

少子化対策特別部会（第28回）

平成21年10月13日（火）

17:00～19:00

厚生労働省 省議室（9階）

議 事 次 第

○ 議 事

次世代育成支援のための新たな制度体系の設計について

・すべての子育て家庭に対する支援について 等

[配付資料]

資料1 中橋参考人提出資料

資料2-1 鈴木参考人提出資料（1）

資料2-2 鈴木参考人提出資料（2）

資料2-3 鈴木参考人提出資料（3）

資料3-1 すべての子育て家庭に対する支援について

資料3-2 すべての子育て家庭に対する支援について（参考資料）

参考資料1 放課後子どもプラン実施状況調査報告書（抜粋）

（平成20年3月）

参考資料2 地方分権改革推進委員会第三次勧告（抄）

（平成21年10月7日）

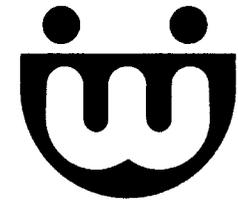
第28回社会保障審議会
少子化対策特別部会

資料

平成21年10月13日

【第28回社会保障審議会少子化対策特別部会】

すべての子育て家庭に対する支援について



わははネット

わははネットの活動を通して見えてきたもの…

NPO法人わははネット

理事長 中橋恵美子

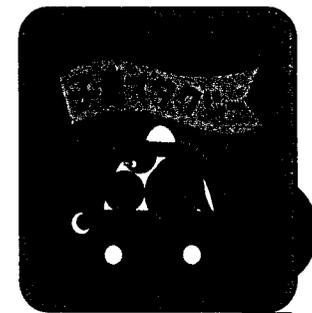
わははネットのこれまでの取り組み



- ◆1998年 育児サークルわはは（輪母）ネット発足
- ◆1999年 地域密着子育て情報誌発行
- ◆2002年 NPO法人化



- ◆2002年携帯電話を使った子育て情報配信サービス開始
- ◆2003年3月 坂出の商店街空き店舗を使って子育てひろば開設
- ◆2004年8月 高松市内の商店街空き店舗を使って子育て広場開設
- ◆2004年8月 「子育て応援タクシー」テスト実施
(06年全国子育てタクシー協会設立)
- ◆2004年9月「子育て応援マンションプロジェクト」スタート
- ◆2006年 食育応援事業おうちデリスタート
- ◆2007年高松市子育て総合情報発信事業受託
- ◆2007年たかまつファミリーサポートセンター事業再委託
- ◆2007年かがわ緊急サポートネット事業立ち上げ支援事業受託
- ◆2009年かがわ子育て支援県民会議事務局受託ほか



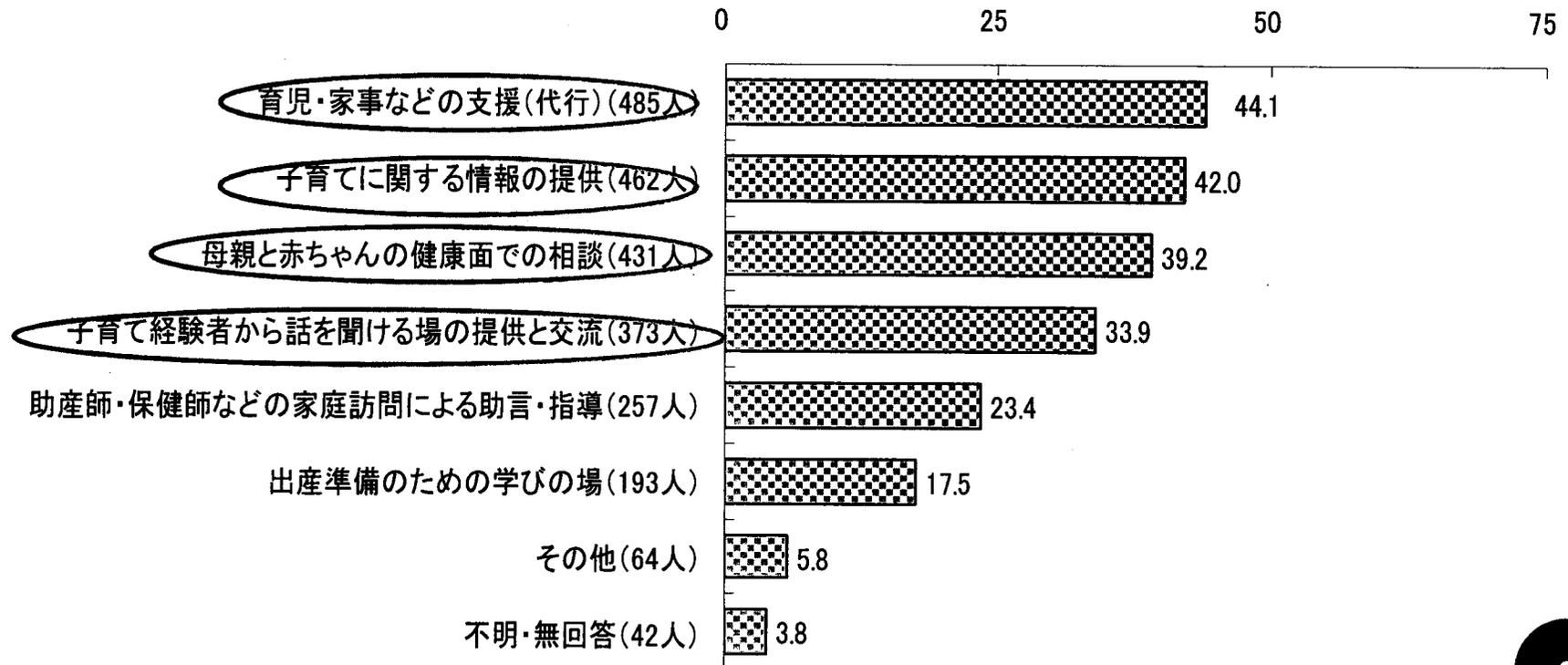
高松市次世代育成支援に関するアンケート調査報告書より (H21.3 高松市発行)



Q妊娠中や出産後のサポートとして特にどのようなサポートが必要だと思いますか。

サンプル数: 1,100

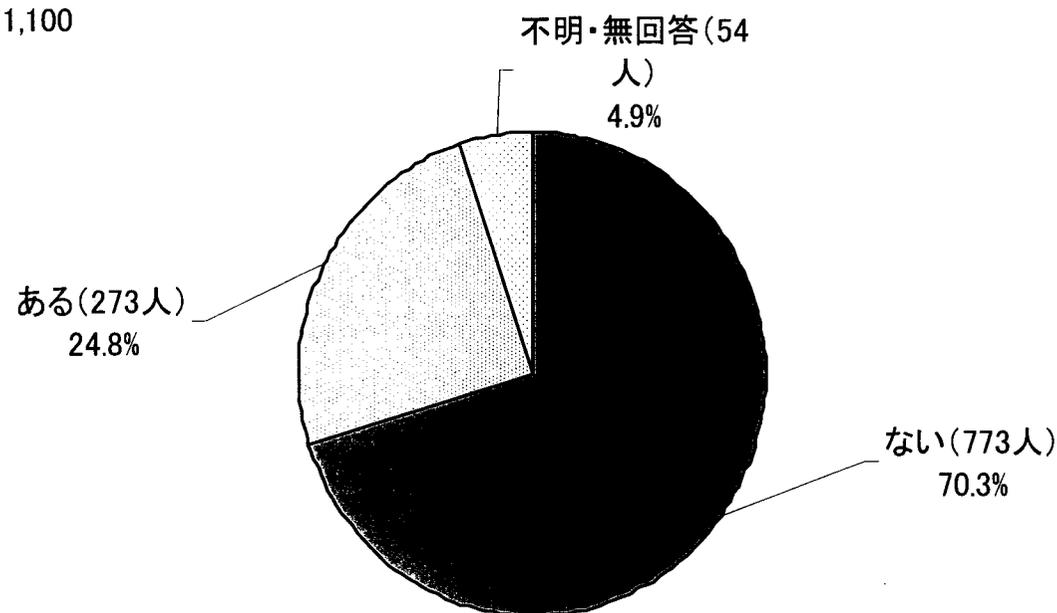
単位: %



ニーズの一番高かった「育児・家事などの支援(代行)」について

Q この一年間で、私用(買い物、習い事、スポーツ、会合、美容院など)やリフレッシュ目的、冠婚葬祭や子どもの親の病気、あるいは就労のためお子さんを家族以外の誰かに預けたことはありましたか

