

# 「放課後子どもプラン」の現状と課題

— 市区町村における実施状況調査の結果から —

A study of current status and issues of “After-school Child Plan”

— From the result of the enforcement situation investigation in city and district municipalities —

次世代教育学部教育経営学科

鈴木 瞬

SUZUKI, Shun

Department of Educational Administration

Faculty of Education for Future Generations

**キーワード**：放課後子どもプラン，放課後子ども総合プラン，事業間連携，運営委員会，  
コーディネーター

**Abstract** : In this study, greet the seventh year; extracted a question item related than “the enforcement form of the child plan and the investigation about the rule factor after school” which carried out in March, 2013 from December, 2012 to clarify the present conditions and the problem of the child plan, and analyzed it after school.

As a result, the following findings were obtained.

- 1) low implementation rate of after school child plan
- 2) Steering Committee as a forum for the exchange of information for business collaboration between
- 3) localization of facility staff

In addition, the following research questions were obtained.

- 1) collaboration with after school measures on the outside of the after school child plan
- 2) difference of “expertise” between staff
- 3) In the practice of after school child plan, municipalities - Factors that inhibit cooperation between the facility

**Keyword** : after-school child plan, after-school child comprehensive plan, cooperation between different business subjects, steering committee, coordinator

## I. 本研究の目的

### 1. 目的

「放課後子どもプラン」が2007年に策定されてから7年が経過しようとしている。「放課後子どもプラン」とは、地域社会の中で放課後等に子どもが安全で安心して健やかに育まれるよう、文部科学省が所管する放課後子ども教室と厚生労働省が所管する放課後児童健全育成事業とを一体化、あるいは連携して実施することを意図した「総合的な放課後対策事業」である。策定以前より、施策目的の異なる事業が一体化すること

によって保育機能が失われ、学童保育の実質的な廃止につながることを懸念されていたことに加えて（全国学童保育連絡協議会編2007）、策定後も、自治体による既存の施策との様々な mismatches が生じている等（森下・松浦2011）、多くの論者から課題が指摘されてきた。これらの背景には、①放課後対策の理念の不在、②担当行政組織間のボーダー、③放課後実践における機能の輻輳性等の要因が存在していると考えられる。

だが一方で、「一体化」ではなく「連携」であれば学童保育の機能が保たれた上で、両事業の活動がより豊かになる可能性を持っていると期待されている（松

本・中山2012)。2014年7月には、新たに「放課後子ども総合プラン」が策定され、2015年度までに移行することが示された。ここでは、従来の「一体化あるいは連携」の考え方に加え、「全ての児童の安全・安心な居場所を確保するため、同一の小学校内等で両事業を実施し、共働き家庭等の児童を含めた全ての児童が放課後子供教室の活動プログラムに参加できるもの」を「一体型」として、この「一体型」を平成31年度末までに1万か所以上で実施することを目指すという方針が示されており、「放課後子どもプラン」における連携実践はますます増加するものと考えられる。「放課後子ども総合プラン」においては、両事業間の連携に加えて、学校との連携や連絡調整も重要な位置づけとなっていることを鑑みると、「放課後子どもプラン」における両事業間の連携の現状と課題を明らかにする必要があるだろう。

だが、「放課後子どもプラン」における施策運用状況を対象とした先行研究は、2007年に文部科学省委託調査として実施された財団法人日本システム開発所によるもの（以下、「2007年度調査」とする）以降、事例分析によるものは見られるが、全国的な調査は実施されていない。そこで、本研究では策定から7年目を迎える「放課後子どもプラン」の現状と課題を明らかにするために、2012年に実施した市区町村行政担当者への放課後子どもプラン実施状況に関する質問紙調査の調査結果をもとに、いくつかの調査項目を抽出し、市区町村による「放課後子どもプラン」の施策運用状況を検討する。そして、本調査より得られた知見をふまえ、子どもの放課後対策研究における今後の研究課題を整理する。

## 2. 課題と方法

本研究は、日本子ども社会学会平成24年度共同研究プロジェクト奨励研究費の助成を受けて行った調査「自治体放課後ケア政策における放課後子どもプランの実施形態と規定要因に関する研究」の一部である。本稿では、郵送法によって行った質問紙調査より、市区町村の調査結果をもとに、課題にかかわる質問項目を抽出して、分析を行う。

調査期間 : 2012年12月～2013年3月

調査対象 : 特別区, 市町村 (人口数の上3位, 下3位を各県より抽出)<sup>1)</sup>

有効回収率 : 特別区13自治体 (56.5%)

市町村160自治体 (56.7%)

なお、本調査の質問紙作成にあたり、予備調査を行うとともに、上述の「2007年度調査」を参考にしている。そのため、分析の際、可能なものについては「2007年度調査」との比較を行い、そこから浮上する現状と課題を明確化する。

## II. 調査結果

### 1. 「放課後子どもプラン」の実施状況

本節では、まず「放課後子どもプラン」の実施状況について、それぞれの事業の実施の有無と所管について確認する。本調査に回答した自治体 (N=173)のうち、フェイスシートより、「放課後子どもプラン」を実施している自治体が42.8%であった。いまだ過半数には達していないが、半数近くの自治体で実施していることがわかる。また、図1は、「放課後子どもプラン」を実施しているかどうかとは別に、各自治体において実施している事業の類型を示したものである。図1のとおり、放課後子ども教室と放課後児童クラブの両事業を実施していることが確認できた自治体は56.1%であり、どちらかのみを実施している場合も合わせると、何らかの放課後対策を行っている自治体の割合は約90.0%であった。

これについて、「2007年度調査」では、両事業を実施している割合が38.5%、放課後子ども教室のみが6.2%、放課後児童クラブのみが33.9%、両事業とも未実施が20.9%であった (N=1031)。異なる調査であるため、単純な比較はできないが、両事業を実施している自治体や放課後子ども教室を実施している自治体が増え、放課後児童クラブのみを実施している自治体や未実施の自治体が減少していることから、放課後子ども教室を実施している自治体が増加している傾向が窺えるだろう。

このことは、放課後子ども教室と放課後児童クラブ、それぞれの実施状況からも確認できる。本調査では、放課後子ども教室を実施していると回答した自治体は69.4%、放課後児童クラブを実施していると

