

遊びのプログラムの普及啓発と今後の児童館のあり方について

報告書

2018年（平成30年）9月20日

社会保障審議会児童部会

遊びのプログラム等に関する専門委員会

遊びのプログラムの普及啓発と今後の児童館のあり方について 報告書

目 次

はじめに	2
1. 子ども・子育て家庭を取り巻く状況と健全育成上の課題	3
2. 児童館の現状と課題	4
3. 専門委員会等における検討内容	7
4. 遊びのプログラムの今後の普及啓発の方向性	12
5. 児童館ガイドラインの改正案のポイントと活用方法	14
おわりに ～自治体や児童館職員に期待すること～	19
○専門委員会及びワーキンググループの概要	20
○専門委員会及びワーキンググループの開催経過	21
○関係法令等	23

はじめに

- 1979年（昭和54年）厚生省（当時）は、次の時代を担う子どもの健全な育成に資するために、「国際児童年」を記念して国立総合児童センター「こどもの城」（以下、「こどもの城」という。）の建設を計画し、1985年（昭和60年）11月に開館した。
- こどもの城は、基本的考え方として、「全国の児童及び親並びに児童福祉関係者を対象とし、①児童健全育成機能、②家庭基盤整備機能、③福祉教育機能、④福祉情報機能、⑤研修機能、⑥国際交流機能を掲げて建設された。それら具体的な設定に当たっては、児童福祉に関する多様な需要に応じ、先駆的、開拓的な要素の導入を図ること」¹とした。
- こどもの城は、約30年間にわたり、先駆的な遊びのプログラムを開発し、来館した子どもたちに提供するとともに、全国の児童館等に情報提供するなどの役割を果たしてきたが、施設・設備の老朽化等により2015年（平成27年）3月末に惜しまれながら閉館することとなった。
- 厚生労働大臣は、こどもの城が蓄積した遊びのプログラムや果たしてきた機能及び役割を国が引き継ぐこととし、遊びのプログラムの全国的な普及啓発や新たなプログラムの開発、今後の地域の児童館等のあり方などを検討するため、2015年（平成27年）5月、社会保障審議会児童部会の下に「遊びのプログラム等に関する専門委員会」（以下、「専門委員会」という。）を設置した。
- 専門委員会では、2016年（平成28年）に行われた児童福祉法の改正を受け、すべて子どもは、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切な養育を受け、その心身の健やかな成長・発達、自立が図られることなどを保障される権利を有することや、年齢や発達に応じてその意見が尊重され、最善の利益が優先されることを児童福祉の原理として、これまで14回にわたって、こどもの城が開発した遊びのプログラムの分析、評価や改定、開発及び地域の児童館等の果たすべき機能及び役割を検討してきた。
また、専門委員会の下に「今後の地域の児童館等のあり方検討ワーキンググループ」を置き、児童館運営の指針となる児童館ガイドライン（2011年（平成23年）3月31日付 雇児発 0331 第9号 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）の改正のための検討に当たった。これらの検討結果を本報告書にまとめる。

¹ 「こどもの城の10周年」財団法人児童育成協会（平成9年3月31日）

1. 子ども・子育て家庭を取り巻く状況と健全育成上の課題

- わが国の2017年（平成29年）現在の出生数は、94万6,060人となり、1899年（明治32年）に調査を開始して以来、過去最少となっている。²
- きょうだいや友達の数が増え、子ども同士の遊びなどを通して獲得していく生活体験・技術、多様な人間関係の機会を減らしている。
- 子どもが集まり安心して遊ぶ場所や、自らの意思で子ども同士が自由に過ごす経験が縮小している。地域で過ごす機会や身近な自然に触れる機会、地域の大人と交流する機会に恵まれない状況となっている。
また、パソコンやスマートフォンによるゲーム、SNSなどのインターネットを長時間使用することで、日常生活に支障をきたす「ネット依存」の疑いがある子どもは、5年前に比べ約40万人増加し、全国で推計約93万人となっている。³
- 子どもが育つ家庭においては、共働き家庭の増加とともに、就労形態が多様化し、保育の需要は増加の一途をたどっている。
- 児童虐待の通告件数やいじめの発生件数の増加、子どもの貧困の社会問題化、配慮や支援を要する子ども、不利益な状態にある子どもの存在など、子どもと家庭をめぐる課題は複雑かつ深刻化している。
- 地域においては、血縁地縁のつながりが希薄化し、地域住民の支え合いや助け合いといった地域連帯の機会は総体的に減っており、子育ての孤立感や育児ストレスにもつながっている。
- 子どもの生命を脅かすような事件や事故等も発生しており、子育て及び地域における子どもの健全育成の大きな課題となっている。

² 厚生労働省・人口動態統計月報年計（概数）の結果（平成30年6月1日）

³ 平成29年度循環器疾患・糖尿病等生活習慣病対策総合研究事業「飲酒や喫煙等の実態調査と生活習慣病予防のための減酒の効果的な介入方法の開発に関する研究」（研究代表者 尾崎米厚）報告書

