

## 「放課後子どもプラン」における施設の運営実態と 指導員の意識に関する研究

鈴木 瞬\*

### 1. 問題の所在と本研究の目的

本研究の目的は、制度上アンビバレントな事業の一体化・連携により成立した「新事業」である「放課後子どもプラン推進事業」（以下、放課後子どもプラン）の問題点を、事例研究により明らかにすることを通して、今後放課後子どもプランを効果的に推進していく上で経営的に解決すべき課題を提示することである。その際、具体的事例（4施設）を取り上げ、施設の運営実態と指導員<sup>1)</sup>の意識との影響関係を分析し、具体的に展開される施設の特徴や問題点を指摘した。

放課後子どもプランは、3大臣（文部科学大臣・厚生労働大臣・少子化対策特命大臣）による提案が契機となり、2007年度より実施された「全児童対策事業」であり、文部科学省が所管する「放課後子ども教室推進事業」（以下、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」（以下、学童保育）とを一体的あるいは連携して実施する総合的な放課後対策事業である<sup>2)</sup>。放課後子どもプランは、従来の学童保育とはその趣旨や目的が大きく異なる（泉 2009, 文部科学省生涯学習政策局生涯学習推進課 2006）。児童福祉法第6条の2第12項によると、学童保育とは、小学校に入学しているおおむね10歳未満の昼間留守家庭の児童を対象とした、適切な遊び及び生活の場を与えて、健全な育成を図る事業である。つまり、「保育に欠ける」子どもの健全な生活保障や保護者の仕事と育児の両立の支援がその目的とな

る。一方、放課後子どもプランの趣旨は、放課後の子どもの適切な遊びや生活の場を確保し、主に小学校の余裕教室を活用しながら、地域の参画を得て、学習やスポーツ・文化活動、地域住民との交流活動などの取組を実施することである。その目的は、学童保育の待機児童の増加や大規模化の早急な解消、放課後の安全で安心な居場所づくり、遊び環境の支援、学力低下に対する学習支援の場など様々である。

つまり、放課後子どもプランとは、制度上その趣旨を異にする2つの事業を「一体化」させたり、また「連携」という手法を取り入れることによって実施されている事業であると言える。このように異なった事業を一体化あるいは連携の手法により行うということは、そこには矛盾が生ずる場合があるだろう。しかし、「現在、国は放課後子どもプランにおける学童保育と全児童対策事業の一体化や連携について具体的な取組像を示さず、事例を提供し、地域の事情・特色をいかした取組を実施するよう促すに留まっている」（松本・中山 2009：33）。そのため、放課後子どもプランの活動内容は自治体ごとに事業計画が組まれることになる。

また、放課後子どもプランにおける指導員は、所管が異なるため、それに基づいて「放課後子ども教室指導員」と「学童保育指導員」とに区別され、担当事業ごとに役割が分担されている。そして、これらの総合的な調整役を担う者として「コーディネーター」が配置されている<sup>3)</sup>。

以上のように、放課後子どもプランは単にその目的や趣旨が多様なだけでなく、教育と福祉という目的や趣旨が異なる事業を一体化あるい

\* 筑波大学大学院博士課程人間総合科学研究科

は連携しようとするところから、実際の活動が「学習」なのか「遊び」なのかというような葛藤を引き起こす可能性を含むと考えられるため、アンビヴァレントであろう。また、それは制度上アンビヴァレントだけでなく、事業計画を組む自治体レベルはもちろん、実際の事業が営まれる施設レベルでもアンビヴァレントであると想定される。よって、その実態と対処手段の解明は喫緊の課題である。さらに、指導員レベルでのアンビヴァレントへの対処も想定される。上述の放課後子ども教室指導員は、制度上のアンビヴァレントを解消しようという配慮から、「安全管理員」と「学習アドバイザー」とに指導員の役割が分担されている。しかし、実際の施設レベルでは様々な目的に基づく活動が入り乱れていると考えられる。よって、制度が想定しているほど明確に、指導員の行為は区別できるとは限らないため、指導員のレベルでのアンビヴァレントな実態とその対処手段も解明すべき喫緊の課題であろう。ちなみに、本研究の調査対象である I 県 M 市でも指導員は「学習アドバイザー」と「安全管理員」の両方の役割を担っていた。

しかし、これまでの放課後子どもプランに関する調査研究は、大森ら（2008）や松本・中山（2009）による自治体レベルの事業計画の分析が主である。施設レベルでの活動に焦点をあてたものもあるが、それらは事例紹介の域をでない点が指摘できる。

したがって、本稿では、自治体レベルの活動実態ではなく、具体的施設を取り上げ、施設運営の「ダイナミクス」に焦点を置きながら、そこに影響・関係する指導員のかかわりやその意識を描き出し、具体的事例施設の特徴や問題点を指摘することを試みた。そうすることで、今後も拡大が予想される放課後子どもプランが内包する、解決すべき経営的課題の解明に近づくことができると考える。

## 2. 本研究の課題、方法

### 2-1. 先行研究の検討と本研究の課題

放課後子どもプランに関する先行研究は、そ

の実践が始まったばかりであることから、分析的・体系的な研究がほとんどなされていないのが現状である<sup>4)</sup>。しかし、それらは「放課後子どもプラン」をめぐる問題の語り方において、その立場とアプローチの仕方から、いくつか分類することができる。

まず、放課後子どもプランにおける福祉的な機能、いわゆる、従来の学童保育の機能の維持を放課後子どもプランの放課後保障に求める立場の研究がある。その中でも調査研究の手法をとるものとして、自治体ごとの実施形態を8つに類型化<sup>5)</sup>し、放課後子どもプランにおける学童保育機能の維持を図るために望ましい実施形態を示唆している松本・中山（2009）、中山・大阪保育研究所大阪学童保育連絡協議会（2007）がある<sup>6)</sup>。そこでは、総じて「一体化」事業における学童保育機能の維持が課題とされている。そのため、「連携」<sup>7)</sup>事業においては、「学童保育が別に存在することが前提であるため、全児童対策事業内では学童保育児童に対する配慮は特に必要はない」（松本・中山 2009：35）とし、両事業の連携をどう進めるかが課題であると指摘するのみである。同様の立場から、学童保育指導員の現場におけるその現状と課題を記述した下浦（2007）や、海外の事例の分析的研究を行った泉（2009）<sup>8)</sup>も、同様に「連携」事業については言及していない。よって、「連携」事業の施設の運営実態に焦点をあて、調査した研究は管見の限り見られなかった。

