

児童館等のあり方検討会報告書(素案)

はじめに

少子化が進む社会の中で、未来を担う子どもたちは、ますますかけがえのない存在となっています。しかし一方で、子どもと子育てを取り巻く環境は、必ずしも望ましい状況とは言えないのが現実です。子育てに不安や負担を感じる親の増加、子ども同士や異年齢者との交流機会の減少、子どもの安全を脅かすような事件の多発など、枚挙に暇がありません。こうした中で、子どもたちが地域の中で健やかに成長していくためには、児童館・学童クラブはどのような役割を果たしていくべきなのでしょうか。

児童館・学童クラブのあり方については、すでに、平成14年1月に区の内部検討会として、「杉並区児童館運営の仕組み及び学童クラブのあり方検討会」が設置され、15年2月に、児童館内学童クラブの登録制の導入、開館時間の変更、学童クラブの段階的な民間委託等を内容とする報告が出されています。

そして、この報告に基づく取組みにより、学童クラブの待機児の解消や中・高校生を中心とした利用者の拡大などの成果が得られました。しかし、一方で、児童館運営への参画と協働の推進など、報告で方針が示されたにもかかわらず十分に取組まれていない項目もあるほか、学童クラブについては、報告後の3年間で登録児童数がさらに大幅に増えるという事態が生じています。

また、区は、子どもが育ち、子育てを支える新しい地域社会をつくるために、平成17年6月に「杉並区子ども・子育て将来構想」を策定しました。そして、その実現に向け、同年9月に、平成17～21年度の5年間に緊急に、優先的に取組んでいく推進策を「杉並区子ども・子育て行動計画」としてまとめています。この中で、「多様なニーズに応える学童クラブ運営」、「居場所づくりの推進」をはじめ、児童館・学童クラブの運営に関係する事業も数多く計画化されています。

今回の検討会は、こうした、前回の検討会後の区政の動き、社会情勢の変化等から生じた児童館・学童クラブを取り巻く課題を整理し、今後の児童館の役割と目指すべき方向を明らかにするために本年2月に設置されました。以降、学識経験者、地域の児童館関係者、区職員からなる委員により、幅広い視点から精力的に検討を重ねてまいりました。また、検討に当たっては、保護者アンケートに加え、子ども自身との意見交換会を実施するなど、利用者である子どもの視点の把握に努めました。

こうしてまとめられたものが今回の報告書素案です。今後、区民の皆さまからのご意見を踏まえ、12月中に最終報告をまとめていく予定です。是非、多くのご意見をお寄せください。

平成18年10月
杉並区児童館等のあり方検討会

目 次

《 はじめに 》

1 児童館・学童クラブを取り巻く現状と課題

- (1) すべての子どもの安全・安心な居場所づくり
- (2) 多様化するニーズへの対応
- (3) 学童クラブの需要数の増大への対応
- (4) 区民・NPO等の活動の活発化と協働等の推進

2 これからの児童館の目指すべき方向

- (1) 世代ごとのニーズや施設の状態に応じた特色ある運営の推進
- (2) 放課後の子どもの居場所づくりの再構築
- (3) 地域の子育て支援の拠点としての機能強化
- (4) 協働等の推進とコーディネート機能の強化

3 ニーズに応じた特色のある児童館づくり

- (1) 乳幼児親子の利用促進に向けた取組み
- (2) 学童クラブと小学生の居場所づくり
- (3) 中・高校生の居場所づくりと自立応援の推進
- (4) 障害児の放課後支援の充実
- (5) 保護者・家庭支援の充実

4 区民・NPO等との協働等の推進

- (1) 多様な担い手の参画に向けて
- (2) 進め方と留意すべき点

《 巻末資料 》

1 児童館・学童クラブを取り巻く現状と課題

(1) すべての子どもの安全・安心な居場所づくり

- 子どもの安全・安心を脅かす事件の多発により、保護者の不安感が高まっており、子どもが安全に過ごせる居場所が強く求められている。
- 区では、原則として1小学校区に1児童館を整備しているが、子どもの安全な居場所を提供している。しかし、近年、学童クラブの登録児童の増大により、一般来館児童の利用が制約されている児童館もある見られる。

