

琉球大学学術リポジトリ

地方分権時代における放課後事業の方策 —宮古島市の「放課後子ども教室」の実践から—

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学生涯学習教育研究センター 公開日: 2010-06-02 キーワード (Ja): 分権時代, 放課後子ども教室, 住民参加, 地域資源, 地域差 キーワード (En): 作成者: 吉原, 美那子, 今藤, 大輔, 野村, 悠衣, 藤野, 貞治, 阿久澤, 優花, Yoshihara, Minako, Kondo, Daisuke, Nomura, Yui, Fujino, Sadaharu, Akuzawa, Yuka メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/17072

地方分権時代における放課後事業の方策

—宮古島市の「放課後子ども教室」の実践から—

The strategy of extended services for children in age of Decentralization Practice of the after school program in Miyakojima City

吉原美那子¹・今藤大輔²・野村悠衣²・藤野貞治²・阿久澤優花²

キーワード：分権時代、放課後子ども教室、住民参加、地域資源、地域差、

1. はじめに

子どもの発達や家庭構成、社会構造の変化に伴い、子どものこれまで主体的役割を担っている学校教育だけでなく、放課後における育成機会の拡充、つまり放課後事業のニーズが高まっている。

この放課後事業の実践には3つの論点がある。第1に、実践を主導するアクターの多様化である。児童館等が担ってきた行政主導型に加え、官民連携型、民間主導型実践も増加している。特に都市部においては、NPOや社会的企業による実践が多く見受けられる。つまり、多様なアクターが官民の枠を超えてかつ教育だけでなく福祉の領域と融合するという制度設計のもと、全国で取り組まれているのである。第2に、放課後の子どもの居場所をめぐる議論である。つまり学校に置く学校拠点型かあるいは学校外機関にするかという非学校拠点型に分けることができることである。第3に、放課後事業が地域教育力向上のための手段になっている点かつこれが生涯学習の一環に位置づけられている点である。地域の社会資源を有効的に活用することによって子どもたちの成長を促すことが期待されている。

これらの論点には地方主権、地方分権及び民間活力の推進がその背後にある。つまり国ではなく地域の事情に合わせた制度設計が求められているのである。基本的に各市町村による制度設計及び独立採算で実施されることが期待されているのだが、各自治体の財政難により自治体単位で行うことが難しい。言い換えれば、本事業を地方自治つまり地域の独自色を最大限に活かすことと独立採算で実施することの両立の困難を意味する。加えて、実践を主導するアクターの多様化・多角化といえども、放課後事業を運営する民間企業やNPOの活動環境が整えられている地域は全国的にもみても数少ない。むしろ、こうしたアクターが少ない自治体は行政や学校が主体となって推し進めていき、かつ地域住民を取り込んでいくことが重要である。ゆえに、地方における行政主導による放課後事業のあり方の再考が必要となる。

そこで本稿では、都道府県及び市町村にも費用負担が求められる「放課後子ども教室推進事業（以

¹高崎経済大学地域政策学部准教授

²高崎経済大学地域政策学部3年次

下、放課後子ども教室)」に着目しながら自治体間格差を確認しつつ、行政主導型かつ学校拠点型である宮古島市の実践を事例としてとりあげ、「放課後子ども教室」における地域の独自色の活用とプログラムの多様性、かついかに地域の社会資源を活用しているかに注目し分析を試みる。

2. 都市部と地方部における放課後事業の比較

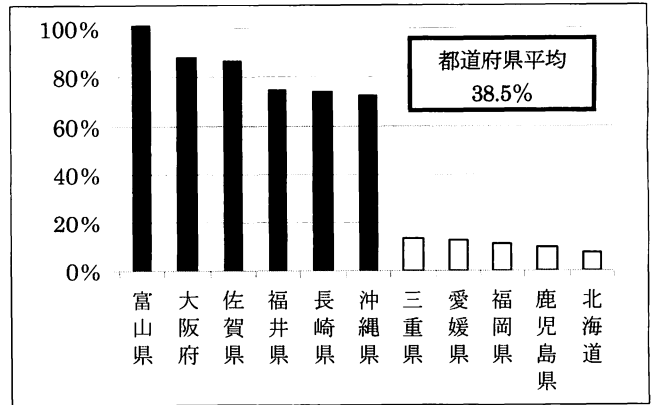
平成19年度から実施されている「放課後子ども教室推進事業」は、もう少しで実施から3年が経とうとしている。平成19年度には6201箇所、平成20年度には7919箇所、平成21年度には8719箇所と、年々実施箇所が増加している⁽¹⁾。「放課後子ども教室」は、委託事業により国の全額補助であった「地域子ども教室推進事業（地域子ども教室）」とは異なり、補助事業であるため、都道府県や市町村にも負担が求められる。よって、「放課後子ども教室」の実施には自治体の予算に依るところが大きい。そうしたことから、自治体を都市部と地方部に分けて比較することで、「放課後子ども教室」の実施について、都市部と地方部それぞれに特徴がみられるのではないかと考える。