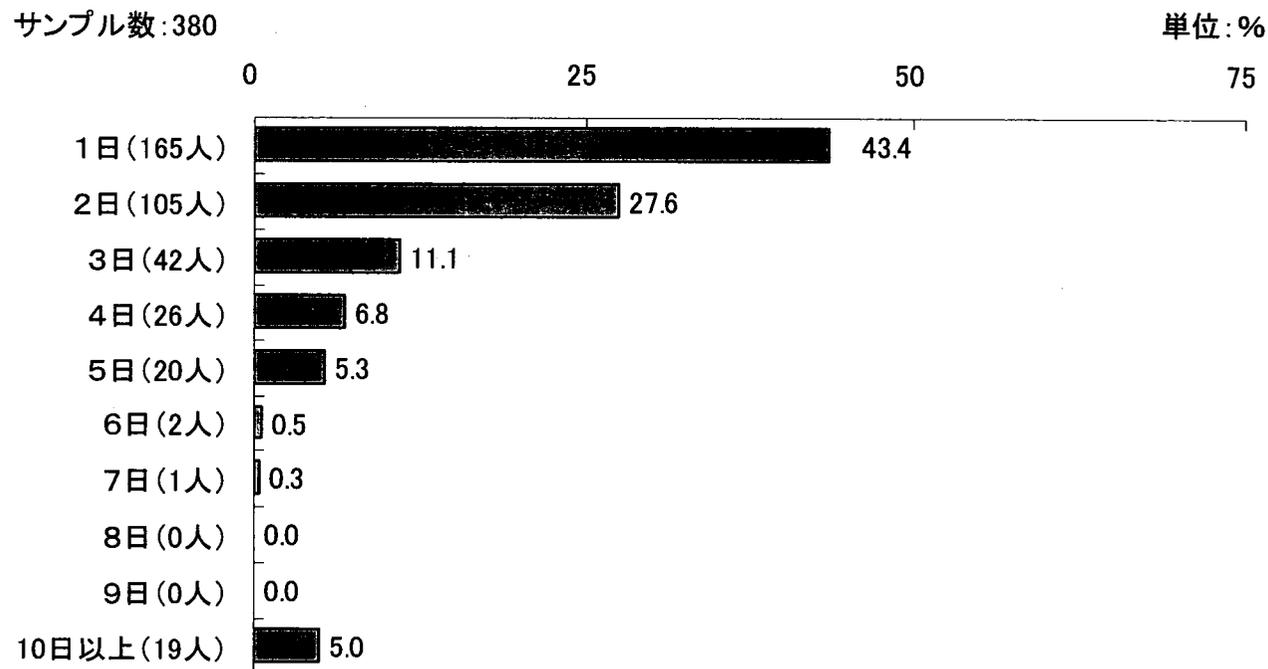
サンプル数: 1,100



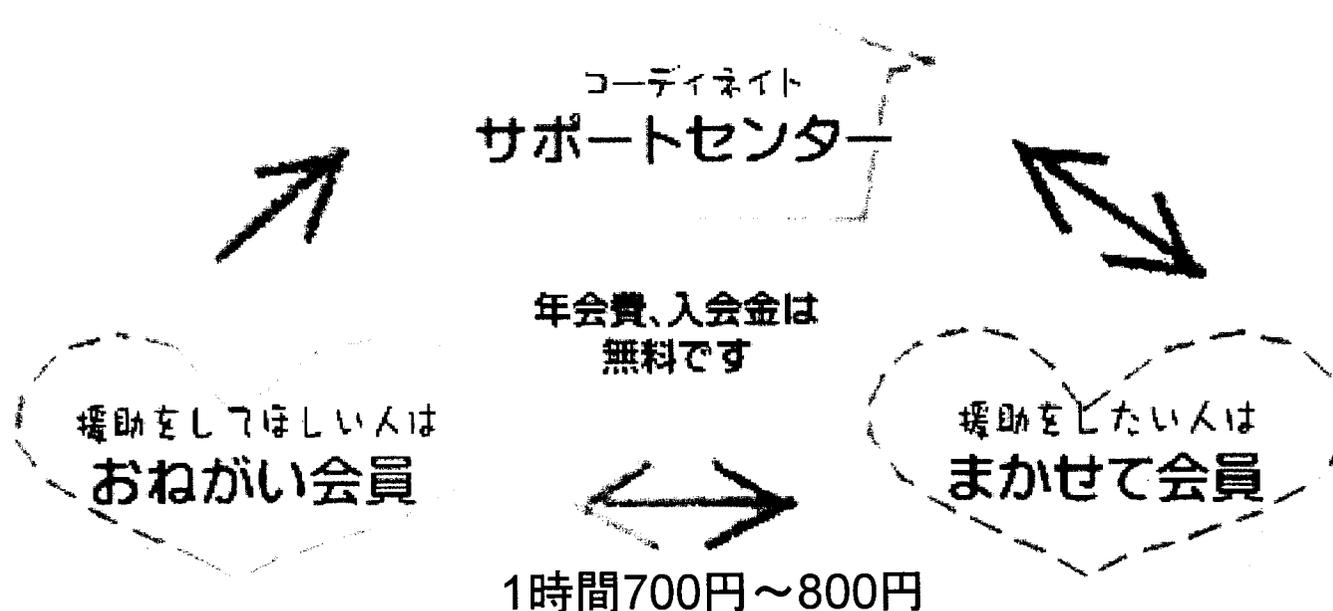


ニーズの一番高かった「育児・家事などの支援(代行)」について

Q 今は利用していないが、できれば利用したい、あるいは利用日数、回数を増やしたいと思いますか？希望がある方は枠内に数字(希望預かり日数)をご記入ください。



ファミリー・サポート・センターとは…



市内在住(もしくは市内勤務)
6か月～小学6年までの児童のいる家庭。
就労の有無は問わない

市内在住(もしくは市内勤務)
「まかせて会員養成講座」受講修了者

ファミリー・サポート・センターの現状



2007年10月スタート(現在、運営して丸2年)
たかまつファミリー・サポート・センターの現状
※高松市の人口約41万人

毎火曜定休、それ以外は朝9時から午後5時まで。
スタッフ3名(うちローテーションで2名が常勤勤務)

10月現在、

- * まかせて会員(提供会員)453人
- * おねがい会員(依頼会員)637人
- * 両方会員91人

合計1181名の会員

活動は毎日少ない日で5組、多い日で15組程度が活動している。

- * 活動内容(累計)は
 - 預かり(どちらか宅での預かり)が2317件
 - 送迎が1745件ほか

ファミリー・サポート・センターの現状



* 活動内容(累計)は

- 預かり(どちらか宅での預かり)が2317件
- 送迎が1745件ほか 1日5~15件の活動

預かりの内容

<保護者が仕事をしている場合>

学童保育への迎えから預かりのケース

朝の預かりから保育所等へ連れていくケース

繁忙期のみ夜間預かり(夜10時過ぎまでなど)

土日(保育園・学校が預かってくれない時間)の預かり など

<片働き家庭の場合>

産前産後のフォロー

産前産後の上の子どもの預かり・送迎

リフレッシュ(理由問わず)・母親の習い事等での預かり など

<それ以外の場合・預かれないケース>

それ以外のケースや預かれないケースが増えている

<やっぱり預けない・預けられないケース>

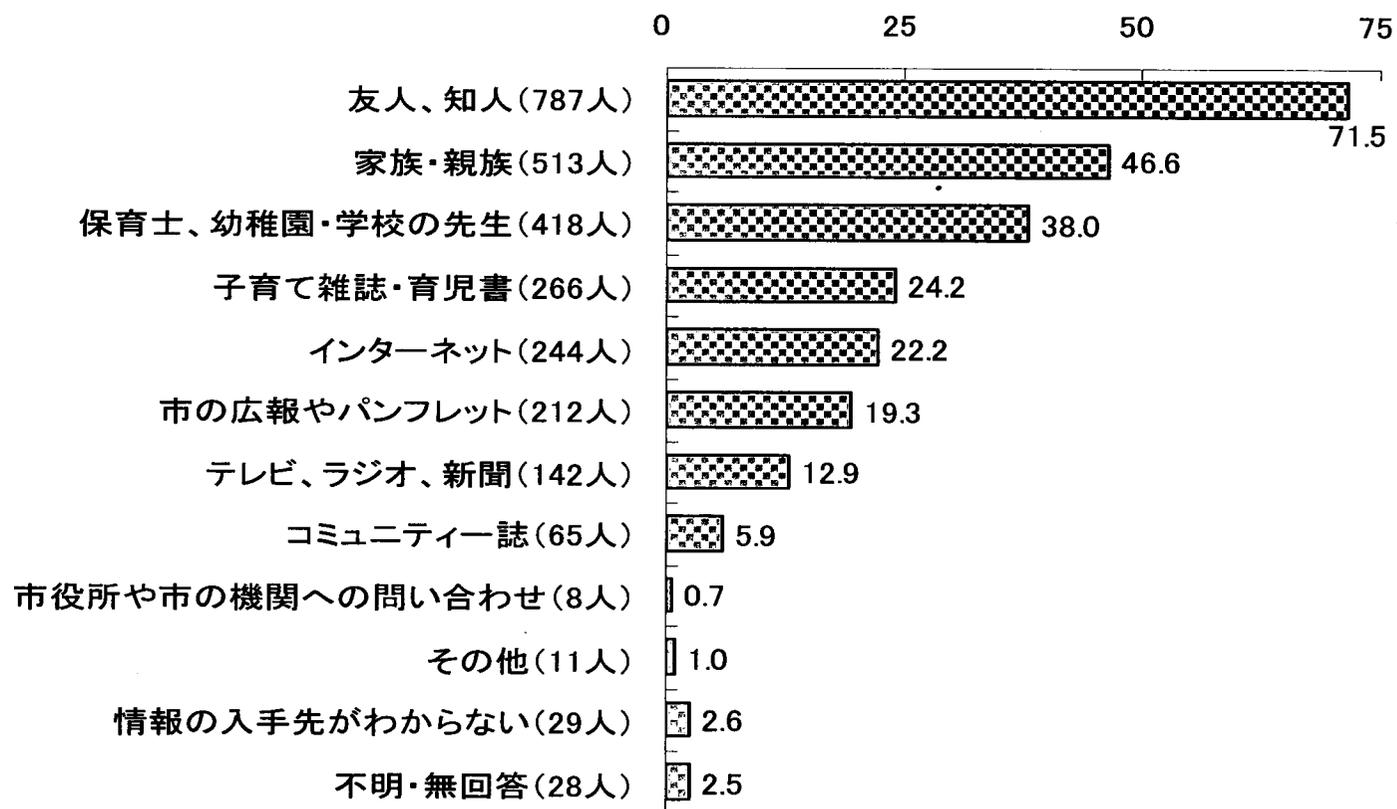
地域子育て支援の現状



Q 子育てに関する情報をどのように入手されていますか？

サンプル数: 1,100

単位: %



地域子育て支援の現状



わはは・ひろばの場合

- ・子どもに靴を履かせるタイミングで「実はあのね...」と相談してくる親
- ・表を掃除するときに「ちょっと...」と相談する祖父母や地域の人

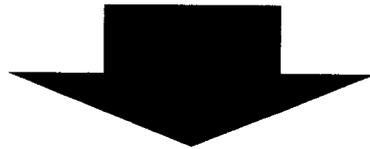


- ・他機関との連携の必要性(産院、保健センター、幼稚園等)

