合計			2,077	453	21.8%	1,795	86.4%
合計			22,607	6,119	27.1%	16,831	74.5%