また、放課後施策の変容を制度的に分析した佐藤（2009）によれば、放課後子どもプランの創設は「生活の場」としての学童保育という役割・機能を変質させるものであり、学童保育の果たすべき「生活の場」としての目的・役割・機能、その実践的方法論について、そのあり方が改めて問われているという。佐藤は放課後子どもプランに象徴される放課後施策が、「すべての子ども」を対象とし「学校」という場の利用を推進する流れによって「教育的関与」の志向性や「学校的なもの」との影響関係が強まっている方向へと「変容」していることを指摘する（佐藤 2009：50-52）。同様の立場をとるも

の、上記の研究が、学童保育機能の「喪失」を問題視していたのに対し、佐藤はそれを機能の「変容」と捉えている点において示唆的であろう。したがって、学童保育もしくは放課後子ども教室の機能を担う指導員も、制度的な変容に伴い、変容していると考えられる。

一方、放課後子どもプランにおける教育の機能を放課後子どもプランの放課後保障に求める立場の研究がある。それは、あからさまに学校的な「学習の場」の保障というものだけでなく、子どもの「成長・発達」の保障という、教育的価値・規範を内に含むものもみられる<sup>9)</sup>。高橋ら(2009)による事例研究は、放課後子ども教室がより良い子どもの体験活動の場となるために、参加している子どもやその保護者に満足度調査を行ったものであり、後者の文脈による。事例施設における質問紙調査とインタビュー及びフィールドワークを行い、施設レベルでの子どもの遊びの実態や要求、施設に対する親の要求を具体的に明らかにした点において評価できるが、それらは参加者側のニーズに焦点が当てられているため、効果的な施設運営をどのように行い得るか、そのためにどのような経営が必要なのかといった運営面での視点が弱い。このことから、「連携」実施形態をとる施設運営の「ダイナミクス」と指導員の意識に焦点を当てた本研究は意義があると考えられる。

以上の先行研究を踏まえた本研究における課題は以下の通りである。まず、事例施設における放課後子どもプランの運営実態と指導員の意識に関する分析の枠組みを作成する。つぎに、運営実態と指導員の意識との関係のダイナミクスを描き出し、放課後子どもプランの運営にかかわる経営的課題を明らかにする。

## 2-2. 研究の方法と時期、及び調査対象

本研究では上記の課題を明らかにするため、放課後子ども教室と学童保育を「連携」実施しているI県M市において調査を行った。そこにおける9つの放課後子どもプランから、4施設(A、B施設は新興住宅地域、C、D施設は農村地域)を選定し、そこに勤務する指導員30名

を調査対象とした(表1)。

2008年5月から10月にかけて事例対象施設を訪問し、1回あたり15~45分程度の半構造化面接調査を実施した<sup>10)</sup>。また、補助的に実態の把握のために、フィールドワークを行った。

I県M市では、2006年まで、児童福祉課で「放課後児童クラブ」事業を、生涯学習課で「子どもの居場所づくり」事業<sup>11)</sup>を行っていた。本事業では、小学校児童を対象に、平日の放課後において週1回程度、児童の健全な成長・発達を図っていくための遊びやスポーツなどの活動を行ってきた。2006年度の参加児童数は1140人(市内全児童の32%)であった。これら両事業を連携してM市では、「少子化や核家族化の進行、就労形態の多様化及び家庭や地域の子育て機能・教育力の低下など、子どもを取り巻く環境の変化を踏まえ、放課後等に子どもが安心して活動できる場の確保とともに、次世代を担う児童の健全育成を支援することを目的」として、放課後子どもプランが実施されている。放課後子ども教室は原則授業日に全小学校区で週5日実施している。また、学童保育は長期休業中を含み、保護者就労等による留守家庭の1~3年生児童を対象に全小学校区で週5日実施している。専門指導員は、「コーディネーター」(M市社会教育指導員が兼務)が4名、「プラン・マネージャー」(市雇用、非常勤職員)が各小学校1名、そして、放課後子ども教室、学童保育それぞれに専門指導員(市雇用、臨時職員)が参加児童数に応じ1~4名配置されている<sup>12)</sup>。コーディネーターは、市内小学校区の複数校区を担当し、放課後子どもプランの運営や企画について助言、指導を行う。プラン・マネージャーは、各小学校に常駐する、いわゆる現場責任者であり、活動場所の確保や安全管理、参加児童の指導、関係諸機関との連絡、調整を図るとともに、事務処理を行う。両事業の指導員は連携し、ボランティアと協力して、子どもの活動を見守り、安全かつ健やかな居場所を確保する役割を持っている。

表1 事例対象施設の「放課後子どもプラン」の概要

事例対象施設	A施設	B施設	C施設	D施設
「子どもの居場所」事業 開始年度	平成16年度	平成18年度	平成18年度	平成17年度
放課後子どもプラン 開始日	平成19年10月	平成19年11月	平成19年10月	平成19年7月
児童クラブ指導員数	6名	6名	4名	3名
子ども教室指導員数	3名	3名	3名	3名
児童クラブ登録児童数	51名	31名	37名	16名
子ども教室登録児童数 (有料／無料日)	7名／45名	4名／58名	6名／69名	18名～36名／無
全校児童数	474名	363名	553名	148名
全児童に占める参加者の 割合	20%	25%	19%	35%
無料指定日	木曜	金曜	木曜	無

(平成19年度現在。指導員の人数に関してのみ平成20年度現在。)

