

「放課後児童クラブ・児童館等の課題と施策の方向性」

— 社会保障審議会児童部会放課後児童対策に関する専門委員会 とりまとめ—

（案）

令和 5 年〇月〇日

はじめに	1
I. 放課後児童クラブの課題と施策の方向性について	3
1. 放課後児童クラブの待機児童対策について	3
2. 放課後児童クラブと放課後子供教室の一体型の推進について	6
3. 障害のあるこどものインクルージョンの推進について	7
4. その他の課題	9
II. 児童館について -児童館のあり方に関する検討ワーキンググループとりまとめ- ...	10
1. 検討の背景	10
2. 児童館の現状と課題	12
3. 今後の児童館のあり方	14
(1) こどもの居場所としての児童館機能・役割の強化	14
(2) ソーシャルワークを含めた福祉的課題への対応強化	16
(3) 大型児童館を中心とした、地域における児童館全体の機能強化	17
(4) 児童館の制度について	19
4. 今後に向けて	21
おわりに	22
【関連資料】	24
「放課後児童対策に関する専門委員会」委員名簿（令和4年度）	24
「放課後児童対策に関する専門委員会」開催経過（令和4年度）	25
「児童館のあり方に関するワーキンググループ」委員名簿	26
「児童館のあり方検討ワーキンググループ」開催経過	26

はじめに

- 本専門委員会は、平成 29～30 年にこどもの放課後生活の重要性や放課後児童対策の方向性、特に放課後児童クラブの今後のあり方について議論し、平成 30 年 7 月 27 日に「総合的な放課後児童対策に向けて」と題する中間とりまとめ¹を公表した。
- 中間とりまとめにおいて、こどもの放課後生活における目指すべき姿として、以下の 3 つの視点を提示した。

①児童の権利に関する条約と改正児童福祉法の理念を踏まえたこどもの主体性を尊重した育成

- ・ 放課後児童対策の中で、全てのこどもに対し「こどもの最善の利益」を保障していかなければならない。「こどもの最善の利益」を保障するには、放課後児童対策に関わる者のあり方も問われる。
- ・ こどもの主体性や自己決定力の尊重や育成が、児童の権利に関する条約の精神からみた育成観である。

②こどもの「生きる力」の育成

- ・ こどもの自主性、社会性や自立を育む観点に立ち、放課後生活と学校教育を通じてともに「生きる力」を育成することが必要である。

③地域共生社会を創出することのできるこどもの育成

- ・ 地域社会を構成する一員として、人と人がつながり合い、多様性を許容できるこどもを育てていくことが求められる。そのために、こどもが地域に関わりをもって育つことが保障されなければならない

- また、これら 3 つの視点が、放課後児童対策におけるこどもの育成の理念として貫かれることを求めた上で、こどもが育つ場が多様に用意される必要があり、総合的な放課後児童対策の展開が求められる、とした。

- その後、平成 30 年 9 月 14 日付けで、「新・放課後子ども総合プラン」（文部科学省生涯学習政策局長・初等中等教育局長・大臣官房文教施設企画部長、厚生労働省子ども家庭局長通知。以下「新プラン」という。）が策定され、現在、これに基づいた放課後児童対策が進められているところである。

- 新プランでは、令和 5 年度末までの以下の 4 つの目標が掲げられている。
 - ①放課後児童クラブの待機児童解消を目指した受け皿の整備（量の拡充）
 - ②放課後児童クラブと放課後子供教室を一体的に又は連携して実施し、一体型

¹ https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000204398_00001.html

を推進

③両事業の実施にあたっては、学校施設を徹底的に活用

④放課後児童クラブの役割の徹底

- 新プランの最終年を迎えるにあたり、幾つかの検討すべき喫緊の課題があることから、令和5年度に創設される「こども家庭庁」において継続的な議論が行えるよう、課題について議論し、現段階でできうる整理を行った。
- また、放課後児童対策を議論していくにあたっては、新型コロナウイルス感染症の感染拡大が、放課後児童クラブの運営に多大な影響を与えたことを考慮した議論が求められる。合わせて、感染症から子どもたちを守る取組を継続されている関係者に敬意を表したい。
- 加えて、放課後児童施策においては、児童館も重要な位置づけにある。放課後児童クラブの議論と平行して、総合的に児童館のあり方を検討することとし、本専門委員会にワーキンググループを設置して検討を行った。
- なお、放課後児童対策について議論する際に、労働政策や教育政策についても視野に含めることが必要であるが、本報告ではこども家庭福祉政策に絞ってとりまとめを行った。なお、本報告における「放課後」とは、授業の終了後に加え、学校の休業日（土曜日、日曜日、長期休業期間等）も含まれるものである。

I. 放課後児童クラブの課題と施策の方向性について

- 近年の社会的動向を踏まえ、今後のこどもたちの育成支援²や放課後生活の保障を考えるにあたって、次の3つの喫緊の課題について検討し、今後の施策の方向性について意見を整理することとした。
 - (1) 放課後児童クラブの待機児童対策について
 - (2) 放課後児童クラブと放課後子供教室の一体型の推進について
 - (3) 障害のあるこどものインクルージョンの推進について

1. 放課後児童クラブの待機児童対策について

- 放課後児童クラブは、年々増加している。厚生労働省が毎年実施している「放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)の実施状況調査」(以下、「実施状況調査」という。)によると、令和4年5月1日現在³、支援の単位数は36,209支援の単位、登録児童数は1,392,158人となり、過去最高を更新している。なお、放課後児童クラブ数は26,683か所である。
- 待機児童(利用(登録)できなかった児童)は、実施状況調査によると、15,180人(令和4年5月1日現在)である。新型コロナウイルス感染症の影響による保護者の就労形態の変化や利用控えを背景に、令和元年をピークにして、2年連続減少傾向を示したが、令和4年には感染症対策への理解が深まったこと等による利用申し込みの増加に対し、受け皿整備が追いつかなかったこと等を理由に待機児童数は増加したと考えられる。