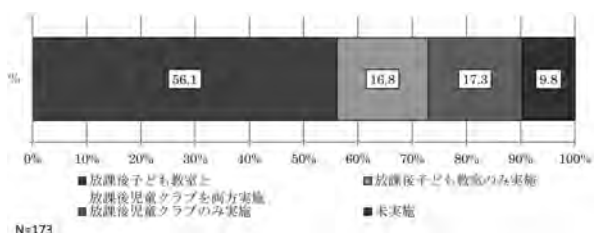


図1 実施事業の類型

回答した自治体は75.1%であり、両事業の実施状況については、あまり差がない結果であった。

以上のとおり、自治体においては、異なる2つの事業を、「放課後子どもプラン」として実施することは未だハードルがあるようだが、何らかの放課後対策を実施している割合は非常に高く、自治体における放課後対策の位置づけが定常化してきた傾向が窺える。だが、何らかの放課後対策を実施している自治体が多いという結果がわかる一方で、放課後子ども教室にしる、放課後児童クラブにしる、約30%の自治体ではいずれかを実施していない状況であり、約10%の自治体では両事業とも行っていないことが明らかである。では、放課後子ども教室と放課後児童クラブを実施していない自治体にはどのような理由があるのだろうか。

図2は、放課後子ども教室と放課後児童クラブのそれぞれの事業を実施していない理由について、最もあてはまるものを尋ねた結果である。「その他」を除き、回答率の高い3つの項目に着目すると、両事業とも共通して「利用する保護者のニーズがない」を選択した割合が最も高い（放課後子ども教室：20.5%、放課後児童クラブ：32.0%）。また、これに「指導員等の人材確保が困難」と「地域・家庭で子どもを預かる施策がある

他にある」の回答を合わせた3項目が両事業の上位を占めていることも確認できる。すなわち、自治体は、利用する保護者のニーズや自治体内の他の放課後対策との関係から、放課後子ども教室や放課後児童クラブの実施を検討していることが推察される。

そこで、自治体において実施している可能性の高い他の放課後対策として児童館事業と自治体独自の放課後対策事業の実施状況について確認した。調査回答を得た自治体のうち、児童館事業を実施している自治体は57.8%、実施していない自治体は39.3%であった。また、これらの事業以外に自治体独自で行っている放課後対策事業については、実施している自治体が13.9%、実施していない自治体は82.7%であった。

そこで、より実施率の高い児童館事業について、放課後子ども教室と放課後児童クラブの実施率とのクロス集計を行った（放課後子ども教室と児童館： $\chi^2=9.073$ ,  $df=1$ ,  $p<.01$ , 放課後児童クラブと児童館： $\chi^2=45.982$ ,  $df=1$ ,  $p<.001$ ）。表1のとおり、放課後子ども教室を実施している自治体では児童館事業を実施していると回答する割合が66.9%、放課後児童クラブを実施している自治体では、児童館事業を実施していると回答する割合が73.6%であり、放課後子ども教室を実施していない自治体では児童館事業を実施していないと回答する割合が58.0%、放課後児童クラブを実施していない自治体では、児童館事業を実施していないと回答する割合が87.2%であった。つまり、放課後子ども教室と放課後児童クラブの実施と児童館事業の実施は補完的な関係ではなく、両方実施しているか否かというように比例関係と捉えられる。したがって、図2において自治体が未実施理由として挙げている「他施策」とは児童館事業ではないと言えるだろう。

つぎに、「放課後子どもプラン」に関する所管について確認する。まず、「放課後子どもプラン」の所管は、教育委員会であると回答した割合が58.1%、福祉部局が14.9%、教育委員会と福祉部局が10.8%であった（無回答：16.2%）。また、図3と図4は、放課後子ども教室と放課後児童クラブの所管について整理したものである。放課後子ども教室の所管は、教育委員会であると回答した割合が91.7%、福祉部局が7.5%、教育委員会と福祉部局が0.8%であった。放課後児童クラブの所管は、教育委員会であると回答した割合が26.9%、福祉部局が67.7%、教育委員会と福祉部局が0.8%であった。以上のように、文部科学省所管の放課後子ども教室と厚生労働省所管の放課後児童クラブ

表1 放課後子ども教室と放課後児童クラブの実施×児童館事業の実施

		児童館事業実施状況	
		実施していない	実施している
放課後子ども教室実施状況	**	58.0%	42.0%
		33.1%	66.9%
放課後児童クラブ実施状況	***	87.2%	12.8%
		26.4%	73.6%

\*\*\*p<0.001 \*\*p<0.01

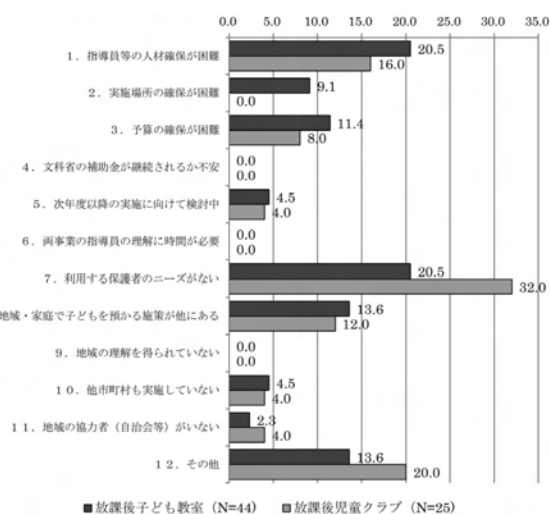


図2 放課後子ども教室と放課後児童クラブの未実施理由

は、市区町村においても、それに対応した所管である場合が最も多いことがわかる。

しかし、所管の分散の割合については、放課後子ども教室と放課後児童クラブで異なっていた。例えば、放課後子ども教室の所管が福祉部局である場合は7.5%、放課後児童クラブの所管が教育委員会である場合は26.9%であり、相対的に放課後児童クラブの方が、所管が分散していた。放課後児童クラブは、その前身のひとつである「留守家庭会」の取り組みが当時の文部省が補助金を出して市町村教育委員会が実施していた歴史がある。それゆえ、戦後間もなく学童保育に取り組んだ自治体等では、教育委員会が所管である可能性が考えられる。また、学童保育は、それ自体が輻輳的に教育や福祉の機能を内包していることは先行研究でも指摘されており（増山2012）、各自治体における機能的な位置づけは放課後子ども教室よりも多様になるものと考えられる。