### 3. 事例施設の運営実態と指導員の意識の関係

#### 3-1. 分析の枠組み

まず、4つの事例施設における運営実態と指導員の意識との影響関係を分析するために、MAXQDAを用いて、指導員の意識について、質問項目に基づいてフリーコーディングを行った。そのコードを基に、指導員の意識について「子どもと子どもの遊び観」「指導観／関与指向性」「組織内部の認識」「組織外部の認識」「やりづらさ」の5つにカテゴリー化した。また、運営実態については、フィールドワークの知見より「運営方針」と「活動内容」の2つのカテゴリー化を行い、整理した。さらに、各施設固有のエピソード(葛藤、矛盾、ジレンマ、問題発生、変容等)についても分析対象とした。

表2はこれらのカテゴリーに含まれる要素を施設ごとに分類し、整理したものである。本稿では、この表2を分析の枠組みとし、以下に、施設ごとの運営実態と指導員の意識の影響関係を、具体的事例に即して記述する。

また、この「分析の枠組み」自体、放課後子どもプランが制度上アンビヴァレントな事業であるがゆえに生じるものであると考える。それは、「何を重視すべきか」「教育なのか保育なのか」「どのような組織なのか」といったようなさまざまな葛藤や矛盾の生じる場面において、制度上の趣旨や目的が曖昧であるために、それらを判断するための拠り所となる法・制度的な基準が存在しないため、施設や指導員レベルにおいて重視されるカテゴリーが変化すると考えられるからである。この点においても放課後子

どもプランにおけるアンビヴァレントを意識せざるを得ないだろう。

以下では、表2に沿って、施設ごとの差異を意識しながら「運営方針」と「活動内容」を記述して、それと指導員の意識がどう関連しているのかを説明する。その際、説明する一つの手段としてエピソードを利用する。そして、以上の分析を通して、①施設ごとに、運営上、特に重視されているカテゴリー(以下、「重視カテゴリー」)は何か、また、②施設の運営に関するカテゴリー間の関係はどのようなものか、について整理する。

#### 3-2. 各事例施設の運営実態と指導員の意識

##### (1) A施設

A施設では、運営方針とそれに基づく無料日の活動内容からわかるように、安全に預かることに重点が置かれている。「安全な場所を提供して2時間子どもを預かりますよっていうところだから。活動が主つものではないから。」と語るプラン・マネージャーの意識もそれを裏付けている。

また、A施設では「あいさつ・反省会」という活動内容が常時行われている。それには、以下の2つの理由がある。ひとつは、他施設に比べて大勢の児童が参加するため、正確な人数把握が必要なことである。いまひとつは、安全面の徹底である。大勢の参加児童を相手にすれば、それだけ活動も複雑に入り組むことになり、活動上のリスクも増大する。A施設では、ボランティア参加者が不足しているため、限られた指

表2 運営実態と指導員の意識の分析の枠組み

		A施設	B施設	C施設	D施設
運営実態	運営方針	<ul style="list-style-type: none"> <li>○安全安心な居場所づくり</li> <li>○幅広い見守り</li> <li>○危険な行為はすぐに注意</li> <li>○活動の提供と統制</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○楽しく遊べる環境とそのための安全な場所の提供</li> <li>○活動の提供と選択</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○楽しく遊べる環境とそのための安全な場所の提供</li> <li>○事前の危険要素の排除</li> <li>○強制しない</li> <li>○活動の提供と選択</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○やりたいことがやれる環境の提供</li> <li>○強制しない</li> <li>○無料日の活動は行わない</li> </ul>
	活動内容(無料日)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○毎週木曜15時～17時:様々な遊びの提供と両事業の統一的活動。その際、別の遊びを行うことは許されない。</li> <li>○活動場所:体育館もしくは図工室が主。自由遊びの場合は校庭も使用できる。1日につき1か所。</li> <li>○始まりと終わりのあいさつ</li> <li>○学童保育児童:反省会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○毎週金曜15時～17時(片づけ16時半開始):様々な遊びを提供。活動の選択。</li> <li>○活動場所の移動は自由</li> <li>○活動場所:体育館(1階と2階)、学童保育室、校庭と最低2か所以上使用可能</li> <li>○始まりと終わりのあいさつ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○毎週木曜日15時(15時半開始)～17時:様々な遊びや宿題ができる場所等を提供。活動場所の選択。</li> <li>○活動場所の移動は自由</li> <li>○活動場所:体育館、図書室、図工室、校庭(裏山を含むこともある)と最低2か所以上使用可能</li> <li>○始まりと終わりのあいさつ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○毎日16時～17時:両事業合同で活動。</li> <li>○活動場所:限定されず、放課後子ども教室利用教室(1か所)、学童保育室、校庭(校舎裏など見えない場所も含む)、雨天時のみ体育館など、好きな場所で活動可能</li> </ul>
指導員の意識	子どもと子どもの遊び観	○来させられている子ども	<ul style="list-style-type: none"> <li>○子どものネガティブな遊び</li> <li>○来させられている子ども</li> <li>○学童保育の子どもが参加しなければなりたくない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○子どもは危険な遊びが好き</li> <li>○放課後子どもプランに参加している子どもは、家で一人で遊ぶこともなくなり幸せ</li> </ul>	○主体的な子どもの存在
	指導観/関与指向性	<ul style="list-style-type: none"> <li>○怪我しないことが一番</li> <li>○子どもの主体性尊重</li> <li>○専門性のなさ</li> <li>○学童保育指導員:見守りに徹する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○楽しく遊ぶためには、怪我しないことが一番である</li> <li>○学童保育指導員:「見守り」、家庭的な雰囲気</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○楽しく遊ばせるために、安全な環境を提供する</li> <li>○指導員によって異なる指導観のプラン・マネージャーによる承認</li> <li>○プラン・マネージャー:子どもの遊びを強制したくない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○怪我しないことが一番である、かつ、怪我することも学習である</li> <li>○やりたいことや、いろいろな経験をさせたい</li> <li>○子どもの主体性尊重</li> <li>○仕事として割り切れない</li> </ul>
	組織内部の認識	<ul style="list-style-type: none"> <li>○プラン・マネージャー:指導員の役割を明確に区別。ボランティアは、指導員とは異なる存在であり、ただ遊ぶだけでよい。</li> <li>○ボランティアが少ない。</li> <li>○学童保育指導員:非受容的。無料日の活動以外は学童保育と変わらない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○プラン・マネージャー:指導員に対する信頼</li> <li>○指導員:プラン・マネージャーに対する信頼</li> <li>○学童保育指導員:受容的。プラン・マネージャーと放課後子ども教室指導員に対する信頼。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○プラン・マネージャー:指導員に対する信頼</li> <li>○指導員:プラン・マネージャーに対する信頼</li> <li>○学童保育指導員:受容的。プラン・マネージャーと放課後子ども教室指導員に対する信頼。</li> <li>○協力的なボランティアの存在:活動内容の工夫に貢献</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○プラン・マネージャー、放課後子ども教室指導員、学童保育指導員の役割の区別は曖昧</li> </ul>
	組織外部の認識	○他の子育て支援施設に対して閉鎖的	○他の子育て支援施設に対してやや閉鎖的	○他の子育て支援施設に対しては開放的	○他の子育て支援施設に対しては開放的
	やりづらさ	○指導員間の人間関係におけるやりづらさ	○子どもとの対応におけるやりづらさ	○制度そのものに対する疑問視	○成果がわかりにくいこと
	エピソード	<ul style="list-style-type: none"> <li>○学童保育指導員のかかわり方の変容</li> <li>○放課後子ども教室指導員の役割と意識の狭間でジレンマと妥協</li> </ul>		○プラン・マネージャーのメタ的な認識	○プラン・マネージャーの危機管理意識の変容