※待機児童の考え方は、実施状況調査の実施要領(以下の枠内に該当部分を抜粋)において、以下のとおり示されている。

「利用(登録)できなかった児童数」の定義及び把握について

調査日時点において、放課後児童クラブの対象児童で、利用申し込みをしたが利用(登録)できなかった児童を把握すること。

このため、市町村においては、利用申し込み時点において、当該放課後児童クラブに登録できなかった児童のその後の状況について必要な情報の収集及び把握を行うこと。

(注1) 利用申し込み時点において登録できなかった児童が調査日時点において他のクラブを利用している場合には、本調査の待機児童数には含めないこと。

² 「放課後児童クラブ運営指針」において放課後児童クラブの特性である「こどもの健全な育成と遊びおよび生活の支援」を「育成支援」と定義した。

³ https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_29856.html

(注2) 調査日時点において放課後児童クラブを利用しているが、第一希望のクラブでないなど、保護者の私的な理由により他のクラブに利用希望が出ている場合には、本調査の待機児童数には含めないこと。

(注3) 他に利用可能な放課後児童クラブがあるにもかかわらず、特定の放課後児童クラブを希望するなど、保護者の私的な理由により待機している場合には本調査の待機児童数には含めないこと。

※他に利用可能な放課後児童クラブとは、以下2点を満たすものをいう。

(1) 開所時間が保護者の希望に答えている。(例えば、希望の放課後児童クラブと開所時間に差異がないなど)

(2) 立地条件が通所するのに無理がない。(例えば、通常の交通手段により、20～30分で通所が可能など)

(注4) 利用申し込み時点において登録できなかった児童の保護者が求職活動中の場合については、本調査の待機児童数に含めることとするが、調査日時点において、求職活動を休止していることの確認ができる場合には、含めないこと。

※求職活動を休止していることの確認方法については、以下のような例により行うこと。

(1) 保護者への電話・メール等により、求職活動の状況を聴取

(2) 保護者に以下の書類の提出を求めるなど、求職活動状況の報告により確認

・ 求職活動状況を確認できる証明書類

・ 求職サイトや派遣会社への登録などの活動を証明できる書類

・ その他、面接等の活動を行っていることが確認できる書類(申込書の写し等)

(注5) 産休、育休明けの利用希望として事前に利用申し込みが出ているような、利用予約(利用希望日が調査よりも後のもの)の場合には、本調査の待機児童数には含めないこと。

(注6) 保護者が育児休業中の場合については、放課後児童クラブの利用が可能となったときに復職することを、調査日時点などにおいて継続的に確認し、復職に関する確認ができる場合には、待機児童数に含めること。ただし、それが確認できない場合には、待機児童数に含めないこと。

※保護者の復職に関する確認方法については、以下のような例により、利用申し込み時点に限らず、継続的に確認を行うこと。

(1) 申込みの際に、保護者の復職に関して、確認するためのチェック欄等を設けて確認

(2) 保護者への電話・メール等により、意向を聴取

(3) 保護者に入所に関する確約書の提出を求めて確認

- 放課後児童クラブを利用できなかったこどもには、放課後児童クラブ以外の施策を利用することで申請を取り下げたことにより待機児童となっていない場合や、待

機児童となっても他の施策において放課後児童クラブと同様に放課後児童支援員の安全管理下で過ごしている場合など、様々な状況があると考えられることから、これらの状況を踏まえ、あらためて待機児童の考え方を整理することも必要である。

- 放課後児童クラブの実施場所のうち、過半数⁴が学校敷地内や余裕教室である。そのため、余裕教室の活用方法や、特別教室等のタイムシェア等、こどもが放課後に活動する場としてふさわしいスペースのあり方についても丁寧な議論が求められる。
- また、地域によっては、保育所・幼稚園の利用児童が減少していることから、空いている場所を活用した放課後児童クラブの設置も視野に入るのではないか。
- 待機児童対策については、こどもの集団の規模を考慮に入れつつ、現在進めている受け皿整備を引き続き実施することが求められる。これは、放課後児童支援員の確保や処遇改善、質の向上に向けた方策とあわせて進めることが肝要である。
- 一方で、児童館など他の施設等を利用することで、放課後児童クラブを利用するのと同様に、放課後を安全・安心に過ごすことができるこどもも一定数いると考えられることから、放課後児童クラブだけでなく、自治体独自の事業や民間の預かりサービス等、多様な居場所を含めて総合的に検討することが必要である。

⁴ 実施状況調査によると、令和4年5月1日現在、学校の余裕教室が7,465か所(28.0%)、学校敷地内の専用施設が6,696か所(25.1%)

2. 放課後児童クラブと放課後子供教室の一体型の推進について

- 新プランにおいて、一体型の放課後児童クラブと放課後子供教室とは、「全ての児童の安全・安心な居場所を確保するため、同一の小学校内等で両事業を実施し、共働き家庭等の児童を含めた全ての児童が放課後子供教室の活動プログラムに参加できるもの」としている。実施状況調査（令和4年5月1日現在）によると、全国の放課後児童クラブのうち、5,869か所（41.4%）が一体型として実施している。
- 一体型の効果としては、所属の異なる子どもたちが交流できることや、放課後児童クラブの子どもにとって、地域住民や学生、企業・団体、大学・研究機関等の参加・協力による多様な魅力ある教育プログラムを体験できること等が挙げられる。これは、両事業が子どもの最善の利益を保障し、地域全体で子どもを育てていくという理念の共有の上に成り立っている。
- しかし、一体型の考え方や目的が現場に浸透しているとは言えず、また、企画立案、実施場所の確保等の準備段階における放課後児童クラブと放課後子供教室の関係者間の連携や、実際に支援に当たる人材の確保などの課題がある。また、待機児童対策同様に、学校の余裕教室活用や特別教室等のタイムシェアについては、教室の利用調整や管理責任の明確化等の課題が指摘されている。
- 特に、両事業に関わる人材の確保については課題が大きいことが指摘された。地域住民だけではなく、多彩な人的資源を開発していくことが必要である。一方で、地域には子どもの抱える課題に関心を寄せ、活動する市民活動団体も増えていることから、地域全体での子ども支援に関する議論の喚起も期待される。
- 一体型の運営においては、放課後児童クラブに通う子どもの生活の場としての機能を十分に担保し、育成支援の環境に配慮することが必要である。具体的には、活動プログラムに参加しない子どもの気持ちにも配慮すること等が考えられる。
- なお、一体型を推進する際には、両事業の目的や趣旨を正しく理解することが重要であり、放課後児童施策に期待されるところと重ね合わせて、検討することが求められる。具体的には、目的・趣旨の違いを越え、子どもたちの放課後が豊かになるよう、子どもの目線に立った検討が行われ、両事業に関わる人や団体の研修が合同で行われる等、地域における連携や協働が実施されることを期待する。