そこで、この章では、自治体の「放課後子ども教室」の動きに着目し、都市部と地方部における「放課後子ども教室」の実施率を比較しつつ、自治体の「放課後子ども教室」の取組み、とりわけ沖縄県の「放課後子ども教室」の特質についてみていくことにしたい。

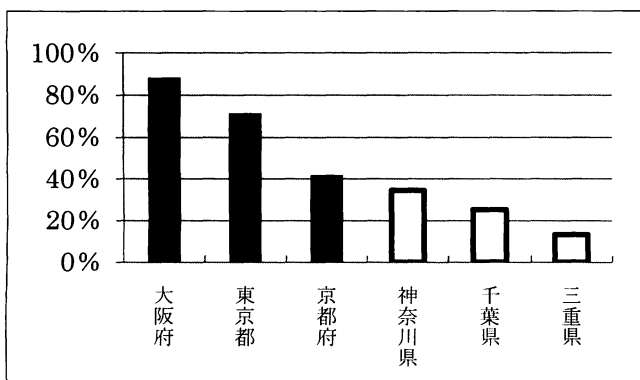
(1) 「放課後子ども教室」の実施率

ここでは、「放課後子ども教室」の実施率を自治体の都市部と地方部で比較する。まず、『平成21年度 小学校区数に対する「放課後子ども教室」の実施率（都道府県）』⁽²⁾より、①放課後子ども教室の実施率の上位と下位（図1参照）、②都市部における放課後子ども教室の実施率の上位と下位（図2参照）、③地方部における放課後子ども教室の実施率の上位と下位（図3参照）から、都市部と地方部の都道府県について比較する。都市部と地方部は、都市部を三大都市圏（東京圏：東京都・神奈川県・埼玉県・千葉県、名古屋圏：愛知県・三重県、大阪圏：京都府・大阪府・兵庫県）とし、地方部を三大都市圏以外の道県とする⁽³⁾。

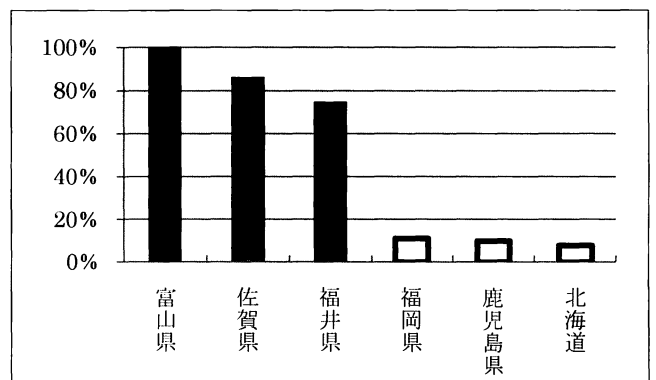
都市部では大阪府と東京都で高い実施率となっているものの、3番目に実施率の高い京都府が都道府県平均を少し上回る程度で、全体的には実施率はあまり高くない。地方部では長崎県の74.1%、沖縄県の72.7%、石川県の70.1%を含めると、6県で都道府県平均を大きく上回る70%超の高い実施率である一方、実施率下位5都道府県で地方部が大半を占めるなど、実施率が非常に低い道県も目立つ。