地域子育て支援拠点とファミサポ運営を 通じて感じている、不足している支援形態



- ・役所でも、保育園でも把握できない「グレーな家庭」の多さ
(親としての学びの場がないことも問題かも)
- ・一時預かりなどのサポートが必要かどうかは、短時間の相談や本人ではわからないことが多い
(気軽に預けられる場の不足も問題かも)
- ・様々な機関と連携しながら支援をしないと、隙間ができてしまう状態
(連携するにはファミサポやひろばなどNPOの仕事の外的認知が低いかも)



まず、ファミサポやひろばで起きている日報にもかけない実態を行政が把握できる
仕組みが必要

そして、様々な機関と連携できる体制づくりが必要

そのためには様々な機関の特性や担当者の顔がわかり、話ができ、柔軟に
動けるコーディネイターの役割の人が市町単位で必要

平成21年10月13日 社会保障審議会・少子化対策特別部会 説明概要

すべての子育て家庭に対する支援

～「児童館のあり方研究」を通して見えてきたこと～

(財) 児童健全育成推進財団 鈴木一光

1. 子どもの健全育成とは（教育は贈与か対価交換《契約》か）

福祉 (生存権・発達権) 網羅性	組織的、計画的な活動であって 安定した生活を営めるように環境設定をして 人格発達を支援することを目的とする
教育 (発達権) 参加の自由	組織的、計画的な活動であって 科学的概念の獲得を中心として 人格発達を指導することを目的とする

2. 放課後児童クラブと児童館の関係（放課後児童クラブの固有課題）

- (1) 昭和41年、文部省「留守家庭児童会補助事業要綱」による児童会育成事業を開始
- (2) 昭和46年、同省「留守家庭児童会補助事業」を打ち切り「校庭解放事業」に統合
- (3) 昭和51年、厚生省「都市児童健全育成事業実施要綱」による「児童育成クラブ」設置
- (4) 平成3年、同省「都市児童健全育成事業実施要綱」は廃止され「放課後児童対策事業実施要綱」による放課後児童対策事業に引き継がれる
- (5) 平成9年、「放課後児童健全育成事業」を法制化
 ≪放課後児童クラブは、どこで実施する場合もガイドラインを順守することがよい≫

3. 現行法令による児童館の機能

- (1) 遊びを通しての子ども育成機能（生存の確保、最大の発達） _____【法律】
- (2) 成長発達を促す遊びにより子どもの自主性・社会性・創造性の育成 _____【省令】
- (3) 遊びを通しての子どもの集団的、及び個別的指導 _____【通知】
 母親クラブ、子ども会などの地域組織活動の育成助長、及びその指導者の養成
 その他、地域の児童健全育成にとって必要な活動（※児童館運営委員会の設置）

4. 児童館の今日的機能と役割

- (1) すべての子ども育成機能＝児童館の基本機能
 - ① 遊びを通じた援助機能（児童生活文化を通じての人格発達支援）
 - ② 子どもの生活安定の援助機能（放課後児童クラブなど安心・安全な居場所）
 - i 地域の状況を調べること ii 児童を指導・観察・見守ること
 - iii 記録をとること iv 家庭との連絡をとること

(2) 子育て家庭支援機能（ディサービス、相談、情報提供サービス、コーディネート）

- ① 多機能性⇒遊びを通じたあらゆるプログラムが展開できる
- ② 子育て支援に適した設備・空間⇒幼児・学童を意識した施設・設備で安心・安全
- ③ 親の参画が容易な柔らかい施設⇒地域に開かれた利用施設として敷居が低い

(3) 地域活動（社会参加活動）促進機能

地域に開かれた施設として拠点性があり、子育て家庭支援団体・組織の協働の場となる集会室を常設している。また、地域コーディネーター役の児童厚生員（館長）がおり、福祉の担い手としての子どもから地域へのプログラムも提供できる。

- ① 地域組織化（地域の諸団体・組織と協働、新たに育成、福祉コミュニティ作り）
- ② 福祉組織化（福祉機関との連携、協調、他の諸施設と連携し地域のネットワーク）

5. 遊びの何が健全育成に役立つか（ハーロック『児童の発達心理学』）

子どもの遊びは、子どもの生活そのものであり、遊びの中に子どもを成長・発達させる重要な要素がある。その多くは他の方法（教授→学習）では得られないものである。

- (1) 身体的価値—活発な遊びは、子どもの筋肉を正しく発達させ身体の各部を鍛える。
- (2) 治療的価値—遊びは子どもの鬱積したエネルギーを社会的容認下で除くカタルシス
- (3) 教育的価値—読書や映画は楽しみと知識を広げる。運動遊びは競技の仕方が身に付く。
- (4) 社会的価値—人間関係がもたらす問題への解決。仲間はルール違反や失敗を許さない。
- (5) 道徳的価値—公平で、誠実で、自己抑制する良い奴。勝っておごらず負けて悪びれず。

6. 遊びへの大人（援助者）の関わり方

- (1) 大人は子どもの自発性や自己達成感を阻害しないこと。教授者でないことを認識。
- (2) 大人の参与は子どもの観察学習の対象として、観て真似したい気持ちを起こさせる。
- (3) 大人に子どもが課題解決のために援助を求めた時は、解決の手がかりを提供する。
- (4) 大人は一時的なプレイリーダー。大人の援助なし出来る方向を目指す。いつ抜けるか。
- (5) 大人は遊びの外にいて、自然災害・安全管理や、子どもの生活上の課題を援助する。
- (6) 大人は遊びの中における子ども同士の感情・気分・雰囲気や技量の差などに目配せして、子ども同士が遊びを通じて成長し合えるように援助する。

7. 児童館の子育て家庭支援活動

(1) 乳幼児とその保護者を対象にしたプログラム

- ① 乳児クラブ→マタニティヨガ教室、乳幼児親子と出会い・ふれあい・相談の場
- ② 幼児クラブ→一緒に遊ぼう、子育て悩み相談、公園出張サービス、中高生ボランティア
- ③ 中高生と赤ちゃんのふれあい→小さな命が育ちゆく先が中高生を通して見える
- ④ 児童虐待防止の推進→発生予防（健全育成）、早期発見と防止のネットワーク
- ⑤ 発達障害児等の居場所→多様な友人との交流、反射的利益としてのリハビリ効果

(2)小学生を対象にしたプログラム

- ①放課後児童クラブ→健全育成と家庭の代替、地域児童とふれ合える児童館のクラブ
- ②自然体験→山の自然、親子川遊び、釣り入門、雪と遊ぶ、ボランティアの協力
- ③文化財活用→優良文化財（文学・漫画・演劇・映画・テレビ・音楽等）の抽象理解
- ④子ども料理教室→生きるには努力がいること、社会分業システムの理解、食文化
- ⑤安全、安心な居場所→子どもの駆け込み寺、子どもの視点で安全通学路マップ作り

(3)中・高校生を対象としたプログラム

- ①中高生の居場所→バンド、ダンス、スポーツ、造形、ダベリング、イベント作り
- ②町づくり→引きこもり、ニート対策として、子どもによる巨大お店やさんごっこ
- ③中高生と赤ちゃんのふれあい→小さな命を育むことの喜びを実感、ペットではない
- ④性（生）教育→愛情に基づく性的充足と子どもの養育が家庭の基本機能
- ⑤学習支援→科学的・芸術的活動をクラブ形式で支援、宿題の応援なども

(4)地域コミュニティの中でのプログラム

- ①地域交流活動→乳幼児の親の自由な交流の場、居場所、リズム・体操遊び、紙芝居
- ②児童館喫茶→子連れで喫茶、気ままに相談、子どもの幸せ、親の幸せを世に啓発
- ③親同士の交流→子どもを通じた親同士のサロン、行事協力委員や児童館運営委員へ
- ⑤世代間交流→地域住民の協力で「囲碁教室」「読聞かせ」「昔遊び」「お泊まり会」

8. 児童館の再生への提言

(1)当面の緊急施策

- ①地域における子育て支援の拠点としての児童館の機能を明確にした、国の「児童館ガイドライン（児童館職員の専門性）」を作成する。
- ②現在児童館で進められている児童（乳幼児）・保護者を対象とした活動を、「地域子育て支援拠点事業」として位置づける。
- ③次世代育成支援対策における市町村行動計画の策定に当たって、児童館の設置促進の方針を示すとともに、「放課後子どもプラン（学童保育と子ども教室）」の遂行において児童館を積極的に活用できるように指導する。

