

平成28年11月29日

生駒市議会議長 中 谷 尚 敬 様

市民文教委員会委員長 福 中 眞 美

委員会調査報告書

当委員会で調査した事件の調査結果について、生駒市議会会議規則第107条の規定により、下記のとおり報告します。

記

- 1 派遣期間 平成28年10月31日(月)及び11月1日(火)
- 2 派遣場所 千葉県我孫子市及び東京都小平市
- 3 事 件 安心、安全な放課後の児童の生活及び活動の保障について
- 4 派遣委員 福中眞美、成田智樹、吉波伸治、塩見牧子、吉村善明、改正大祐
- 5 概 要 別紙のとおり

市民文教委員会先進地視察報告書

視察先

千葉県我孫子市、東京都小平市

実施日時：平成28年10月31日（月）、11月1日（火）



視察目的

委員会調査テーマ「安心、安全な放課後の児童の生活及び活動の保障について」に関し、保護者の就労の有無に関わらず、すべての児童がそれぞれの特性や家庭環境に応じて安心、安全な放課後を過ごせる場の提供の在り方を検討するため、放課後の子どもの居場所づくりの先進地事例として、千葉県我孫子市と東京都小平市の施策を調査する。

千葉県我孫子市の施策

『子どもの居場所づくり事業（あびっ子クラブ）』

1. 施策の概要

○事業内容

放課後に子どもたちが安心してのびのびと遊ぶことのできる地域環境を整えることにより、子どもたちが自主性、社会性、創造性などの様々な能力を自然に伸ばし生きる力を身に付けることを目的として、全児童を対象に、放課後に子どもたちが安心・安全に過ごすことのできる環境を整備し、地域の方の協力を得て、異年齢間の交流や様々な体験を通して子どもを育む。



学校施設内に空き教室などを利用したメインルームを設置し、体育館や工程などの学校施設を活用して、すべての小学校区で放課後児童クラブ（本市では学童保育、以下学童保育）と一体的に連携して実施している。学童保育に登録している児童は、自由に両施設を行き来できるような工夫をし、あびっ子クラブのチャレンジタイム（体験学習）が開催されている時間は、学童保育室の活動時間を調整するなど、より多くの子どもたちが様々な体験を通して地域の人と触れ合えるようにしている。

なお、学童保育と異なり、一人当たりの面積基準はない。また、学童保育との連携により、結果的に学童保育の大規模化が緩和されている。



※教室を改装したメインルー

○設置に至る経緯

- ・我孫子市には児童館がなく、市の子供総合計画において子どもの居場所づくりを規定し、平成13年度に場所を選定。
- ・平成19年に試験的に第一小学校にクラブ設置。安心のため、学校敷地内に設置し、学童保育との住み分けや役割を確認し、一体的に運営。
(特別教室を改修し、メインルームとして使用し、校長の判断により、体育館など空いている施設も使用している。)
- ・大規模化学童、保護者の要望の強いところから整備してきた。

我孫子市における放課後児童教室と放課後児童クラブ（学童保育）の運営比較表

事業名	あびっ子クラブ	放課後児童クラブ（学童保育）
目的	放課後の居場所づくり	生活指導・余暇指導
実施場所	学校敷地内メインルームほか体育館、図書室、校庭など	学校敷地内保育室
開室時間	平日：放課後～17時 土曜日・振替休日・長期休暇日：10時～17時（11月～1月は16時30分まで）	平日：放課後～19時 土曜日：8時～19時（予約制） 学校休業日：7:45～19時 （※第四小学校のみ 7:30～7:45、19:00～19:30の延長あり。（別途保育料必要））
利用対象	学区内在住の小学生	家庭保育が困難な児童 ※4年生までは希望者全員が登録。 5、6年生は待機あり。
参加費・保育料（月額）	500円（放課後児童クラブ在籍児童は免除）	8000円（夏季休業中の8月は12000円）
延長保育料	なし	※第四小学校で実施（朝延長1000円、夜延長2000円）
運営	我孫子市（子ども部子ども支援課）放課後対策事業の検討は放課後対策事業運営委員会で検討。※第四小学校は民間委託で一体的に実施（提案型公共サービス民間委託制度で応募）	