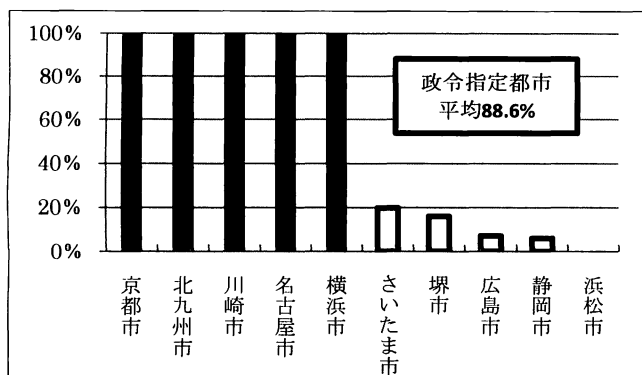
〈図1〉 放課後子ども教室の実施率上位と下位 (都道府県別)



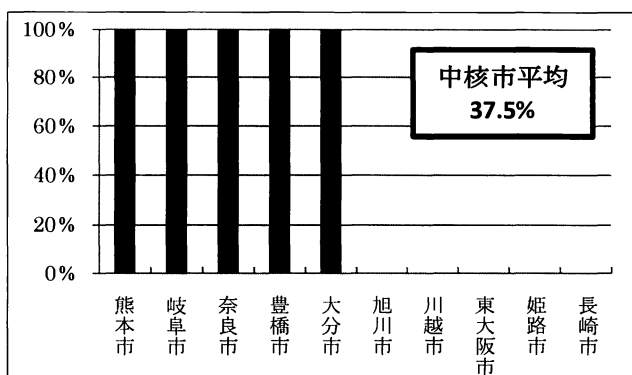
〈図2〉 都市部における放課後子ども教室の実施率



〈図3〉 地方部における放課後子ども教室の実施率



〈図4〉 政令指定都市における放課後子ども教室の実施率



〈図5〉 中核市における放課後子ども教室の実施率

しかし、これまでみてきた都道府県の「放課後子ども教室」の実施率は、政令指定都市と中核市を除いたものになっており、自治体の都市部と地方部を比較する上ではまだ不十分である。そこで、『平成21年度 小学校区数に対する「放課後子ども教室」の実施率（指定都市・中核市）』⁽⁴⁾より、①政令指定都市における放課後子ども教室の実施率の上位と下位（図4参照）、②中核市における放課後子ども教室の実施率の上位と下位（図5参照）についてもみていく。

政令指定都市では、実施率が100%を超える市が5市あり、政令指定都市平均も88.6%と、全体的に高い実施率となっている。中核市でも政令指定都市と同様、実施率が100%を超える市が5市あったが、実施率が0%の市も5市あるなど、中核市全体では実施率は低く、中核市平均は37.5%となっている。

政令指定都市と中核市の実施率も踏まえて、自治体の都市部と地方部を比較すると、東京都や大阪府、政令指定都市といった自治体規模の大きい都市部では、「放課後子ども教室」の実施率に高い傾向がみられる。一方、都道府県の地方部や中核市といった自治体規模の小さい地方部では、実施率の高い自治体と低い自治体とで大きな差がみられた。

(2) 他都道府県との比較からみる沖縄県の「放課後子ども教室」の特徴

(1)の中でも少し触れたが、『平成21年度 小学校区数に対する「放課後子ども教室」の実施率（都道府県）』⁽⁵⁾による沖縄県の「放課後子ども教室」実施率は72.7%であり、都道府県の中では6番目に高い実施率である（図1参照）。しかし、「補助金を受けずに市町村の単独事業として実施している事業の実施率」を除くと、沖縄県は富山県、大阪府に次ぐ3番目に高い実施率となる。佐賀県、福井県、長崎県の実施率には「補助金を受けずに市町村の単独事業として実施している事業の実施率」がある程度含まれているのに対し、沖縄県の実施率にはそれが全くないためにそうしたことが起きる。では、沖縄県の要国庫補助額は他都道府県に比べて高いのだろうか。

沖縄県の要国庫補助額を他都道府県と比較すると、沖縄県の平成21年度の要国庫補助額は2億6427万円で上位から12番目であった（表1参照）。「放課後子ども教室」の実施率に比べれば順位は低いものの、沖縄県の要国庫補助額は全国的に上位の位置にすることがわかる。

よって、沖縄県では子どもたちの安全・安心な居場所づくりとして、自治体が関わらない形や市町村の単独事業などではなく、県と市町村が中心となって「放課後子ども教室」を実施していることがわかる。