導員で子どもたちを管理する必要がある。活動を円滑に行うためには、最初と最後の人数把握は必要であろう。さらに、A施設では、このような複雑さによるリスク回避のために、毎回の反省会において、子どもに危険な遊びをしないように徹底指導を行っている。A施設では「安全な場所を提供して2時間子どもを預か」る上で、「あいさつ・反省会」という活動内容が必要不可欠となっている。

このような「運営方針」・「活動内容」の下で、指導員には、「安全に怪我もなく、無事に」活動できるように全体を見守る意識が強く浸透している。これは、プラン・マネージャーの「第一は安全面だな、私はね。楽しいっていうのはその後ついてくる」という語りからも明らかである。子どもたちの活動において「安全な面を考えると、ある程度制限をしなくちゃいけないところがでてくるし、やっぱり先生たちにもあんまり負担をかけることもないようなことも考えると、どうしたって、子どもにも、決まり事とかそういうこと(＝反省会)」(括弧内は筆者が付け足したもの)をすることになる。つまり、プラン・マネージャーにとって、放課後子どもプランは「子どもを安全に遊ばせて、その場所を提供して、時間を有効に使って帰ってところ」であり、指導員が子どもを「安全に遊ばせ」、「それを見守る」という指導員主体の場所であると認識されている。

また、A施設のプラン・マネージャーには、指導員はその所管の役割ごとに明確に区別するものであるという組織認識がある。放課後子ども教室指導員は「主としては、放課後プランのことを考えてもらわなきゃいけない」存在であり、プラン・マネージャー自身も「活動の計画をたてたりとか、あと用意をしたりとか、やっぱり子どもたちが楽しめるようなところで」一緒になってかかわっている。その上で、「安全面が足りなければそれはちょっと危険じゃないかなっていうことを」指摘したりと、適宜、マネジメントを行っている。「学童の先生は学童の先生でその補助。子どもたちが参加するので、お手伝いをしてもらおうとか。まあ、一緒に

考えてもらえるところは考えてもらったりとか」と、学童保育指導員の位置付けはあくまで側面のサポートとして認識されている。「(放課後子ども)教室の先生とか、学童の先生関係なく活動中は一緒っていうことでやってください」という市役所の方針は認識されているものの、現実にはなかなかできないため、学童保育指導員は「やっぱり3番手くらい」という認識に落ちている。さらに、「ボランティアの人はその日にきて活動の内容を聞いて、結局子どもたちの中に入って、一緒に楽しく遊んでいただければいいかな(中略)楽しいのが一番かなって思ってるの、ボランティアさんは。続けるのにもね。」つまり、ボランティアはお客様のような認識であり、放課後子どもプランを運営する構成員としては認識されていないようだ。

一方、学童保育指導員も、放課後子どもプランに対して受容的とはいえない。学童保育指導員A-③は、無料日以外の活動に対して「児童クラブ(＝学童保育)での生活と、変わらないっていう感じ」と今までと変化がないと認識している。さらに、学童保育指導員A-④は、子ども教室そのものの参加児童が少ないことから「放課後子どもプランは必要ない気がする」とさえ語っている。

よって、プラン・マネージャーの「組織内部の認識」における学童保育指導員の役割の軽視や学童保育指導員の非受容的態度が要因となり、多くの指導員は、指導員間の人間関係、特に、プラン・マネージャーを含めた放課後子ども教室指導員と学童保育指導員間の人間関係において、やりづらさを感じていることがわかる(資料1)。

以上の通り、A施設では「運営方針」「活動内容」は「指導観/関与志向性」と、「組織内部の認識」は「やりづらさ」とそれぞれ影響関係があり、「運営方針」「活動内容」「組織内部の認識」が「重視カテゴリー」であることがわかる。

## (2) B施設

B施設では楽しく遊べる環境とそのための安全な場所の提供とが運営方針となっている。そして、それは活動内容にも反映されている。活

## 資料 1 指導員の人間関係におけるやりづらさ

放課後子ども教室指導員A-②: やっぱ児童クラブの先生たちと、私たちの子ども教室っていう事業の認識の仕方が違うなって思いますね。そういうところで、やりづらっていうよりもちょっと不快な思いをすることがありますね。特に無料の日にもね。不快な思いをすることはありますね。