○利用実績

- ・ 4035人（11校）（平成28年5月16日時点）
- ・ 全校児童数の7割が登録。低学年はほぼ100%の登録率。高学年になるにつれ減少。
- ・ 一日利用平均は、各教室5.5～13%の幅でばらつきあり。
- ・ 実際の利用率は、低学年で約60%、高学年は約6%
- ・ 学童保育在籍児童の利用率は4割。土曜日は8割が利用。

○運営体制

- ・ 現在13校中11校で実施。平成30年度までに全校で実施予定。
- ・ スタッフとして、学童保育とあびっ子クラブの一体的な運営の代表者となるコーディネーター（プログラム作成、場所の確保なども担当。）と、コーディネーターのサポーターを配置。
- ・ 活動内容や利用状況によって地域サポーター（有償ボランティア）が活動。
- ・ 総合型地域スポーツクラブとの連携も行っている。
* コーディネーターの時給は経験によって1240円～1600円。ハローワークやチラシ等で募集。総合型地域スポーツクラブ全体で登録してもらっている。コーディネーターは学童保育とあびっ子クラブ双方に一体的に配置。コーディネーターのサポーターは時給920円で自治会など地域から人材を得ている。

○事業費

- ・ 1施設あたり平均学童保育1400万円 あびっ子クラブ1000万円。
民間委託の第四小学校は2施設で3000万円。（うち、あびっ子クラブは900万円）

○課題

- ・ 空き教室も少なく、場所の確保が困難である。
- ・ スタッフや地域サポーターの確保が難しい。開設を地域の自治会に周知して募集しても集まりにくく、見守りやスポーツ・遊びを教えてくれる方をお願いしても確保できず、スタッフの取り合いになる。
- ・ 支援が必要な児童に対する加配は認められず、手をとられることも多い。

2. 我孫子市の取組に対する考察

- ・ 学校敷地内で実施することにより、安全に過ごすことが確保され、かつ利用しやすくなる。また、学童保育所との一体的な運営が可能になる。
- ・ 体育館や図書室を使えるのは活動の幅が広がるうえ、思い切り体を動かせる場があることは、児童にとってもスタッフにとってもストレスをためずに済む。
- ・ 放課後となると学童とのすみ分けがある。あびっ子クラブでは学童と連携を図り、夕方5時まであびっ子クラブ、そのあと帰宅する子ども、学童に向かう子どもがいる。途中でも施設を行き来し、自分たちで名前プレートをホワイトボードに貼り、どこにいるかを明確にしている。
ただし、学童は保育、放課後子ども教室は居場所ということで目的が異なる中で、自由に施

設を行き来できるというのは学童の保育計画を立てにくいということも考えられる。今後、市内全小学校にあびっ子クラブを開設し、学童との一体的な運営を実施予定とあるが、一体的のほうが運営は楽だとは思いますが、目的が違うものが一体的にできるのか疑問である。