2. 児童館の現状と課題

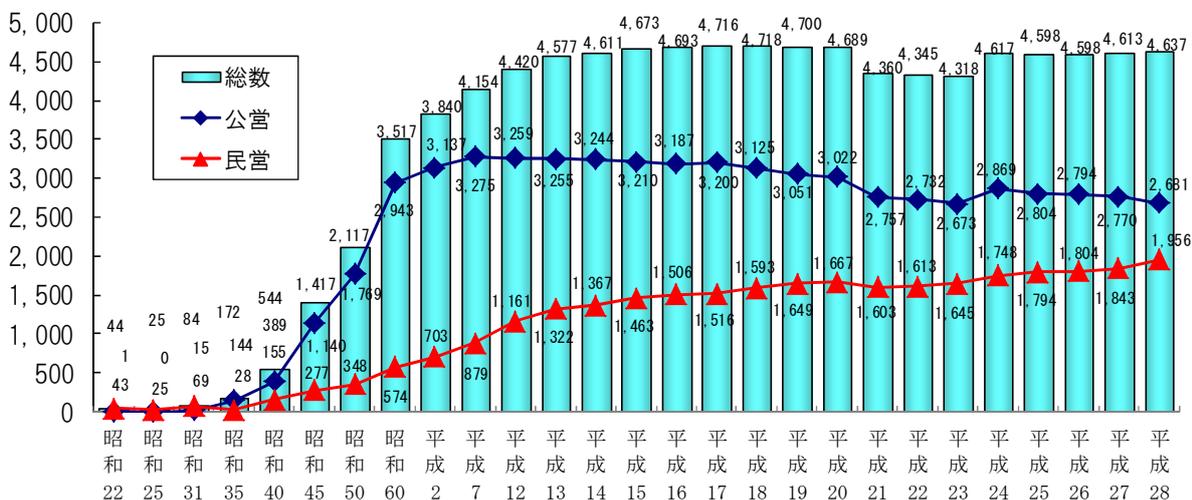
(1) 児童館の現状

児童館は、昭和40年代から50年代の高度経済成長期に全国的に設置が進められた。現在は施設の老朽化が喫緊の課題となっている。また、指定管理者制度などにより民営化が進んでいる。(図表1)

児童館の数は、2006年度(平成18年度)の4,718か所をピークに減少傾向に転じ、現在はほぼ横ばいで推移している。全市区町村の児童館の設置率は、62.2%となっている。そのうち、14.5%の市区町村は、2019年度(平成31年度)までに児童館の休館・廃止を予定又は検討しているとの調査報告もある。⁴

児童館を対象とした国の財政補助としては、1963年度(昭和38年度)に整備費、運営費が一般会計に計上された。その後、1986年度(昭和61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、1997年度(平成9年度)より公営分の児童厚生施設事業費について一般財源化、2012年度(平成24年度)より民営分の児童厚生施設事業費も一般財源化し現在に至っている。

(図表1) 児童館数(公営・民営別)の推移



※1 社会福祉施設等調査より(各年10月1日現在の数値)

※2 平成21~23年の調査は、調査方法を変更し、調査対象施設のうち回収できなかった施設があるため、平成20年以前及び平成24年との年次比較は適さない。

⁴ 平成27年度子ども・子育て支援推進調査研究事業「児童館における子育て支援等の実践状況に関する調査研究」(主任研究者 野中賢治)報告書

(2) 児童館の課題

2011年(平成23年)に策定した児童館ガイドラインでは、「児童館の機能・役割」として、① 発達の増進、② 日常の生活の支援、③ 問題の発生予防・早期発見と対応、④ 子育て家庭への支援、⑤ 地域組織活動の育成の5項目にまとめている。また、「児童館の活動内容」として、① 遊びによる子どもの育成、② 子どもの居場所の提供、③ 保護者の子育ての支援、④ 子どもが意見を述べる場の提供、⑤ 地域の健全育成の環境づくり、⑥ ボランティアの育成と活動、⑦ 放課後児童クラブの実施、⑧ 配慮を必要とする子どもの対応、を挙げている。

子ども・子育て家庭を取り巻く状況は複雑多様化しており、子どもの貧困、児童虐待、いじめ等今日的な社会課題に対応しうる児童館の機能・役割のさらなる強化の期待が高まっている。

児童館の今日的傾向と課題については、児童館の全国悉皆調査⁵により以下のように概括することができる。

○ 小型児童館・児童センターについて

- ・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。
- ・勤務年数の長い児童厚生員は、児童館ガイドラインの「児童館の活動内容」を実施するために効果的である。
- ・「常勤」の館長が配置されている児童館は、利用者が増加する傾向がある。
- ・「専任」の館長の配置は、児童館ガイドラインの「児童館の活動内容」を実施するために効果的である。
- ・児童館ガイドラインの「児童館の活動内容」が多様に実施されている児童館は、利用者数が増加する傾向がある。
- ・利用者数の増加した児童館は、連携する社会資源が多くなる傾向がある。
- ・児童厚生員の専門的力量的の向上が必要である。
- ・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。

○ 大型児童館について

- ・大型児童館相互の交流機会は、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る。
- ・運営協議会(運営委員会)の役割を再認識し、実際の活動の活性化に役立てることが必要である。
- ・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することが必要で

⁵ 平成28年度子ども・子育て支援推進調査研究事業「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」(主任研究員 植木信一)報告書

ある。

2015年度（平成27年度）に施行された「子ども・子育て支援法」に基づく、地域子ども・子育て支援事業を行う市町村に対する国及び都道府県の交付金については、児童館そのものの活動は対象外となっているが、地域子ども・子育て支援事業を取り込んで活動を展開する児童館もあり、放課後児童クラブ（放課後児童健全育成事業）は2,617か所⁶、地域子育て支援拠点事業は987か所（連携型743か所、一般型242か所、他2か所）⁷で行われている。

また、子どもの育ちにかかわる今日的な課題に対応する児童館の取組としては、次のような取組（図表2）が挙げられる。⁸

（図表2）児童館における今日的な課題に対応する主な取組と割合

高校生の居場所づくり	69.3%
中学生の居場所づくり	68.5%
移動児童館	28.5%
ランドセル来館 ⁹	27.7%
学習支援	22.3%
虐待事案の発見	15.2%
食事の提供	7.5%

⁶ 平成29年5月1日現在（厚生労働省子ども家庭局健全育成推進室調べ）

⁷ 実施か所数は、平成29年度交付決定ベース（子ども・子育て支援交付金）

⁸ 平成28年度子ども・子育て支援推進調査研究事業「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」（主任研究員 植木信一）報告書 p53～55、p65