学童保育指導員A-④: マネージャーも学童全部を把握している人がマネージャーになれば、私たちも納得すると思うの、それは。だけど、いきなり、ポンときて、はい、マネージャーって言われて、ね、それで、なんでもかんでもすべてしなきゃ、だめって。そうなんですよ。別に隠してるわけじゃないけど、もう、なんでもかんでも私は知りたいって言われても…。ね、市役所でも教えてください。隠してるわけじゃないんだけど(中略)だから、私、放課後プランは必要ないような気がする。

## 資料 2 子どもとの対応場面におけるやりづらさ

プラン・マネージャー: やりづらさ… っていう言えば、子どもが話を聞かないことかな。で、やっぱり、始まりと終わり、けじめをつけるときは(中略)さっきも言ったように、なんか友達感覚になろうとは思うんだけど、なるとなると、そうじゃないときをうまく区別しないとけっこうなあなあになっちゃって(中略)。この辺が難しいといえは難しいですね。

学童保育指導員B-⑤: そうですね、やっぱり子どもが落ち着いて、ほんとにいただきますとか、ごちそうさまもそのあいさつ… あれができていないってうか、じっとしてられないってうんですか。一分間でも、「いただきます」をするときにでも座ってられない。ガヤガヤガヤガヤしてて。てか、いくら注意しても、ぜんぜんなんていうかな… しないってうかそういうふうに、効き目っていったら失礼ですけど、効かないってうんですかね、あれは驚きましたね。なんか、おやつ時間に、一分だと思うんですね、「いただきます」をするのにもう正座して、「いただきます」ってしましうって言っても、ぜんぜん、聞かないんですね。自分のやりたい放題ってうか、落ちて座ってられないってうか。

動場所は最低2か所以上準備し、多様な活動が選択可能となっている。活動中の場所の移動はいつでも可能である。

B施設の指導員には、子どもと子どもの遊びに対するネガティブな側面の認識(無視、コミュニケーションが苦手、一人で遊びを広げられない等)が強いことがわかる。そのため、多くの指導員が子どもとの対応場面においてやりづらさを感じている(資料2)。このような「思うようにならない」子どもたちだけでなく、指導員は、事業間の連携のために参加せざるを得ない学童保育の子どもたちの存在も意識している。彼らの「中にはやっぱり楽しめていない子もいる」。放課後子ども教室指導員B-①は「『今日は何もやれなかったね』とか、『つまんなかったね』とかっていう声を聞くとやっぱりちょっと寂しくなりますけどね」と、そのような子どもとのかかわりにおけるやりづらさを語っている。

B施設のプラン・マネージャーには「子どもが取り組んで楽しいと思えることをやらせてあげたい」という意識が強い。また、B施設の指導員全般に「楽しくってことが一番」という意識が浸透している。B施設では、このような意

識から様々な遊び(工作、卓球、ボール遊び、自由遊び等)を提供している。しかし、「いざやらしてみると」「子どもによってその日その日の調子」があるため、「もう今日はいい、やりたくない」とか「そんな面倒くさい」という反応が返ってくることもある。そのため、プラン・マネージャーは、「少なくとも2つは遊び場を確保したい」、「子どもは1か所で遊び続けるのは苦痛であろうから、選択肢を与えている」と語っている。

一方、楽しく遊べれば何でも良いのではなく、「楽しく遊んでもらうためにはやっぱり怪我もしないよう」に心掛けなければならない。しかし、学童保育指導員には、学童保育特有の「怪我のないように見守る」という意識と共に、「あんまりかかわらない。うん、でもかかわらないってほっとくとかじゃなくて、つかず離れずみたい感じで…」というサポートタイプの「見守り」や、「ギリギリの線まである程度見届けるっていうのも必要な」というような、安全より子どもの自主性を尊重した「見守り」の意識もみられた。このように、B施設での危険な行為や安全面での判断は指導員によって様々であ

### 資料3 受容的な学童保育指導員

学童保育指導員B-②:元気っ子は元気っ子さんのやり方があるんで、私たちはそれに従って、やっただけなんで、もうあちらがちゃんとやってくれるんで、私たちはそのお手伝い、やっぱ子どもの怪我しないように、どこに行っても見ているように、こう広くなりますよね、範囲が、校庭とか、いろんな部屋も、そのときに部屋に分散されますんで、そのところを、やっぱ一緒になって遊ぶようにして、楽しんで慣れるようにしてます。

### 資料4 C施設プラン・マネージャーの指導観／関与志向性

プラン・マネージャー:私が結構内気な子だったんで、嫌いだったんですよ、集団遊びとか、「外で遊ばなきゃだめよ」とか言われたのが、なので、選ばせてあげたいなあとかってのがあったのかな。なんか逆に一か所しかなくて、みんな遊びましようって言って、従ってる子どもたちを見ると心配になっちゃいます。ほんとは嫌なんじゃないかなとか、すごいストレス溜まってんじゃないのって。だから、自分がそうだったんで、必ず選択はとらせてあげたいなって。

る。だが、全体として楽しく遊ぶためには怪我しないことが一番であるという緩やかな意識が浸透している。

このように、B施設の「運営方針」「活動内容」はプラン・マネージャーの意向によるものが強い。しかし、B施設では、学童保育指導員が放課後子どもプランの活動に対して受容的であるため(資料3)、プラン・マネージャーは「他の指導員の先生なりの協力を得て、みんなでやっていく」ことができていると、協働することで多数の遊び場の選択肢を準備することが可能になっていることも語っている。

以上の通り、B施設では、「子どもと子どもの遊び観」に基づいて「指導観／関与志向性」が意識され、それが「運営方針」「活動内容」に関係している。また、「組織内部認識」は「運営方針」「活動内容」を支えている。すなわち、B施設では「子どもと子どもの遊び観」「組織内部の認識」が「重要カテゴリー」であることがわかる。

#### (3) C施設

表2からは、C施設の「運営方針」と「活動内容」は、基本的な点でB施設と類似していることがわかる。その上で、C施設で特徴的なことは「強制しない」「事前の危険要素の排除」という「運営方針」である。これらは、プラン・マネージャーの意識と強い影響関係があると考えられる(資料4)。