〈表1〉 要国庫補助の上位都道府県

順位	区分	平成21年度要国庫補助額 (単位：千円)
順位	都道府県名	要国庫補助額 (万円)
1	東京都	578,786
2	愛知県	99,957
3	大阪府	67,794
⋮	⋮	⋮
12	沖縄県	26,427

(3) 沖縄県の「放課後子ども教室」

ここでは、これまでの沖縄県の「放課後子ども教室」事業についてみていく。沖縄県の「放課後子ども教室推進事業」は、沖縄県教育委員会が学校、地域、家庭における子どもの居場所づくりを進めるため実施している「子どもの居場所づくり推進事業」の1つで、沖縄県として、子どもたちの安全・安心な居場所づくりを推進している。平成19年度に16市町村142教室だった県内の実施箇所数は、翌年度の平成20年度には19市町村175教室と増加し、実施予定箇所数ではあるが、平成21年度は21市町村200教室となっている。また、事業予算額においては、2年度連続「放課後子ども教室推進事業」を重点事業とし、平成19年度4390万7千円、平成20年度5314万81千円が予算額として計上された。平成21年度は重点事業から外れたものの、予算額は5334万円と、平成20年度より微増している。

このような県による「放課後子ども教室」の取り組みは、「放課後児童健全育成事業」と一体的あるいは連携して実施する「総合的な放課後対策（放課後子どもプラン）」においてでもみられる。学校・社会教育関係者、福祉関係者、学識関係者、行政関係者等で構成される「沖縄県放課後子どもプラン推進委員会」が年3回開かれ、放課後子どもプラン推進についての協議がなされている。また、「沖縄県放課後子どもプラン推進委員会」は「放課後子どもプラン」指導者等研修会を年2回開催し、「放課後子ども教室推進事業」と「放課後児童健全育成事業」の両事業関係者の資質向上や情報交換・情報共有を図っている。

以上のことから、沖縄県の「放課後子ども教室」は県による取り組みが活発であり、行政が中心となって動いているということが言える。

3. 宮古島市における放課後事業の実践

では、こうした補助金のもと、実際「放課後子ども教室」はどのような活動を行っているのか、宮古島市立宮原小学校、宮島小学校、佐良浜小学校、以上3校の事例をみていきたい。宮原小学校は、宮古島海側に、宮島小学校は内陸に位置している。また、佐良浜小学校は伊良部島に位置している。行政と学校、地域住民との連携による運営という点では3校とも共通しているが、立地により地域の独自性を活かしたプログラムの多様性に特徴がある⁽⁶⁾。この3校に限らず、宮古島市のすべての「放課後子ども教室」は、宮古島市教育委員会がコーディネーター役となって、各学校の人材調整、情報共有の集約化、プログラムの作成実施のための支援を行っている。



(1) 宮原小学校

宮原小学校は、市内から東方6kmの郊外に位置し、昭和23年4月に北山分校として設立され、昭和32年4月に宮原小学校として独立、現在地に移転した。最盛期には319名余の児童が在籍していたが、現在は過疎化が進み、小学校17名、幼稚園3名で、6年は単式、1・2年、3・4年は複式学級で隣接学年同士同じ教室で学習している。校区は宮原自治会と高野自治会からなる静かな農村地域である。周辺の環境も良く、隣接して水辺公園があり様々な野鳥や水辺の生き物、植物等が観察でき、校門をくぐると日本庭園が広がり心の安らぎを与えてくれる教育環境にある。

「放課後子ども教室」の設置趣旨は、子どもたちが地域社会の中で、心豊かで健やかに育まれる環境づくりを推進するために、子どもたちの安全・安心な活動拠点（居場所）づくりである。このため、宮古島市では、「放課後子ども教室推進事業」の開始を契機に、原則として全小学校区において、放課後や週末の余暇教室等を活用して、地域の方々の参画を得て、子どもたちと共に勉強やスポーツ・文化活動、地域住民との交流活動等を実施している。