(2) 多様化するニーズへの対応

- 乳幼児の保護者からは、午後の時間もゆったりと過ごせるスペースや保護者の通院、買い物、育児疲れ解消などのときに子どもを短時間保育する~~子どもの一時預かりの~~ニーズが高まっている。
- 核家族化や地域の人間関係の希薄化が進む中で、身近に相談できる相手がいない、育児に自信が持てないなど、子育てに不安や負担を抱える保護者が増えており、児童館に子育ての情報の提供や相談機能等の強化を求める声が高まっている。
- 学童クラブの保護者からは、安全の面から、子どもを迎えに行ける時間までの育成時間の延長や年末保育の要望があるほか、地域によっては学校内への移設を求める声も出されている。
- ~~○ 中・高校生の障害児の放課後の居場所として、学童クラブの受入れ対象年齢の引き上げを求める声もある。~~
- 一方でしかし、延床面積が800㎡を超す比較的スペースにゆとりのある児童館がある一方で、500㎡に満たない狭隘な児童館もあることや、児童館のスペースと職員体制は限られておりにも限りがあることから、すべて全ての児童館で0～18歳までの多様なニーズにきめ細かく対応することには限界がある。

(3) 学童クラブの需要数の増大への対応

- 学童クラブの登録児童数は平成15年度から18年度にかけて約550名増え、2,763名となっている(平成18年4月1日現在)。登録制(注1)の導入により、17年度には待機児童の解消を図ったが、今後も需要は増え続ける見込みであり、対応に迫られている。また、登録制の導入や学校希望制(注2)の影響等により、登録児童数が80名以上の大規模学童クラブが6箇所生まれた一方で、30名以下のクラブも3箇所と、登録数の格差が生じている。
- 学童クラブの登録児童数が多い児童館においては、一部のスペースを学童クラブの育成室として転用した館ところもあり、遊べるスペースが手狭になることから、一般来館児童の利用が減る傾向にあり、学童クラブの児童も一般来館者も共にゆったりと過ごせる場所が求められている。

(4) 区民・NPO等の活動の活発化と協働等の推進

- 区は、増大・多様化する行政ニーズに対し、柔軟・的確に対応していくため、サービスの提供主体や提供方法の多様化を進め、平成22年度までに事業の6割を区民・NPO等との協働、民営化・民間委託(協働等(注3))で実施するという目標を掲げている。
- 子ども・子育ての分野でも、NPO等の活動が活発化しており、すぎなみ地域大学(注4)に「地域で子育て支援コース」も設置された。こうした状況を踏まえ、活発化するNPO等との協働等を進めることにより、サービスの質の向上を図るとともに、子どもと子育てを支え合う地域の基盤を強化することが求められている。

(注1) 登録制

待機児童の解消策として、児童館内学童クラブにおいて、従来の定員制を改め、児童館の機能やスペースを活用し、入会要件を充たす子どもをできる限り受け入れる制度。平成15年度からの試行を経て、17年度から本格導入。

(注2) 学校希望制

区立の小・中学校の現行の指定通学区域を弾力化し、保護者や子どもが住所地以外の学校を希望できる制度。杉並区では、指定校に隣接する学校を希望できることになっている。

(注3) 協働等

協働等には、事業を民間業者等に委ねる「民営化・民間委託」の実施と、区民やNPO団体等と対等の立場で一つの事業を推進する「協働」の実施が含まれる。また、「協働」には、「共催」、「後援」、「事業協力」、「実行委員会・協議会」、「情報提供・情報交換」、「補助・助成」という様々な形態がある。

(注4) すぎなみ地域大学

社会貢献・地域貢献活動に必要な知識・技術を学ぶための各種講座を開講し、受講した区民自らが地域貢献、協働の担い手となるための区独自の実践的な学びの場。平成18年4月から開校。

