

仙台市放課後子ども総合プラン実施方針の
取り組みに関する提案

テーマ：高学年児童受け入れに向けた対応

平成 29 年 3 月 29 日

仙台市放課後子ども総合プラン運営委員会

1 本テーマを取り上げた背景

(1) 国の動向

幼児期の学校教育や保育、地域の子育て支援の量の拡充や質の向上を進める「子ども・子育て支援新制度^{※1}」が、平成 27 年 4 月から開始され、この新制度の下、仕事と子育ての両立支援、子どもの安全・安心な居場所として重要な役割を担う放課後児童クラブについても、児童福祉法が改正され、対象年齢が「おおむね 10 歳未満の児童」から小学 6 年生までに拡大されました。

また、平成 26 年 7 月には「放課後子ども総合プラン^{※2}」が策定され、放課後児童クラブの受け入れ児童数を平成 31 年度末までに 30 万人分新たに整備し、一体型の放課後児童クラブ及び放課後子ども教室を実施する目標が掲げられています。

さらに、平成 28 年 6 月に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン^{※3}」では、上記放課後児童クラブの受け皿整備を平成 30 年度末までに前倒しして実現するための方策を検討するとされています。

(2) 市の計画等

平成 27 年 3 月、子ども・子育て支援新制度等の国の新たな子ども・子育て施策等を踏まえ、子どもの育ちと子育て支援の総合的な計画として「仙台市すこやか子育てプラン 2015」を策定し、放課後児童クラブについて、子どもの安全な居場所の確保・充実に向けて小学 4 年生までを平成 29 年度当初に、小学 5 年生までを平成 30 年度当初に、小学 6 年生までを平成 31 年度当初に受け入れることを目指し、サテライト^{※4}の整備や、民間事業者、小学校余裕教室等の活用により、必要な提供体制を確保することとしています。

また、平成 28 年 3 月には、国の「放課後子ども総合プラン」の策定を受け、全ての児童が放課後等における多様な体験・活動を行うことができるよう、放課後児童クラブ及び放課後子ども教室の拡充を図ることを目的に「仙台市放課後子ども総合プラン実施方針^{※5}」を策定し、その中で、高学年児童受け入れへの対応については、事業を担う人材の確保、従事者及び参画者の資質向上が重要であると記載しています。

今後、市の放課後児童クラブにおいては段階的に高学年児童を受け入れることから、本委員会で高学年児童受け入れに関する課題を検討し、その課題への対応を提案することにより、市、教育委員会及び放課後対策事業者（放課後児童クラブ及び放課後子ども教室の両事業を実施する事業者又は地域の団体・個人）の取り組みの一層の促進や充実を期待します。

2 検討の経過

当該テーマを本委員会において検討するにあたり、高学年児童受け入れに関する現状や課題等を把握するため、他都市等へのアンケート調査の他、高学年児童を受け入れている民間事業者への現地視察を実施しました。

(1) 委員会での協議

平成 28 年 12 月 19 日、アンケート調査や現地視察の結果得られた内容等について、委員間で意見交換を行い、課題等を整理しました。

平成 29 年 2 月 10 日、高学年児童受け入れに関し想定される課題や課題への対応について、委員間で意見交換を行い内容を整理しました。

平成 29 年 3 月 13 日、提案書の内容について、委員間で意見交換を行い、提案書に必要な修正を加えることとしました。

(2) アンケート調査

高学年児童受け入れに関する現状と課題を整理するため、以下のとおりアンケート調査を実施しました。

- ・ 期間 平成 28 年 10 月 12 日から平成 28 年 11 月 25 日まで
- ・ 対象 主に児童館内で放課後児童クラブを実施している他都市 4 都市
高学年児童を多く受け入れている民間事業者 3 者
放課後子ども教室 4 団体

アンケート調査では「高学年児童と低学年児童と一緒に活動する機会を設け、異年齢交流を図り高学年児童にリーダーとしての役割を与えている」といった取り組み事例の他、「発達段階が異なることから、全学年を一つの取り組みで満足させることは難しい」といった育成支援に関する課題、「施設内のスペースは高学年児童の活動を念頭に作られていないため不十分に感じる」といった施設環境に関する課題が挙げられました。