宮原小学校の「放課後子ども教室」は平成21年から開始されている。宮原小学校では、「放課後子ども教室」を学校と地域住民の連携にもとづく全児童参加型事業と位置づけている。しかし、極小規模校の学校でPTAの会員数がわずか11世帯しかないということから、絶対数が少なく、実質PTA自体の組織的な活動にも限界がある。そこでPTAの準会員制をおき、活性化を図りつつ、「放課後子ども教室」を進めていく上で運営安全委員と学校が中心となり、保護者や地域の方々が協力して行っている。また、運営上、顧問として学校長、相談役に教頭が関わっている。運営安全委員は災害保険適用対象とし主に安全管理面で現場に立ち会いスムーズな教室運営に協力している。このように、PTAの人数が少ないから地域を巻き込んでいかないといけないという難点を、趣向を凝らすことや多くの地域住民が自発的に協力していることで利点に変えていると言える。

活動内容としては1年に60回開催で、皆既日食、宮原の西銘御獄等の史跡めぐり、三味線、ミニトリアスロン大会など、宮古島市ならではのことから、ジャンボシャボン玉やエコクッキングなど科学的なことまで、子どもたちが楽しめることを幅広く行っている。

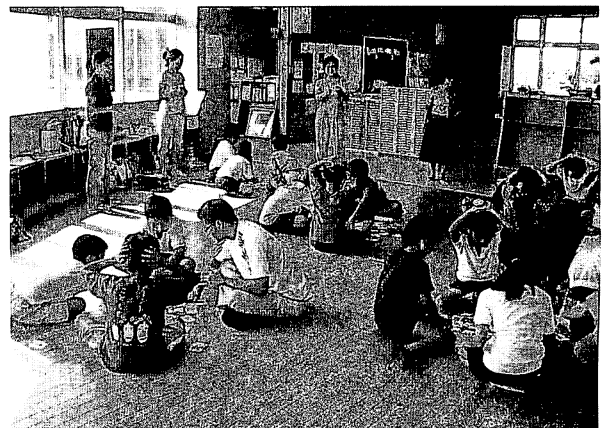
「放課後子ども教室」は活動内容として、①学び、②体験、③交流、④遊びと別れているが、宮原小学校では特に交流をふまえた体験に力を入れていると言える。例えば、①学びのカテゴリーでは英和活動、習字教室などが挙げられる。②体験では昔の遊び伝承体験やジャンボシャボン玉体験、黒糖づくりや巣箱作り等、ものづくり体験が挙げられる。③交流では先ほど挙げたものも入るが、多くの活動内容に講師がいて交流しながら活動している。毎回違う講師がいることでマンネリ化が解消され、違う雰囲気での活動ができるのだろう。このことから生徒の全員参加につながっていると考えられる。④遊びはスポーツやカルタづくりなどである。「放課後子ども教室」が始まる以前は、教室という場で行うこの事業が授業の延長になってしまい定着しないのではないかと懸念があったが、宮原小学校では交流をふまえた体験・遊びをしながら授業をするということで改善し、他の小学校にはない「放課後子ども教室」を行っている。また、活動日は週に1、2回、長期休業中も行っている。

宮原小学校の大きな特徴としては極小規模だからこそできる自発的な地域の方々の協力、地域性を活かした活動内容、遊びながらの授業をするということである。これからの最大の課題としては、さらにPTAの準会員数を増やしていくことであろう。

(2) 宮島小学校

宮島小学校は宮古島空港から北に10kmほど進んだところに位置している。北西に2kmほど進んだ宮古島の北端にある狩俣小学校から昭和46年に分離し開校した。平成21年度の児童数は24人、教職員は11人と非常に小規模の学校である。1・2年生は単式学級だが、3・4年生と5・6年生は複式学級である。校舎はオープンスクールである。学校周辺の主要な産業は稲作である。最近ではサトウキビの栽培も広がってきている。そのためまわりには農地が広がっている。また農地だけでなく漁港もあり漁業も行われている。ゆえに、宮島小学校は稲作体験や船釣り体験などの体験活動に力を入れている。パーントウやズーコーモーイなどの地域行事も地域と協力して積極的に行っている。豊富な体験活動や地域行事を行っていると同時に、数値化された達成目標を設定し学力向上対策にも力を入れている。

これまで教室と連続したオープンスペースには「防音の問題による集中力の低下」や「効率」が弊害として指摘されてきたが、宮島小学校は小規模の学校であることを活かし、こうした問題を解決していると考え



