

平成28年度 子ども・子育て支援推進調査研究事業報告書

地域の児童館が果たすべき機能及び役割に関する調査研究
(一部抜粋)

主任研究員 植木 信一

新潟県立大学 准教授

平成29年3月

一般財団法人 児童健全育成推進財団

第6章 まとめと提言

1. まとめ

本調査研究は、子どもの健全育成の拠点となる児童館が、地域において果たすべき今日的機能及び役割を調査によって整理し、「児童館ガイドライン」の見直しや関係する法令等を検討していく上での方向性及び具体的な検討項目を明らかにすることを目的として行われた。

(1) 全国児童館実態調査（小型児童館・児童センター）のまとめ

まずは、全国児童館実態調査結果を基にして、分析・検討した事項をまとめる。検討した事項は、「延来館者数が増加している」「活動内容にニーズに対応した特徴がみられる」「利用年齢の幅が広い」という特徴のある児童館を「児童館が地域のニーズを満たしていれば、おのずと児童館が活性化するという結果に表れるのではないか」という視点から分析したものである。

その結果、以下のような条件が明らかになった。

- ①専門的な資格を有する職員が多く配置されている児童館は、利用者が増加する傾向がある。
- ②勤務年数の長い児童厚生員の配置（5年ないし10年以上）は、児童館ガイドラインに基づく「児童館の活動内容」を実施するにあたって効果的である。
- ③「常勤」の館長が配置されている児童館には、利用者が増加する傾向がある。
- ④「専任」の館長の配置は、児童館ガイドラインに基づく「児童館の活動内容」を実施するにあたって効果的である。
- ⑤児童館ガイドラインに基づく「児童館の活動内容」が多様に実施されている児童館は、利用者が増加する傾向がある。
- ⑥利用者数の増加した児童館は、連携する社会資源の種類が多くなる傾向がある。
- ⑦児童厚生員によって現在行われているニーズ調査の専門的力量的向上が必要である。
- ⑧以上のような条件を満たすためには、対象となる利用者の増加に対応した児童厚生員の適正配置が必要である。

専門的な資格を有する職員とは、児童厚生2級指導員、児童厚生1級指導員、児童厚生1級特別指導員、児童健全育成指導士のいずれかの有資格者のことである。これらの資格を有する職員が配置されている児童館では、利用者が増加する傾向がみられた。

児童館ガイドラインでは、児童館の職員には「児童の遊びを指導する者」（児童厚生員）の資格を有する者を2人以上置くことが規定されている。そこに、現任者研修の積み重ねによる職員の資格取得などの資質向上が加わって、児童館の利用者の増加に寄与している可能性がある。

また、勤務年数の長い児童厚生員の配置（5年ないし10年以上）は、児童館ガイドラインに基づく「児童館の活動内容」を実施するにあたって重要な要素であることがわかる。逆に、任期制による職員の短期間雇用のしくみは、児童館機能の質の向上に寄与しないことが読み取れる。

今後は、職員が専門資格を持つことの意義と構造をさらに検証し、職員採用の基準に明確に取り込むなどの措置を講じて、児童館職員としての専門性の明確化を推進していくことも必要であると考えられる。

館長の配置については、「常勤」であることが効果的な要因として影響している可能性がある。また、「専任」の館長の配置は、児童館ガイドラインに基づく「児童館の活動内容」を実施するにあたって極めて効果的であることがわかった。ただし、今回の調査では、館長がどのような業務内容を遂行することが利用者の増加につながるまでは明らかにできていない。

児童館ガイドラインに基づく活動内容が多様に実施されている児童館は、利用者の増加につながり、結果的に地域のニーズを満たすことにつながるのではないかとということ、その結果が連携している社会資源の種類の高さにも関連することがわかった。

さらにこれらの結果から、児童館ガイドラインの見直しにあたっては、「利用者数の増加した児童館」を対象として、児童厚生員の適正配置についても再検討していく必要があると考えられる。現在の配置は1児童館あたり2名以上となっているが、本来であれば、利用者数に応じて人員の加算配置が検討されてよい。

また、児童厚生員によって現在行われているニーズ調査については、調査の視点や方法、分析等についての専門的力量的向上が必要である。地域のニーズを把握することに専門的力量的を培うことは、社会資源と連携する児童厚生員のソーシャルワーク機能の向上につながると考えられる。