- (2)児童館の発展を図るために、児童福祉法第40条（児童厚生施設）を、今後果たすべき児童館の機能を適切に表現したものに改正する。

9. 国の児童館支援策について

- (1)全ての自治体にセンター機能を備えた児童館の設置—1821市町村設置率60%(平成18年)
- (2)各市町村に1名のスーパーバイザーの配置
—児童ソーシャルワーカー的な専門職の確保。「福祉は人なり」。
- (3)児童館の多様な活動を積極的に支援するための助成の充実

児童館の概念

目標

⑮だんの ㊦らしの ㊧あわせ

目的

<p>子どもの発達課題 0歳～愛する→根拠ない愛 3歳～社会的参照→生活習慣 学童～遊び・学び→仲間と共助 思春期～考える→分かち合う</p>	<p>子どもの福祉増進 最善の利益 最大の発達</p>	<p>時代のトレンド (応援ﾌﾗﾝｸ重点事業) ☆赤ちゃんと思春期児童 ☆親子ふれ合いの場充実 ☆高齢者・地域組織交流</p>
--	--	--

機能

<p>遊び＝援助 感動の質量で人格変容 ①自由な活動 ②非日常的活動 ③完結性と限定性 ④固有の規則 ⑤没利害 ⑥不確定な活動(カイヨワ)</p>	<p>子どもの生活・発達の課題 (環境調整し人格発達支援) ①身体の健康増進を図る ②心の健康増進を 〃 ③知的適応能力を高める ④社会的適応能力を 〃 ⑤情操の陶冶 —健全育成—</p>	<p>親と共に 児童厚生員(感化力) 専門職として明確な位置づけ ①人格(自己理解) ②技術(ソーシャルワーカー) ③外見(対話能力) ☆成績評価がない</p>
---	---	---

実態・背景

<p>豊かさ、利便さ ★遊べない社会環境 ★対人関係能力未熟 ★環境ホルモン等 ★情報シャワー</p>	<p>少子化→親密性の欠如 虐待→情緒障害 青少年の諸問題 ★引きこもり ★ニート ★パラサイト・シングル</p>	<p>親の多忙 ★愛情不足 ★大人モデル不足 ★生産重視・知識偏重 ★自尊感情の欠如</p>
--	---	---

【資格別必修科目一覧表】（現任者研修体系科目）

科 目	所定時間	児童厚生 二級指導員		児童厚生	児童厚生一級	児童健全 育成指導士
		◎	○	◎	◎	◎
I 児童館・放課後児童クラブの目的を理解する群						
健全育成論	120分以上	◎				
児童館・児童クラブ論	120分以上	◎				
II 児童の発達および指導の基本を理解する群						
安全指導・安全管理	90分以上	◎				
児童の発達理論	120分以上	◎				
健全育成相談の理論と実際	120分以上					◎
現代社会と児童	120分以上					◎
III 児童館・放課後児童クラブの活動展開を援助する群						
児童福祉援助技術総論	120分以上	◎				
個別援助活動	180分以上	◎				
集団援助活動	180分以上	◎				
地域福祉活動	180分以上	◎				
地域福祉演習・実習	適宜			◎		
IV 児童の指導技術を修得する群						
ゲーム・運動あそび	90分以上	◎	○			
表現活動	90分以上	◎				
救急法	90分以上	◎				
V 児童健全育成を総合的に理解する群						
運営・管理	90分以上					◎
レポートⅠ	自己研修			◎		
レポートⅡ	自己研修					◎
事例研究Ⅰ	適宜			◎		
事例研究Ⅱ	適宜					◎
特別講義	適宜			◎	◎	◎
認定試験	任意課題			◎		
実践報告	適宜				◎	
実践論文	任意課題					◎
必修科目・課題数		12		5	2	7