- 学童クラブ事業については、すでに段階的な民間委託の方針が出され、平成18年度から児童館外にある2クラブが社会福祉法人に委託された。しかし、児童館内学童クラブについては、児童館の運営と切り離しての委託となることから、委託法人と区職員との指揮命令系統の混在をはじめとする課題が想定され、望ましい委託のあり方について検討が必要となっている。
- また、児童館の運営については、前回の検討会(注5)でも、乳幼児や土・日の活動をはじめとした児童館のプログラムをNPO等に委託するなど、区民・NPO等の参画と協働を推進していく方針が出されたが十分に取組まれていない。

2 これからの児童館の目指すべき方向

(1) ~~学校との連携の強化~~放課後の子どもの居場所づくりの再構築

- ~~小学生については、学童クラブの登録児童のみならず、すべての児童の安全・安心な居場所が地域に確保されることが望ましい。しかし、学童クラブの登録児童数が増大する中で、児童館のみで対応することには限界があることから、児童館は地域のすべての子どもを対象とした居場所としての機能を果たしてきたが、学童クラブの登録児童数が増大している児童館では、そうした本来の機能が制約を受けている面もある。今後は、国の放課後事業も視野に入れ、学校や地域の様々な取組みとの連携の中で放課後の居場所づくりを再構築すべきである。~~
- 児童館・学童クラブは、日常の遊びやプログラム、放課後の保育を通し、子どもの自主性、社会性、創造性、協調性等を育んでいるが、~~今後は、学校との連携を一層深め、区が掲げている「地域ぐるみで教育立区(注6)」の視点から学校で取組まれていることにも配慮した運営を進めていく必要がある。~~

(注5) 前回の検討会

平成14年1月に区内部の検討会として設置された「児童館運営の仕組み及び学童クラブのあり方検討会」。平成15年2月に、学童クラブ登録制導入、開館時間の変更、学童クラブの民間委託等を内容とする報告書を出した。

(注6) 地域ぐるみで教育立区

区のめざすべき将来像として掲げた「人が育ち 人が活きる杉並区」を実現するため、人を育てるという観点から、「教育に支援を惜しまない地域社会を築くこと」「区のすべての施策に教育の視点を取りこむこと」。

(2) ~~乳幼児・小学生対応を基本にした~~ **年齢層ごとのニーズや施設の状況に応じた特色のある運営の推進**

- ~~児童館は、0歳から18歳までの子どもを対象にした施設であるが、すべての児童館で、0～18歳までの多様なニーズに一律に応えることには限界がある。~~ **乳幼児、小学生、中・高校生、障害児それぞれの発達段階や年齢層ごとに多様なニーズがあるが、施設の規模、立地条件、設備、利用状況等に応じて、児童館ごとに特色のある運営を推進していくことが必要である。その際、行動範囲が限られる乳幼児親子や小学校低学年小学生の居場所機能をベースにしながら考えるべきである。**
- ~~そのうえで、小学校高学年、中・高校生、障害児への対応や世代ごとの多様なニーズに対しては、施設の規模、設備、利用状況や地域のニーズに応じて、児童館ごとに特色のある運営を推進していくことが望ましい。~~

(3) **地域の子育て支援の拠点としての機能強化**

- **保護者の養育力を高め、家庭が本来の子育て機能を果たしていけるよう、プログラムの充実や職員の専門性の向上を図り、異年齢の子どもや保護者も含めた地域の大人が集う児童館の特徴を生かしながら、保護者・家庭への的確な支援を行っていく必要がある。**
- **地域ぐるみの子育て支援を進めていくため、子ども・子育てを支える地域のネットワークづくりが一層重要になっている。これまで児童館は地域子育てネットワーク事業の事務局を担うなどその拠点としての役割を果たしてきたが、概ね1小学校区に1児童館ある利点を生かし、今後もさらにその機能を強化していく必要がある。**

(4) **協働等の推進とコーディネート機能の強化**

- 子どもと子育てを支え合う地域づくりを進めるために、これまでの事業協力型の協働の充実に加え、より広範な協働等を推進していく必要がある。
- 協働等が進み、子育て支援の担い手が多様になる中で、児童館職員は、これまで培ってきたノウハウを生かし、子どもと家庭を支援する取組みや児童館を中心とした子育て支援全体の企画・運営のほか、関係者に対する助言や支援を行う。あわせて、これまで以上に、地域人材の育成やネットワーク化の推進など、地域の子育てコーディネーターとしての役割を強化していく必要がある。