## 2. 行政担当部局

つぎに、「放課後子どもプラン」に関する自治体担当行政の実態について確認する。「放課後子どもプラン」を実施している自治体（N=74）のうち、担当行政が一体化している自治体の割合は16.2%、一体化していない自治体の割合は73.0%であった。また、放課後子ども教室と放課後児童クラブの両方を実施している自治体（N=97）において、両事業の所管が同じであると回答した自治体の割合は26.8%、異なっ

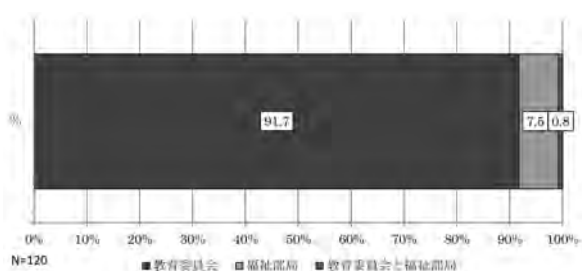


図3 放課後子ども教室の所管

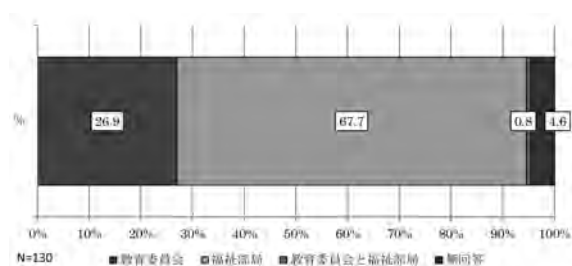


図4 放課後児童クラブの所管

いと回答した自治体の割合は72.2%であった。このように、「放課後子どもプラン」においては、幼保一元化に伴う行政担当部局の一元化や自治体行政における「子ども課」の新設・統合に見られるような「パッケージ化現象」は未だ進行していない。それゆえ、それぞれの事業を所管する担当部局間の連携が重要になってくると考える。

それでは、担当部局間の連携の実態はどのようなものだろうか。「放課後子どもプラン」を実施している自治体のうち、担当部局間の連携があると回答した自治体の割合は67.6%、連携がないと回答した自治体の割合は24.3%であった（無回答：8.1%）。この結果からは、比較的、担当部局間の連携は行われている傾向が読み取れる。では、その内容はどのようなものであろうか。

図5は、担当部局間の連携の内容について、複数回答で尋ねた結果である。担当部局間の連携内容として回答率が高いのは、「次年度の各事業内容についての情報交換（50.0%）」、「国・県主催の研修会への両事業関係者の派遣（38.0%）」、等であることが確認できる。また、担当部局間の連携上の問題点について最もあてはまるものを尋ねた質問では、「特になし（34.0%）」、「両事業の活動場所・内容の調整が困難（20.0%）」、「事業に携わる行政職員の不足（14.0%）」が相対的に高い回答率を占めていることも確認できる。一見すると、担当部局間での連携については問題点を感じることなく円滑に行われているようにもみえるが、内容や問題点として相対的に高い回答率を示していた項目を踏まえると、ここでの連携とは、各事業の担当部局間での情報交換や実践で生じた課題への対処などのように、狭い範囲での連携に限定される傾向も確認できる。

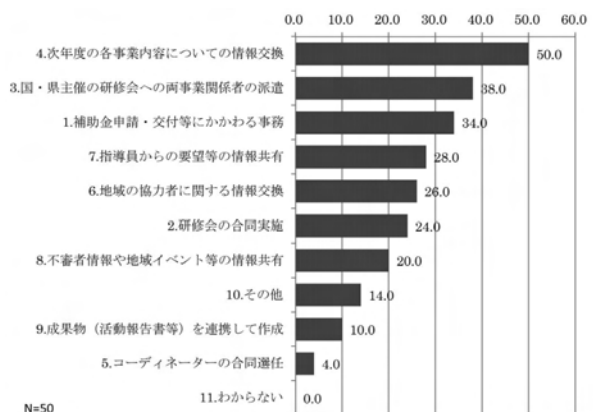


図5 担当部局間の連携内容

なお、「2007年度調査」における教育委員会と福祉部局間の連携内容について尋ねた質問では（N=810）、調査時期が事業実施当初であったため、「どちらかの事業しか実施していないので連携せず」を回答する自治体の割合が30.8%で最も高く、つづいて「次年度の各事業内容についての情報交換」が25.4%、「県・国主催の研修会への両事業関係者の派遣」が23.0%と相対的に高い回答率を示していた。また、連携上の問題点について尋ねた質問では（N=810）、「子ども教室と児童クラブの活動場所・内容の調整が困難」が46.5%、「担当課間の情報共有や連携がうまく測れない」が30.0%、「事業に携わる行政職員の不足」が29.5%で相対的に高い回答率を示していた。担当部局間の連携内容や問題点は、事業実施当初よりあまり変化がないことがわかる。

つぎに、「放課後子どもプラン」の担当部局においてどのような支援や取り組みがなされているのかを尋ねた結果について確認する。図6のとおり、「事故・怪我防止と対応（79.7%）」や「指導員との日常的な連絡・情報交換（75.7%）」、「指導員の資質向上のための研修（64.9%）」、「衛生管理・感染症対応（63.5%）」等の取り組みを実施していると回答した割合が60%以上と高かった。一方、「保護者との日常的な連絡・情報交換（25.7%）」や「保育所・幼稚園との情報交換（23.0%）」、「放課後子どもプランのガイドラインの策定（18.9%）」、「学校施設利用時の校長の『施設長』化（2.7%）」の取り組みを実施していると回答した割合は30%以下と低かった。以上のように、担当行政の支援や取り組みにおいて、危機管理対応等の短期的な取り組みは充実しているものの、長期的な放課後対策の充