⁹ ランドセル来館・・・小学生が、学校の放課後に家に帰らずに直接児童館を利用することを可能とする取組

3. 専門委員会等における検討内容

(1) 専門委員会の検討事項

専門委員会では、次の3つの検討事項を設定した。

- ① こどもの城が開発した遊びのプログラム等の分析、評価及び普及啓発
 - ・ こどもの城が開発した遊びのプログラム（約500種類）や地域の児童館等で行われている活動プログラムの実践状況の把握、分析及び評価の方法
 - ・ 遊びのプログラム等の好実践事例の効果的な普及啓発や情報発信の方法
- ② 遊びのプログラムの改定、開発
 - ・ これまで蓄積されてきた遊びのプログラムを改定していくために必要となるニーズや関心の把握及び分析の方法
 - ・ 時代の要請に対応した、障害児や配慮を必要とする子どもを含めた新たなプログラムを開発していくために必要となるコンテンツやツール、技法及び効果測定等
 - ・ 新たな遊びのプログラムの試行的実践方法とモデル事業を実施する児童館等の指定の方法
- ③ 地域の児童館等の果たすべき機能及び役割
 - ・ 子どもの発達段階に応じた「遊び」の効用の体系的な整理
 - ・ 児童館ガイドラインに基づく取組状況の評価及び課題の抽出
 - ・ 「遊び」を基本としつつ、子どもの健全な育成や子育て家庭への支援に資するために、地域の児童館等が果たすべき機能及び役割の検討

(2) 専門委員会における取組と成果

① 2015年度（平成27年度）の取組と成果

専門委員会の初年度の取組として、まずこどもの城が開発又は普及に携わってきた遊びのプログラム及び地域の児童館で行われている活動プログラムの実践状況調査（以下、「遊びのプログラム等実践状況調査」という。）を実施して、全国の児童館においてこどもの城の実践が広く取り入れられた実態及びこどもの城が果たしてきた機能・役割を明らかにするとともに、児童館ガイドラインの評価・検証を行った。

「遊びのプログラム等実践状況調査」結果の要約

▶こどもの城の遊びのプログラムや機能及び役割について

- 児童館の運営や活動内容にこどもの城の影響を受けたものがあると回答した児童館（約6割）のうち、こどもの城のプログラムを実施している割合は9割を超え、こどもの城が果たしてきた機能及び役割について一定の評価が示された。
- 遊びのプログラムは、研修会や『動くこどもの城』など、職員に直接伝えたことが効果的だった。
- 遊びのプログラムの実施に当たっては、子どもの成長発達に資する観点、子どもの視点や意見、保護者を含む参加者のニーズを汲み取っていくとともに、地域との連携・協力を念頭に入れていく必要がある。
- 児童厚生員等研修事業を積極的に活用し、職員の資質の向上を図るとともに、児童の遊びを指導する者（児童厚生員）の役割について検討していく必要がある。
- こどもの城のプログラムを効果的に普及啓発していくために、国において活動事例を掲載したホームページの積極的な活用、DVDの配布などに取り組む他、大型児童館等の活用による人から人に直接承継していく方法をどのように確保していくか検討していく必要がある。
- 今後も国が継続的に新たな遊びのプログラムの開発・普及に取り組んでいく必要があるが、児童館での実践にどのようにつなげていくか検討していく必要がある。
- 今後も国が児童館長等の資質の向上を図るための研修やセミナーの充実にどのように取り組んでいくか検討していく必要がある。
- 今後、時代の要請に対応した障害児や配慮を必要とする子どもを含めた新たな遊びのプログラムを開発していくために、国において実践事例の収集及びホームページへの掲載に取り組んでいくとともに、児童厚生員等研修事業において実践事例の紹介及びノウハウの伝達などを実施するよう働きかけていく必要がある。また、児童館の実践につなげていくための試行的実施を行う必要がある。
- ランドセル来館、貧困や不登校などによる中・高校生の学習支援、中・高校生向けの居場所作りなど、今日的な喫緊の課題に取り組む児童館があり、必要な地域で実施するためのノウハウや環境設定などの検討が必要である。
- 「人員が不足」、「予算が不足」、「来年度から放課後児童クラブに移行する」など、新たな遊びのプログラムを導入することが物理的かつ財政的に困難な状況にある児童館が見られるため、地域で児童館の必要性を再確認・再認識するための児童館が果たすべき機能及び役割の検討が必要である。

➤児童館ガイドラインについて

- 児童館ガイドラインの内容に沿って運営している児童館は 92.7%あり、児童館の運営や活動の向上を図る上で重要な役割を果たしている。
- 児童館ガイドラインの内容に沿って運営されていない児童館は約 5%あることが明らかになり、児童館長や職員への意識啓発及び周知徹底を図る方法などを更に検討することが必要である。
- 児童館ガイドラインの内容に沿って運営されている児童館の中で、「子どもが意見を述べる場」を提供している児童館が約 6 割、「放課後児童クラブ」を実施している児童館は約 5 割となっており、地域差も生じている状況が見られることから、その実施に向けた検討が必要である。
- 貧困家庭やひとり親家庭等の学習支援など今日的課題への対応、移動児童館、子ども 110 番の家（駆け込み児童館）、地域コミュニティ活動の連携拠点を担う取組等を行う児童館があり、地域社会の中での児童館の役割や位置付けを高め、地域の子ども・子育て支援のネットワークの核となるためにも、児童館のあり方などの検討が必要である。
- 子ども・子育て支援推進調査研究事業と連携を図りながら、児童館の活動や運営の向上の参考となる児童館ガイドラインの更なる周知を図るとともに、今後、児童館が果たすべき機能及び役割について検討が必要である。