3 ニーズに応じた特色のある児童館づくり

(1) 乳幼児親子の利用促進に向けた取組み

① 専用スペースの整備

- 現在の児童館には、乳幼児専用室のない館や、あってもスペースが狭い館が複数ある。小学生の利用が増える午後の時間や学校の長期休み中にも、乳幼児親子がゆったり利用できるためには専用のスペースを整備・拡充していくことが望ましい。あわせて、計画的に空調設備を設置していくなど、環境整備にも配慮していくべきである。

② 一時預かりの需要への対応

- 日頃、利用している児童館で一時預かりを実施してほしいという乳幼児の保護者のニーズは高い。しかし、現在の利用状況から考えると、専用の部屋を確保し、長時間、児童館の職員が主体となって実施することは困難である。利用者の少ない午前中の時間に学童クラブの育成室を民間の担い手に貸し出すことは可能である→と考える。その場合、他の一時預かり事業がない地域を中心に検討することが適当である。

③ 提供するプログラムの充実

- 乳幼児親子に提供するプログラムの内容は、保護者への支援も視野に入れた的確なものとなるよう、子ども家庭支援センター(注7)や保健センターと連携を図り、充実を図っていかなければならない。そのために、プログラムの研究や職員の計画的なスキルアップをこれまで以上に推進していく必要がある。

(2) 学童クラブと小学生の居場所づくり

① 安全・安心な居場所の確保

- 子どもは、成長とともに次第に自立していくものであるが、子どもの安全・安心が脅かされる事件が多発する中で、子どもの自主性や生活圏の拡大を大切にしながら、児童館・学校など地域全体で、子どもの居場所を考える必要がある。
- 地域によっては、学童クラブが学校から離れていることなどで、安全・安心の確保の観点から学校内への移設を望む声がある。利用者の利便や学校の余裕教室の状況等を踏まえ、様々な視点から検討する必要がある。

(注7)子ども家庭支援センター

子どもと家庭の問題に関する総合相談窓口として、東京都が平成7年度から各区市町村に設置促進を図ってきた事業。18歳未満の子どもや子育て家庭のあらゆる相談に応じるほか、ショートステイ、ヘルパー派遣などのサービスの提供、ケース援助等を行っている。杉並区では、平成9年度から事業を開始し、17年度からは児童虐待防止機能を備えた先駆型子ども家庭支援センターに移行した。

- ただし、学校内に移転する場合には、学校運営との連携を十分に図るとともに、学校施設の利用についても、高学年が授業を行っている時間帯における配慮や安全対策等、管理上~~や子どものはじめ~~の問題は踏まえつつ、できるだけ柔軟に利用できるよう調整を図るべきである。また、学童クラブは生活の場でもあり、一定の施設改修を行い、子どもが安らげる環境整備を行う必要がある。
 - 安全・安心な居場所を増やすため、児童館の職員がNPO等の地域の多様な担い手と連携して、地域の公園等で屋外遊びや自然体験等のプログラムを実施するといった、児童館の出前事業について検討する必要がある。
- ② 学童クラブの需要増への対応
- 区のみで需要を受け止めることには限界があることから、民間事業者が保有施設等を活用して設置する学童クラブに区の学童クラブの運営に対する区の助成の充実を図ることを検討すべきである。
 - 学童クラブの需要が増大している背景には、保護者の就労が比較的短い家庭や習い事・塾などに通っているために出席日数が少ない又は滞在時間の短い場合でも安全・安心の面から学童クラブに登録するという実態もある。そのため、学童クラブの登録数が特に多い地域では、こうした家庭を想定した、学童クラブよりも少し緩やかな放課後の居場所として、学校から直接児童館に来館できるような~~について、運営上の工夫に~~についても含めて検討することが望ましい。また、学校との連携の中で居場所を検討することも必要である。
 - 登録児童数が多い学童クラブについては、近隣に登録数に余裕のある学童クラブがある場合には、児童の住所地などを踏まえた調整を行うことにより、登録数の均衡を図ることを進めていくべきである。
- ③ 学童クラブの育成時間の延長等のニーズへの対応
- 子どもの安全・安心を脅かす事件が多発する中で、育成時間の延長のニーズが高まっているが、学童クラブは子どもの自力通所が原則であり、子どもの成長や発達の観点から考えると、慎重に検討されなくてはならない。
 - しかし、就労時間の長時間化や就労形態の多様化が進んでいる現状を踏まえると、一定程度の時間延長について検討する必要がある。ただし、長時間保育の子どもへの影響や家庭及び事業者の責任との兼ね合いを考えれば、実施する場合でも、必要最低限の時間に留めるべきである。