(3) 現地視察

高学年児童を受け入れている民間事業者における取り組み等を把握するため、以下のとおり現地視察を実施しました。

- ・ 日 時 平成 28 年 12 月 19 日 14 時から 17 時まで
- ・ 場 所 学校法人ろりぼっぷ学園

高学年児童を受け入れている民間事業者への現地視察を通し、児童の遊んでいる様子を見学するとともに、「高学年児童が得意分野で低学年児童に遊びを教える機会を設けている」、「職員同士で意見交換する場を設ける等、職員間でフォローし合える環境を作っている」等、当該事業者より高学年児童受け入れに関する現状や課題等に関する情報提供を受けました。

3 国の考え方

平成 27 年 3 月、放課後児童クラブにおいて、集団の中で子どもに保障すべき遊び及び生活の環境や運営内容の水準を明確化すること、事業の安定性及び継続性の確保を図ることを目的に「放課後児童クラブ運営指針^{*6}（以下「指針」という。）」を策定し、放課後児童クラブの一定水準の質の確保及びその向上を求めています。

指針では、放課後等に子どもの発達段階に応じた主体的な遊びや生活が可能となるよう、放課後児童支援員等^{*7}が、子どもの発達の特徴や発達過程を理解し、発達の個人差を踏まえて一人ひとりの心身の状態を把握しながら育成支援を行うことが必要であるとしています。

また、児童期の発達過程は個人差が大きく、目安として、おおむね 6 歳～8 歳（低学年）、9 歳～10 歳（中学年）、11 歳～12 歳（高学年）の 3 つの時期に区分して捉えており、その発達過程を踏まえて、集団の中で子ども同士の関わりを大切にして育成支援することを求めています。

中学年及び高学年の発達過程と発達領域、それを踏まえた育成支援の配慮事項は以下のとおりです（指針より抜粋）。

（1）児童期の発達過程と発達領域

① 中学年

- ・論理的な思考や抽象的な言語を用いた思考が始まる。
- ・道徳的な判断も、結果だけに注目するのではなく、動機を考慮し始める。
- ・お金の役割等の社会の仕組みについても理解し始める。
- ・遊びに必要な身体的技能がより高まる。
- ・同年代の集団や仲間を好み、大人に頼らずに活動しようとする。
- ・他者の視線や評価に一層敏感になる。
- ・言語や思考、人格等の子どもの発達諸領域における質的变化として表れる「9、10 歳の節」と呼ばれる大きな変化を伴っており、特有の内面的な葛藤がもたらされる。

② 高学年

- ・学校内外の生活を通じて、様々な知識が広がっていく。
- ・自らの得意不得意を知るようになる。
- ・日常生活に必要な様々な概念を理解し、ある程度、計画性のある生活を営めるようになる。
- ・大人から一層自立的になり、少人数の仲間で「秘密の世界」を共有する。
- ・友情が芽生え、個人的な関係を大切にするようになる。
- ・身体面において第 2 次性徴が見られ、思春期・青年期の発達の特徴が芽生えるが、性的発達には個人差が大きく、身体的発育に心理的発達が伴わない場合もある。

(2) 子どもの発達過程を踏まえた育成支援における配慮事項

① 中学年

- ・「9、10歳の節」と呼ばれる発達諸領域における質的变化を伴うことを考慮して、子どもの意識や感情の変化を適切に捉えるように心掛ける。
- ・同年代の仲間との関わりを好み、大人に頼らず活動しようとする、他の子どもの視線や評価に敏感になるなど、大人に対する見方や自己と他者への意識や感情の発達の特徴の理解に基づいた関わりをする。

② 高学年

- ・大人から一層自立的になるとともに、子ども同士の個人的な関係を大切にするようになるなどの発達の特徴を理解することに努め、信頼に基づく関わりを心掛ける。
- ・ある程度、計画性のある生活を営めるようになる時期であることを尊重し、子ども自身が主体的な遊びや生活ができるような関係を大切にする。
- ・思春期・青年期の発達の特徴が芽生えることを考慮し、性的発達を伴う身体的発育と心理的発達の変化について理解し、適切な対応をする。

4 高学年児童受け入れに関する市及び教育委員会のこれまでの取り組み

市の放課後児童クラブ及び放課後子ども教室のこれまでの主な取り組みは以下のとおりです。

(1) 放課後児童クラブ

① 児童館職員の資質向上

高学年児童の発達の特徴や発達過程の理解等、高学年児童の育成支援に必要な知識や技能の修得等が図られるよう、児童館職員を対象に高学年児童受け入れに関する研修を実施してきました。