（2）全国児童館実態調査（大型児童館）のまとめ

次に、大型児童館の全国実態調査から明らかになったことをまとめる。

- ①大型児童館相互の交流機会は、互いの活動の特徴とその背景を知り、運営内容の充実発展を図るうえで重要な意見交換の場となりうる。
- ②運営委員会の役割を再認識し、実際の「児童館の活動内容」の活性化に役立てることが必要である。

③大型児童館独自の活動内容や運営内容を児童館ガイドラインに反映させることが必要である。

今回の調査対象である20か所の大型児童館は、すべて、国の「児童館の設置運営要綱」に基づいた運営をしていることから、共通の活動内容や運営内容を持っている。一方で、他の大型児童館には見られない独自性も併せ持つことがわかった。このような大型児童館がもつお互いの特徴を知ることは、他の大型児童館の利益になると考えられる。そのために、大型児童館相互の交流事業の創設や、大型児童館の事業や特徴を知る機会を得るための研修会等の創設が有効である。

大型児童館における運営委員会は、多様な専門分野や広く地域からの意見を集めることができる。また、大型児童館の運営の方向性を確認したり、改善したりするために設けられる重要な意見交換の場でもある。このようなことから、大型児童館で実施される運営委員会の役割を再認識し、実際の「児童館の活動内容」に活用することが必要である。

「児童館の設置運営要綱」が示している内容は、大型児童館の有無にかかわらず、全ての都道府県が取り組むべきことでもある。大型児童館を設置していない都道府県と、設置している都道府県とどのような差異があるのかを具体的に検証する必要があるだろう。

また、大型児童館独自の活動内容や運営内容を児童館ガイドラインに反映させることで、今後の大型児童館の運営内容の改善と大型児童館自体の設置促進につなげていくことができると考えられる。

(3) 児童館の機能・役割に関するヒアリングのまとめ

次に、児童館の機能・役割に関するヒアリング調査から明らかになったことをまとめる。

- ① 福祉的な課題への対応を果たす児童館
- ② 子ども包括支援センターとしての児童館
- ③ 利用者主体の児童館運営の浸透
- ④ 子どもの意見を述べる場の提供
- ⑤ 職員研修の積極的な受講体制の整備
- ⑥ 職員のボランティアコーディネーション能力
- ⑦ 地域ニーズを実現するためのマネジメント能力
- ⑧ 職員が共有可能な事業・運営に関する評価指標の必要性
- ⑨ 放課後児童クラブとの有機的連携
- ⑩ 児童館ガイドラインの実際の活用方法

いずれの施設も、要保護児童対策地域協議会への参加など児童福祉施設としての機能を

発揮しながら、福祉的な課題の発見や解決していくための体制づくりに努力していることがわかった。福祉的な課題に対応する児童館の役割は、普遍的な活動になりつつあると考えられるため、児童館ガイドラインへの反映が必要である。

たとえば、「子ども包括的支援センター」のような地域福祉の方向性に沿った支援を展開している施設もあった。厚生労働省で検討されているいわゆる「我が事・丸ごと」にも通じ、児童館が児童福祉施設としての機能のみならず、広義の地域福祉施設としての機能を果たすことができる。

各児童館ではアンケートや意見箱などを施設状況や事業に合わせて設定していたり、特に民営施設では苦情解決制度についても周知広報されていることがわかった。利用者主体の児童館運営が浸透している。

子どもの意見表明や運営参画などを取り入れる取り組みは、「ジョイントフェロシップ」「ジュニアボランティアクラブ」「ジュニアリーダーズクラブ」「子どもスタッフ」など各児童館で多様性を確認することができ、児童館ガイドラインに沿った児童館が子ども主体で運営されるようすが見て取れる。

多くの施設で研修を積極的に受講するようにしていた。しかしながら、職員体制に左右され、なかなか参加しづらいという声も聞かれた。資質向上や新たな情報は質の高い運営を目指す以上は不可欠である。安心して受講し、それが共有されるような環境が望まれる。

また、今回の調査では「ボランティア育成」などの役割だけではなく、調整や連携、協働を生み出していく「コーディネーション」機能を発揮している施設が多かったことが特徴的である。

多様な職員が働く職場となっている児童館では、マネジメントに関する館長のリーダーシップが重要視され、一人ひとりの職員の力量や個性を把握しながらも、利用者が求める地域ニーズを実現させていくような人材マネジメントが期待されていることが確認できた。