- 12月29日以降の年末保育については、学童クラブの保護者向けアンケートの結果によると、有料でも利用したいと回答した保護者の数が、育成時間の延長の要望の約半数である全保護者の1割程度であった。子どもの自力通所が前提である学童クラブでは、保育園のような拠点方式による実施も難しいことから、現時点では、ファミリーサポート・センター事業のような地域のサポート相互支援体制の充実を図ることが現実的であるっていくことが望ましい。

(3) 中・高校生の居場所づくりと自立応援の推進

- 中・高校生世代にとって、家庭や学校から離れ、スポーツ、音楽などの自主活動や同世代同士の交流、息抜きなどができる、安全な場所が必要である。これまでも区では、「ゆう杉並」(注8)を設置するとともに、中・高校生の児童館の利用促進を図るため、地域児童館を中心に中・高校生タイムを実施し、定期的に19時まで利用できるよう対応を行ってきたが、引き続き、中・高校生自身の意見・要望に基づきながら、「ゆう杉並」や地域児童館を中心とした取組みを行っていくべきである。
- ニートや引きこもりなど、青少年の自立の遅れが社会問題化する中で、「ゆう杉並」を中心にプログラムの充実を図り、中・高校生の自立を応援していく必要がある。プログラムの内容としては、自己肯定感を持てるようなプログラム、職業体験プログラム、地域の大人との交流事業などが考えられる。また、本人を理解し支える周囲の体制作りが重要であるので、保護者や大人向けの講演会、相談事業等を合わせて行っていく必要がある。

(4) 障害児の放課後支援の充実

- 児童館では、障害のある子どもも、ない子どもも共に楽しめるプログラムを実施してきたが、今後も関係者と連携、協働を図りながら、こうしたプログラムの充実に努めていくべきである。
- 軽度発達障害(注9)児を含め、学童クラブへの入会を希望する障害児が増えている中で、現在の1学童クラブあたり一律4名という受入れ枠を見直し、障害の度合いや学童クラブ全体の登録数、施設の環境などを踏まえ、弾力的に受入れていく方向を検討することが望ましい。

(注8)「ゆう杉並」

児童青少年センターの愛称。児童福祉法に基づき平成9年に設置された児童厚生施設で、これまでの児童館が小学生以下の利用を主としていたのに対し、中・高校生を主たる利用者として、専用音楽スタジオ等の設備があり、中・高校生の多様なニーズに応えるとともに、自主的な活動への支援を行っている。

(注9)発達障害

自閉症、アスペルガー症候群その他の広汎性発達障害、学習障害、注意欠陥多動性障害その他これに類する脳機能の障害であって、その症状が低年齢において発現するもの

- 特別支援教育(注10)の取り組みが進められる中、学校やこども発達センターなどの関係機関との一層の連携を図り、障害児の成長・発達の支援を行っていく必要がある。

(5) 保護者・家庭支援の充実

- 専門研修の充実により職員の専門性の向上を図るとともに、児童相談所、子ども家庭支援センター、保健センター、学校などの関係機関との連携を強化するべきである。
- 保護者の養育力を高めるために、相談しやすくなるような関係づくりや仕組みづくりに努めるほか、子育ての知識や技術を高められるようなプログラム、保護者が子どもの子育てに対して、先成長の見通しかを持つような異年齢の子どもやその保護者との交流プログラム等を工夫して実施するべきである。
- 地域子育てネットワーク事業(注11)は、地域ぐるみの子育て支援の核となる取組みとなっているが、地域の関係者の理解と協力を求め、全ての地域による取組みの格差是正を図るとともに、で活発な取組みがなされるよう努めるべきである。また、取組みの内容についてより多くの保護者に知ってもらえるよう、PRの強化を図るべきであるなどにより、保護者をはじめとしたより多くの区民の参加を広げていくべきである。