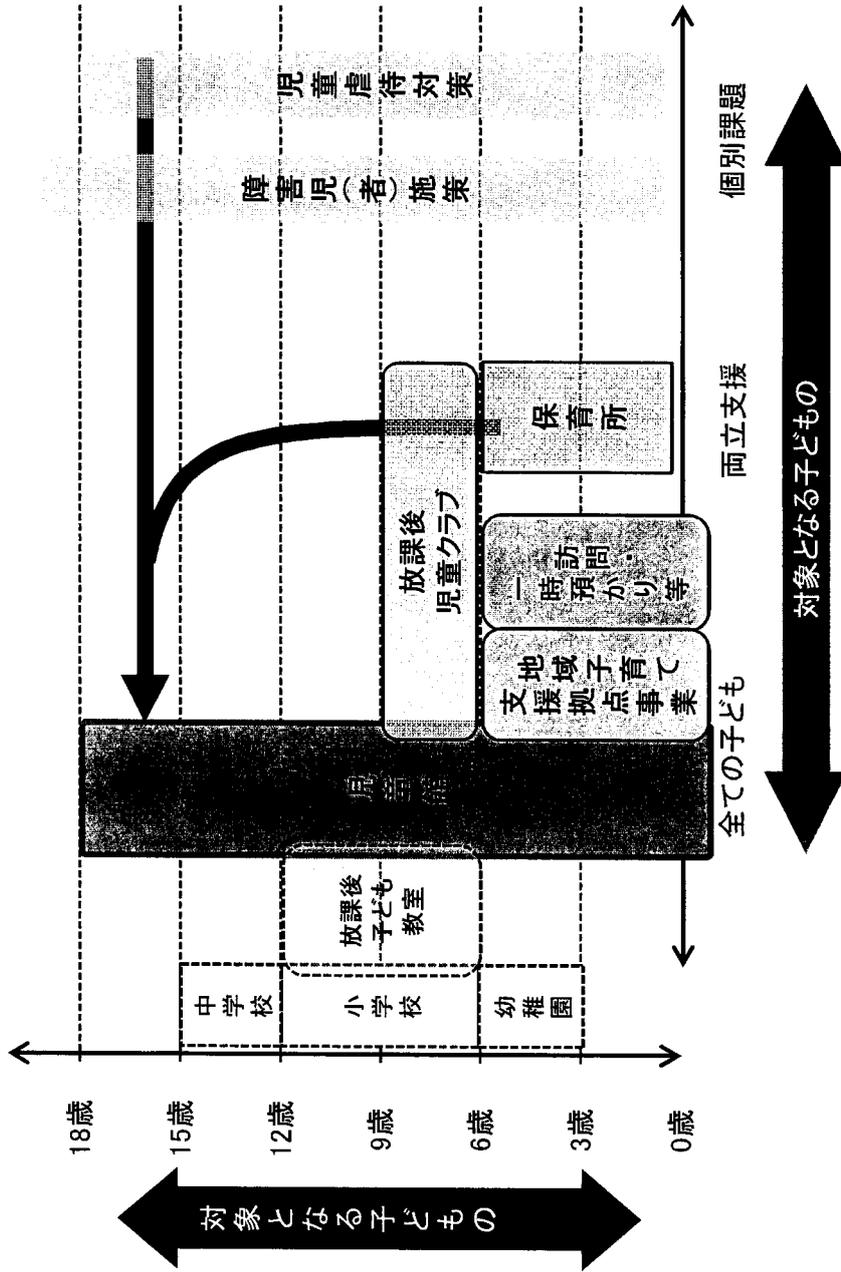
【注】◎印は必修科目、○印は選択必修科目（いずれか1科目を再履修）

『児童厚生員研修体系と認定児童厚生員資格制度』（児童健全育成推進財団）より

児童福祉の施策と児童館

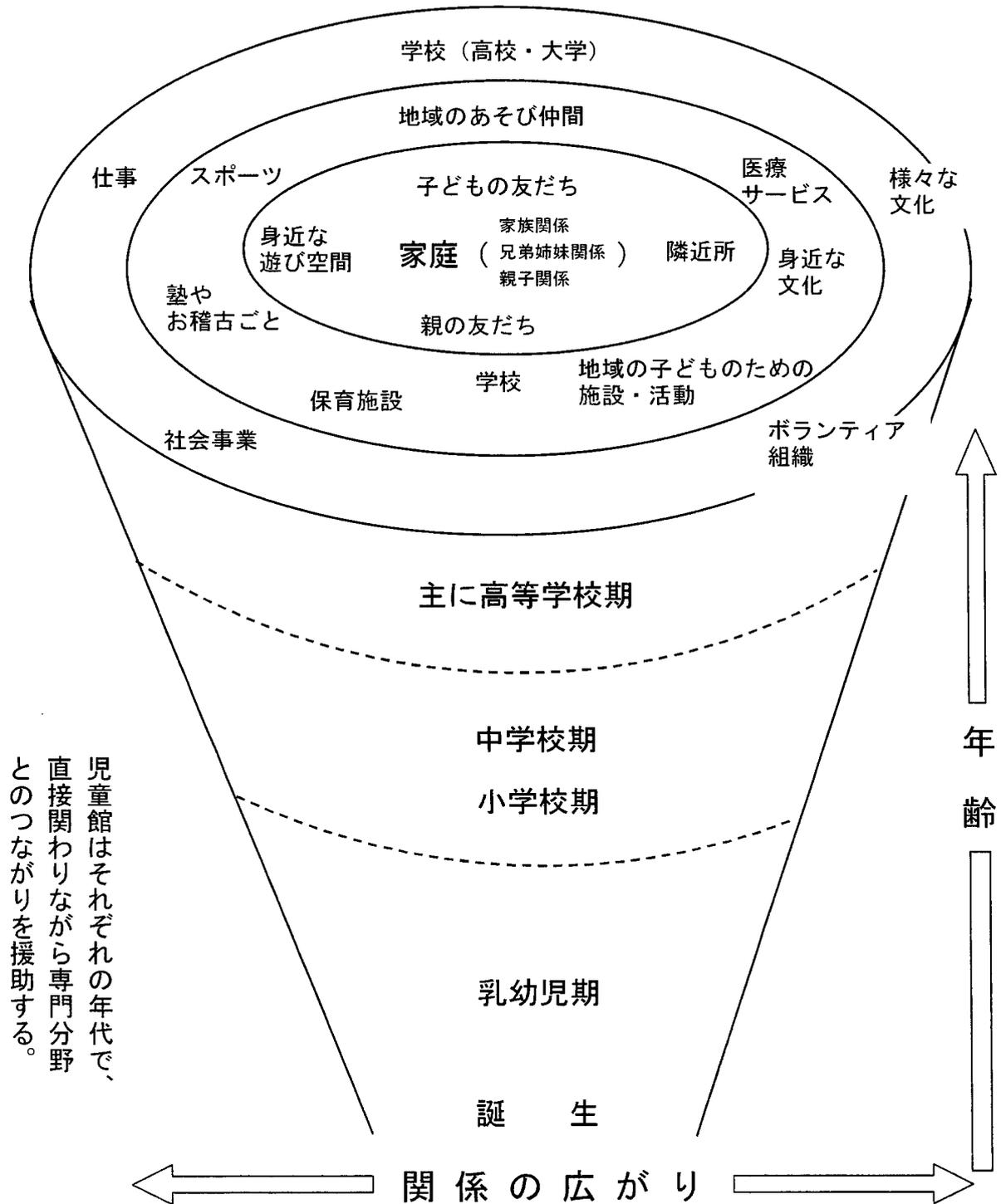
は教育
 は福祉

は直接の連携を示す



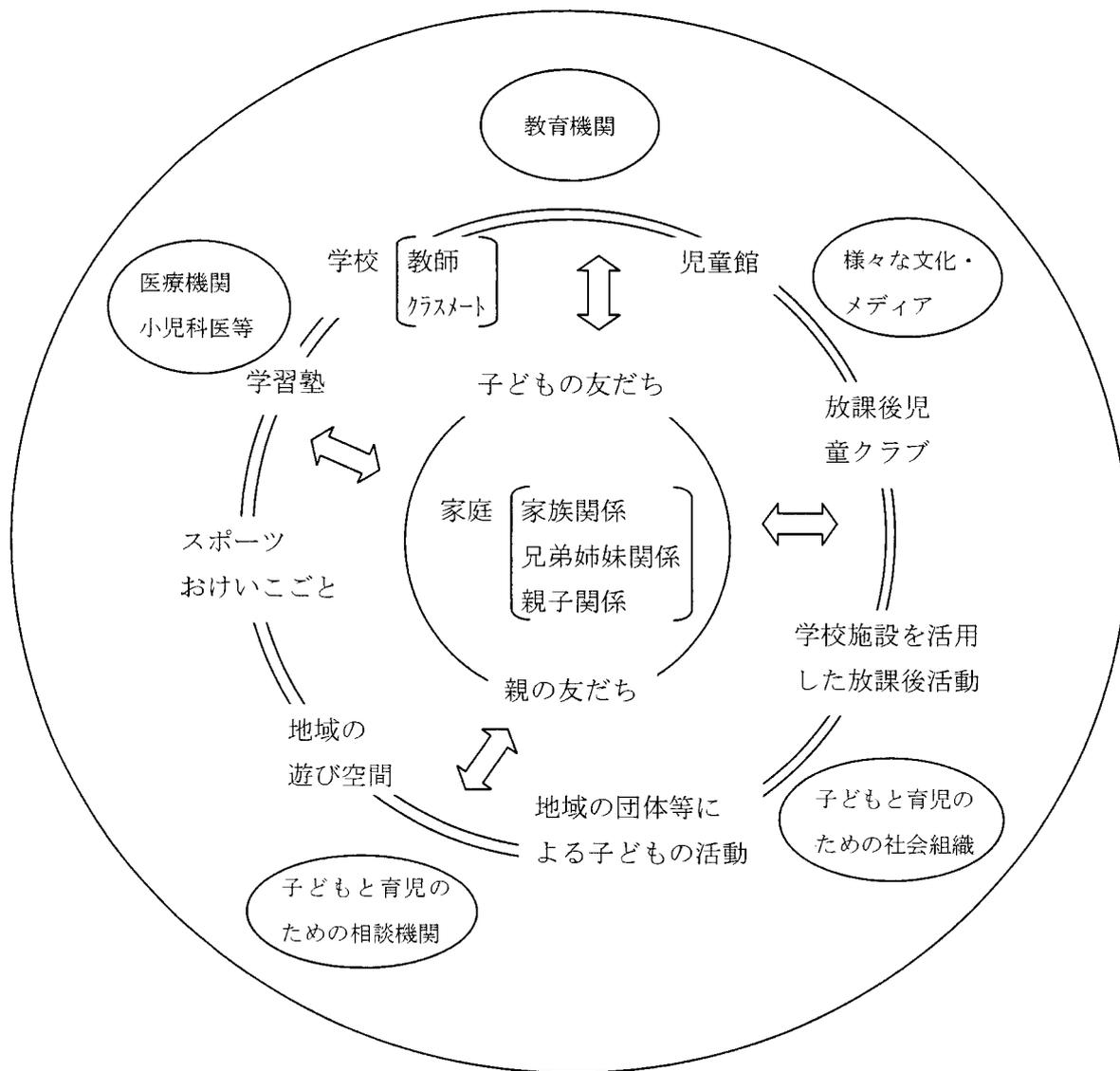
子どもの成長と社会関係

- ・子どもは成長と共に社会関係が広がっていく
- ・その広がりを繋ぐ作業は、家庭（子ども自身）のみでは実現しにくいいため、社会的援助が必要になる
- ・児童館はその潤滑油として作用する可能性のある施設である
(小学生期の図は別に示した)



子ども（小学生）の生活と社会関係

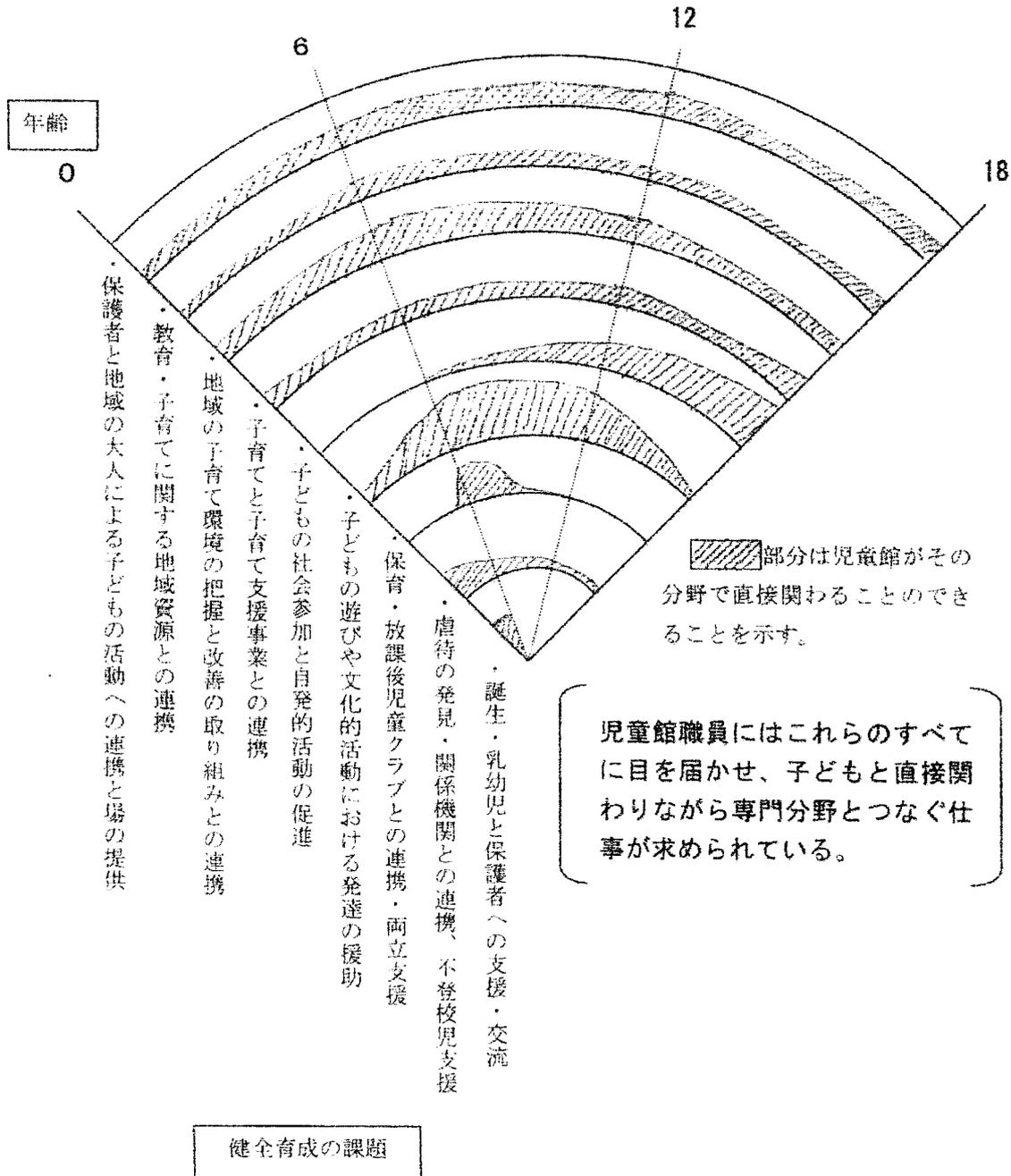
- 1 = 子どもの中でのつながり
- 2 = 大人の中でのつながり
- 3 ⇔ 環相互のかかわり