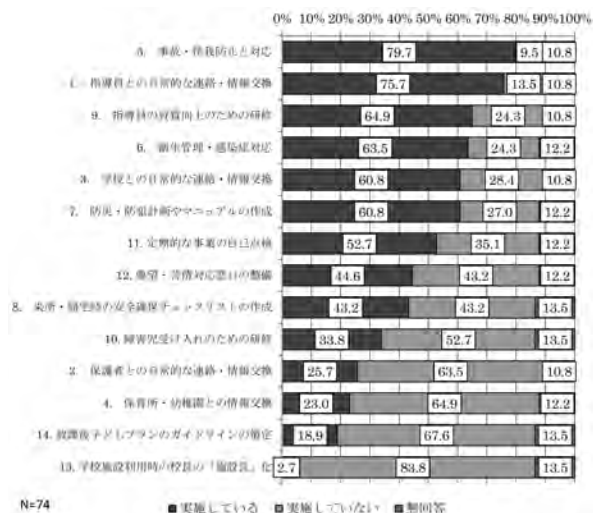


図6 担当部局による支援や取組<sup>2)</sup>

実を見据えたガイドライン等の策定についてはあまりなされていないことがわかる。また、学校や指導員等、施策関係者との連絡や情報交換は比較的なされているものの、施策を利用する保護者や関連他施設との連絡や情報交換についてはあまり行われていない傾向が確認できる。

### 3. 運営にかかわる委員会

「放課後子どもプラン」においては、原則として学習活動や地域交流等の活動機会の提供に関わる年次計画の作成や活動報告、評価等を行う「運営委員会」の設置が規定されている。図7は、「放課後子どもプラン」の運営に関する市区町村単位の委員会の設置状況を示したものである。図7のとおり、運営委員会を設置していると回答した自治体の割合は78.4%、設置していないと回答した自治体の割合は16.2%であった。また、運営委員会を設置している自治体（N=58）に、運営委員会の開催時期を尋ねたところ、「不定期（複数回）」が29.3%、「年度はじめと年度末」が25.9%で高い回答率を示していた。一方、自治体独自に運営委員会以外の会議や委員会を設置していると回答した割合は17.6%、設置していないと回答した割合は75.7%であった。

なお、運営委員会以外の会議や委員会を設置している自治体（N=15）では、設置理由として、「情報交換のため」や「事業や運営委員会の実施・調整のため」という回答がなされていた。また、運営委員会を設置している自治体では（N=61）、運営委員会以外の会議や委員会を設置していたのが18.0%、設置していなかったのが80.3%であり（欠損値1）、運営委員会を設置していない自治体では（N=13）、運営委員会以外の会議や委員会を設置していたのが30.8%、設置していなかったのが69.2%であった。以上の結果からは、運営委員会を中心に何らかの会議を実施している場合がほとんどであるものの、約10%の自治体では、運営に

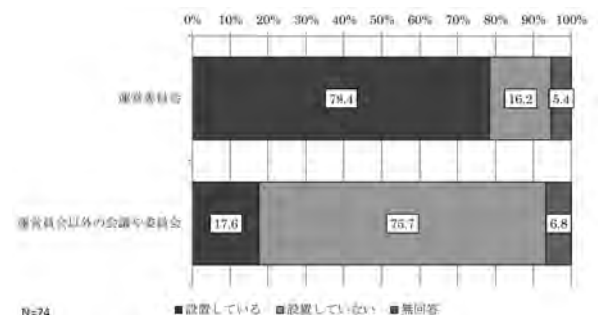


図7 運営に関する委員会の設置状況

かかわる会議や委員会を実施していないということが明らかになった。その一方で、約15%の自治体では、運営にかかわる会議や委員会を複数設置していることも確認できており、放課後子どもプランの運営にかかわる自治体間のシステム確立状況の差も明らかになった。

それでは、運営委員会にはどのようなメンバーが参加し、どのような内容を検討しているのだろうか。図8は、運営委員会の構成メンバーについて尋ねた結果である。図8のとおり、構成メンバーとして回答率が過半数を超えていたのは、「教育委員会事務局職員」や「校長」、「放課後子ども教室関係者」、「PTA役員」、「コーディネーター」、「放課後児童クラブ関係者」であった。一方、「学識経験者」や「教育長」、「ボランティア」、「社会教育主事」、「市区町村長」、「教育委員」、「教育委員長」、「児童」が構成メンバーであるという回答率は20%以下と低かった。また、図9は、運営委員会における検討事案について尋ねた結果である。図9のとおり、検討事案として回答率が過半数を超えていたのは、「活動報告」や「事業計画」、「活動の検証・評価」、「年次計画・活動プログラム」であった。一方、「地域住民のニーズ」や「指導者研修の企画」を回答する割合は20%以下と低かった。

これらの結果より分かるのは、運営委員会の構成メンバーは、行政担当者や指導員、PTA役員、校長のような、日常的に実践にかかわって何らかの責任を担う者に限定されており、地域のボランティアや児童等が構成メンバーとなることは少ないことである。また、そのため運営委員会で検討される内容も、事業や活動の計画・検証・報告等が主であり、地域や保護者

等の多様なニーズを把握し検討することも少ないことも明らかになった。つまり、現状の運営委員会は、事業を円滑に行うための場として機能している傾向があり、自治体ごとに放課後対策のニーズを把握し、より良い環境を模索するために多様な意見が議論されるような場とはなっていないと考えられる。

なお、「2007年度調査」では、運営委員会を設置している自治体の割合は51.9%、設置していない自治体の割合は46.7%であった(N=781)。また、運営委員会の構成メンバーは、回答率の高い順に「市区町村教育委員会の職員」が86.7%、「小・中学校の校長・副校長・教頭」が86.7%、「PTA関係者」が70.9%、「市区町村福祉部局の職員」が66.0%、「放課後児童クラブ関係者」が63.3%であった(N=406)。さらに、運営委員会において検討される協議事項については、「プランの事業計画」が73.6%、「関係機関との連携」が61.1%、「活動場所での安全管理方策」が51.7%で高い回答率を示していた。「2007年度調査」との比較からは、運営委員会を設置している自治体が増加している傾向が窺えるが、構成メンバーや検討・協議事案についてあまり変化していない状況も読み取れる。