3. 障害のあるこどものインクルージョンの推進について

- 放課後児童クラブにおける障害のあるこどもの受け入れ状況は、受け入れクラブ数、登録児童数ともに増加傾向にある。令和4年5月1日現在、受け入れクラブ数は15,801か所(59.2%)、登録児童数は53,813人(3.9%)である。なお、全登録児童数に対する障害のあるこどもの登録児童数の割合は3%台で推移しており、大きな変化は見られない。なお、特別支援教育を受けるこどもの数が増加している⁵ため、今後も放課後児童クラブでの障害のあるこどもの受け入れは期待される。
- 令和3年に成立した「医療的ケア児及びその家族に対する支援に関する法律」(令和3年法律第81号)が同年に施行され、放課後児童健全育成事業者には放課後児童クラブを利用している医療的ケア児に対して適切な支援を行う責務⁶を有することとなった。
- 障害のあるこどもの保護者の就労を支援する観点からも、放課後児童クラブには期待が寄せられるところであるが、職員体制等を理由に受入が困難であったり、障害特性に応じた対応ができずに退所を余儀なくされているケースがあることも報告された。放課後児童クラブにおける障害のあるこどもの受け入れについては、施設・設備、知識や技術をもつ職員の確保をはじめとした様々な課題があると言える。
- 障害のあるこどもの受け入れにあたっては、各自治体においてさまざまな工夫が見られる。保護者の就労支援や、インクルージョン(包容・参加)の観点から、多様な障害特性や医療的ケアの内容への対応が求められるようになるのではないかと。そのため、職員の質の向上のための研修等も期待される。
- インクルージョンの推進を考える際には、児童発達支援センター⁷や放課後等デイサービス⁸等の障害福祉サービスとの連携が重要である。その際には、市町村の放課後児童クラブの担当部局と障害児支援の担当部局が連携していくことや、支援

⁵ 文部科学省「学校基本調査」(各年5月1日現在)によると、特別支援学校の小学部在学者数は、44,475人(令和元年)から49,580人(令和4年)に増加している。また、小学校の特別支援学級児童数は、199,564人(令和元年)から250,335人(令和4年)に増加している。

⁶ 同法第6条第2項(抜粋) 放課後児童健全育成事業を行う者は、基本理念にのっとり、当該放課後児童健全育成事業を利用している医療的ケア児に対し、適切な支援を行う責務を有する。

⁷ 児童福祉法第43条の規定に基づき、障害児を日々保護者の下から通わせて、日常生活における基本的動作の指導、独立自活に必要な知識技能の付与又は集団生活への適応のための訓練等の支援を提供することを目的とする施設。令和6年4月1日の改正児童福祉法施行後は、地域における障害児支援の中核的な役割を担う機関であることが明確化される。

⁸ 児童福祉法第6条2の2④に規定する放課後等デイサービスとは、学校教育法第1条に規定する学校(幼稚園、大学を除く)に就学している障害児につき、放課後又は休業日に、児童発達支援センターその他の厚生労働省令に定める施設に通わせ、生活能力向上のための訓練、社会との交流の促進その他の便宜を供与することをいう。

全体のコーディネートをする相談支援事業所の役割が大切となる。また、訪問により専門的な支援を行う保育所等訪問支援⁹の活用による、障害のある子どもに対する直接支援、家族に対する相談支援、また放課後児童支援員に対する専門的な助言等が提供されることで、放課後児童クラブにおいても、障害のある子どもが安心して過ごす環境が整い、健やかな成長・発達に繋がる効果があると考えられ、更なる活用が期待されている。

- インクルージョンが推進されることは、障害の有無に関わらず、子どもが共に過ごすことによって、お互いを理解しあい、地域共生社会を創出することのできる子どもの育成に必要不可欠なことである。その際に留意すべき点としては、子どもの意見を尊重し、障害の有無に関わらず過ごしやすい環境を整備する必要があること等が挙げられる。
- 一方で、育成支援の理念等を理解しつつ、障害特性や支援について専門的知識・技術をもつ職員の確保には困難がある。放課後児童支援員等の研修機会を増やすと共に、確保方策を検討する必要がある。
- なお、療育手帳等を所持しておらず、障害が明らかになっていないが支援を要する子どもや、発達に偏りのある子どもも増えているという指摘もあり、育成支援において配慮が求められている。
- 放課後児童クラブにおける障害のある子どものインクルージョンの推進については、医療的ケア児を含めてその実態を把握し、子どもの意見を中心とした上で、保護者の意向はもちろんのこと、放課後児童支援員、市町村職員、関係機関・施設等の意見も聴取しながら、引き続き議論されることを期待する。なお、児童館においても同様のことが考えられる。

⁹ 児童福祉法第6条2の2⑥に規定する保育所等訪問支援とは、保育所その他児童が集団生活を営む施設として厚生労働省令が定めるものに通う障害児又は乳児院その他の児童が集団生活を営む施設として厚生労働省令に定めるものに入所する障害児につき、当該施設を訪問し、当該施設における障害児以外の児童との集団生活への適応のための専門的な支援その他の便宜を供与することをいう。