② 2016 年度（平成 28 年度）の取組と成果

厚生労働省の「児童館等における「遊びのプログラム」の開発・普及に係る調査研究事業」（以下、「委託調査研究事業」という。）として、全国 16 か所の児童館に対し、遊びのプログラムの実践（モデル事業）を委託し、子どもの成長発達にもたらす効果などを分析・検討した。専門委員が実施児童館に赴き助言を行うとともに、専門委員会においてそれらの遊びのプログラムの検証と横断的な評価を行った。その結果の概要は以下の通りである。

○ 遊びのプログラム実施児童館

16 団体（小型児童館 10 館、児童センター 6 館、大型児童館 A 型 2 館・B 型 1 館）

※複数の児童館にて実施した団体を含む

遊びのプログラム実施館の実践の評価結果

- 児童館の特性である遊びをいかしつつ、子どもの貧困対策の取組や災害復旧地域での街づくり、地域における高齢者や外国籍の人々との交流など、地域社会の福祉的課題に結びついたプログラムを構成・展開していた。
- 遊びのプログラムのPDCAの過程において、子どもが楽しんで参加しているか、主体的に関っているか、子どもの声や思いを引き出せているか、地域住民の協力を得られているか、といった観点をもつことが必要である。
- 全く新しい遊びのプログラムを生み出すことは容易なことではなく、従来の遊びに何かを付け加えたり、やり方を変えたりしていくことが重要である。
- 遊びのプログラムを単発イベントに終わらせることなく、児童館の日常的な活動に連動させていくことが重要である。
- 遊びのプログラムの評価は、子どもや家族等へのアンケート、客観的な根拠に基づき効果を検証することが有効である。

③ 2017年度（平成29年度）の取組と成果

厚生労働省の委託調査研究事業により全国の38か所の児童館等において開発・改良された39種類の遊びのプログラムを全国で実践する取組に対し、専門委員会から助言等を行うなど有機的に関わり、その成果物として「児童館等における遊びのプログラムマニュアル」¹⁰がまとめられた。

同取組では、全国の児童館で企画・開発・改良された遊びのプログラム等の紹介・実践等の場として「遊びのマルシェ」が、2017年（平成29年）9月13日に開催され、全国各地で取り組まれる遊びのプログラムを一堂に集めて、展示、実践し、出展者相互及び健全育成関係者間で技術交換が行われた。専門委員会からは委員がアドバイザーとして参画した。

また、専門委員会の下に「今後の地域の児童館等のあり方検討ワーキンググループ」（以下、「ワーキンググループ」という。）を設置し、地域の児童館等が果たすべき機能及び役割を検討するとともに、改正児童館ガイドライン（案）について検討した。

¹⁰ <https://www.jidoukan.or.jp/new/2018/03/post-1028.html>（2018年（平成30年）3月発行）

④ 2018年度（平成30年度）の取組（途中経過）

厚生労働省の委託調査研究事業において、遊びのプログラムの普及、改定、開発に重要な役割を担うことが期待される大型児童館の効果的な取組を普及するため、大型児童館を起点とした遊びのプログラムの実践、普及啓発及び改定・開発の取組や、地域の小型児童館との連携方策などの好事例を収集するとともに、2017年度（平成29年度）と同様に、児童健全育成関係者が遊びのプログラムを体験することを目的とした全国版の「遊びのプログラム実践交流会」（「遊びのマルシェ」）を実施する。引き続き優良な遊びのプログラムの実践の支援及び全国の普及に寄与し、子どもの健全育成を推進することとしている。

また、ワーキンググループで検討した、児童館ガイドラインの改正素案について、専門委員会での議論を経て、「児童館ガイドライン改正案」として厚生労働省に提案した。

4. 遊びのプログラムの今後の普及啓発の方向性

- こどもの城は、先駆的な遊びのプログラムを開発し、来館した子どもたちが体験するほか、移動児童館や研修会の実施などを通じて、全国の児童館等に情報提供や普及啓発活動を行うなど大きな役割を担ってきた。
- こどもの城が閉館した現在、これらの役割は専門委員会、大型児童館及び地域の児童館等がその役割を分担することによって、遊びのプログラムの実施・検証・評価にかかる取組を担っていくことが必要である。
- 専門委員会の役割としては、全国の児童館で取り組まれている遊びのプログラムの情報を定期的に収集・検証・評価し、それらを厚生労働省のホームページや大型児童館等を通じて情報提供し、全国に普及啓発することや、発達段階に応じた遊びの効用を踏まえた遊びのプログラムの実施方法等の提示が求められる。
- 地域の児童館においては、遊びのプログラムの実施、開発・改良、検証・評価や他の児童館との実践交流などが考えられる。
- 遊びのプログラムを実施する際には、「児童館等における遊びのプログラムマニュアル」¹¹を有効活用するとともに、児童館単位の自主的な取組や創造性を発揮することが求められる。
- 「児童館等における遊びのプログラムマニュアル」¹² や「児童館実践事例集」¹³ 等を活用し、館長や児童厚生員を対象に、国、都道府県、市町村などによる遊びのプログラムの実践を推進するための研修会が必要である。
- 児童館等において、子どもの意見を取り入れて改良した遊びのプログラムや子どもが主体的に展開する遊びのプログラムについて実践と研究を重ね、実践交流や研修を実施することが望まれる。その際、子どもの変化や職員の関わり方なども検証しながら日常の児童館活動にいかすよう工夫することが必要である。

¹¹ 前掲 10

¹² 同上

¹³ https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/kosodate/houkago/dl/jiissi_130410-01a.pdf