#### 4. スタッフ

「放課後子どもプラン」の実施において、運営委員会と同様に、連携を促進するための仕組みとして、学校や関係機関との連絡調整を行う「コーディネーター」の配置が挙げられる。また、放課後子ども教室や放課後児童クラブにおいても、それぞれに指導員を配置することが求められている。特に、放課後子ども教室については、その求められる役割に応じて、「安

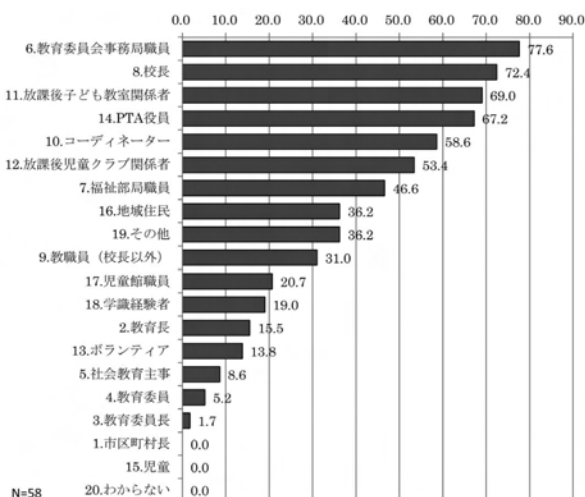


図8 運営委員会の構成メンバー

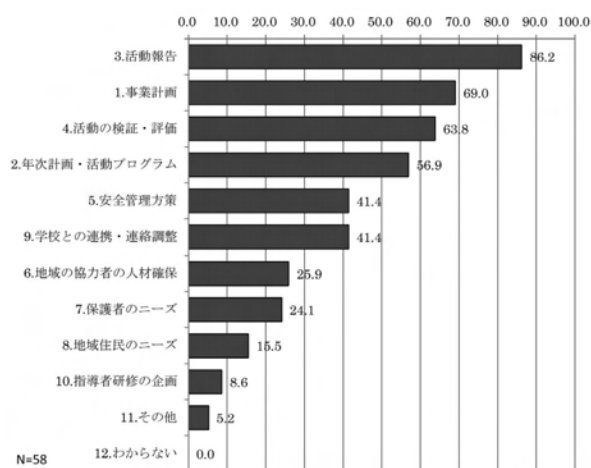


図9 運営委員会の検討事案

全管理員」,「学習アドバイザー」,「上記以外のボランティア」と複数のスタッフが配置されるよう示されてきた。よって、以下ではこれらのスタッフの配置状況について確認する。なお、本調査では、「放課後子どもプラン」にかかわるスタッフについて、①配置の有無、②被雇用者の属性、③被雇用者の資格要件、④被雇用者の雇用形態の4つの点について尋ねているため、それぞれについて調査結果を示す。

まず、図10は、コーディネーターの配置状況について示したものである。図10によれば、「放課後子どもプラン」を実施している自治体のうち、コーディネーターを配置していると回答した割合は68.9%、配置していないと回答した割合は25.7%であった。配置されているコーディネーターは「地域住民(56.9%)」や「元教員(25.5%)」である割合が高く、資格要件については特に規定されていないという回答が最も多いが(68.6%)、相対的に「教員免許(9.8%)」や「教職経験(9.8%)」を必要とする自治体が多い。また、雇用形態は、「有償ボランティア(56.9%)」や「非正規の非常勤(25.5%)」である場合が多い。

それでは、コーディネーターの職務内容はどのようなものであろうか。図11は、コーディネーターの職務内容について尋ねた結果を示したものである。図11によれば、「学校関係者との連携・連絡調整(70.6%)」や「活動プログラムの企画(68.6%)」,「地域の協力

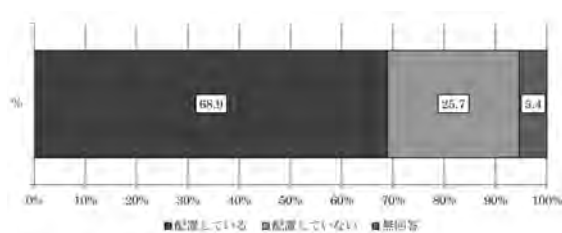


図10 コーディネーターの配置状況

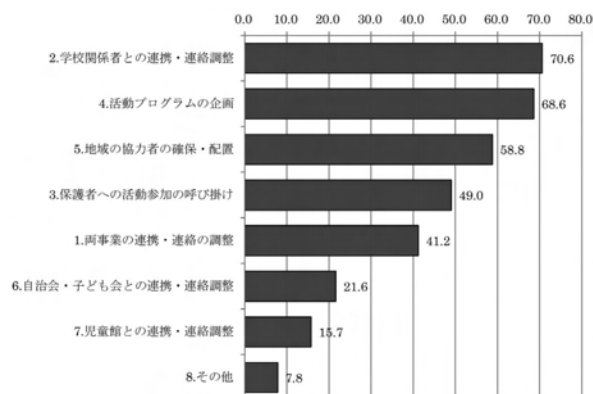


図11 コーディネーターの職務内容

者の確保・配置(58.8%)」の回答率は50%以上と高い結果であった。一方、「自治会・子ども会との連携・連絡調整(21.6%)」や「児童館との連携・連絡調整(15.7%)」の回答率は30%以下と低い結果であった。つまり、コーディネーターに求められる職務は、「放課後子どもプラン」内での連携や連絡調整に重きが置かれており、その範囲を超えた関連施設や取り組みとの連携や連絡調整は職務として意識されにくい傾向が窺える。

なお、「2007年度調査」では、コーディネーターの人材は回答率の高い順に「行政職員」が14.5%、「退職教員(教職経験者)」が11.9%、「生涯学習・社会教育関係者」が9.6%であった(N=781)。また、コーディネーターに期待する役割は回答率の高い順に「行政・学校・家庭等の関係機関等との連絡調整」が65.7%、「各活動プログラムの企画・策定やその経緯」が55.1%、「ボランティア等の地域人材の確保・登録・配置」が49.6%であった(N=810)。このように、コーディネーターの職務はあまり変化していないものの、その人材は「行政職員」から「地域住民」へ移行している傾向が窺える。ただし、「2007年度調査」と本調査では対象としている自治体の人口規模が異なり、その特性が影響したとも考えられる。