児童館が関わるべき分野

求められる児童館職員の視野と基礎スキル

1. 求められる児童館職員のみなざしとスキルを表示した。
2. 「各自治体にセンター児童館の設置」と「館長（主任）職に児童問題についての専門的力量を求める制度」の必要性が示されている。



これからの児童館のあり方についての調査研究（要旨）

平成20年度児童関連サービス調査研究等事業 平成21年3月

主任研究者 鈴木一光

1、研究の目的

「自治体の施策と児童館の運営に関わる調査研究」「児童福祉法制定時の児童館の理念や内容とその後の児童館の施策の経緯の整理」「児童館の現状及び課題の分析」「発達における遊びと大人の関わりと児童厚生員の役割についての考察」を行い、これからの児童館のあり方に関わる施策の提言を行う。

2、研究の方法

- ・「児童館の活性化を図る、児童館建設を進める、安定した児童館活動を進めている」等の取り組みをしている自治体とその所管児童館に関しての現地踏査及びヒアリング。
- ・文献調査と児童館に関する過去の調査研究をもとにした分析。
- ・以上の研究成果を元にして「これからの児童館のあり方」を提言にまとめる。
- ・研究成果について、子どもへ遊び・発達や児童に関する政策・施策の専門分野の方々からの検証と行うことを目的として有識者へのヒアリングを行う。

3、結果

(1) 事例研究—自治体の施策からみた児童館の課題

①調査対象 ・長野県佐久市・兵庫県西宮市・北海道標津郡中標津町・東京都文京区

②事例研究から学ぶ児童館施策・事業に求められる視点

- i 子育て支援施設という位置づけ—4自治体はそれぞれの次世代育成行動計画において、児童館を拠点施設のひとつに位置づけている。そういう意味では、子育て支援施設として児童館を新たに再構築していくことに、今日的意義がある。
- ii 乳幼児に限定されない子育て支援の視点—乳幼児から小学生まで、自治体によっては中・高校生や不登校児、被虐待児までを視野において、総合的に子育てを支えていく方向性がみられた。その背景に、担当課による子育て支援システムづくりへの積極的姿勢が重要になることが分かった。同時に、担当課が児童館の理念を固定化することで現場からの発信が制限されたり、担当課職員の力量に依存して継続的なシステムづくりに踏み込めていなかったりする課題も、浮き彫りになった。
- iii 地域ネットワークの視点—児童館は、さまざまな問題を抱えた子どもや親の特定のニーズに専門的に対応する施設ではない。しかし、そうであるがゆえに、子どもや若者や親や住民にとって身近な地域施設として「世代をつなぐ」交流を可能にする場であることが、事例の中で見出された。さらに、学校や児童相談所など、専門的な教育機関、福祉機関と連携をとり、相互の力を貸し借りしてネットワークを築いている例もあり、地域ネットワークの核としての児童館という理念は決して画餅ではなく、実現可能なものであることが理解された。

(2) 児童館の歴史と現状

① 児童福祉法制定時における児童館の理念

児童厚生施設は、法の制定過程をみると、全ての児童の福祉の増進や文化の向上を目的とする施設として特徴的に位置づけられてきた。当初の児童厚生施設構想には、児童福祉の思想のみならず、教育や都市計画の思想を組み合わせ、総合的に児童健全育成をとらえる視点が含まれていた。

② 児童館施策の経緯と現状及び課題分析

児童福祉法制定後の児童館の施策の推移は、おおよそ次のように区分できる。

- i 理念の創出、民間児童館による模索(創設・未整備期):1947年以降
- ii 児童資質向上対策からの注目と理念の再構築(整備・拡充期):1960年代以降
- iii 健全育成機能強化とメニュー方式の多様な事業(転換期):1970年代半ば以降
- iv 少子・高齢化社会における児童館の展開(模索期):1990年代以降
- v 地方行革・地域の空洞化と岐路に立つ児童館(変動期):2000年代以降

2003年に次世代育成支援対策推進法が制定され、子育て支援対策が各自治体の行動計画に組み込まれた。その中で児童館は、傍系的な位置づけを甘受している状況が如実になった。一方で、子どもの安全への危惧が高まる中で、子どもの活動場所としての地域という前提自体が揺らいできており、「全児童対策事業」や「放課後子どもプラン」などが新たな展開をみせている。また、居場所づくりや子どもの遊びにかかわる市民的取り組みも積極的な動きをみせている。そうした状況下において、児童館は、改めてその存在意義が根本から問われている。

③ 現状から考える児童館活動の課題

- i 乳幼児とその保護者を対象にした活動－乳幼児とその保護者を対象にした活動は現在、全国の児童館の約70%の児童館で行われており、今後よりいっそう増大することが予想される。しかし、その社会的評価はまだ低いままになっている。
- ii 小学生を対象にした活動－児童館活動における小学生の放課後の遊び・活動は、これまで、多くのところで創意ある取り組みも行われてきたが、その一方で、「今日の地域における子どもの遊び・遊び仲間や地域における子どもの生活の課題と照らし合わせてこれらの活動を積極的にアピールし、その役割を問うという活動はあまり取り組まれてこなかった。」「多くの児童館が館内での活動にとどまり、地域全体を視野に入れた活動に積極的に取り組む児童館が少ない。」などの問題も抱えている。
- iii 中・高校生を対象とした活動－中・高校生対策には、大型児童館によるものもあるが、多くは既存の小型・センター児童館の運営の工夫(開館時間の延長、スペースの改善等)によるものになっている。実際をみると、中・高校生の実態を把握して取り組みをしているところもあるが、実態やニーズ把握の不十分さ、施設環境条件の限界、中・高校生とかかわりあう力(能力・スキル)を身につけた職員の不足等の問題を抱えたままの対策的施策にとどまっているところが多い。
- iv 地域コミュニティの中での位置づけ－児童館には「子どもの実態やニーズから発した地域環境(安全な環境と遊び空間や、地域における遊び・交友関係が促進されるような大人を含めた人的環境)の改善」「子どもの交友関係や心理・生活の把握を通じた、個別的・集団的援助と子育て支援」「虐待の早期発見と関係機関との連携による対処」等が期待される。しかし、児童館がこれらのネットワークの中に位置づけられず、十分に機能できないままにされている実態もある。この要因には、「児童館職員の配置が、来館する子どもへの対応しかできないようになっているという運営面の問題」「児童館職員が子どもや地域の人々とかかわる際のその場その時の〈気づき〉や〈手だて〉について内省し向上させる能力の問題」、「利用者数のみを実績とする行政の成果主義の問題」などがあげられる。
- v 児童館運営委員会の問題－児童館には運営委員会の設置が義務付けられているが、実際に運営委員会を設けている児童館は全国的には三分の一程度であり、機能していないところも多い。運営委員会の設置を促進する手立てを講じるとともに、構成メンバーに実際に地域で子どもの健全育成に携わっている人たちを加えるなどして、運営委員会自体も児童の健全育成に貢献していく役割を担えるようにすることが求められる。

(3) 児童館のあり方に関する諸条件の考察

① 子どもの遊びと発達及び遊びと大人の関わりについて

「子どもの発達課題」「子どもの遊びとはなにか」「遊びの何が子どもの発達に役立つのか」「遊びへの大人のかかわり方」など、子どもの遊びについての先行研究を概観し児童館のありようにかかわって把

握すべきことを整理した。

② 児童館職員の役割と児童館

児童館職員に求められる役割として、「遊びの文化を保障する」「多様な人間との出会いを保障する」「遊びを通して子どもを育成する」「親・大人の子育て力を高める」「地域社会の子育て力を高める」の事項について考察を行った。

(4) これからの児童館のあり方に関わる施策への提言

① 当面の緊急施策として

- i 地域における子どもの遊び・生活と子育て支援の拠点としての児童館の機能を明確にした、国の「児童館ガイドライン」を作成する。
- ii 現在児童館で進められている乳幼児と保護者を対象とした活動を、「地域子育て支援拠点事業」として位置づける。
- iii 次世代育成支援対策における後期行動計画の策定に当たって、児童館の設置促進の方針を示すとともに、「放課後子どもプラン」の遂行において児童館を積極的に活用できるようにする。

② 児童館の発展を図るために、児童福祉法第 40 条(児童厚生施設)を、今後果たすべき児童館の機能を適切に表現したものに改正する。

(5) 本研究会の研究成果についての有識者ヒアリング

(氏名はヒアリング日程順、今後の児童館に関するご指摘のみを要約)