平成27年度は、学識経験者、高学年児童を受け入れている民間事業者や他都市放課後児童クラブ担当者を講師に、「高学年児童の育成支援」等をテーマにした研修を実施し、児童館職員の資質向上に努めてきました。

② 特別な支援が必要な児童への対応

平成28年度に小学1～3年生の児童に加え、特別な支援が必要な児童（以下「要支援児」という。）の利用ニーズを踏まえ、小学4年生の要支援児を対象に受け入れを行っています。

要支援児の数は年々増加傾向にあり、平成28年度は83館に236名（うち小学4年生14名（H28.5.1時点））の要支援児を受け入れました。要支援児への対応として以下の取り組みを実施しています。

- ・要支援児対応職員の配置

学識経験者や発達相談支援センター^{※8}（以下「アーチル」という。）職員等で構成される支援検討会議^{※9}において、支援の必要度が高いと判断された児童を一定数受け入れる場合、放課後対策事業者の指定管理料等に人件費を上乗せしています。

- ・スーパーバイザー^{※10}による巡回指導

発達障害等を専門とする学識経験者をスーパーバイザーに委嘱し、要支援児を受け入れている児童館を巡回し、職員へ要支援児への対応等について、助言を行っています。

③受け入れ環境の整備

思春期・青年期に発達の特徴が芽生えることを考慮し、全児童館において男女共用トイレが解消されるよう、平成27年度には3館、平成28年度には15館において男女別トイレ改修工事を実施し、受け入れ環境を整備しています。

（2）放課後子ども教室

ほとんどの放課後子ども教室では事業開始当初より高学年児童を受け入れています。放課後子ども教室の運営は地域の方々（コーディネーター^{※11}）を中心に実施していますが、自身の子育ての経験等を踏まえて児童との接し方を工夫しています。

また、高学年児童がリーダーとして活躍する場等を設定、あるいは自主性やアイデアを尊重した活動を展開する等、様々な学年の児童がいる中で、高学年としての役割を果たせるような環境づくりを進めています。

5 高学年児童受け入れに関する課題

アンケート調査の結果や本委員会での協議等を踏まえ、高学年児童の受け入れに関し想定される課題として、以下の内容が挙げられます。

（1）育成支援の充実

①魅力ある活動の実施

- ・年齢が上がるにつれ体力が向上する、大人から一層自立的になる等の発達の特徴がみられることから、低学年児童を対象とした活動内容では、高学年児童の発達状況に応じた育成支援が図られない場合もあります。

②異年齢交流の推進

- ・異年齢交流は、年齢という垣根を越えて人と関わる喜びを育むなどの社会性の向上が期待されるが、低学年と高学年とは、知力、体力の差があることから、自ずと近い学年同士が集まり、異学年間の交流が図られない可能性があります。

③要支援児への対応

- ・高学年になると児童クラブの登録率は減少するものの、ニーズの高い要支援児の割

合は高まる傾向にあります。年齢が上がるにつれ体力も増加し、対応方法も複雑化することから職員の負担増加が懸念されます。

- ・放課後児童クラブによっては、地域の専門機関との連携が十分に図られていない場合もあります。

(2) 受入環境の向上

①職員の資質向上

- ・年齢が上がるにつれ、他者の視線や評価に敏感になる、大人に対する見方が変化する等の高学年児童の発達の特徴を理解する必要がありますが、それに伴い必要となる研修の機会が十分確保されているとは言えない状態にあります。
- ・高学年児童受け入れに伴い、低学年児童との心身の発達の違い等により、従事者が対応に苦慮し学校長期休業日等の繁忙期には、従事者間の連携が十分に図られない場合もあります。

②施設等の整備

- ・高学年児童受け入れに向けた遊具等の準備や運動遊び等をする遊戯室や園庭等のスペースが十分確保されているとは言えない場合があります。

6 課題解決に向けた具体的取り組みの提案

市では、平成31年度当初までに放課後児童クラブの対象を小学6年生までに拡充する方針であり、平成29年度からは、小学4年生までの児童及び小学5年生の要支援児を受け入れることとしており、高学年児童受け入れにあたっての支援の在り方や育成環境の整備は喫緊の課題であることから、放課後児童クラブを中心に取り組みの提案をします。