また、図12は、放課後子ども教室の安全管理員、学習アドバイザー、ボランティアと放課後児童クラブの指導員の配置状況について示したものである。図12によれば、放課後子ども教室を実施している自治体において、安全管理員を配置している自治体の割合は90.0%、学習アドバイザーは69.2%、上記指導員以外のボランティアは45.0%であった。

これらのスタッフについて、被雇用者の属性、被雇用者の資格要件、被雇用者の雇用形態について、

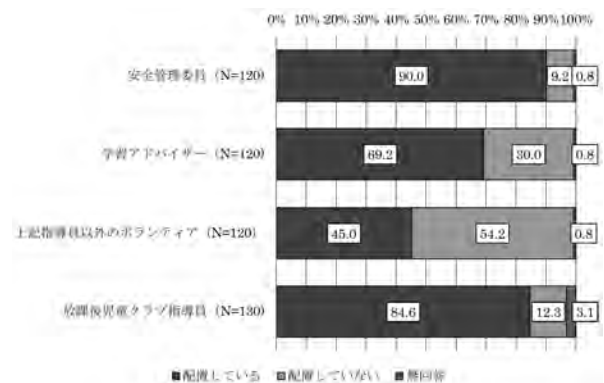


図12 放課後子ども教室にかかわるスタッフと放課後児童クラブ指導員の配置状況

複数回答で尋ねた結果、安全管理員は、「地域住民 (88.0%)」や「PTA関係者 (39.8%)」である割合が高く、資格要件については特に規定されていない (88.9%)。また、雇用形態は「有償ボランティア (78.7%)」である割合が最も高い。学習アドバイザーは、「地域住民 (77.1%)」や「元教員 (44.6%)」である割合が高く、資格要件については特に規定されていない (84.3%)。また、雇用形態は「有償ボランティア (79.5%)」であった。上記指導員以外のボランティアは、「地域住民 (81.5%)」や「大学生 (29.6%)」, 「PTA関係者 (29.6%)」である割合が高く、資格要件については特に規定されていない (88.9%)。雇用形態は、「無償ボランティア (59.3%)」や「有償ボランティア (42.6%)」であった。

また、図12のとおり、放課後児童クラブを実施している自治体のうち、放課後児童クラブ指導員を配置していると回答した割合は84.6%であった。放課後児童クラブ指導員は、「元保育士 (53.6%)」や「地域住民 (41.8%)」, 「元教員 (38.2%)」であると回答する割合が高く、資格要件は特に規定されていない自治体 (45.5%) と「保育士免許 (45.5%)」, 「教員免許 (44.5%)」が必要である自治体とが同じくらいであった。雇用形態は、「非正規の非常勤職員 (60.0%)」や「非正規の常勤職員 (50.9%)」である割合が相対的に高いが、「正規職員 (32.7%)」である場合も、放課後子ども教室のスタッフと比べて相対的に高い結果であった。

以上のように、放課後子ども教室と放課後児童クラブでは、配置されるスタッフの属性や資格要件、雇用形態に差が確認できる。放課後子ども教室は、スタッフの役割ごとに若干の差は見られるが、概ね、「地域住民」が交通費等を支給されるボランティアとして配置されている傾向が窺える。そのため、資格等は求められていない。それに対して、放課後児童クラブでは、正規・非正規、常勤・非常勤の違いはあるが、保育士や教員経験者が「職員」として雇用され、配置されている傾向が窺える。

なお、「2007年度調査」では、安全管理員の人材は回答率の高い順に「地域の高齢者」が53.6%、「PTA関係者」が42.0%、「青少年・スポーツ団体関係者」が25.9%であった (N=440)。学習アドバイザーは、「退職教員 (教職経験者)」が28.2%、「地域の高齢者」が24.3%、「PTA関係者」が18.4%であった (N=440)。ボランティアは、「地域の高齢者」が17.2%、「PTA関係者」が12.4%、「高校生・大学生」が9.2%であった

(N=781)。放課後児童クラブ指導員は、「保育士」が46.4%、「幼稚園教諭」が22.3%、「退職教員 (教職経験者)」が20.4%であった (N=717)。これらの結果は、本調査とも同様の結果であり、「放課後子どもプラン」の関連スタッフにおいてもあまり変化はみられなかった。

## 5. 活動内容

最後に、「放課後子どもプラン」の活動内容の実態について確認する。図13は、「放課後子どもプラン」における活動内容について示したものである。図13によれば、「保護者が参観ならびに参加する行事・活動 (50.0%)」や「地域住民が参観ならびに参加する行事・活動 (50.0%)」, 「放課後子ども教室の利用児童と放課後児童クラブの利用児童との交流活動 (45.9%)」, 「両事業の利用児童とお年寄りとの交流活動 (45.9%)」, 「地域のお祭りなどの地域行事への参加・協力 (45.9%)」の活動は、半数近くの自治体で実施していると回答していた。一方で、「運動会や文化祭などの学校行事への参加・協力 (27.0%)」や「教職員が参観ならびに参加する行事・活動 (27.0%)」, 「(放課後子ども教室と放課後児童クラブの) 両事業の利用児童と児童館の利用児童との交流活動 (25.7%)」, 「両事業の利用児童と未利用児童との交流活動 (12.2%)」, 「両事業の利用児童と幼稚園・保育所の幼児との交流活動 (9.5%)」の活動を実施していると回答した割合は30%以下と低かった。

図14は、放課後子ども教室と放課後児童クラブのそれぞれの活動内容について示したものである。図14のとおり、両事業に共通して、「宿題の補助など、学校教育を補完する学習の機会を提供すること」や「スポーツや文化活動などの体験教室を実施すること」,