また、C施設の指導員の中には、「子どもって結構なんか危なっかしいことが好き」であると

いう認識も多数みられる。当然ながら、C施設でも「安全な場所を提供する」意識が強く、学童保育指導員C-③は、「怪我がなければ自由に遊んでもいいかなって気持ちです」と語っている。よって、プラン・マネージャーは、強制せず、かつ、怪我しないように子どもを遊ばせるために、「極力時間のあるときに、例えばガラスが落ちてそうなところを見守りをしたり、なんか活動前に危険なものは置いてないとか、なんかそういうできる範囲のことはやっただけですけど」と語っている。このような意識も危険な要素を事前に回避するという「運営方針」に影響を与えていることがわかる。

一方、C施設が多数の遊び場の選択肢を提供できるのは、指導員間の信頼関係の強さだけでなく、「協力的」なボランティアの存在も要因と考えられる。フィールドワークの際にも、ボランティア参加者が積極的に遊びにかかわっていた。あるボランティアは「家にいてもすることがないし、ここに来ると楽しい」と語っていた。放課後子ども教室指導員C-②は資料5のように語っている。

しかし、指導員間の信頼関係の強いC施設でも、学童保育指導員には趣旨の異なる2つの事業が「そもそも一緒になること自体が無理がある」という意識がみられる。学童保育指導員C-④は、「別に保護に欠けない子どもを毎日預かる必要はあるのか」、学童保育は「親御さんの都合なので」しょうがないが、「学校大好きじゃない子」や「帰りたい子にとってはつらいかなっ

## 資料5 「協力的」なボランティアの存在

学童保育指導員C-②:うちの学校は木曜日が公開日なんです。その時に必ず来てくださるボランティアさんが6人ほどいらっしゃるんですよ。その中で、すごく工作が得意な方がいらっしゃったりとか、あと、体動かす方が好きって方もいらっしゃったりして。そういうものを作るのが好きな方が「今度はこういうのはどうでしょうか」とか、実際につけて、作品をもってきてくれて、「こういうの作って見たんだけど、子ども教室の方の制作でどう?」っていうふうにつけてくれるんですね。(中略)私たちももう一回最初から作って、作り方を覚えて、子どもたちにそれを提供するってかたち。だから、すごくボランティアさんに感謝してますね。協力的なので、助かっています。

## 資料6 指導員の寛容なまなざし

プラン・マネージャー:秘密基地などを作っている子がいる。陰に隠れるから心配だが誰かしらがそれを把握していれば問題ないだろう。できるだけ温かい目で見ようとしている

て思う」と語っている。このように、C施設では指導員間の人間関係や、アンビヴァレントな状況における子どもとの対応場面ではなく、制度そのものが持つアンビヴァレントな性格において、疑問を持ち、やりづらさを感じていることがわかる。

以上の通り、「指導観／関与志向性」は「運営方針」「活動内容」と関係し、「組織内部の認識」がそれらを支えている。「組織内部の認識」と矛盾するかのように「やりづらさ」が生じていることも特徴的である。すなわち、C施設では、「指導観／関与志向性」「組織内部の認識」が「重視カテゴリー」であることがわかる。

### (4) D施設

まず、D施設には無料日が存在しない。原則として16時～17時における両事業の合同での活動のみであり、そこでの活動内容は子どもによって自由であり、放課後子ども教室での活動と学童保育での活動と、それらが入り混じった活動が点在している。活動場所は限定されず、放課後子ども教室がその日に応じて1か所借りた部屋と、学童保育室、校庭(校舎裏などの見えない場所も含む。雨天時のみ体育館)など、好きな場所で活動できるようになっている。すなわち、何か遊びを企画し、子どもに提供するという行事的要素の強い活動は、あまり行われていない。D施設では、「遊びは基本的に子どもたちが自分たちで考えて遊ぶもの」であるという意識が浸透している。そのため、「自由に大人が入らないで、自由に子どもたち同士で、自由に遊ぶ」という運営方針をとっている。

D施設でこのような「運営方針」・「活動内容」をとるのには、子どもの自主性尊重という意識が影響している。D施設のプラン・マネージャーは「学校なんだけど、その(=放課後子どもプラン)時間は学校じゃないから自由にさせてあげたい」、子どもに「無理強いはしない」と語っている。このように、プラン・マネージャーをはじめとする指導員全般において、子どもの遊びに対する寛容なまなざしが感じられる(資料6)。

また、D施設は、他施設と比較して放課後子どもプランの活動時間が曖昧である。活動の始まりや終わりのあいさつ、それに伴う整列なども存在しない。子どもの下校時間が活動の開始時間となるため、活動時間は流動的なものとなっている。上記のことが、D施設において行われないのには以下の3つの理由がある。第1に「学校じゃないから自由にさせてあげたい」、第2に「今のところは(子どもの)人数も確認できて」いるため人数把握に困っていないこと、第3に遊ぶ時間の確保を優先していることである。しかし、D施設では、このような「緩さ」ゆえに、特別な行事をやりにくいという実態もある。また、非常時の対応についての懸念も存在するようだ。

さらに、D施設では、やりたいことがやれるようにしている一方で、当然、安全面も意識している。ただ、危険と認識する境界線が他施設よりも低いだけであり、プラン・マネージャーも、「一番最初に考えるのは安全、けががないように」と意識している。しかし、D施設では、

#### 資料7 怪我することも学習であるという認識

プラン・マネージャー: ほんと紙一重ですよ。ブランコにしてもスリルを求めるといくらでも危険になるし。(中略)でも、スリルがあって楽しいっていうのもわかるじゃない。それも少しは味あわせてあげたいっていうのもあるし。やっぱ、遊びにしても学習の途中だから。

#### 資料8 過保護: 大人の目がある中で子どもが遊ぶこと

プラン・マネージャー: でも、たまにちょっと過保護かなとかって思ったりもするんですけどね。(中略)大人の目がね、こんなにある中で、子どもが遊んで…なんだろう過保護じゃないですか？(中略)今の時代だからしょうがないっちゃしょうがないんですけど。ちょっと安全、安全って言いすぎ？もうちょっとくずしてあげてもいいのかななんて。いたずらしたり、ケンカしたり、なんかいじめられたりしながら、学ぶものってたくさんあると思うから。もうちょっとね。でも、そうすると私たちの仕事なくなっちゃうんですね。しょうがないか。