○小川博久氏

- ・児童館には、「遊び」を中心として、学校外文化を復権させる役割を果たすことが期待される。学校とは違った目で子どもを見て、別のアイデンティティを見つけるチャンスを与えることが求められる。
- ・児童館が子どもにとって楽しい居場所となるためには、環境の設定と職員の行動が重要となる。児童館の職員には、どのように遊びに関与するか、どのように遊びの環境を設定するか、どこで出張り、どこで退くか、関わることと見ることとのバランスが重要である。

○佐々木正美氏

- ・直接向かい合って、共通の目的に向かって行うコミュニケーションが重要であり、子どもにとってそれは遊びである。ルールを守りながら一緒に遊べばこんなに楽しいということを共有し合うことが、共感となる。人間的な脳の発達である。
- ・そのようなコミュニケーションが持てる場に、地域社会におけるそうした場のシンボルに、児童館がなれば良い。
- ・児童館にはさらに、親以外の地域社会の人、お年寄りなども参加できると良い。地域社会の色々な人と出会いながら日々生きていくことが、子どもには非常に重要である。「子どもは村中の人々の知恵と力で育つ」というアフリカの一地方の格言を信じたい。

○柏女霊峰氏

- ・親とその子どもの関係、親同士の関係、親と他の家の子との関係、親子と地域との関係にも介在し、それら全てを活性化していくことが児童館の担う支援となる。
- ・児童厚生員には、子ども同士の関係だけを見ていたのではなく、子ども同士の関係、親子の関係や親同士の関係におけるケアワークとしての媒介と、親子と地域との関係において地域組織化を図るソーシャルワーク(コミュニティワーク)としての媒介の、二つの役割が求められる。
- ・児童館に、媒介が必要な対象者(親子や地域住民)と、媒介を担う専門職と、対象者が集う場として

の施設の三つを担保するためには、「生活」という概念が必要である。

4. まとめ

児童館は、戦後の混乱期のなか、子どもの明るい未来を切望した立案者によって構想された。そこには「遊びを通して子どもたちの生活を保障し、成長を支え、児童文化を育てる」という理念が息づいていた。しかし、子どもの遊び環境が貧困になるなかで、児童館は、子どもがのびのび遊べる場を保障すること自体に児童館の積極的な意義があった一方で、遊び自体が子どもの発達を保障することの意義や、地域全体を視野に入れながら子どもの生活を保障することの意義、福祉の増進機能を十分に深めてこなかったという課題も抱えていた。

調査した4自治体では、次世代育成行動計画に児童館を位置付け、子育て支援政策を児童館活性化の契機にしていた。各地域の子育て支援ニーズに応えるという方針によって、現場職員のモチベーション涵養・力量形成を促し、地域における児童館の存在感・認知度を高めていた。

さらに、乳幼児親子に限定されない幅広い年齢層の子どもや放課後児童クラブの子ども、また、被虐待児などの要保護児童も視野において、総合的に子育てを支えていく方向性がみられた。

このように総合的な子育て支援の視点をもつことにより、児童館が、地域の子育てにかかわるさまざまな社会資源(学校などの教育施設、児童相談所などの福祉施設、医療施設、住民組織・団体、高校生・大学生や高齢者など)と、相補的な形でネットワークを築いていく可能性も見いだされた。そして、そのためには、担当課と現場の緊密な連携、児童館職員の意識改革と人材養成への意欲、館長(主任)が館運営に実質的な責任・役割をもつこと、小学校区に密着して施設配置をすることなどが鍵となることが分かった。

同時に、0～18歳までの子どもを対象とし、なおかつ特定の必要(例えば、保育、養育支援や自立支援、障害のある子への支援など)に特化しないということが、ともすれば理念が不明瞭であるとの否定的評価の一因となっていたが、この特徴は児童館においてこれら子どもの諸問題についての発生予防や地域における対応を含めて、積極的な形で生かせることが見出された。そして、そのことを生かすためには児童館職員が「親・大人の子育て力」「地域社会の子育て力」を高める役割を担い得る力量が必要とされることも明らかになった。

現在、児童館の果たすべき役割とその機能についての各自治体の認識には、大きなバラつきがみられる。また、発達課題を踏まえた子どもの健全育成の土台づくりの重要性の認識が薄く、短期間のメニュー事業に依存しながらその時々の特化したニーズへの対応に終始する場合が少なくない。そのため、機能が重複する施策が展開されるたびに、児童館は、その存在意義が後ろ向きに問われてきた。

今日の地域・子どもの状況からみて、児童館を、地域全体を視野に入れながら子どもの生活を保障する拠点として機能させることの意義は大きい。国がその具体的展望を喫緊に示すことは、今後の児童館の量的拡大と質的活性化を促す上で重要な意義をもつ。

すべての子育て家庭に対する支援について

第1次報告における取りまとめ概要

【現行制度の課題】

- 現行制度では、すべての子育て家庭を対象とした各種の子育て支援事業の実施は、市町村の努力義務にとどまっており、その実施状況に大きな地域格差。
- 一方、核家族化や地域のつながりの希薄化の中、とりわけ専業主婦の子育ての負担感・孤立感が高まっていることも踏まえ、これらの事業の充実が必要。
- とりわけ、一時預かりについては、公費による給付の公平性の観点からの一定の利用保障が行われるべき。

【新たな制度体系における方向性】

- すべての子育て家庭に対し、子育ての孤立感・不安感・負担感の解消に向け、支援を強化するため、各種子育て支援事業の充実を図っていくことが必要。
- 一時預かりの保障強化に向け、制度上の位置づけ(実施責任、利用・給付方式等)・財源面の強化について、さらに検討が必要。
- 相談援助や利用調整等を含む子育て支援コーディネート機能の位置づけ、地域子育て支援拠点事業の量的拡充や機能拡充、各種事業の担い手の育成等について、さらに検討が必要。制度上の位置づけ、財源の在り方についてもさらに検討。

1 すべての子育て家庭への支援について

- 核家族化や地域のつながりの希薄化、さらには少子化による児童数の減少の中、子育てをめぐる環境は大きく変化し、
 - ① 子どもが同年齢・異年齢、親以外の大人や社会と関わって育つ機会が減少していることから、そのための機会を積極的に求めること
 - ② 子育ての孤立化・負担感が高まっていることから、これらの軽減を図ることなどが求められている。

子育ては父母その他の保護者が第一義的に責任を有するものであるが、子育ては次代の担い手を育成する営みであるという観点から、子どもの価値を社会全体で共有し、子育て家庭が安心と喜びをもって子育てに当たれるよう社会全体で支援することが求められている。
- したがって、親が働いている、働いていないに関わらず、すべての子育て家庭の支援を推進していくことが必要。あわせて、特別な支援が必要な子どもに対する取組の推進も必要。
- 「『子どもと家族を応援する日本』重点戦略」においても、すべての子育て家庭への支援について、親の就労と子どもの育成の両立を支える支援とあわせて、
 - ・ すべての子ども健やかな育成を支える対個人給付・サービスとして一時預かり
 - ・ すべての子どもの健やかな育成の基盤となる地域の取組として、各種子育て支援事業の充実・整備等の充実の必要性があげられている。

多様な子育て支援のニーズに対応したサービス

就労等の子どもの発達を支える保育

家庭における子育ての支援

育児相談・親子の
交流の場

用事や育児疲れ解
消のための一時預
かりの場

勤務時間等に応じた柔
軟な保育サービス

育児休業等とつながる 円
滑な保育所への入所

地域子育て支援

多様な保育・
預かりサービス

保育所における保
育

全戸訪問

養育支援
訪問

児童館

地域子育て拠点事業

一時預かり

(一時保育)

短時間勤務対応

早朝・夜間・休日対応

都市部等における量的拡充・中山間地のサービス拡充

職場の近くなど市町村圏を超えたニーズ対応

病児・病後児保育対応

トワイライト事業

ショートステイ事業

事業所内保育施設

ファミリーサポートセンター

社会的養護

※ 障害者自立支援制度等による障害児施策

機能

支援の内容

非就労の親

働きながら子育てする親

親の就労と子どもの
育成を支える支援

すべての子育て家庭に対する
支援

(対個人給付) (対集団支援)

- I 親の就労と子どもの育成の両立を支える支援**
- 〔雇用調整〕○母性健康管理・産後健康調査
○産前・産後休業、育児休業
○勤務時間短縮等の措置
 - 〔現金給付〕○出産手当金、育児休業給付
 - 〔現物給付〕○保育サービス
○放課後児童クラブ 等

- II すべての子どもの健やかな育成を支える対個人給付・サービスの充実**
- 〔現物給付〕 ○一時預かり(一時保育、トワイライトステイ、ショートステイ)
 - 〔現金給付〕 ○出産育児一時金
○児童手当 等

- III すべての子どもの健やかな育成を支える社会基盤の整備**
- 母子保健サービス
 - 各種の地域子育て支援(全戸訪問、地域子育て支援拠点、ファミリー・サポート・センターなど)
 - 児童館、放課後子ども教室(子どもの安全・安心な居場所) 等

「子どもと家族を応援する日本」重点戦略のポイント

Ⅲ 包括的な次世代育成支援の枠組みの構築

仕事と生活の調和を推進し、国民の希望する結婚や出産・子育ての実現を支える給付・サービスの考え方

①親の就労と子どもの育成の両立を支える支援

- 就業希望者を育児休業と保育（あるいはその組合せ）で切れ目なくカバーできる体制、仕組みの構築
- そのための制度の弾力化（短時間勤務を含めた育児期の休業取得方法の弾力化、家庭的保育など保育サービスの提供手段の多様化
- 保育所から放課後児童クラブへの切れ目のない移行