4. その他の課題

- 本委員会の中で、各委員から放課後児童施策を考えていく上での検討課題が提起されたので、以下にまとめておく。今後、議論が深められることを期待する。
- 放課後児童施策を推進するにあたっては、学校との連携・協働の重要性等に関する意見が多くあった。連携・協働方策としては、コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）を活用し、地域と学校をつなぐ地域学校協働活動推進員のコーディネートのもと、地域学校協働活動の一環である放課後子供教室だけではなく、放課後児童クラブや児童館、放課後等デイサービスの関係者についても学校運営協議会への参画や地域学校協働活動との連携を推進することが考えられる。また、こどもの安全・安心という観点から、自然災害や感染症の蔓延等の想定外の事態を見越して、放課後児童施策関係者と学校関係者間の日常からの情報共有等を通じた顔の見える関係性の構築が期待される。あわせて、学校施設等の利活用については、こどもの放課後の充実に向けたこども視点の議論を進められることが求められる。
- こどもの放課後は安全・安心な時間や空間が確保されなくてはならない。専門委員会の議論中に保育所等におけるこどもへの虐待等の不適切な関わりについて報道があった。放課後施策においても、この種の事案の発生防止に努めているところであるが、改めて注意を喚起する等の取組が期待される。あわせて、放課後のこどもたちが過ごす場におけるこの種の事案の収集や再発防止のための仕組みづくり、放課後のこどもに関わる者の資質向上に向けた研修等が継続されることが求められる。
- 新型コロナウイルス感染症によるこどもの成育環境の変化から、心身への影響、不登校等の課題が見受けられる。福祉的課題等を抱えるこども・子育て家庭への支援の一つとして、放課後施策の充実は重要である。こどもの貧困対策の観点からも放課後児童クラブの機能拡充が期待される。
- 放課後の時間帯に提供されるプログラムについても、意見が及んだ。具体的には、放課後児童クラブにおける育成支援の質の向上に対する検討の必要性について指摘があった。また、多様な体験活動が創り出されるための人材等の中間支援機能の参考事例や、デジタル技術等を活用することによって、課題を抱える等の多様なニーズを有するこどもたちがつながる機会づくりも模索されている等の事例が紹介された。特に遊びのプログラムの充実は、生活の質を高めることにつながることから、引き続き検討を要する。

Ⅱ. 児童館について ―児童館のあり方に関する検討ワーキンググループとりまとめ―

1. 検討の背景

- 児童館は、「児童の権利に関する条約」（平成6年条約第2号。以下「権利条約」という。）に掲げられた精神及び児童福祉法（昭和22年法律第164号。以下「法」という。）の理念にのっとり、こどもの心身の健やかな成長、発達及びその自立が図られることを地域社会の中で具現化する児童福祉施設であり、これまで各児童館の創意工夫の下、こどもの年齢・発達に応じた育成、様々な悩みを抱えた保護者への相談支援を行うなど、地域の人々とともに、こどもや子育て家庭の居場所として、地域における児童福祉の向上の役割を果たしてきた。
- 児童館に求められる基本的な機能・役割は、こどもが自由に利用することができることを保障し、且つ、遊びを通じた健全育成活動を行うことにある。これは、児童福祉施設のなかで唯一無二のものである。
- 児童館の運営については、「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。以下「省令基準」という。）、「児童館の設置運営要綱」（平成2年8月7日付け厚生省発児第123号厚生省事務次官通知。以下「設置運営要綱」という。）、「児童館の設置運営について」（平成2年8月7日付け児発第967号厚生省児童家庭局長通知。以下「局長通知」という。）に基づき、質の確保を図りつつ、「児童館ガイドライン」（平成30年10月1日付け子発1001第1号厚生労働省子ども家庭局長通知。以下「ガイドライン」という。）に規定された児童館の特性、役割等に留意しながら、各地域の実情に合わせた運営がなされている。
- 近年、これまで児童館が果たしてきた機能・役割に加え、中・高校生世代への支援、虐待、貧困などの社会を取り巻く福祉課題への対応、SNS等の活用やオンラインでの交流など、社会情勢の変化に合わせた「児童館の機能・役割」の強化・見直しが必要となっている。
- また、児童館がその機能・役割を十分に果たしていくためにも、こども、保護者、学校関係者等への周知や地域における認知度について地域で濃淡があること、ガイドラインに規定されている内容がわかりづらく、特に「児童館の特性」については、自治体職員や児童館職員¹⁰の理解が進んでいないという意見があること、ガイドラインと設置運営要綱との整合性がとれていないことなど、現在直面している課題についても、改めて整理を行うことが必要である。

¹⁰ 児童館長、児童の遊びを指導する者、それ以外の職員も含む。

- この他、児童館の機能・役割を見直していく中で、地域の児童館の中核的機能を有する大型児童館が果たすべき機能・役割や、こどもの健全育成に係る「遊び」の位置づけなど、引き続き、検討を要する課題等は多岐に渡るが、令和5年度に創設される「こども家庭庁」において取り組むこととされている「こどもの居場所づくり指針（仮称）」の策定に向けて、継続的な議論が行えるよう、今後児童館が果たすべき機能・役割等について整理を行った。

2. 児童館の現状と課題

- 児童館は、昭和 40～50 年代の高度経済成長期に全国的に設置が進められた。その施設数は、平成 18(2006)年度の 4,718 か所をピークに減少傾向に転じ、ここ数年は横ばいから減少傾向となっている。令和 2 年 10 月 1 日現在、4,398 か所設置されている。民営が増加傾向にある。
- 児童館を対象とした国の財政補助としては、昭和 38（1963）年度に整備費、運営費が一般会計に計上された。その後、昭和 61（1986）年度より児童厚生施設人件費について公営分及び民営分ともに一般財源化し、平成 9（1997）年度より公営分の事業費を、平成 24（2012）年度より民営分の事業費をそれぞれ一般財源化し、現在に至っている。
- 児童館の運営は、省令基準において、基本的な設備、職員である「児童の遊びを指導する者」（以下「児童厚生員」という）等について規定している。また、設置運営要綱、局長通知により、施設種別ごとに機能、対象児童、運営内容等を規定している。
- 児童館の運営や活動の基本的事項を示し、望ましい方向性を目指すものとして、平成 23（2011）年にガイドラインを初めて発出した。その後、地域のこども・子育て支援に資する児童福祉施設としての更なる機能強化を目指し、また、大型児童館に求められる基本機能や県内児童館の連絡調整などの役割を明記し、平成 30（2018）年に改正した。
- ガイドラインの発出は、設置自治体や児童館職員にとって、それまで児童館が果たしてきた機能・役割を明確化し、目指すべき方向を理解することにつながった。ガイドラインの周知状況は児童館活動の充実度と比例していることが指摘¹¹されており、児童館活動の発展のためにも更なる周知や理解促進が必要である。また、今後もこどもや児童館をとりまく状況の変化に応じて、ガイドラインを適宜見直すと同時に、積極的な活用や普及のための手立てを検討する必要がある。
- 過去の調査研究¹²によると、全国の約 6 割の市区町村に児童館が設置されているが、都道府県単位で見ると、9 割以上の市町村に設置されている県から、1 割程度の県まであり、自治体間の格差が大きい。偏在しているため、児童館を利用した経験の有無や利用頻度に差があることから、児童館の認知度にも影響すると思われる。