〈宮島小学校の俳句遊び〉

られる。多くても単式学級で5人、複式学級で10人と集中せざるを得ない環境であること、人数の関係から自然と教職員同士の関係、教職員と児童の関係が非常に深くなり、教職員の間での情報の共有が容易であること、児童のことを詳しく知っているのでの的確な指導ができることが大きな理由である。よって、宮島小学校は、オープンスクールの効果的な活用を行っている学校の一つであると言える。

「放課後子ども教室」は宮島小学校のPTAであるAさんが代表として舵取りをし、保護者と地域住民がプログラムに関わり、ほぼすべての児童が活動している。もちろんオープンスペースも活動の場となっている。「平成21年度各教室作成予定表」によると宮島小学校の「放課後子ども教室」は「家庭学習」と「スナックゴルフ」が中心である。よって宮島小学校の「放課後子ども教室」は「学び」と「遊び」の両方の面を持っていると言える。家庭学習は毎週水曜日に、スナックゴルフは宮島小学校の児童だけでなく狩俣小学校の児童と合同で行っている。この他には「放課後子ども教室」の時間を利用して、校長自らが水泳教室を開き児童を指導している。児童全員が泳げるようになり、泳ぎの得意な児童は市の大会でも非常に良い成績を残すなど成果が出ている。夏休みにも夏休み教室を行うなど様々な活動をしている。

宮島小学校の「放課後子ども教室」は地域住民・保護者代表のAさんを中心に活動しているが、校長先生が参加するなど、保護者や地域の人と職員とが協力しあっていることが特徴である。オープンスペースを使うなどオープンスクールであることを最大限に活かしている。またスナックゴルフは宮島小学校だけで実施しているわけではなく狩俣小学校と協力して実施していること、つまり学校間連携の強化も特徴の一つである。小規模校には多様なものの見方や人間関係を築く力が成長しにくいという課題を抱えているが、他の小学校と交流することにより課題を解決していると考えられる。

(3) 佐良浜小学校

佐良浜小学校は児童数163名、伊良部島の東部に位置している。漁業が盛んな伊良部島は、宮古島の北西約5kmに位置しており、2005年の合併により宮古島市となった。宮古島との間は定期船によって結ばれているが、現在建設中の伊良部大橋が2012年度に開通予定である。

佐良浜小学校の「放課後子ども教室」は1週間に平日1回、週末に1～2回の活動を実施しており、2008年度は40日実施、2009年度は60日実施予定である。中心となって活動しているのは、読み聞かせのボランティアサークルに所属する保護者30～40名である。「子どもたちに様々な体験をさせて育てていきたい」という高い意識をもった人たちが集まり、学習から遊びまで幅広い内容のプログラムに取り組んでいる。主な活動場所は校内の視聴覚室とし、毎回25～30名の生徒が参加し、平日にはかるた、プリント学習から画用紙で作った魚釣り、ペットボトルのふたで作った金魚すくいなどを使った遊びまで手軽にできることをし、週末にはドッジボールやソフトバレーなどの球技、移動図書、お菓子作り、にがうりの栽培活動など、大きな行事を行っている。どの遊具も丁寧に手作りされており、保護者の意識の高さ、熱心さが伝わってくる。

佐良浜小学校の「放課後子ども教室」には特徴が2つある。1つ目の特徴は、「遊び」を中心とした活動を行っている点である。プログラムには学習要素も盛り込まれてはいるが、上記のような授業では体験できない活動を主にしている。そのため、学校では及ばない領域の指導を行うことができる。学校の授業では行わない「遊び」を中心にするこで、子どもたちには毎回の活動にたくさんの発見があり、視野や考え方にも広がりができる。また、様々な友人との交流を通し



〈佐良浜小学校の輪投げ〉

て感情が豊かになり、対人関係の基礎を学ぶことにもつながる。2つ目は、保護者が中心となり積極的に活動している点である。佐良浜小学校の「放課後子ども教室」では、学校や教職員の関わりがほとんどなく、プログラムも保護者が作ったものを校長に提出する形をとっている。毎週末に大きな行事を行うことができるのも、保護者が時間を作り、積極的に活動しているためである。