P D C A のマネジメントサイクルや、量的・質的な評価指標を検討する施設もあった。いかに職員や関係者が共有できる指標にしていくのかは今後の課題に思われる。

児童館と放課後児童クラブの連携の内容や度合いもさまざまであった。併設ならでのメリット、すなわち自由来館児童と放課後児童クラブ登録児童の交流機会や、放課後児童クラブで提供される以上の異年齢児童との関わりがあることは既知のことであるが、今後はいかに有機的な連携につなげていくかが課題である。

指定管理者となっている多くの児童館で、児童館ガイドラインが、業務委託や指定管理者の公募における「仕様書」に活用されていることがわかった。しかし、それだけで、児童館ガイドラインが活用されているとは言い難い。昨年度研究では児童館ガイドラインの周知広報に課題があることを明らかにしたが、今後は、実際の活用方法を調査検討していくことが必要である。

(4) 児童館第三者評価に関する調査のまとめ

次に、児童館第三者評価に関する調査から明らかになったことをまとめる。

- ① 評価受審施設の体制や運営形態への配慮
- ② 評価項目について
- ③ 児童館ガイドラインとの関係性

本調査研究では、昨年度の調査研究で実施することができなかった評価項目の妥当性についてプリテストにより検証することができた。今後は、事業者・事業所の関係性や評価項目の整合性も検証していくことが望まれる。評価対象者のなかには、第三者評価に特有の自己評価や職員調査、利用者調査に対する負担を感じる施設もある。また費用面の問題から受審を断念せざるを得ないところもあるなど、施設の運営体制への時間的、経費的配慮も再度検討する必要がある。

さらに、プリテストと意見聴取から、昨年度研究会版の評価項目にいくつかの修正を要する点が見出されたが、今回の研究では再修正は行わず、ヒアリングと意見聴取結果を提示することにとどめている。今後、本研究の結果が反映され、正式な児童館ガイドライン準拠版第三者評価項目が策定されることが期待される。

また、プリテストと意見聴取の結果からは、放課後児童クラブに関する評価項目の策定も期待されていることを確認した。特に、併設児童館の場合は、児童館における放課後児童クラブ運営のあり方が評価にも影響が出てくるため、再度検証が必要である。

児童館における第三者評価を実効性あるものにしていくためにも、児童館ガイドラインに準拠した評価項目による第三者評価の受審を勧奨することが期待される。

2. 提言

(1) 調査研究結果からの提言

①児童館機能の多様性に関すること

○多様な「児童館の活動内容」を反映した遊びのプログラムを実施することが求められる。

児童館ガイドラインに規定する「児童館の活動内容」を反映した遊びのプログラムを実施することは、来館者の増加の要因の一つとなっている。

○福祉的な課題に対応可能な児童館機能が必要である。

今日、福祉的な課題に対応する役割は、児童館の普遍的な機能になりつつあると考えられるため、児童館ガイドラインへの反映が必要である。

○地域のニーズを把握するための包括的な相談窓口としての機能が求められる。

児童館は児童福祉施設としての機能を持つが、必要に応じて広義の地域福祉施設としての機能が求められる。

②職員の専門性に関すること

○児童厚生員の研修機会の拡大による各種専門資格の取得が児童館機能を活性化させる。

調査研究対象とした各種専門資格とは、児童厚生2級指導員、児童厚生1級指導員、児童厚生1級特別指導員、児童健全育成指導士のいずれかの有資格者のことである。

○児童厚生員が長く勤務できるような環境条件の整備が「児童館の活動内容」を充実させることにつながる。

任期制等による職員の短期間雇用のしくみは、構造的に「児童館の活動内容」の充実に寄与しにくいことになる。

○利用者の増加にともなう児童厚生員の適正配置によって「児童館の活動内容」に十分な対応が可能となる。現在の配置は1児童館あたり2名以上となっているが、本来であれば、利用者数の増加に応じた人員の配置基準が検討されてよい。

③館長の配置に関すること

○常勤の館長配置を進めることは、児童館ガイドラインの「児童館の活動内容」を進めるにあたって効果的である。

○常勤の児童館長が配置されている場合、児童館ガイドラインの「児童館の活動内容」のうち、「保護者の子育て支援」、「地域の健全育成の環境づくり」、「ボランティアの育成と活動支援」、「配慮を必要とする子ども（要保護児童）への対応」について実施

できている割合が有意に高かった。

- 専任の館長配置を進めることは、児童館ガイドラインの「児童館の活動内容」を進めるにあたって極めて効果的である。

専任の児童館長が配置されている場合、児童館ガイドラインの「児童館の活動内容」に関するすべての項目において実施できている割合が高かった。専任の児童館長の配置は、児童館ガイドラインに基づく事業の実施にあたり極めて効果的であるといえる。