(注10)特別支援教育

従来の心身障害教育(特殊教育)の対象児童だけでなく、LD(学習障害)、ADHD(注意欠陥・多動性障害)、高機能自閉症等を含め、特別な支援を必要とする児童・生徒の自立や社会参加に向けて、生活や学習上の困難を改善又は克服するために、適切な教育や指導を通じて必要な支援を行うこと。平成19年度から全国的に本格実施の予定。杉並区では、16年度から、校長、教員等の研修の充実や対象児童等を学校全体で支援するための「校内体制モデル事業」を実施し、17年度からは、小中学校入学時の支援策として「特別支援プロジェクト」を東京都のモデル地区指定を受けて実施する等準備を進めている。

(注11)地域子育てネットワーク事業

子どもを通して「出会い、ふれあい、支えあう」地域づくりをめざし、全小学校区で児童館を事務局とした事業。

学校・保育園・保健センター・児童館等による行政連絡会とともに、地域の関係者や区民の方々の参加する地域連絡会をつくり、子育てマップづくり、子育て講演会、地域イベントなど、地域ぐるみで子育てを応援していく活動を行っている。

4 区民・NPO等との協働等の推進

(1) 多様な担い手の参画に向けて

- 協働等には、区と区民やNPOなどが対等の立場で事業を推進する「事業協力」や「共催」から、事業を民間事業者などに委ねる「民間委託」等までさまざまな形態がある。
- 児童館の運営において、今後、協働等を一層進めていくためには、従来から行われている個別事業ごとの協力や共催などを引続き拡充させていくと同時に、地域の人材や団体の特性に応じたより多様な形態を取り入れていく必要がある。
- 日常運営や他の事業との関係を踏まえた上で、可能であれば、一部の事業をNPO等に委ねる一部委託という形態も検討するべきである。
- さらに、一定の力量のある団体があれば、継続的・安定的に専門性や独自性を発揮してもらうことができる形態として、一館の運営を基本的にすべて委ねるということも考えられる。

(2) 進め方と留意すべき点

- 協働等を推進していくためには、担い手となる地域の人材や団体の育成が重要であり、区は、すぎなみ地域大学に児童館の運営への参画を想定したプログラムを取り入れるなど、担い手の力量の向上を支援していく必要がある。
- また、活動実績が少ない団体等との協働等を進めるにあたっては、例えば、事業へのボランティア参加や協力実施からはじめ、次に可能であれば一部委託というように、委ねる事業の範囲を段階的に広げていくことが現実的である。
- 児童館は地域の住民との様々な関わりを持ち、その協力の下に運営されている施設であるので、児童館の運営を団体に委ねる場合は、地域との連携を目指す姿勢を持った団体が担うことが不可欠である。
- ただし、地域との調整機能は行政が果たすことが適当であり、館の運営を団体に委ねる場合でも、地域子育てネットワーク事業については、区が運営する児童館が引続き事務局機能を担うべきである。
- また、区、運営団体、地域の関係者等からなる運営協議会を設置し、定期的に意見交換を行うとともに、運営が適正に行われているかどうかの検証を行い、それに基づき、児童青少年課、区が運営する児童館がそれぞれの立場から必要に応じて支援を行うような仕組みを構築することが望ましい。
- 協働等の進展に伴い、児童館職員は、2の(4)に記述のとおり、子どもと家庭を支援する取り組みや児童館を中心とした子育て支援全体の企画・運営、地域人材の育成やネットワーク化の推進などの役割を強化していかなければならない。