「放課後子ども教室」の今後について、校長によると「地域の子どもたちをみんなで育てていくための基盤として動いていく」ことが鍵となろう。地域の子どもたちは地域の人たちが一緒になって育てていかなければいけない。そのためには、地域に住むたくさんの人たちが協力して子どもたちの面倒をみていく必要がある。しかし、現在「放課後子ども教室」に参加しているのは、一部の保護者と子どもたちだけである。「放課後子ども教室」を「地域の子どもたちをみんなで育てていくための基盤」にするためには、保護者だけでなくもっと地域住民の参加が必要になる。

4. 結語

放課後事業の環境整備においては、都市部と地方部との格差よりも、地方における市町村自治体間格差の方が問題である。放課後事業を先駆的に取り組んでいる自治体とそうでない自治体の違いは、必ずしもその自治体の規模に関係するとは限らない。教科教育を中心とした学校教育よりも放課後事業の方が自治体の取り組みの多様化が進む一方で、こうした実施率の格差を埋めるために、県がまず全県的なニーズを把握する必要がある。例えば、沖縄県のケースからみると、全県的に放課後事業の環境整備を確立するために、国庫補助による財源獲得を行い、情報交換や情報共有を重視していることが「放課後子ども教室」の実施率の高さの要因となっていることがわかる。県と市町村の連携とニーズの把握が重要である。そもそも、放課後事業とは、教科教育を中心とした学校教育という枠外の部分で、子どもの発達成長を促す場を提供するというものである。これは教育の機会均等というよりむしろ子どもの生活権・社会権獲得につながるプログラムである。各自治体は、子どもの生活保障の一つとしてこの放課後事業に取り組む必要があると考える。

また、放課後事業は、教科教育ではない「学び」、または「学び」の手法を獲得する場である。これは、子どもたちの生涯学習の習慣を定着させる契機となろう。宮古島市からみるように、「遊び」の中にいかに「学び」を取り込んでいくかが学校拠点型の成功の鍵となろう。加えて、教員免許状および教員研修を有する教員とは異なり、地域住民や保護者にとって子どもたちに放課後事業のプログラムを提供することは、まずスキルを学ぶことから始まり、地域の資源を把握し、それを有効活用するために多様なプログラムを作成するという過程において、自らも生涯学習の行為そのものに身をおくことになる。放課後事業は、日本における生涯学習のあり方を見直す機会となりえることを、沖縄県の取り組み及び宮古島の事例が示唆しているのである。

【註】

- (1) 文部科学省 生涯学習政策局 放課後子どもプラン推進連携室「平成21年度 放課後子ども教室 実施状況について」。実施箇所数は地方単独を含めていない。
- (2) 文部科学省 生涯学習政策局 放課後子どもプラン推進連携室「平成21年度 放課後子ども教室 実施状況について」。実施率については、補助金を受けずに市町村の単独事業として実施している事業の実施率も含んでいる。本稿図1～図6及び表1は、文部科学省 生涯学習政策局 放課後子どもプラン推進連携室「平成21年度 放課後子ども教室 実施状況について」より作成した。
- (3) 「平成20年度土地所有・利用の概況 用語の定義」http://tochi.mlit.go.jp/syoyuu/h20/H20_word.html (H22.1.7取得)にある「三大都市圏」とした。

- (4) 文部科学省 生涯学習政策局 放課後子どもプラン推進連携室「平成21年度 放課後子ども教室実施状況について」実施率については、補助金を受けずに市町村の単独事業として実施している事業の実施率も含んでいる。
- (5) 文部科学省 生涯学習政策局 放課後子どもプラン推進連携室「平成21年度 放火後子ども教室実施状況について」。実施率については、補助金を受けずに市町村の単独事業として実施している事業の実施率も含んでいる。
- (6) 宮古島市調査は平成20年9月9～10日にかけて行った。宮原小学校、宮島小学校、佐良浜小学校の他、狩俣小学校、平良第一小学校、池間小学校、西城小学校、鏡原小学校、狩俣中学校、城辺中学校、佐良浜中学校への訪問調査も行った。

追記：本稿作成に至るフィールド調査において、沖縄県宮古島市教育委員会生涯学習課仲間勝行氏、上松朋子氏、座喜味健氏、及び訪問先の諸先生方には、多大なる協力を賜った。ここに記して御礼申し上げる。