¹¹ 一般財団法人児童健全育成推進財団（主任研究委員：大竹智）「児童館の運営及び活動内容等の状況に関する調査研究」（令和 3 年度子ども・子育て支援推進調査研究事業），2022

¹² 同上

また、別の調査研究¹³においても、人件費等には施設間で大きな差が見られることが分かっており、これは、運営費の一般財源化による地方自治体における予算配分の考え方や、事業委託などの運営方法の違いによる影響も考えられる。

- 児童館は、他の児童福祉施設と性格を異にする。利用型の施設であり、対象とするこどもの年齢や発達段階からすると、保護者による送迎あるいは自力で行ける範囲に当該施設がないと、利用につながりにくい。更に利用への強制性はないため、児童館を知らないこどもや家庭へのアプローチが十分でない可能性がある。
- 児童館には定められたカリキュラムがなく、地域のこども・子育てニーズを把握した上で、実情に応じたプログラムを実施することができる。そのため、活動が想定以上に付加・拡張されていくことがある。一方で、活動が低調になってしまう可能性もあり、これが児童館活動の濃淡につながっている。
- 児童館は放課後児童施策として期待され、その数を増やしてきたこともあり、放課後児童クラブの待機児童等も発生している状況の中では、児童館内の放課後児童クラブ利用児童が増加し、他の自由来館のこどもが利用しづらい現状も否めない。
- 令和2年3月頃からの新型コロナウイルス感染症の感染拡大により、約8割の児童館は臨時休館を余儀なくされた¹⁴。臨時休館時において、全ての活動を休止した施設、公園への出張巡回を通したこどもや子育て家庭の状況を把握した施設、オンラインを活用した遊び等の情報提供や相談活動をおこなった施設など、対応に違いが見られた。
- 課題はありつつも、児童館の有用性はその位置づけや運営実態から理解できる。特に、児童館は唯一こどもが自ら選んで行くことができる児童福祉施設であることから、こどもが有する権利を保障する施設である。また、遊びを通じた健全育成を行うことで、こどもの福祉増進を目指すという目的そのものが希有であり、児童福祉法に位置づけられたことの意義がある。

¹³ みずほ情報総研株式会社（座長：植木信一）「児童厚生員の処遇や資格の現状と課題に関する調査研究」（平成29年度子ども・子育て支援推進調査研究事業），2018

¹⁴ 「児童館における新型コロナウイルス感染症対策に関する緊急調査」（全国児童館連絡協議会・児童健全育成推進財団）令和2年6月

3. 今後の児童館のあり方

- 今後、児童館が地域における「こどもの居場所」として、その機能・役割を十分に発揮し、こどもや保護者に寄り添い、誰もが安全・安心して利用できる場所（サードプレイス、アジール¹⁵）を目指すとともに、虐待、貧困、不登校などの福祉的課題への対応に向けて、ソーシャルワーク機能も含めた機能強化を図ることが必要である。
- また、大型児童館を中心とした児童館同士のネットワークの構築、児童厚生員等の育成、地域で活動する団体との連携などにより、地域の児童館全体の機能強化を図ることも重要であることから、大きく以下の事項について整理を行う必要がある。
 - (1) こどもの居場所としての児童館機能・役割の強化
 - (2) ソーシャルワークを含めた福祉的課題への対応強化
 - (3) 大型児童館を中心とした、地域における児童館全体の機能強化

(1) こどもの居場所としての児童館機能・役割の強化

- 児童館は、18歳未満のすべてのこどもを対象とし、その置かれている環境や状況に関わりなく、こどもが自らの意思で来館することができ、様々な遊びや学習等を通じ、こども同士や児童館職員との交流を図りながら、こどもの自主性、社会性、創造性などを育むとともに、こどもが安全・安心して過ごすことができる、家庭、学校に次ぐ、こどもにとっての日常の安定した生活の場となることが必要である。
- 近年、学習のオンライン化やSNS等を活用した相談、交流が一般的になるなど、こどもたちを取り巻く環境は刻一刻と変化しており、児童館の機能・役割を果たしていく上では、こども目線での見直しが必要である。とりわけ、中・高校生世代に向けた支援を行う上では、SNS等を活用した相談支援、交流の場の提供や、児童館内におけるWi-Fi等のネットワーク環境の整備、開館時間の柔軟化(夜間の開館等)の検討を行うことも必要である。
- また、いじめ、虐待、貧困などの事情を抱えたこどもにとっても、SNS等を活用した相談等は重要であり、対面、オンラインなどを交えた支援ができる身近なこどもの居場所になることが求められる。
- 児童館はすべてのこどもを対象としているため、ユニバーサルなサービスである。

¹⁵ Asyl (独語)、Asile (仏語) 避難所、無縁所、自由領域。こどもたちが庇護されたり、日常のストレス等から解放される場の意として使用。

発達障害をはじめとするさまざまな障害のある子どもや外国につながる子どもなど、多様な子どもたちが、児童厚生員による支援のもとで過ごすことができる児童館は、インクルーシブな環境づくりに寄与することが期待される。

- こどもの居場所の構成要素として重要視されるのは、「こどもの意見」が尊重されることである。ガイドラインで示されている「こどもが意見を述べる場の提供」は、権利条約における「参加する権利」であり、こどもの能動的な権利として位置づけられる。子どもたちが児童館設置や運営に関わる例は全国で増えており、自治体としてもこどもの意見を聞く体制や機会を大事にしている。
- また、こども基本法では国や地方公共団体に「こどもの意見を政策に反映する」ことを求めている。児童館がこれまで積み上げてきたノウハウ（ファシリテーションスキルや取組等）を横展開していくことが可能であり、更に児童館はこの取組を深めていく必要がある。
- 児童館は中・高校生世代のユニバーサルな活動の場、支援の場として期待が寄せられている。中・高校生世代の子どもたちが居場所として実感できるような取組、人員体制等が必要とされる。各自治体の児童館のうち1つ以上は中・高校生世代に対応するセンター機能を有する児童館を設置することも考えられる。また、児童館で待つだけでなく、中・高校生世代が集まりやすい場所等へのアウトリーチ（移動児童館等）も効果的と考える。
- こどもと利害関係のない児童厚生員には、中・高校生世代との信頼関係を構築した上で、思春期特有の悩みや、深刻化した課題（ヤングケアラー、若年妊娠、非行等）などを発見することも期待される。また、この役割を発揮するには、年齢の近い若者、特に児童館を利用して育った若者などと積極的に協働するなど、地域において支え合う仕組みも効果的と考えられる。
- 合わせて、公的施設として、民間有志によるこども食堂や学習支援等のこどもの居場所に対して、施設設備を貸し出すことのほか、遊びのプログラムの提供やボランティア等の人材養成、物資仲介等の面で積極的に支援することや、地域のこどもの居場所づくりの拠点となることも期待される。
- 上記のようなこどもの居場所づくりを行う上では、現状、利用が多い乳幼児や小学生を主な支援対象と捉えることなく、乳幼児から高校生世代までの多様な年齢層それぞれに適した環境づくりや長期に亘ってこどもとの関わりを持つことで実現される切れ目のない支援の必要性など、児童館職員が従来の慣例に囚われることなく、あらためてガイドラインに規定されている児童館の機能・役割を認識し、こど