なお、ほとんどの放課後子ども教室では、事業開始当初から高学年児童を受け入れており、放課後児童クラブとは児童の受け入れ時間や運営体制に違いがあるものの、高学年児童受け入れについて、異年齢交流の推進や魅力ある活動の実施等、共通する面も多くあることから、このようなノウハウの共有も放課後対策事業推進の一助となるものと期待できます。

(1) 育成支援の充実

①魅力ある活動の実施

- ・市、教育委員会及び放課後対策事業者は、高学年児童受け入れに伴い多様化する児童のニーズに応えられるよう、外遊びや工作、体験活動等の様々な活動を地域のボランティア団体や放課後子ども教室等の関係機関と連携、協力して実施できる体制の構築に努めること。

【具体例】

- ・市民センター等で開催される地域の各種行事について、児童が参加可能なものを

紹介する。

- ・市民センターで活動しているボランティア団体等を児童館へ派遣し交流を図る。
- ・放課後子ども教室等の関係機関との連携事例等、成功事例を各児童館が共有できるような仕組みを構築する。
- ・町内会等の地域組織と連携し、地域の特色を活かした活動を取り入れる。

②異年齢交流の推進

- ・放課後対策事業者は、児童が集団生活の中で良好な人間関係を育むことができるよう、異年齢交流の場を設けるとともに、高学年児童が主体的に運営に関わることができるよう工夫すること。

【具体例】

- ・高学年児童が自ら進んで役割を果たせるよう、遊びや片づけ、学習等、得意分野で活躍できるような機会を設ける。
- ・行事等の活動において、企画の段階から児童の参画を図る等、高学年児童がリーダーとなって関わる機会を設ける。
- ・ジュニアリーダー^{※12}が高学年児童に、高学年児童が低学年児童に遊びを教える等、ジュニアリーダーの協力を得ながら児童の遊びの幅を広げる。

③要支援児への対応

- ・市は、高学年児童受け入れに伴い増加する要支援児への対応として、実情に応じた受け入れ体制の整備に努めるとともに、市及び放課後対策事業者は、専門機関と連携し相談できる体制を構築するよう努めること。

【具体例】

- ・指定管理料等への人件費加算やスーパーバイザーによる巡回指導を引き続き実施する。
- ・アーチル等の職員が講師となって児童館に出向き、児童や従事者の育成支援の様子等を踏まえた実用的な研修を実施する。
- ・児童館における具体的な取り組み事例を共有するとともに、要支援児の対応に関するフロー等を作成する。

(2) 受入環境の向上

①職員の資質向上

- ・市は、高学年児童の発達過程等について、従事者のニーズを踏まえた研修を実施するとともに、放課後対策事業者は、研修は義務であるとの認識のもと、内部研修の企画、外部研修に参加できる機会の確保に努めること。
- ・放課後対策事業者は、児童の状況等について従事者間で共通理解を図りながら育成支援に努めること。

【具体例】

- ・実施する研修内容が従事者のニーズに則したものであるかどうかを検証し、必要に応じて研修の内容や手法を見直し改善を図る。
- ・従事者の知識や技能の底上げが図られるよう、児童館内で研修の内容を共有する。
- ・定期的な会議の開催や記録の作成を通じて児童や保護者の状況、支援を行う際の課題等について共通理解を図る。

②施設等の整備

- ・市、教育委員会及び放課後対策事業者は、屋内・屋外ともに高学年児童の発達段階にふさわしい遊びができるよう、施設内外の環境改善に努めること。

【具体例】

- ・市民センターやコミュニティセンター併設館については、体育館等の使用について市民センター等と協力体制を構築する。
- ・小学校の体育館や校庭の使用に関して協力が得られるよう、市と教育委員会が連携を図りながら、必要に応じて小学校への働きかけを行う。

7 むすび

本委員会では、高学年児童受け入れへの対応に関し、平成 28 年度の 1 年間を通じて関係団体等へのアンケート調査や現地視察等を実施し、提案に向けた検討を行ってきました。