子どもが遊びの中での怪我に対して「下手すれば怪我するっていうのも一つの学習かな」と認識しなおすことで、子どもの自主性を尊重した「運営方針」・「活動内容」を維持している(資料7)。

以上の通り、D施設では、「運営方針」「活動内容」と「指導観/関与志向性」に影響関係があり、「運営方針」「活動内容」「指導観/関与志向性」が重視カテゴリーであることがわかる。

#### 4. 結論

以下では、事例施設の比較検討を通じて明らかになった、放課後子どもプランの経営的課題を示す。分析の結果から、大きく以下の3点について指摘したい。

まず、どの施設においてもプラン・マネージャーの意識が「運営方針」「活動内容」に対して強い影響があることである。制度上アンビヴァレントな性格を有する放課後子どもプランの運営では、施設ごとのプラン・マネージャーの明確なビジョンが、それに基づく「運営方針」の柱となり、「活動内容」を構築していると考えられる。

つぎに、A施設とB、C、D施設を比較した時、そこには「やりづらさ」を感じる対象に差異がみられることがわかる。A施設では、非受容的な学童保育指導員とプラン・マネージャー、放課後子ども教室指導員の間の人間関係にやりづらさを感じる指導員が多い。つまり、従来の学童保育において、保育に欠けるわけではない児童を対象とする事業を受け入れる姿勢が不十分であることがわかる。また、B、D施設では

プラン・マネージャーと指導員間の信頼関係が良好であるため、事業の運営における子どもとの対応場面などにおいてやりづらさを感じている。さらに、C施設では指導員に留まらずボランティアとも信頼関係を築き、協働することによって、活動内容の工夫が行われている。そのようなC施設では、事業を運営する上でやりづらさを感じるのではなく、制度上アンビヴァレントである事業そのものの必要性を問いなおすような、メタ的なやりづらさを感じていることがわかる。C施設におけるプラン・マネージャーが、充実した活動を提供しつつも、そのかわりが「過保護」ではないかと、省察していることもそのような特徴の一つであろう(資料8)。

以上より、学童保育側の受け入れ姿勢の改善が、根本的な課題であることは明確である。しかし、たとえ学童保育側の指導員の受け入れ姿勢が改善され、良好なコミュニケーション関係が構築されても、事業そのものが有する曖昧さは完全に解消されたことにはならない。すなわち、制度上のアンビヴァレントを理解し、その上で、そこに生じる葛藤や矛盾と、常に向き合っていく姿勢が指導員に求められる。また、そのような指導員の葛藤や矛盾を解消し、指導員の意識を高め、維持することが、プラン・マネージャーの経営能力として求められるだろう。

そして、A、B、C施設とD施設を比較した時、D施設では無料日を行わないという「運営方針」をとっていることがわかる。D施設では、放課後子どもプランが創設される以前から、無料日は行われてこなかった。D施設では、その施設に応じた柔軟な対応を選択したのであり、

そのことが制度上のアンビヴァレントを一部軽減することにつながっていると考えられる。しかし、ここでもアンビヴァレントな性格は解消されたとは言えないだろう。

## 5. 考察

本研究では、制度上アンビヴァレントな事業の一体化・連携により成立した「新事業」である放課後子どもプランの問題点を、事例研究により明らかにすることを通して、今後放課後子どもプランを効果的に推進していく上で経営的に解決すべき課題を提示することを目的としてきた。

事例施設の分析から、制度上アンビヴァレントな事業は、施設・指導員レベルでの葛藤、矛盾という課題を生み出していることがわかった。分析とその結論を踏まえると、本稿で得られた知見は以下の3点である。①まず、葛藤や矛盾に対する指導員の姿勢の改善である。学童保育指導員の「新事業の受け入れ姿勢はもちろん、たびたび起こる葛藤や矛盾に対して常に向き合う姿勢が求められる。②つぎに、それらをサポートし、指導員の意識を高めるためにプラン・マネージャーの職務の明確化が図られる必要がある。特に、放課後子どもプランにおけるプラン・マネージャーの影響の大きさから、明確なビジョンの形成も課題として考えられる。③また、上記の葛藤や矛盾の軽減のためには、自治体による事業計画をそのまま適用するのではなく、プラン・マネージャーによる施設の実態に即した事業の「運営方針」の計画が求められる。この点においてもプラン・マネージャーの職務の明確化が必要であることがわかる。

しかし、このような組織レベルの課題のみならず、行政レベルでの課題も想定できるのではないだろうか。各自治体は、指導員の役割分化や、マネージャー会議、運営委員会といった役割の明確化をするだけでなく、各施設への臨床的支援を行う必要があると考える。それは、形式的なものではなく、かつての学童保育と市役所担当職員の関係のような形態が望ましい。本研究で調査対象としたD施設では、以前は、担

当職員がたびたび足を運びお茶を飲みながら何気ないやりとりが行われていたのだが、今では、プラン・マネージャーを介してしかM市役所の生涯学習課担当職員と話す機会がなくなったことを嘆いている学童保育指導員の姿がみられた。つまり、自治体と施設との連携を促進するパイプ役として機能するはずのプラン・マネージャーの存在が、逆機能として担当職員と指導員とのコミュニケーションを抑制することになっているのである。このように、プラン・マネージャーを介さずとも行われてきた何気ないやりとりで代わるような行政対応と施設の運営実態・個々の指導員の意識の共有を図るシステムの構築も行政レベルの課題であり、放課後子どもプランの展開において、今後ますます求められる点であろう。