もの居場所としての本来の役割を果たしていくとともに、社会情勢の変化にあわせたこどもの居場所づくりに向けて取り組んでいくことが必要である。

(2) ソーシャルワークを含めた福祉的課題への対応強化

- 児童館は、こどもの居場所（拠点性）としての特性のほか、こどもの活動の中で、こどもが抱える悩みや課題に直接関わることができ、その課題等に対して、こどもと一緒に考え、対応し、必要に応じて関係機関に橋渡しすることができる「多機能性」を有するとともに、こどもの発達に応じて地域全体へ活動を広げ、地域住民とこどもに関わる関係機関等とが連携して、地域におけるこどもの健全育成の環境づくりを進めることができる「地域性」を有している。
- そうした児童館の施設特性を発揮するためには、ソーシャルワーク機能の充実が求められる。児童館に特に求められているソーシャルワーク機能は、コミュニティソーシャルワーク¹⁶である。
- 児童館職員に求められるソーシャルワーク展開の基盤として位置づけるべきは、児童館における「遊び」である。遊びがあることで、多様なこどもたちを惹きつけることができ、こどものなかにあるさまざまな「課題」に出会う機会を増やすことができる。それは、こどもが利害関係のない大人（児童館職員やボランティア等）との直接的・間接的な遊びのなかで、身体的・心理的・社会的課題を表現することができるからである。
- さらに、ソーシャルワーク機能を実効的なものとするには、現在、配置されている児童館職員に加え、福祉系専門職を配置することが期待される。その上で、こどもや家庭の課題解決への取組は福祉系専門職だけが行うものではないため、児童厚生員との役割分担を行うことが肝要である。なお、配置までの間については、現在従事している児童厚生員の資質向上やソーシャルワークの専門性を確保した児童厚生員の配置が求められる。
- 一方で、人材確保には課題があると思われるため、大型児童館等中核的な機能を有する児童館に福祉系専門職を配置し、地域の児童館等を巡回し支援することも考えられるのではないか。

¹⁶ 地域共生社会の実現を支えるソーシャルワーク実践理論の1つ。生活課題を抱える個人や家族を対象とする「個別支援」と、地域課題の把握やその解決のための社会資源の活用・開発等を行う「地域支援」の一体的な推進を基調とする。

- 児童館では、こどもや家庭の抱える課題が深刻化する前に、その課題を発見し、適切に対応し、必要に応じて関係機関につないでいくことが必要である。記録をはじめとしたシステムが各児童館で確立されることを期待する。
- 児童館は、こどものみならず、子育て中の保護者、妊婦に対してのソーシャルワーク機能を発揮できる。敷居の低い児童館は、相談を目的とせずに訪れることができる。心理的安全性を確保した場づくりを心がけ、就学前、特に就園前のこどもの保護者に寄り添った支援が求められる。
- 児童館は、すべてのこどもを対象としていることから、就学後のこどもの保護者の相談にも対応できる場となるべきである。そのためには、就学前後で切れ目が発生しないよう、保護者との関係性を維持できるような機会づくりが必要である。こどもの発達段階に応じて、抱える課題や保護者の悩みは異なる。生活の拠点である地域で支え合えるよう、関係機関や主任児童委員等との連携は欠かせない。
- こどもの遊びや生活の場面でのコミュニケーションを通じて、こどもや保護者の課題発見機能、早期対応を行うと共に、こどもや保護者が主体的に課題を解決していけるよう、寄り添いながら支援をし続けることが求められていることを考えると、自治体における予防的・包括的・伴走的支援体制に組み込まれることが肝要であり、改正児童福祉法で位置づけられる地域子育て相談機関¹⁷として、十分に機能できることが必要である。
- なお、児童館の居場所機能、ソーシャルワーク機能の議論を深めていく際には、実施状況について詳細を把握することが求められる。

(3) 大型児童館を中心とした、地域における児童館全体の機能強化

- 大型児童館は全国に 18 館設置されている。固有の施設特性や設置背景を有し、こどもの健全育成活動の象徴的な拠点として機能してきた。特に、文化・芸術・科学・自然環境等の分野に関連するダイナミックな遊びを展開してきた。これは、民間遊戯施設とは趣旨が異なり、自治体の健全育成施策の一環として行われ、「遊び」の専門性を有する児童厚生員の支援のもとで、様々な体験ができる施設として、独自の存在価値を示している。なお、このような取組は、権利条約第 31 条¹⁸におけ

¹⁷ 改正後の児童福祉法（令和 6 年 4 月 1 日施行）第 10 条の 3 において規定される市町村が整備する「地理的条件、人口、交通事情その他の社会的条件、子育てに関する施設の整備状況等を総合的に勘案して定める区域ごとに、その住民からの子育てに関する相談に応じ、必要な助言を行うことができる機関」。

¹⁸ 第 31 条 1 締約国は、休息及び余暇についての児童の権利並びに児童がその年齢に適した遊び及びレクリエーションの活動を行い並びに文化的な生活及び芸術に自由に参加する権利を認める。（政府訳）