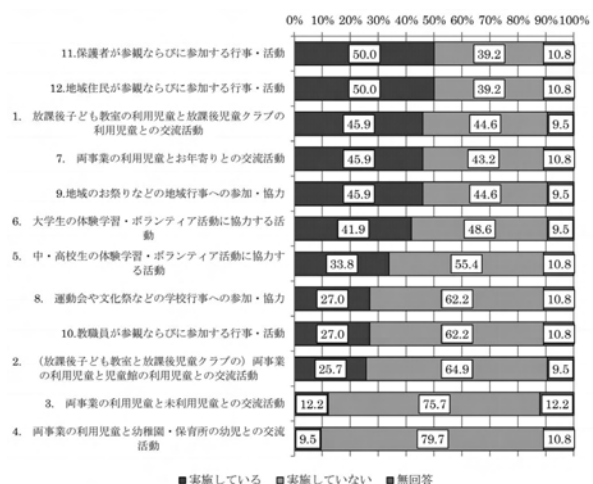


図13 「放課後子どもプラン」の活動内容



「ほっと一息つけるようなくつろげる場を提供すること」の活動を実施していると回答した割合は60%以上と高かった。一方、「希望する児童を対象に、通常の活動時間以外に、課外の教室やレッスンを提供すること」や「一時的に参加している非利用児童との合同活動を行うこと」の活動を実施していると回答した割合は30%以下と低い結果であった。

また、図15は、放課後児童クラブについて利用児童の保護者に対して実施している活動について尋ねた結果である。図15のとおり、「子育てについて相談にのること（66.2%）」や「地域の子育て支援について情報を伝えること（59.2%）」が過半数を超えている。一方、「ほっと一息つけるようなくつろげる場を提供すること（28.5%）」や「「おやじの会」等をつくって、父親同士の活動を促進すること（7.7%）」のような活動を実施している割合は30%以下と低い結果であった。

それでは、放課後子ども教室と放課後児童クラブにおける活動にはどのような差があるのだろうか。図14によれば、「スポーツや文化活動などの体験教室を実施すること」や「外部の専門家に頼んで、指導員ではできない特別な体験活動を実施してもらうこと」、「畑づくりや伝承遊びなど、地域の人の手を借りて、指導員だけではできない内容の活動を実施すること」の活動においては、放課後子ども教室と放課後児童クラブで実施していると回答した割合に10ポイント以上の差があり、放課後子ども教室の方が実施していると回答した割合が高い。一方、「ほとんど制限のない自由な時間を提供すること」については、同様に10ポイント以上の差で放課後児童クラブの方が実施していると回答した割合が高い結果であった。放課後子ども教室と

放課後児童クラブに求められる機能的特長が確認できる。また、放課後児童クラブについては、「放課後子ども教室の活動へ参加する時間を作ること」についても尋ねているが、これについては、実施していると回答した自治体の割合は37.7%とあまり高くなかった。

なお、「2007年度調査」では、放課後子ども教室の活動内容として回答率が高かった項目の上位5つを挙げると、「スポーツなど体を動かす活動」が90.7%、「工作活動」が87.3%、「自由な遊びや自発的な活動」が76.8%、「昔の遊び」が74.3%、「学習活動」が63.2%であった（N=440）。放課後児童クラブの活動内容として回答率が高かった項目の上位5つを挙げると、「自由な遊びや自発的な活動内容」が90.7%、「読書等、静かに過ごす」が84.4%、「スポーツなど体を動かす活動」が78.7%、「学習活動」が73.6%、「工作活動」が70.2%であった（N=717）。このように、順位の差異はあるものの、本調査結果においても同様の項目が相対的に高い割合を示していることより、活動内容についても大きな変化は確認できなかった。

### Ⅲ. 考察

#### 1. 調査結果

まず、以上の分析結果より得られた知見について整理する。本調査結果では、2007年の策定より放課後子ども教室の実施率や、「放課後子どもプラン」の連携を促進するコーディネーターの配置率、運営委員会の設置率は増加傾向にあり、一定程度拡充していることが窺えるが、「放課後子どもプラン」としての実施はいまだ少ないことが確認できる。このことは、本調

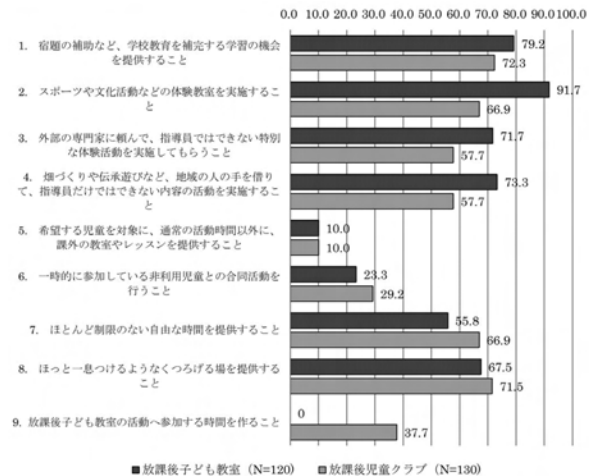


図14 放課後子ども教室と放課後児童クラブの活動内容

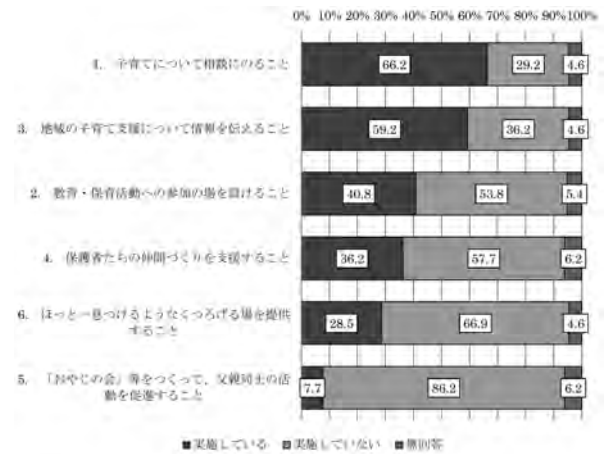


図15 放課後児童クラブにおける利用児童の保護者に対する取り組み

査では、それぞれの事業を実施しているにもかかわらず、「放課後子どもプラン」としての実施については明言していない自治体の存在として確認できる。また、図6や図13のように、「放課後子どもプランにおいて～」と冠する質問文に対しては、フェイスシートより「放課後子どもプラン」を実施していることが確認できる自治体においても無回答が10%近くあり、「放課後子どもプラン」が単なる枠組みに留まっている傾向が読み取れる。