共働き家庭の増加や就労形態の多様化、ひとり親家庭の増加等、児童を取り巻く環境の変化に伴い、放課後児童クラブの利用ニーズは高まり、低学年児童はもとより高学年児童への対応が求められています。そのため、放課後児童クラブの運営にあたっては、適切な人員配置や施設整備に努めるとともに、従事者の資質向上等の実施環境のさらなる改善が必要となってきています。

一方、放課後子ども教室においては、高学年児童の受入実績が数多くあることから、市は、放課後子ども教室で蓄積された高学年児童受け入れに関する経験や知識を教育委員会と共有し、放課後子ども教室と放課後児童クラブとの連携を進めていくことも重要です。

こうした状況を踏まえ、本提案書では放課後対策事業における高学年受け入れに向けた課題を洗い出し、その課題解決に向けた具体的な取り組みについて提案しました。市は放課後対策事業者と本提案書の内容を共有するとともに、実現に向けたより具体的な方策を関係部署と連携しながら検討していただくことを求めます。また、その取り組み状況について適宜本委員会へ報告することを求めます。

放課後児童クラブは高学年受け入れという新たな段階を迎えますが、より身近な地域において、児童が放課後等を安全・安心に過ごすことができる居場所づくりのため、小学校や保育所、町内会やボランティア等の地域組織との連携をこれまで以上に図るとともに、地域の実情や児童の発達段階に応じた育成支援における目標を設定し、取り組みを進めること等により、児童の健全な育成がより一層図られることを期待します。

(用語解説)

※1 子ども・子育て支援新制度

平成 24 年 8 月に成立した「子ども・子育て支援法」、「認定こども園法の一部改正法」、「子ども・子育て支援法及び認定こども園法の一部改正法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」の子ども・子育て支援関連 3 法に基づき、幼児期の学校教育や保育、地域の子育て支援の量の拡充や質の向上などを進めていく、平成 27 年度よりスタートした制度。

※2 放課後子ども総合プラン

次代を担う人材を育成するため、全ての児童が放課後等を安全・安心に過ごし、多様な体験・活動を行うことができるよう、一体型を含めた放課後児童クラブ及び放課後子ども教室の計画的な整備等を定めた、国による放課後対策の総称。

※3 ニッポン一億総活躍プラン

誰もが活躍できる一億総活躍社会を創っていくため、「戦後最大の名目 GDP600 兆円」、「希望出生率 1.8」、「介護離職ゼロ」を目指し、「希望を生み出す強い経済」、「夢をつむぐ子育て支援」、「安心につながる社会保障」を新たな三本の矢として掲げ、経済成長の隘路の根本にある少子高齢化の問題に取り組んでいくもの。

※4 サテライト

児童館だけでは児童の受け入れが困難な場合に市が設置する、小学校の余裕教室やその他の公共施設、民間物件等を活用した放課後児童クラブ専用の居室。

※5 仙台市放課後子ども総合プラン実施方針

放課後児童クラブ及び放課後子ども教室の拡充を図ること等により、本市の実情に応じた総合的な放課後対策の実現を目指し、放課後子ども総合プランに基づく本市における取り組みの実現に向けて、その具体的な方策等を定めたもの。

※6 放課後児童クラブ運営指針

放課後児童クラブにおいて、集団の中で子どもに保障すべき遊び及び生活の環境や運営内容の水準を明確化し、事業の安定性及び継続性の確保を図っていくため、放課後児童クラブに関する運営及び設備についてのより具体的な内容を国が定めたもの。

※7 放課後児童支援員等

保育士や社会福祉士の資格を有する者等であって、都道府県知事が行う研修を修了した者及びその補助員。

※8 発達相談支援センター

乳幼児から児童・成人までの発達障害（知的障害等を含む）のある方の相談に応じ、関係機関との連携のもと、本人と家族の地域での生活を支える市の相談支援機関。

※9 支援検討会議

市において、学識経験者や発達相談支援センター職員を委員として、児童の支援の必要度、児童クラブでの育成支援において特に留意する必要があると認められる児童に係る助言・指導等について審査する場。

※10 スーパーバイザー

児童館の職員に対し、要支援児の対応等について助言や指導を行う者。

※11 コーディネーター

放課後子ども教室における講座の企画・運営を行う等、運営の中心的な役割を担う者。

※12 ジュニアリーダー

青少年ボランティアの一環として、教育委員会の支援を受け、各市民センターを拠点として活動している中高生。