る休息、余暇及び文化的な生活並びに芸術への参加に関する権利を保障しているものと捉えることもできる。

- 合わせて、地域の児童館の牽引役として、人材育成研修の実施や協議の場を設けてきた施設もある。今後もこれらの役割は変わることなく求められる。
- 大型児童館は、小型児童館・児童センター以上に偏在している。また、その立地場所は、こどもが自ら足を運ぶには難しい場所が多く、家族単位などで利用することが想定されている施設が多い。生活圏から離れているからこそその非日常性があり、こどもの心身を解放することもできる。また、地方の濃密な人間関係から離れて、大型児童館に遊びに行くという理由を得て、気軽な子育て相談の場として活用する保護者も少なくない。
- 国立総合児童センターこどもの城が有していた機能のうち、遊びのプログラムの開発・普及は、大型児童館に期待される場所であり、厚生労働省と連携した事業などを複数年に亘り実施し、一定の成果を得てきた。こどもたちのニーズに応じて、今後もプログラム開発や小型児童館等への普及啓発を続けていく必要がある。
- 日常的な利用が想定しづらい大型児童館は「こどもの居場所」としての役割を發揮することには困難であることが想像される。その代わりに、大型児童館を中心として、県内の児童館をはじめとしたこどもの居場所とのネットワークを形成できる可能性があり、中間支援機能（情報発信や人材育成等）を發揮することも期待される。
- 大型児童館同士のネットワーク、県内児童館とのネットワークは重要な資源である。広域災害時のこども支援（遊びの提供、こどもの居場所の確保、保養等）や、プログラム開発や普及の観点で、コーディネーション機能、支援者支援の役割を發揮することが求められる。これは、大型児童館が現場を持って、こどもと関わる経験を有しているからこそ効果的にできることである。
- 利用者は所在県に留まらず、近県在住者も含まれている。今後は、所在県を中心としながらも、広域なエリアを想定した小型児童館支援も視野に入れていくことが期待される。
- 上述のとおり、大型児童館は、多様な役割が期待されていることから、人材確保や人材育成が今後の課題として挙げられる。また、大型児童館は、個別の施設が持つ特性（設置背景、立地、設備等）によって、活動状況に幅がある。これらを加味

しつつ、次のガイドライン改正までに大型児童館に関する議論が行われることを期待する。

(4) 児童館の制度について

- 以上 (1) ～ (3) の3つの視点が、総合的に展開されていくことが、児童館の今後のあり方としてふさわしく、これらを実現するための制度が整備されていくことが肝要である。
- 法制定当時とは社会情勢もこどもを取り巻く環境も大きく変わっており、利用するこどもの姿から必要に迫られて「遊びを与える」ことを超えた活動を児童館は実践してきたと言える。そのため、現行法令において規定されている機能以上に、多くのことが期待されていることから、現状に合わせた制度の見直しも将来的には見据えてはどうか。
- 短期的には、児童館を規定する「法、省令基準、設置運営要綱、局長通知、ガイドライン」の整合を図ることによって、自治体に対して児童館を積極的に活用することへの先鞭をつけることが期待される。本ワーキンググループにおいては、設置運営要綱、局長通知に関する具体的指摘や、ガイドラインの解釈等に対する意見があった。
- 児童館が果たす機能・役割は拡張傾向にある。すべての児童館が果たすべき基本的機能・役割と、発展的な機能・役割とを整理することが求められる。これにより、児童館の種別を「基本型」「機能強化型」など類型で再編することも今後の検討課題と思われる。「機能強化型」には、福祉系専門職の配置等によるソーシャルワーク機能や支援が求められるこどもたちの居場所機能などを付加することが想定される。ただし類型によって、こどもにとって児童館の利用に対する心理的、物理的な障壁が生じることがないように配慮が求められる。
- 「(3)大型児童館を中心とした、地域における児童館全体の機能強化」の部分で述べたとおり、多様な役割への期待があることや、児童福祉施設であることの位置づけを明確にするためにも、合わせて、大型児童館の類型についても、整理が期待される。
- こども家庭庁においては、「こどもの居場所づくり」を推進するとしている。児童館は地域において公的な性格を有するこどもの居場所として確立してきた。すべてのこどもを対象とする児童福祉施設は他にないことにくれぐれも留意した上で、

更に推し進めることは、各自治体において子どもたちに安定した居場所を多く提供することにつながると考える。その際には、今後政府で検討される「こどもの居場所づくり指針（仮称）」とガイドラインとの整合を検討する場面も必要と考えられる。

- なお、「こどもの居場所づくり」において、児童館が果たす役割や期待は大きく、今後の児童館のあり方を考えていく上では、こどもの発達過程や成育環境など、様々なこどもの特性に応じた居場所として整理されることが重要であり、「こどもの居場所づくり指針（仮称）」と児童館の関係を議論するに当たっては、ガイドラインの内容を参照しつつ、こども、保護者や地域の関係者等からの意見を反映していくことが必要である。

4. 今後に向けて

- 本ワーキンググループでは、児童館のあるべき姿を念頭に、現状と課題を分析し、今後のあり方について議論を進めてきた。法第40条に位置づけられ誕生した児童館は、これまで時代の要請やこども・子育て家庭のニーズに合わせて、その活動を変化させてきた。
- 地方財政も厳しい折、ユニバーサルなこどもの居場所として機能してきたはずの児童館はターゲットサービスの陰に隠れがちである。こども自身が自分の居場所を選べるのが「こどもまんなか社会」に求められると考えられる。
- とするならば、改めて児童館の果たすべき役割を明確化し、その質を高める方策を検討する必要があるだろう。すべての「こどもの居場所づくり」に対するこども家庭庁の今後の役割に大いに期待する。また、今後の児童館のあり方については、この提言を踏まえて、議論を継続いただきたい。
- 議論においては、こどもの意見が重視されるべきである。こどもの意見反映の機会は児童館運営のみならず、設置や改廃、運営者選定等のこどもに影響がある場合が考えられる。こどもの意見の代表性に配慮しつつ、当事者であるこどもと共に児童館のことを考える機会づくりが期待される。
- なお、本ワーキンググループでは、今後求められる可能性のある論点についても委員から意見があった。こども家庭庁がこども政策の司令塔機能を発揮する中で、議論の機会があることを期待する。
 - ・児童厚生施設類型における、児童遊園のあり方について
 - ・社会教育施設等を含むこどもが利用する施設のあり方について 等