④児童厚生員のソーシャルワーク能力に関すること

- 利用者数の増加した児童館は、連携する社会資源の種類が多くなる傾向があることから、多様な社会資源とつなぐマネジメント能力が必要である。

児童館には、利用者が求める地域ニーズを実現させていくような人材マネジメントが期待されている。

- 地域のニーズを把握するソーシャルワーカーとしての力量の向上が必要である。

児童厚生員は、地域のニーズを把握する調査力を身に付け、適切な社会資源との連携のために必要なソーシャルワーカーとしての力量の向上が必要とされる。

⑤大型児童館の活動内容に関すること

- 大型児童館による交流研修等の機会を確保することが必要である。

全国 20 か所の大型児童館には、共通の活動内容や運営内容があるため、丁寧な情報交換や職員交流を促す研修会の創設が効果的である。

なお、それぞれの大型児童館には、他では見られない独自性があることがわかった。

このような大型児童館がもつお互いの特長を知ることは、大型児童館どうしの発展や新設のために必要である。

- 大型児童館独自の活動内容を把握して児童館ガイドラインに反映させることが必要である。

(2) 児童館ガイドラインの見直しに向けた提言

今年度の調査結果から、主に次のような児童館ガイドラインの効果や課題が明らかにされた。(一部再掲)

- ・児童館ガイドラインに基づく「児童館の活動内容」が多様に実施されている児童館は、利用者が増加する傾向がある。
- ・勤務年数の長い児童厚生員の配置（5年ないし10年以上）は、児童館ガイドラインに基づく「児童館の活動内容」を実施するにあたって効果的である。
- ・常勤の館長配置を進めることは、児童館ガイドラインにある「児童館の活動内容」を進めるにあたって効果的である。
- ・各施設でのヒアリング結果によると、概ね好意的に児童館ガイドラインの存在を捉えている。その活用方法や頻度などは施設によって大きく異なった。活用方法としては、事業計画や事業の振り返り、委託や指定管理者制度での提案書の作成への参考、マニュアルの見直し、研修などが挙げられた。
- ・今日、福祉的な課題に対応する役割は、児童館の普遍的な機能になりつつあると考えられるため、児童館ガイドラインへの反映が必要である。
- ・昨年度研究では児童館ガイドラインの周知広報に課題があることを明らかにしたが、今後は、実際の活用方法を調査検討していくことが必要である。
- ・児童館ガイドラインの見直しにあたっては、「利用者数の増加した児童館」を対象として、児童厚生員の適正配置についても再検討していく必要があると考えられる。
- ・児童館における第三者評価を実効性あるものにしていくためにも、児童館ガイドラインに準拠した評価項目による第三者評価の実施をすることを勧奨することが期待される。
- ・大型児童館独自の活動内容を把握して、児童館ガイドラインに反映させることが必要である。

これらの結果とあわせて、調査結果の分析を通して得られた研究会委員による児童館ガイドラインの見直しに関する意見は、“現在の児童館ガイドラインは今日の児童館活動を充実・発展させるうえで有効な内容を備えているが、この5年間に発出された新たな法令や、福祉的な課題への対応に関する一層の促進などの社会的状況の変化に対応したものに改善する必要がある”というものであった。

なお、児童館ガイドライン発出（平成23年3月31日）以降に発出・改訂された主な法令等は表6-2-1の通りである。

表 6-2-1 児童館ガイドライン以降に発出・改訂された主な法令等

発出年	法令等（主に新しく発出されたもの）
平成 23 年	障害者虐待の防止、障害者の擁護者に対する支援等に関する法律（平成 23 年法律第 79 号）
平成 25 年	子どもの貧困対策の推進に関する法律（平成 25 年法律第 64 号）
	障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（平成 25 年法律第 65 号）
	いじめ防止対策推進法（平成 25 年法律第 71 号）
平成 26 年	アレルギー疾患対策基本法（平成 26 年法律第 98 号）
	障害者の権利に関する条約（平成 26 年条約第 1 号）
	「子供の貧困対策に関する大綱」（平成 26 年 8 月 29 日閣議決定）
平成 27 年	「障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針」（平成 27 年 2 月 24 日閣議決定）
	「障害者差別解消法 福祉事業者向けガイドライン ～福祉分野における事業所が講ずべき障害を理由とする差別を解消するための措置に関する対応指針～」（平成 27 年 11 月 11 日厚生労働大臣決定）
平成 28 年	「教育・保育施設等における事故防止及び事故発生時の対応のためのガイドライン」（平成 28 年 3 月 31 日府子本第 192 号・27 文科初第 1789 号・雇児保発 0331 第 3 号内閣府子ども・子育て本部参事官、文部科学省初等中等教育局幼児教育課長、厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課長通知）
	「社会福祉施設等における入所者等の安全の確保について」（平成 28 年 7 月 26 日雇児総発 0726 第 1 号・社援基発 0726 第 1 号・障障発 0726 第 1 号・老高発 0726 第 1 号厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長、社会・援護局福祉基盤課長、同局障害保健福祉部障害福祉課長、老健局高齢者支援課長通知）
	「要支援児童等（特定妊婦を含む）の情報提供にかかる保健・医療・福祉・教育等の連携の一層の推進について」（平成 28 年 12 月 16 日雇児総発 1216 第 2 号・雇児母発 1216 第 2 号厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長、母子保健課長通知）