- 学童保育と放課後子ども教室（放課後子どもの居場所）とのすみ分けが難しいと感じた。保護者が選択することではあるが、金銭面だけの差異ではなく、双方の利点を明確にする必要があると考える。
- あびっ子クラブが設置されると、設置された小学校の学童の利用児童は減少する傾向にある。保護者の帰宅が学童の帰宅時間までにならないからである。大規模化する生駒市の学童では魅力的に映るが空き教室がなく、学校敷地内に新たに建物を建てている現状では、空き教室を整備して放課後子ども教室というのは難しいのではないかとも思う。
- 学童では一人当たりの広さ、人数など決められていることはあるが、放課後子ども教室では広さ、人数の規制がないので増えたときの対応が苦慮されると思われる。
- ほぼ毎日開催することで、パートタイム就労家庭の児童の受け皿となり得ており、保護者の選択の幅を広げるとともに学童保育所の大規模化を緩和できている。
- 学童保育所との「遊びのプログラム」の差異はさほど感じられないが、地域の人がサポーターに入っての遊びが日常的に伝承され、世代間交流の場となり得ている。（地域に顔見知りの大人がいる）
- チャレンジタイム（「教室」）は、見守りとともにサポーターの特技を活かした講座が提供される。月20回ほど開催され、全生徒に月次予定表が配布され、あびっ子クラブの利用促進にもつながっている。
- 「出席」「居場所」を明らかにするためのマグネットボードは、スタッフの人数に限りがあるなかで有効である。（きちんと、決まりが守られ、学童保育でもこのシステムを採用していた。）
- 習い事があつたり、完全に自由な遊びを求め「枠」の中での遊びに飽き足らない児童は利用しない。保護者にとっての「安心」は、子どもにとっての「楽しさ」とは一致しない。
- サポーターには時給920円が支払われているが、わずかであっても対価があることでモチベーションも異なると考える。
- 大規模化している学童の状況を踏まえて、子どもの居場所づくり事業（あびっ子クラブ）は整備しているが、スタッフの確保は容易ではなく、奪い合いになっている。またスタッフを集められたとしても、周辺自治会の協力などにバラツキがあり一定のレベルを保つのは難しい。
- 「提案型公共サービス民間委託制度で応募されてきたため、民間が運営することについて、特に保護者等利用者からも苦情はなかった。むしろ、民間委託することによって保育時間の延長が可能になり、他からも求める声がある。運営が企業なので幅広い教室プログラムが提供できている。」とのことであるが、市内で同じサービスを提供できない、地域間の差をどう埋めるかが課題である。
- 学童保育とは異なり加配スタッフはいないが、グレーゾーンの児童への対応が課題であるとのことである。
- 現在は、障害を持った児童生徒を対象とする「放課後児童デイサービス」もあり、手厚い療育や支援も受けることができ、利用者もそちらに流れているが、障害の有無で居場所が別になることについての議論は必要であると考えられる。

『放課後子ども教室推進事業』

1. 施策の概要

○事業内容

子どもたちの安全・安心な活動拠点（居場所）を設け、学習、スポーツ、文化芸術、地域住民との交流等の活動の機会を提供することで、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ことを目的としている。

コーディネーターを校区ごとに必ず1名配置し、コーディネーターを中心として、地域の方による「実行委員会」を組織し、市が「実行委員会」に委託して実施している。コーディネーターが校区の実状に合わせ、学校と連携して地域人材を活用する、地域との協働事業となっている。なお、コーディネーターは学校長が地域から探して依頼している。

また、国の放課後子ども総合プランを踏まえ、すべての小学校区で放課後児童クラブ（本市では学童保育、以下学童保育）と一体的に連携して実施している。

放課後子ども教室としては、プログラム方式（書道、テニスなど「教室」を開催）の教室実施が多く、年に50回以上のプログラム開催を必須としている。また、地域や団体との連携によるプログラムとして、市内の高校や大学（サッカー、バスケ、パソコンなどのプログラム。学生なので子どもたちも喜ぶとのこと。）や科学館（実験・工作）、写真協会（写真）、NPO（キッズサバイバル教室）と連携して実施している。活動場所として、余裕教室、特別教室、体育館、校庭などを活用している。

中学校は、学習教室を実施（体制に応じて週に1～2回）している。職員会議中に利用されたり、定期考査前の学習には部活生徒も参加している。

○学童クラブ（学童保育）との連携内容

コーディネーターと学童クラブ指導員が随時、情報交換を行っており、保険は共通で加入している。放課後子ども教室に登録している児童の4分の1は、学童保育にも入会している。放課後子ども教室のスタッフが、学童保育の児童を対象にサッカー教室を開催しており、保護者にも好評となっている。