また、「放課後子どもプラン」として所管が統合されている、あるいはそれぞれの事業の所管が一致している割合は低く、各事業の連携を促進する施策運用として「運営委員会」を設置する必要があることが確認できる。しかし、運営委員会の設置状況については、自治体間に差があることも確認された。先行研究でも、指導員が、細かな指針や計画書よりも児童や学校・両事業の活動の情報とそれを共有するための会議の設置を連携のために重要だと感じている割合が高いことが指摘されていることを踏まえると（松本・中山2012）、各自治体における運営委員会の設置とその活用は、「放課後子どもプラン」の連携促進において喫緊の課題であると考えられる。

しかし、担当行政官の連携や「運営委員会」での連携は、「放課後子どもプラン」内部におけるものであり、「放課後子どもプラン」外の関連する事業や施設との連携や地域住民のニーズの把握などは含まれていないことも明らかになった。それゆえ、スタッフについて、留意点付きではあるが、コーディネーターを含む「放課後子どもプラン」の実践にかかわるスタッフの属性が「地域住民」である割合が高くなっていくことは重要な点であると考えられる。すなわち、担当行政やそこでの施策運営を支援する運営委員会が内向きな連携に従事しているのに対して、多様な地域やその他の事業・施設との連携は実践者レベルで対処するように役割分担されていると考えられる。このように「行政担当部局」、「運営委員会」、「スタッフ」間の役割がある意味で明確化しているものの、これらは対症療法的になされた結果である可能性が高い。この背景には、わが国の放課後対策に対する理念の不在が大きな要因として存在すると考える。

## 2. 今後の研究課題

上述の結果より、子どもの放課後対策に関する研究において、以下の3つの研究課題があると考えられる。

第一に、「放課後子どもプラン」における「外向き」

の連携である。これまでも「放課後子どもプラン」の政策構想において、「子どもの放課後生活に重要な役割を果たしてきた『児童館』『青少年団体』『子どもNPO』など困難を抱えつつも長い蓄積を積み重ねてきた地域活動の位置づけは明確にされていない」（増山2010：337頁）との指摘があるように、「放課後子どもプラン」は、その外側に位置する放課後対策との関係に対して十分な検討がなされていない。自治体における子どもの放課後対策という幅広い視点から、どのような放課後対策に力を入れている自治体であるのかという指向性と、「放課後子どもプラン」の実施状況との関係について分析していく調査が必要である。また、「放課後子どもプラン」の実施において外向きの連携を意識することは、翻って、内部における多様性を高めることにもなると考える。

第二に、スタッフの「専門性」である。本調査結果から、放課後子ども教室と放課後児童クラブにはスタッフの属性に差が確認された。放課後支援における専門性や専門職が確立しているわけではないため、これらの差異は、両事業の連携を行う際に、スタッフ間の考えや行為に影響し、葛藤や混乱を生じさせるのではないだろうか。また、スタッフ間の連携を担うコーディネーターについても、特に資格要件の求められない「地域住民」が「有償ボランティア」として行っている傾向が相対的に高いため、組織的な対応が困難になることが推察される。これらのスタッフ間の専門性の差異を視野に入れたマネジメントの方途を明らかにすることも必要であろう。

第三に、自治体担当部局間の連携と実施施設の連携体制との関係において、連携を阻害する要因を明らかにすることである。松本・中山（2010）は、複数の事例自治体における「放課後子どもプラン」の実施形態や自治体の方針からそれらを類型化し、「①自治体担当部局間の連携体制あり」、「②学童保育児童の参加可能」、「③実施校ごとの指導連携体制あり」、「④保育計画としての位置づけあり」を望ましい連携の条件として指摘している。本調査結果では、これらの連携条件が一つの自治体における放課後対策においてどのような関係を持っているのかは明らかにできなかったが、「行政担当部局」、「運営委員会」、「スタッフ」間での役割分担が確認できた。今後は、単位自治体－施設間との関係に視点をあてた事例研究によって、子どもの放課後対策の円滑な連携を阻害する要因を明らかにする必要があると考える。

【注】

- 1) 本調査対象自治体の人口数の分布は、5千人未満が23.75%、5千人以上1万人未満が11.6%、1万人以上10万人未満が17.9%、10万人以上20万人未満が26.6%、20万人以上が20.2%であった。政令指定都市や中核市は別に調査を行っているため、本稿での分析対象となる自治体は10万人未満が多い。したがって、本調査結果は、このような人口規模の影響を受けたものである可能性を考慮する必要がある。
- 2) 図6と図13については、無回答が10%以上である点特徴的である。これらについては、考察でも取り上げるが、「放課後子どもプラン」を単なる枠組みとするか、一体的で総合的な放課後対策とするかの自治体間の認識の差によるものと考え。なお、このような枠組みとしての認識は、筆者が別に行う事例研究での指導員インタビューでも確認している。

【引用・参考文献、及び通知】

- 財団法人日本システム開発研究所（2008）『放課後子どもプラン実施状況報告書：平成19年度文部科学省委託事業「総合的な放課後対策推進のための調査研究」』
- 全国学童保育連絡協議会（2007）『よくわかる放課後子どもプラン』ぎょうせい
- 増山均（2010）「『放課後子どもプラン』の課題と展望」『教育と医学』第58巻第4号、336-345頁
- 増山均（2012）「第2章現代日本社会と学童保育」日本学童保育学会編『現代日本の学童保育』旬報社、61-93頁
- 松本歩子・中山徹（2010）「学童保育と全児童対策事業との連携のあり方に関する研究－「放課後子どもプラン」における学童保育の現状（その2）」『日本建築学会計画系論文集』第655号、2115-2124頁
- 松本歩子・中山徹（2012）「全児童対策との連携における学童保育の現状と課題－放課後子どもプランの利用者・指導者の活動実態と評価からの考察－」日本学童保育学会紀要『学童保育』第2巻、29-37頁
- 森下智広・松浦善満（2011）「放課後の子どもと『放課後子どもプラン』の課題－橋本市における実態調査結果の考察－」『和歌山大学教育学部教育実践センター紀要』第21巻、135-141頁
- 26文科生第227号雇児発0731第4号平成26年7月31日、文部科学省生涯学習政策局長、文部科学省大臣官房文教施設企画部長、文部科学省初等中等教育長、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知「「放課後子