- 児童館等における遊びのプログラムの検証・評価については、子どもの自発性がどのようにいかされ遊びを発展することができたかに留意することが重要である。
- 大型児童館については、広域地域の情報収集・発信、管内児童館の連携促進、児童館未設置地域等での遊びのプログラムの普及啓発、実践がなされることが期待される。
- 大型児童館がない自治体は、計画的に設置を進めるとともに、設置までの間は、大型児童館に代わる拠点児童館を選定し、都道府県内における上記役割を担う等工夫して取り組まれることが期待される。
- 大型児童館、地域の児童館によるこれらの取組を通じて、専門委員会としては、今後も遊びのプログラムの発展を支援していきたい。
- 遊びのプログラムの今後の普及啓発には、国、自治体が以下のことに取り組むことも期待される。
 - ・ 地域の子どもの福祉を目的とした遊びのプログラムの情報収集
 - ・ 子ども・家庭の支援に資する遊びのプログラムの研究・開発
 - ・ 遊びのプログラムの研修の実施
 - ・ 遊びのプログラムの検証・評価方法の研究
 - ・ 遊びのプログラムの事例集の作成
 - ・ 広域における児童館のネットワークづくり
 - ・ 児童館未設置地域等での移動児童館による遊びのプログラムの展開 等

5. 児童館ガイドラインの改正案のポイントと活用方法

(1) 児童館ガイドラインの策定の背景

児童館をめぐる環境の変化や時代の要請に適切に対応する児童館の機能・役割を明確化することを目的として、2010年度（平成22年度）「児童館ガイドライン検討委員会」（柏女霊峰委員長）が設置された。その背景には、子どもの健全育成の中核をなすべき児童館活動の低調化が危惧されていたため、地域の児童福祉の拠点としての児童館機能を再考する必要がある。児童館の喫緊の課題としては、次の3点が挙げられていた。

- ① 地域の児童館が本来の機能・役割を十分に発揮していないことや自治体の財政的な理由等から廃止・転用が散見されるようになった。
- ② 指定管理者制度により児童館の民営化が進み、児童館の福祉的機能・役割の再確認が必要となった。
- ③ 子どもの集団での遊びや地域での多様な体験活動の機会が減少し、子どもが本来、遊びを通して獲得する自主性や社会性、創造性等が十分に得られていない状況があった。

このような課題を踏まえ、検討委員会での議論を経て、厚生労働省は2011年（平成23年）3月31日に児童館ガイドラインを発出した。

(2) 児童館ガイドラインの見直しの経過

児童館ガイドラインの発出後、2016年（平成28年）の児童福祉法の改正など子どもの健全育成に関係する法律等が施行されたため、児童館ガイドラインへの反映、整合が課題となっていた。特に、児童福祉法の理念に、児童が権利の主体であること、意見を尊重されること、最善の利益を優先されること等が明確化されたことは、児童館のあり方を議論する上で極めて重要な主題となっていた。

2017年度（平成29年度）の専門委員会では、地域の児童館等の果たすべき機能及び役割についての検討を中心に、その時点で発出から6年が経過していた児童館ガイドラインの見直しについても積極的に議論していくこととした。

専門委員会では、先行研究の提言等を参考に、児童館のあり方を議論する前提として以下の課題について確認した。

- ① 子どもの遊びの再定義と多様な遊びのプログラムの実施が求められていること。
- ② 今日的課題への対応が児童館の普遍的機能になりつつあること。
- ③ 子ども・子育て家庭の身近な相談窓口としての機能の強化が求められていること。
- ④ 児童厚生員・児童館長の資質向上のための研修を強化すること。
- ⑤ 児童厚生員・児童館長の適正配置・勤務体制を確保すること。
- ⑥ 児童厚生員のソーシャルワーク力の更なる向上が必要とされること。

⑦ 大型児童館の活動内容や運営課題を共有化するために児童館ガイドラインに反映させること。

⑧ 2011年（平成23年）児童館ガイドライン発出以降に、施行・改正された主な関係法令等の反映、整合が必要であること。

（例）・子どもの貧困対策の推進に関する法律 2013年（平成25年）

- ・いじめ防止対策推進法 2013年（平成25年）
- ・放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準 2014年（平成26年）
- ・放課後児童クラブ運営指針 2015年（平成27年）
- ・子ども・子育て支援法 2012年（平成24年）
- ・児童福祉法（改正） 2016年（平成28年） 等

このような児童館の機能・役割の検討を経て、子ども・子育て支援に資する児童福祉施設として児童館のより一層の機能拡充を願い、「改正児童館ガイドライン（案）」を示した。

（3）児童館ガイドラインの改正案のポイント

全文を通して、児童館職員が負担なく目を通すことができ、具体的に参考になるような内容及び平易な文章とした。また、現行の児童館ガイドラインの6項目25節・約5,500字を、章立てに構成し、第9章39項、約14,700字に拡充した。各章の主な変更点は、以下の通りである。

○ 第1章「総則」

- ・第1章「総則」を新設し、児童福祉法の改正の趣旨を踏まえて、児童の権利に関する条約の精神について加筆するとともに、子どもの視点からの文体に統一した。
- ・児童館の「施設特性」を新設し、①拠点性、②多機能性、③地域性の3点に整理した。また、児童館における「遊び」については、児童の権利に関する条約第31条の趣旨を加筆した。
- ・「4社会的責任」を新たに加筆した。

○ 第2章「子ども理解」

- ・第2章「子ども理解」を新設し、「乳幼児期」「児童期」「思春期」の3区分に分けて、子どもの発達面の特徴を加筆した。

○ 第3章「児童館の機能・役割」

- ・「1遊び及び生活を通じた子どもの発達の増進」の項に、子どもの遊びや友達等との関わりなどを通じた健全育成とその支援の重要性及び児童厚生員の役割を加筆した。
- ・「2子どもの安定した日常の生活の支援」の項には、子どもが求める場や活動がある