また、児童館に関連する箇所が改訂された法令等は表 6-2-2 の通りである。

このほか、感染症や食物アレルギーに関するガイドライン等¹が発出されている。

表 6-2-2 児童館に関連する法令で改訂されたもの

法令等（児童館に関連する箇所が改定されたもの）
児童福祉法（平成 22 年法律第 164 号）（一部は平成 29 年 4 月 1 日から施行）（児童館に関連する改定部分は、第 1 条、第 2 条、第 3 条など）
児童福祉施設の設備及び運営に関する基準（昭和 23 年 12 月 29 日厚生省令第 63 号）（児童館に関連する改定部分は、第 1 章総則）
社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号）
発達障害者支援法（平成 16 年法律第 167 号）
児童虐待の防止等に関する法律（平成 12 年法律第 82 号）

¹ 平成 27 年に「保育所における感染症対策ガイドライン」（平成 24 年 11 月 30 日雇児保発 1130 第 3 号厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課長通知）が改訂され、同年に「学校給食における食物アレルギー対応指針」（文部科学省、平成 27 年 3 月）が発出された。

以下にこれらのことを踏まえた「児童館ガイドライン」見直しに向けた提言を箇条書きに示した。

①児童館ガイドライン発出後に発出・改訂された法令に則した表現や項目、内容を検討し、見直す必要がある。

②個別事項の提案としては以下の通りである。

- ・「1 児童館運営の理念と目的（1）理念」の内容について、改正児童福祉法第1条および第2条の内容に沿った修正が必要である。
- ・「2 児童館の機能・役割」について、地域のニーズを把握するための包括的な相談窓口としての機能を加える。
- ・「3 児童館の活動内容（8）配慮を必要とする子どもの対応」のなかに、「地域のニーズを把握して社会的な課題があると判断した場合には、必要な社会資源との連携による適切な支援を行うこと。」を加える。
- ・「4 児童館と家庭・学校・地域との連携」のなかに、「社会資源との連携」を加える。
- ・「5 児童館の職員（1）館長の職務」もしくは、「6 児童館の運営（3）運営管理⑧職員体制と勤務環境の整備」のなかに、「常勤または専任の館長を置くこと。」を加える。
- ・「5 児童館の職員（2）児童厚生員の職務」のうち、「①子どもの育ちと子育てに関する地域の実態を把握する。」を「①子どもの育ちと子育てに関する地域の実態を的確に把握する。そのための資質の向上に努める。」に修正する。
- ・「5 児童館の職員（2）児童厚生員の職務」のなかに、「必要に応じて、地域のニーズを把握するソーシャルワーカーとしての役割を果たすように努める。」を加える。
- ・「5 児童館の職員（4）児童館職員の研修」のなかに、児童厚生員の研修機会の拡大による各種専門資格の取得を奨励する規定を加える。
- ・「6 児童館の運営（3）運営管理⑧職員体制と勤務環境の整備」のうち、「ア 児童館の職員には、児童福祉施設最低基準・・・」を省令の改正に伴って、「ア 児童館の職員には、児童福祉施設の設備及び運営に関する基準・・・」に修正が必要である。
- ・「6 児童館の運営（3）運営管理⑧職員体制と勤務環境の整備」のうち、「ア 児童館の職員には、・・・資格を有する者を2人以上置き、必要に応じその他の職員を置くこと。」を「ア 児童館の職員には、・・・資格を有する者を2人以上置き、利用者数の増加にともないその他の職員を置くこと。」に修正する。
- ・全体として、大型児童館独自の活動内容を把握して児童館ガイドラインに反映させることが必要である。