なお、小平市の学童保育は3年生までの利用となっている。

○経緯

2校区で実施していた既存の地域住民の活動が、平成16～18年度の文科省の委託事業として「地域子ども教室」を実施。平成19年度には、国の補助事業として、新たに3校区を加えて「放課後子ども教室」を実施。平成26年度から全校区（19校区）で実施。中学校でも5校で学習活動に特化して実施。

○利用実績

平成27年度では、小学校は19校で実施し、教室実施回数は延べ3499回、参加延べ人数は85344人となっている。中学校は4校で実施し、教室実施回数は延べ281回、参加延べ人数は4108人となっている

○運営体制

・「運営委員会」

活動内容、方法の検討の場として運営委員会を設置し、実行委員会の代表（コーディネーター）及び委員（教育活動推進員及び教育活動サポーター）、校長、副校長、教育委員会放課後子ども教室事務局、学童クラブ事務局で構成されている。

・「実行委員会」

教室の運営、スタッフの確保、地域での広報活動等実施に関して必要な活動を行う場として実行委員会を設置している。地域住民、保護者、ボランティア、退職教員、学生、社会教育・青少年・児童福祉関係者などで構成されている。

* スタッフ等への謝金（各実行委員会で、小平市が定める上限の範囲内で金額決定）

コーディネーター 1 2 0 0 円/時

教育活動推進委員 1 1 0 0 円/時 教育活動サポーター 9 0 0 円/時

ボランティア 5 0 0 円/時

○事業費

国・都・市で総事業費の3分の1ずつ負担し、平成27年度の総事業費は約3300万円で、内訳は実行委員会への委託費2700万円、コーディネーター謝金600万円となっている。別に、運営委員会費・備品購入費が1000万円となっている。

プログラムの開催1回につき7750円（基準は推進委員1人とサポーター2人）で、実施回数に応じて支払っている。

○運営の課題

人材確保と実施場所の確保が課題である。人材については、地域の青少年育成団体やスポーツチーム、老人会などの団体や保護者会にも呼びかけており、実施場所については、学校の協力が必要であり、近隣公民館を利用することもある。

子どもの安全管理については、安全管理研修会を実施するとともに、救急救命講習は地域にも受講を呼びかけており、冬場の暗い時期の帰宅時には、サポーターにも同行をお願いしている。

校区ごとに活動内容に差が生じていることが課題となっている。

※子どもの居場所に係る他の施策

- ・放課後、校庭の開放も行われ、安全のため地域のボランティアの監視員（地域の高齢者）がついている。（19校で月に100万円の予算）開放時間は4～9月は17時30分まで10～3月は16時30分までとなっている。
- ・市内には児童館が3カ所設置されている。

2. 小平市の取組に対する考察

- ・放課後子ども教室のメインルームがあるわけではなく、プログラム形式の運営が行われているのが特徴的だが、自由に遊べる校庭開放があることで、互いに補完し合うことになり、子どもたちの「ニーズ」に応えられているように思われる。
- ・プログラム方式は、コストは比較的安く抑えられるが、毎日何らかのプログラムを用意する

のは大変なのではないか。スポーツ、文化芸術、大学・高校などさまざまな団体の協力を仰がなければ難しい。

- ・ボランティアについても有償ボランティアでなければ人材確保は難しいと考える。
- ・我孫子市とは対照的な放課後子ども教室で、比較的な自由な活動な我孫子市に対し、小平市は様々なプログラムを用意し参加するものである。どちらも一体型とは言っているが内容は異なるものである。
- ・学童の児童も放課後子ども教室に登録し参加できるが、プログラムに参加する形なので学童の保育計画も立てやすいと考える。
- ・放課後子ども教室のコーディネーターが良くも悪くもこの取組の要である。事例紹介していただいた第八小学校のコーディネーターの方は色々な所へ出かけて、各種団体と関わりを持たれるように動かれている。マンパワーは重要ではあるが、各学校に活動水準を均一化するのは難しい。