ことを実感できることの重要性や子どもと信頼関係を築く必要性などを加筆した。

- ・「4 子育て家庭への支援」では、参加者同士で交流できる場を設け、子育ての交流を促進することなどを加筆した。

○ 第4章「児童館の活動内容」

- ・「2 子どもの居場所の提供」に児童館を利用した経験のある若者への支援について書き加えた。
- ・「3 子どもが意見を述べる場の提供」に子どもの意見を尊重することを明記した。
- ・「4 配慮を必要とする子どもの対応」に障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律に基づき合理的な配慮について加筆した。
- ・「5 子育て支援の実施」では、妊産婦の利用や乳幼児支援、地域の子育て支援の包括的な相談窓口としての役割など子育て支援の内容を加筆するとともに、「乳幼児と中高生世代等との触れ合い体験の取組」について追記した。
- ・「6 地域の健全育成の環境づくり」には、児童館・児童センターのアウトリーチについて書き加えた。
- ・「8 放課後児童クラブの実施と連携」では、放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準及び放課後児童クラブ運営指針に沿って実施するように書き換えた。

○ 第5章「児童館の職員」

- ・「1 児童館活動及び運営に関する業務」に児童館活動に必要な業務の全体をまとめて記載した。
- ・「2 館長の職務」に児童福祉施設の設備及び運営に関する基準に館長の業務として記載されている「必要に応じ児童の健康及び行動につき、保護者に連絡しなければならない」を再掲した。
- ・「3 児童厚生員の職務」には子ども（利用者）の気持ちに寄り添った支援を書き加えた。
- ・「4 児童館の職場倫理」に職員の身だしなみや倫理規範について書き加えた。
- ・「5 児童館職員の研修」では、研修が日常の活動にいきるよう情報共有することを強調した。

○ 第6章「児童館の運営」

- ・自己評価及び第三者評価について書き加えた。
- ・運営協議会の構成員に「子ども」の例示を書き加えた。

○ 第7章「子どもの安全対策・衛生管理」

- ・重要項目として、ひとつの章に独立させ、その内容を充実させた。

- ・児童館で飲食を伴う活動が普及しつつあるため、子どもの命にかかわる「アレルギー対策」について小項目を立てた。

○ 第8章「家庭・学校・地域と連携」

- ・前文に、第1章総則の「拠点性」と「地域性」の内容を反映させた。
- ・「3 地域及び関係機関等との連携」では、地域住民との連携とともに、連携・協力が望まれる社会資源の一部を具体的に例示した。

○ 第9章「大型児童館の機能・役割」

- ・第9章「大型児童館の機能・役割」を新設し、小型児童館・児童センターと異なる機能・役割、施設特性を加筆した。
- ・「1 基本機能」には、広域にわたる児童福祉理念の啓発拠点である趣旨を明記した。
- ・「2 都道府県内児童館の連絡調整・支援」「3 広域的・専門的健全育成活動の展開」の項目を立て、大型児童館が遊びのプログラムの開発・普及を担うこととして「各種遊びのプログラムを開発し、多くの子どもが遊びを体験できるようにその普及を図ること」など、大型児童館に求められる共通機能を明確化した。

（4）児童館ガイドラインの活用と周知の方法

児童館ガイドラインは、児童館の運営や活動について、地域の子どもの健全育成の拠点施設としての基本的事項を示すとともに、望ましい方向・あるべき姿を示すものである。改正児童館ガイドラインについても、さらに各自治体及び児童館等での積極的な周知が望まれ、具体的には次のような活用方法が考えられる。

- ① 自治体における条例等の見直し
- ② 児童館の指定管理者への業務運営の仕様書への準用
- ③ 児童館長、児童厚生員、児童館主管課行政担当者等の研修会の開催
- ④ 児童館等での職員研修又は自己点検（評価）等運営及び活動の見直しの指針としての活用

今回、専門委員会から国に提案した児童館ガイドラインの改正案は、子どもの意見の尊重や最善の利益の優先などについて強調したことが要点であり、専門委員会では、児童館の主たる利用者である子どもが、さらに積極的に児童館を利用できるよう「子ども版児童館ガイドライン」（仮称）の策定を望む意見があった。

また、「子ども版児童館ガイドライン」（仮称）の策定を待たずとも、地域の児童館において子どもが意見を述べる場を提供する取組を進め、子どもの視点や意見が児童館の運営や地域の活動にいかされることを期待する。

その他、改正児童館ガイドラインが、全国の児童館に浸透し有効に活用されるためには、児童館職員はもとより行政担当者、運営団体の責任者等が精読し、それぞれの立場から望ましい児童館のあり方を確認・点検することが重要であり、その周知の方法としては、次のようなことが考えられる。

- ・ 「児童館ガイドライン活用チェックリスト(仮称)」を作成し、普及・活用することにより周知を図る。
- ・ 改正児童館ガイドラインに準拠した児童館の第三者評価の指標について検討し、その内容を普及・活用することにより周知を図る。

おわりに ～自治体や児童館職員に期待すること～

- こどもの城の閉館を機に立ち上がった専門委員会は、児童館における遊びのプログラム及び今後の地域の児童館のあり方等を主題に、3年3か月にわたって検討を重ねてきた。その成果として、第1に児童館における遊びのプログラムを普及するための考え方や方向性を示したこと、第2に児童館ガイドラインの見直しについて検討し改正案を示したことが挙げられる。これらは、子ども・子育て家庭を取り巻く状況に合わせて、定期的な見直しが求められる。
- 見直しの視点としては、児童福祉の精神に照らして、すべての子どもの最善の利益が平等の権利として享受できることを根底に据えたい。とりわけ、昨今の子どもの貧困問題をはじめとする様々な格差（経済的格差、文化的格差、地域間格差）は、健全育成施策においても是正されることが目指されるべきである。専門委員会は、このことを意識して、地域における児童館の機能・役割及び今後の児童館のあり方等を議論する中で、望ましい児童館の「設置基準」などについて、将来的な検討課題が提起されたことを付記しておく。
- 全市町村に児童館を設置することにより、子どもの健全育成に係る地域間格差を埋め児童館が国の新たな健全育成施策を担う拠点となることが可能となる。これは、公平性と既存施設の有効活用という経済効率性を兼ね備えた公共政策となり得ることでもあるので、今後の議論が期待される。
- 児童館の機能強化には、大型児童館の役割を再認識する必要がある。現在、設置されている全国の大型児童館の機能・役割について、分析・研究し、有効と考える視点や考え方を抽出して、全都道府県に大型児童館の設置を呼び掛けていくことが望ましい。
- 福祉施設である児童館の職員には、人格や識見を高め多岐に及ぶ役割を担う資質・技能が求められる。そのため、現行法規における「児童の遊びを指導する者」の職名については、その職務にふさわしい名称に改める必要がある。なお、児童館関係者からは、児童福祉法制定当時の「児童厚生員」に戻すか、又はそれに類する職名に改めることが職員の資質向上の観点からも望まれている。
- 「児童館等における遊びのプログラムマニュアル」の普及や各地の大型児童館及び児童館・児童センターによる改正児童館ガイドラインに基づく取組により、今後、地域の子どもの健全育成が活発化していくことを期待する。