## 【注記】

- 1) 本稿での「指導員」とは、「プラン・マネージャー」「放課後子ども教室指導員」「学童保育指導員」の総称である。
- 2) 「放課後子ども教室」は2004年度から緊急3カ年計画で行われた「地域子ども教室推進事業」(＝以下、地域子ども教室)を廃止し、新たに2007年度に創設された事業である。
- 3) 保護者等に対する参加の呼びかけや学校・関係機関・団体等との連絡調整、ボランティア等地域の協力者の確保・登録・配置、活動プログラムの企画等を行うことが期待される。
- 4) 全国学童保育連絡協議会(2006)や中山・大阪保育研究所大阪学童保育連絡協議会(2007)に代表されるように「運動論的な視点からみた実践的政策批判」(佐藤2008: 46)や、事例施設の活動の記述にとどまるものが多い。
- 5) 8つの分類は「登録区分」「放課後児童健全育成事業補助金」「学童保育専用室」「学童保育指導員」「保育計画」「学童保育実施時間帯」の観点に基づいて行われている。
- 6) また、大森ら(2008)は、政令指定都市

- 市を対象に放課後子どもプランにおける学童保育事業の実態調査を行っている。
- 7) 「連携実施」とは同じ建物内 (X 小学校) で別々の部屋 (複数教室) を使用。又は、別々の建物 (Y 小学校と Z 小学校) を使用して両事業を実施している場合で、「放課後児童クラブ」の子どもが、「放課後子ども教室」に参加するなどの活動をしている状態である。
- 8) 泉 (2009) は、アンビヴァレントな事業の特徴から、市町村レベルで「混乱」が生じる可能性を指摘し、その解消のための示唆を得るためにスウェーデンの学童保育の実態に焦点をあてている。
- 9) 増山 (2007) は、放課後子どもプランは、「机上のプラン」であり、地域の教育力に基づく住民自治による「発達保障のプラン」への組み替えの必要性を論じている。
- 10) インタビューは以下の6項目からなり、適宜、必要に応じて、質問を付け加えた。
- ① 「放課後子どもプランの中で子どもの遊びについて日頃考えていることについて」
  - ② 「子どもの遊びに対する大人の関わり方について」
  - ③ 「子どものニーズや遊びの実態への対応について」
  - ④ 「放課後子どもプランにおけるやりづらさについて」
  - ⑤ 「児童館、公民館、その他の子育て支援施設との比較について」
  - ⑥ 「児童館、公民館、その他の子育て支援施設との連携について」
- 11) 文部科学省の緊急3カ年計画「地域子ども教室」を2004年～2006年度委託事業としてM市で実施したもの。毎年3校ずつ実施。
- 12) I県M市の「プラン・マネージャー」は文科省の定める「コーディネーター」である。
- 『社会問題研究』58巻137号、1 - 12頁。  
大森裕子・小野田泰明・坂口大洋 (2008) 「5101政令指定都市にみる放課後子どもプランと学童保育施設に関する研究」『学術講演梗概集』E - 1、建築計画I、各種建物・地域施設、設計方法、構法計画、人間工学、計画基礎、227 - 228頁。
- 佐藤晃子 (2008) 「近年の『子どもの放課後』をめぐる政策的変容に関する一考察—『生活の場』としての学童保育の位置付けをめぐって—」『生涯学習・社会教育学研究』第33号、45 - 54頁。
- 下浦忠治 (2007) 『岩波ブックレット No.701 放課後の居場所を考える—学童保育と「放課後子どもプラン」—』岩波書店。
- 高橋健介・請川滋大・滝澤真毅・結城孝治 (2009) 『平成20年度児童関連サービス調査研究等事業 全児童を対象とした放課後の居場所づくり事業に関する調査研究報告書』財団法人子ども未来財団。
- 中山徹・大阪保育研究所大阪学童保育連絡協議会編著 (2007) 『「放課後子どもプラン」と学童保育』自治体研究社。
- 増山均 (2007) 「寄稿 地域の子育てと「放課後子どもプラン」—“机上のプラン”から“発達保障のプラン”へ—」全国学童保育連絡協議会編 (2007) 『よくわかる放課後子どもプラン』ぎょうせい、81 - 93頁。
- 松本歩子・中山徹 (2009) 『「放課後子どもプラン」実施における学童保育のあり方に関する研究—一体化事業における保育機能の現状から—』『日本建築学会計画系論文集』第74巻第635号、33 - 40頁。
- 文部科学省生涯学習政策局生涯学習推進課 (2006) 「L - NET 生涯学習関連施策中央展望 (No.979) 放課後子どもプランの創設 (放課後子ども教室推進事業) について」『社会教育』61巻10号724、66 - 69頁。

#### [文献]

泉千勢 (2009) 「スウェーデンの学童保育—日本の『放課後子どもプラン』への展望—」

## An Examination on the Management actual situation in the Institution and the Consciousness of the Instructor in the “After-School Child Plan”

Shun SUZUKI

The “After-School Child Plan” is the measures for all children that the “After-School Child School” and the “After-School Childcare” are to be carried out either in “unification” or in “cooperation”. Some of the most compelling studies is approach to the part of the “After-School Childcare” and have focused on the problem in “unification”. Therefore, little attention has been given to “cooperation”.

However “After-School Child Plan” is ambivalent in the system. So, in “corporation”, it must be managed to do ambivalence in the institution level. And, it must be managed to do it in the instructor level too.

The purpose of this study is to reveal the management problems in to manage the ambivalent project, by to analyze the relations on the management situation in the institution and the consciousness of the instructor in the “After-School Child Plan”. In this study, four institutions (institution A, institution B, institution C, and institution D) were selected to be investigated and interviewed, done field-work from the case area.

The main results of this study are as follows:

In the case area, the ambivalent project in the system invented the problems that it must be managed to do ambivalence in the institution level and in the instructor level. And, to analyze the case institutions made it clear that the three kinds of the management problems.

1. To improve the instructor’s attitude toward the conflict and the contradiction.
2. To make clear the plan-manager’s duty.
3. To plan a ‘management line’ depending on the institution’s actual situation by plan-manager.

However, to be managed to do the management problems is not say that to do away with the ambivalence. It is called upon the management in the administration level with in the organization level.