※本章は、「児童館のあり方に関する検討ワーキンググループ」のとりまとめを採録した。

おわりに

- 本専門委員会は全 15 回に亘り、我が国の放課後のこどもたちの育つ場について議論してきた。この間に、新型コロナウイルス感染症の感染拡大により、こどもたちの育成環境には大きな影響があったことは間違いない。保護者の働く環境にも変化が見られ、放課後児童クラブの整備や利用に少なからず影響があった。
- また、こども家庭庁設置が決まり、新・放課後子ども総合プランの最終年度を迎える中、専門委員会を再開できたことは意義深い。
- 児童館についてもワーキンググループを設け、議論を行うことができた。課題を整理し、今後のあり方を検討する過程において、既存施設を有益な資源と捉え、多様な提案を行うことができた。引き続き、児童厚生施設の法的位置づけや、地域における児童館の活動領域等を含めた総合的な議論が展開されることを期待する。
- 本専門委員会においては「こどもの権利」を基盤とした議論が行われた。こどもの権利保障の観点から、すべての関係者によって課題を解決していくという基本姿勢が求められる。「こども基本法」の理念を反映する制度等の改正の必要性についても検討が期待される。
- 放課後児童施策を担う人材の確保や養成、資質の向上、労働条件、職名、専門性等について、多くの課題が指摘された。特に、こどもや子育て家庭の抱える課題が深刻化・多様化しているなかで、こども家庭福祉専門職等の検討状況に合わせた整理が期待される。
- 放課後児童施策には、今回扱った論点以外にも多様な課題があることは認識している。例えば、社会的・文化的にハンディキャップをもったこどもたちのソーシャルインクルージョンについても検討していくことが求められる。
- 今後設置されるこども家庭庁において、放課後児童クラブや児童館は「こどもの居場所づくり」の範疇で推進されると示されている。多くのこどもたちに関係している放課後のあり方については、継続した議論が展開されることが望まれる。その際、こどもを中心にしつつ、施設・事業・分野等の垣根を越えて、こどもの放課後のあり方を検討する場を設けることを期待する。
- 特に、こどもの居場所として共通するところを大事にしつつ、放課後児童クラブや児童館がもつ固有の機能である「遊び及び生活の場における育成支援機能」

を踏まえた議論が必要である。また、今後政府で検討される「こどもの居場所づくり指針（仮称）」と放課後児童クラブ運営指針、児童館ガイドラインとの整合を検討する場面も必要と考えられる。

- また、こどもが放課後を過ごす場は多様である。社会教育施設等を含むこどもが利用する施設相互の連携や協働のあり方についての検討が望まれる。特に、こどもの放課後に必要不可欠な「遊び」や「学び」はもとより、これらを支える「生活」について、時代の変化に応じた更なる検討が期待される。
- なお、議論においては、繰り返し「こどもが主体であること」や「こども参加」に関する指摘があった。今後、地域のこどもに関わる施設等に参考となるような「こども参加」の好事例集の横展開等の推進策が期待される。こども政策が目指す「こどもまんなか社会」が放課後児童施策からも実現されるよう注視していきたい。
- そのためにも、こども政策の司令塔機能を持つこども家庭庁が、総合的な放課後児童施策を進めるための役割を発揮することを期待する。

※用語について

法令等で規定されている用語を除いて、「こども」と統一した。

【関連資料】

「放課後児童対策に関する専門委員会」委員名簿（令和4年度）

あべ よしえ 安部 芳絵	工学院大学教育推進機構 准教授
いけもと みか 池本 美香	株式会社日本総合研究所 上席主任研究員
うえき しんいち 植木 信一	新潟県立大学人間生活学部子ども学科 教授
おの 小野さとみ	特定非営利活動法人町田市学童保育クラブの会 金井学童保育クラブ 施設責任者兼放課後児童支援員
かしわめ れいほう ◎柏女 霊峰	淑徳大学総合福祉学部 教授
かねふじ こ 金藤ふゆ子	文教大学人間科学部 教授
こうしんぼうひろし 光真坊浩史	一般社団法人全国児童発達支援協議会 理事
しみず まさゆき 清水 将之	淑徳大学短期大学部こども学科 准教授
すずき あゆみ 鈴木安由美	静岡県健康福祉部こども未来局こども未来課 課長
すずき かつまさ 鈴木 克昌	調布市子ども生活部児童青少年課 課長
たなか ひろき 田中 弘樹	砥部町子育て支援課 課長
みずの 水野かおり	一般財団法人児童健全育成推進財団 企画調査室参事
やまだ かずえ 山田 和江	学童クラブ「清明っ子」 代表兼放課後児童支援員
やまの のりこ 山野 則子	大阪公立大学現代社会システム科学研究科 教授

（五十音順、敬称略）

【注】◎は委員長

「放課後児童対策に関する専門委員会」開催経過（令和4年度）

回数	開催年月日	議事内容
第11回	令和4年6月30日	○委員の改選について ○放課後児童対策の現状について ○今後の進め方について ○ワーキンググループの設置について ○フリートーキング
第12回	令和4年7月21日	○関係者からのヒアリング ○放課後児童クラブの待機児童対策について
第13回	令和4年9月28日	○関係者からのヒアリング ○「新・放課後子ども総合プラン」における「一体型」の推進について ○インクルージョンの推進について
第14回	令和4年12月21日	○ワーキンググループ検討内容について ○とりまとめ（案）について
第15回	令和5年2月8日	○とりまとめ（案）について

「児童館のあり方に関するワーキンググループ」委員名簿

あべ 安部	よしえ 芳絵	工学院大学 教育推進機構 准教授
◎おおたけ 大竹	さとる 智	立正大学 社会福祉学部 教授
しきむら 敷村	かずもと 一元	全国児童館連絡協議会 会長 愛媛県児童館連絡協議会 会長（えひめこどもの城 園長）
ところ 所	さだゆき 貞之	城西国際大学福祉総合学部 教授
みずの 水野	かおり	一般財団法人児童健全育成推進財団 企画調査室参事

（五十音順、敬称略）

【注】◎は座長

「児童館のあり方検討ワーキンググループ」開催経過

回数	開催年月日	議事内容
第1回	令和4年8月30日	○座長の選任について ○主な論点・今後の進め方について ○児童館の現状について ○フリートーキング
第2回	令和4年10月13日	○今後の児童館のあり方について
第3回	令和4年11月22日	○とりまとめ（案）について