○専門委員会及びワーキンググループの概要

2018年（平成30年）9月20日現在

遊びのプログラム等に関する専門委員会 概要

1. 設置の趣旨

昭和60年に国が設置した「こどもの城」（平成27年3月末に完全閉館）は、これまで、先駆的な遊びのプログラム（約500種類）を開発し、来館した子どもたちに提供するほか、全国の児童館等に情報提供するなどの役割を果たしてきたところである。

こうした約30年にわたり蓄積されてきた遊びのプログラムや「こどもの城」が果たしてきた機能及び役割については、今後も国が引き継ぎ、遊びのプログラムの全国的な普及啓発や新たなプログラムの開発、今後の地域の児童館等のあり方などを検討するため、社会保障審議会児童部会の下に「遊びのプログラム等に関する専門委員会」（以下「専門委員会」という。）を設置する。

2. 構成等

- (1) 専門委員会委員は、別紙のとおりとする。
- (2) 専門委員会には委員長を置く。
- (3) 専門委員会は、委員長が必要であると認めるときは、関係者の参加を求めることができる。
- (4) 専門委員会の庶務は、厚生労働省子ども家庭局子育て支援課において処理する。

3. 主な検討事項

- (1) 「こどもの城」が開発した遊びのプログラム等の分析及び評価について
- (2) 新たなプログラムの開発について
- (3) 今後の地域の児童館等のあり方について
- (4) その他

4. その他

委員会は、原則公開とする。

5. 委員

氏名	所属・役職
植木 信一	新潟県立大学人間生活学部子ども学科教授
大塚 晃	上智大学総合人間科学部社会福祉学科教授
北島 尚志	NPO法人あそび環境Museumアフタフ・バーバン理事長
佐野 真一	港区立麻布子ども中高生プラザ館長
○鈴木 一光	一般財団法人児童健全育成推進財団理事長
高松絵里子	北海道中標津町役場町民生活部参事
中川 一良	社会福祉法人健光園 京都市北白川児童館館長
羽崎 泰男	一般社団法人鬼ごっこ協会代表理事
松田 妙子	NPO法人せたがや子育てネット代表理事
吉村 温子	玉川大学非常勤講師

○委員長

今後の地域の児童館等のあり方検討ワーキンググループ 概要

1. 設置の趣旨

「児童館ガイドライン」が平成23年に定められ5年が経過し、この間、これまで先駆的な遊びのプログラム（約500種類）を開発し、全国の児童館等に情報提供するなどの役割を果たしてきた「こどもの城」が平成27年3月末に完全閉館したことや、子どもの貧困、児童虐待、中高生の居場所確保等新たな問題への対応など児童館を取り巻く環境が変化してきており、ガイドラインの見直しなど今後の地域の児童館等のあり方を検討する必要がある。今後の地域の児童館等のあり方を検討し、児童館運営の指針となる「児童館ガイドライン」の見直しなどを専門的な見地から検討を行うため、「遊びのプログラム等に関する専門委員会」（以下、「本委員会」という。）の下にワーキンググループを設置する。

2. 構成等

- (1) ワーキンググループの構成員は、本委員会の委員及び外部有識者等から委員長が指名する。
- (2) ワーキンググループの検討状況を本委員会に随時報告するとともに、検討結果を本委員会に報告する。
- (3) ワーキンググループは、委員長が必要であると認めるときは、関係者の参加を求めることができる。なお、委員長にあっては必要に応じて参加することができる。
- (4) ワーキンググループの庶務は、厚生労働省子ども家庭局子育て支援課において処理する。

3. 主な検討事項

- (1) 今後の地域の児童館等のあり方について
- (2) 「児童館ガイドライン」の見直し
- (3) その他

4. その他

会議は、原則公開とする。

5. 構成員

【専門委員】	
氏名	所属・役職
○植木 信一	新潟県立大学 人間生活学部子ども学科 教授
中川 一良	社会福祉法人健光園 京都市北白川児童館 館長

【外部有識者】	
氏名	所属・役職
安部 芳絵	工学院大学 教育推進機構教職課程科 准教授
斉藤 朋行	東久留米市中央児童館 館長
柳澤 邦夫	栃木県上三川町立上三川小学校 校長