委員の意見

- 小平市の取組として校庭開放の事業がある。地域の方々の協力のもと、子どもたちは放課後に校庭で遊んでいる。本市でも全児童対策の一つとしてとして、必要であれば、予算措置を行い、早期に本市でも実施できると考える。
- 学校の協力はもちろんであるが、地域の方々の連携は必須である。そういったソフト面、実施場所の確保などのハード面の両面が必要だが、生駒市の人材不足、学校の空き教室不足などの諸問題があるため、同じような全児童対策を実施するためには一から構築しなければならない。
- 施策に実施の際には、市長を責任者とし、学校長および学校ならびに地域（住民、大学、高校、企業等）の協力体制の整備が必要と考えられる。
- 本市で放課後子ども教室に取り組んでいく場合、現在の充実している運営体制がとれている学童保育との協議が必要不可欠である。学童保育との関係をどうするかは次の3つの選択肢となると考える。①両方の一体的運営、スタッフも一元化。②両方の一体的運営、スタッフは二元化。③両方の二元化、スタッフも二元化。以上を踏まえ、放課後子ども教室と学童保育との位置付けの違いを明確にした上で、それぞれの運営方法とスタッフの在り方も含めて、双方の調整を行なう必要がある。
- スタッフの確保は確保は重要課題。そのためにも「有償ボランティア」制度の創設は必要不可欠である。
- 大規模学童校での試験的な導入など、モデル校から開始し、拡大していく方法が有効ではないか。
- 学童と一体的な運営を行うことで、運営面、費用面の負担を軽減できるかを検討するとともに、事業費の財源についても検討が必要である。
- 放課後子ども教室を実施する際には、以下の点について検討が必要である、
 - ・運営主体をどうするか。
 - ・プログラム方式主体か自主活動方式主体か
 - ・活動日に土日祝日も加えるかなど、活動時間の設定をどうするか。
 - ・どのようなプログラム（教室）が実施できるか、実施すべきか。

- ・各校での独自性と自主性は、各校での活動内容・活動日に差異をもたらすことにんさるが、それをどこまで尊重するか。
- ・障害のある児童を受け入れる体制。

●本市の放課後の児童を取り巻く環境の現状と課題として、次の点が挙げられる。

【現状】

- ・すべての子どもに「居場所」が提供できていない。
- ・放課後に習い事に通う児童が比較的多く、下校後の遊び相手がいない。
- ・地域の中では遊び場も限られている。
- ・学童保育は増設しても整備が需要に追いつかず、設置場所の確保も困難。
- ・放課後子ども教室の開設は一部の学校に限られ、スタッフ不足から週に1回ずつしか実施できていない。
- ・放課後子ども教室についての情報量も少ない。

【課題】

日常的に保護者の就労の有無、障害の有無に関わらずすべての児童が安全に過ごせる場の提供、人材確保、情報提供、学童保育との連携などが考えられる。



本市で取り組んでいく際には、以下のような点が考えられる。

- ・まず、放課後の校庭（体育館）や図書室の開放ができないか。その中から自然に「クラブ」的なもの「講座」的なものが発生することもあり得る。
- ・子どもはお膳立てされた「遊び」より自由な「遊び」を求める。学童保育に通う児童も、高学年になると「同じ顔触れ」ではなく、クラスの友達とも遊びたがる。
- ・一方で、宿題をみてくれたり、子どもひとりひとりの心身の健康などをきめ細かにケアをしてくれる学童指導員の存在も、おやつも帰宅が遅い家庭にとっては不可欠である。「放課後の過ごし方」に選択の幅があり、かつ「相互乗り入れ」できる方法を、関係者が会して探る必要がある。