○座長

○専門委員会及びワーキンググループの開催経過

開催日／会合名	主な検討課題等
2015年（平成27年）6月5日 第1回 専門委員会	<ul style="list-style-type: none"> ○主な論点・今後の進め方について ○こどもの城が開発した遊びのプログラム等に関する実践状況ヒアリング ○こどもの城が開発した遊びのプログラム等の地域の児童館等における実践状況調査の実施について
2015年（平成27年）10月2日 第2回 専門委員会	<ul style="list-style-type: none"> ○こどもの城が開発又は普及に携わってきた遊びのプログラム及び地域の児童館で行われている活動プログラムの実践状況調査結果について ○実践状況調査結果の分析及び評価の方法について
2015年（平成27年）11月27日 第3回 専門委員会	<ul style="list-style-type: none"> ○実践状況調査結果の分析及び評価について ○好実践事例等の普及啓発の方法について
2016年（平成28年）1月29日 第4回 専門委員会	<ul style="list-style-type: none"> ○実践状況調査結果の分析及び評価のとりまとめについて ○好実践事例等の普及啓発について ○遊びのプログラムの改定、開発に向けた検討について
2016年（平成28年）3月28日 第5回 専門委員会	<ul style="list-style-type: none"> ○遊びのプログラムの改定、開発に向けた検討（モデル事業実施児童館の選定の考え方等）について
2016年（平成28年）5月27日 第6回 専門委員会	<ul style="list-style-type: none"> ○児童館等における「遊びのプログラム」の開発・普及に係る調査研究業務の採用及び意見交換について ○「平成27年度児童館における子育て支援等の実践状況に関する調査研究」のヒアリング
2016年（平成28年）7月29日 第7回 専門委員会	<ul style="list-style-type: none"> ○遊びのプログラムにかかる専門委員会としての共通認識について ○遊びのプログラム実施にかかるアンケート及び報告書の作成について ○遊びのプログラム実施児童館への視察について
2016年（平成28年）10月17日 第8回 専門委員会	<ul style="list-style-type: none"> ○遊びのプログラム実施児童館への視察の実施について ○地域の児童館等の果たすべき機能及び役割の検討に当たっての論点整理
2017年（平成29年）2月10日 第9回 専門委員会	<ul style="list-style-type: none"> ○遊びのプログラム実施児童館への視察の実施について ○平成29年度児童館等における「遊びのプログラム」の開発・普及に係る調査研究業務について ○児童館ガイドラインの改定にかかるワーキンググループの設置について
2017年（平成29年）11月13日 第10回 専門委員会	<ul style="list-style-type: none"> ○平成28年度遊びのプログラム実施児童館の取組に関する分析・検証について ○「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」結果の報告について ○今後の地域の児童館等のあり方の検討について
2017年（平成29年）11月28日 第1回 ワーキンググループ	<ul style="list-style-type: none"> ○今後の地域の児童館等のあり方の検討について ①児童館ガイドラインの見直し等に係る検討課題について ②主な検討課題の共有について ③見直し等の進め方について

2018年（平成30年）1月12日 第11回 専門委員会	○児童館ガイドラインの見直し等について ○モデル事業の経過報告について
2018年（平成30年）3月12日 第2回 ワーキンググループ	○児童館ガイドラインの見直し等について
2018年（平成30年）3月23日 第12回 専門委員会	○モデル事業の報告について ○児童館ガイドライン見直し案のまとめについて
2018年（平成30年）6月22日 第13回 専門委員会	○改正児童館ガイドライン（案）について ○平成29年度遊びのプログラム関連委託業務及び児童館関連調査研究の報告書について ○平成30年度 遊びのプログラム関連委託業務について ○報告書（素案）について
2018年（平成30年）9月20日 第14回 専門委員会	○改正児童館ガイドライン（案）について ○報告書（案）について

○関係法令等

- ・児童の権利に関する条約（平成6年条約第2号）
- ・児童福祉法（昭和22年法律第164号）
- ・児童福祉施設の設備及び運営に関する基準（昭和23年厚生省令第63号）
- ・児童館の設置運営について（平成2年8月7日厚生省発児第123号厚生事務次官通知）○第9次改正（平成24年5月15日厚生労働省発雇児0515第5号）
- ・児童館の設置運営について（平成2年8月7日児発第967号厚生省児童家庭局長通知）○第5次改正（平成16年3月26日雇児発第0326016号）
- ・社会福祉法（昭和26年法律第45号）
- ・児童虐待の防止等に関する法律（平成12年法律第82号）
- ・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）
- ・いじめ防止対策推進法（平成25年法律第71号）
- ・放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準（平成26年4月30日厚生労働省令第63号）
- ・放課後児童クラブ運営指針（平成27年3月31日雇児発0331第34号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）
- ・放課後児童健全育成事業の事務手続に関する留意事項について（平成28年9月20日雇児総発0920第2号厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長通知第63号）
- ・放課後子ども総合プラン（平成26年7月31日26文科生第277号雇児発0731第4号文部科学省生涯学習政策局長、大臣官房文教施設企画部長、初等中等教育局長、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）
- ・新・放課後子ども総合プラン（平成30年9月14日30文科生第396号子発0914第1号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）
- ・子ども・子育て支援法（平成24年法律第65号）
- ・アレルギー疾患対策基本法（平成26年法律第98号）
- ・アレルギー疾患対策の推進に関する基本的な指針（平成29年厚生労働省告示第76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）
- ・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）
- ・障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律（平成23年法律第79号）
- ・障害者の権利に関する条約（平成26年条約第1号）
- ・障害者差別解消法福祉事業者向けガイドライン（平成27年11月厚生労働大臣決定）
- ・発達障害者支援法（平成16年法律第167号）
- ・要支援児童等（特定妊婦を含む）の情報提供に係る保健・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）
- ・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）
- ・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について（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）
- ・放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）における事故の報告等について（平成27年3月27日雇児育発0327第1号厚生労働省雇用均等・児童家庭局育成環境課長通知）
- ・社会福祉施設等における非常災害対策及び入所者等の安全確保について（平成28年9月1日雇児総発0901第3号・社援基発0901第1号・障障発0901第1号・老高発0901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、社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課長、厚生労働省老健局高齢者支援課長通知）
- ・社会福祉施設等における防犯に係る安全の確保について（平成28年9月15日雇児総発0915第1号・社援基発0915第1号・障障発0915第1号・老高発0915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）
- ・個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号）