②すべての子どもの健やかな育成を支える 対個人給付・サービス

- 一時預かりをすべての子ども・子育て家庭に対するサービスとして再構築（一定のサービス水準の普遍化）
- 子育て世帯の支援ニーズに対応した経済的支援の実施

③すべての子どもの健やかな育成の基盤となる 地域の取組

- 妊婦健診の望ましい受診回数確保のための支援の充実
- 各種地域子育て支援の面的な展開（全戸訪問の実施、地域子育て支援拠点の整備）
- 安全・安心な子どもの放課後の居場所の設置
- 家庭的な環境における養護の充実など、適切な養育を受けられる体制の整備

○次世代育成支援法に基づく「行動計画策定指針(平成15年8月告示)」

(4) 社会全体による支援の視点

次世代育成支援対策は、父母その他の保護者が子育てについての第一義的責任を有するという基本的認識の下に、国及び地方公共団体はもとより、企業や地域社会を含めた社会全体で協力して取り組むべき課題であることから、様々な担い手の協働の下に対策を進めていくことが必要である。

(6) すべての子どもと家庭への支援の視点

次世代育成支援対策は、子育てと仕事の両立支援のみならず、子育ての孤立化等の問題を踏まえ、広くすべての子どもと家庭への支援という観点から推進することが必要である。

その際には、社会的養護を必要とする子どもの増加や虐待等の子どもの抱える背景の多様化等の状況に十分対応できるよう、社会的養護体制について質・量ともに整備を進めることとし、家庭的な養護の推進、自立支援策の強化という観点も十分踏まえて取組を進めることが必要である。

○少子化社会対策大綱(平成16年6月4日閣議決定)(抄)

2 少子化の流れを変えるための3つの視点

(3) 子育ての新たな支え合いと連帯 一 家族のきずなと地域のきずな 一

『子育て・親育て支援社会をつくり、地域や社会全体で変えていく。』 子育ては父母その他の保護者が第一義的責任を持つものである。同時に、子育ては次代の担い手を育成する営みであるという観点から、子どもの価値を社会全体で共有し、子育て家庭が安心と喜びをもって子育てに当たれるよう社会全体で支援することが求められている。

近年、核家族化、地域社会の変化など、子育てをめぐる環境が大きく変化したため、家庭のみでは子育てを負いきれなくなっており、さらには虐待などが深刻な問題となっている。祖父母などの親族や、近隣など身近な地域社会での助け合いのネットワークが有効に機能することが望まれる。また、社会経済の変化や少子化に伴い、妊娠、出産から子どもの健全な育ちにかかわるニーズは大きく変化してきており、小児医療、母子保健などの多様なニーズに対し、適切な対応が求められている。

このため、かつて家族や地域・集落が担っていた次代の育成を支援する機能を、地域や社会の力を借りて、現代社会にふさわしい形で再構築するとともに、子育てを社会全体で支援していく「新たな支え合いと連帯による子育て支援」の体制をつくり上げていくことが求められている。

○ 新しい少子化対策について(平成18年6月20日少子化社会対策会議決定)(抄)

1 新たな少子化対策の視点

(2) 子どもと家族を大切にするという視点に立った施策の拡充

若年世代にとって、経済的な負担の大きさ、家庭と仕事の両立の困難さ、育児についての不安など、子どもを生き育てることをためらわせる経済的あるいは心理的な負担感が強い。子どもを持ちたいという国民の希望に応え、子どもを安心して生み、育てやすくする環境整備のための支援策をさらに拡充していくことが重要である。子育て支援は、単に親の負担を軽減することのみが目的ではなく、親子の関係を良好にし、子育ての喜びを実感できることを通じて、家族機能や家族の絆を強めることにつながる。また、家事や育児を行うことが極端に制約される職場の働き方を是正し、親子や夫婦が共に過ごす時間を増やす等、仕事と生活の調和を図る必要がある。

子育て家庭は子どもの成長に応じてさまざまなニーズや懸念を有しており、少子化対策は総合的、体系的、多角的に立案され、以下の考え方に沿って重点的に推進する必要がある。

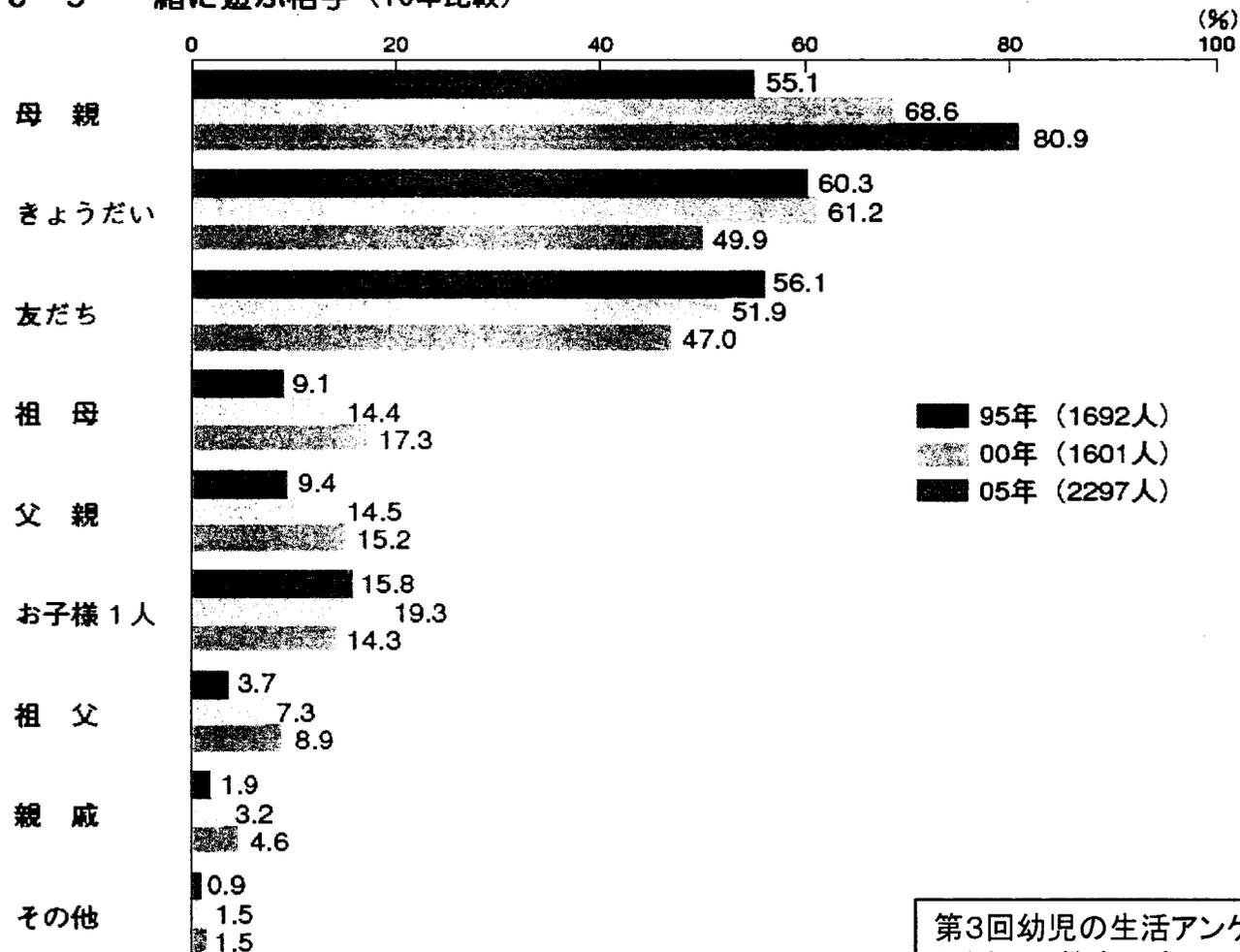
- ① 子育ては第一義的には家族の責任であるが、子育て家庭を、国、地方公共団体、企業、地域等、社会全体で支援する。
- ② 親が働いているいないにかかわらず、すべての子育て家庭を支援するという観点も加えて子育て支援策を強化し、在宅育児や放課後対策も含め、地域の子育て支援を充実する。

③～⑤ (略)

幼児と一緒に遊ぶ相手

- 子どもが平日幼稚園・保育園以外で遊ぶ相手としては、「母親」の割合が大幅に増加している。
(1995年55.1% →2005年80.9%)
- また、子どもが「きょうだい」や「友だち」と遊ぶ比率は減少している。

■ 図1-6-5 一緒に遊ぶ相手 (10年比較)



注) 複数回答、「その他」を含む9項目の中から選択。

第3回幼児の生活アンケート報告書
(ベネッセ教育研究センター) (2005年3月)

一時預かりの子どもにとってのプラス面

○ 一時預かりを行っている施設に対し、一時預かりを利用することが子どもにとってどのようなプラスがあるか尋ねたところ、「集団保育の体験」「遊びの体験が広がる」「友達ができる」といった回答が多かった。

一時預かりの子どもにとってのプラス面

サンプル数 (N)	友達ができる	遊びの体験 ができる	施設・遊具を 利用できる	集団保育を 体験できる	行事に参加 できる	生活習慣の 確立に役に 立つ	親の育児不 安から保護さ れる	親がリフレッ シュして、親 子関係がよく なる。	その他
212	168	178	122	179	107	135	136	162	11
	79.2%	84.0%	57.5%	84.4%	50.1%	63.7%	64.2%	76.4%	

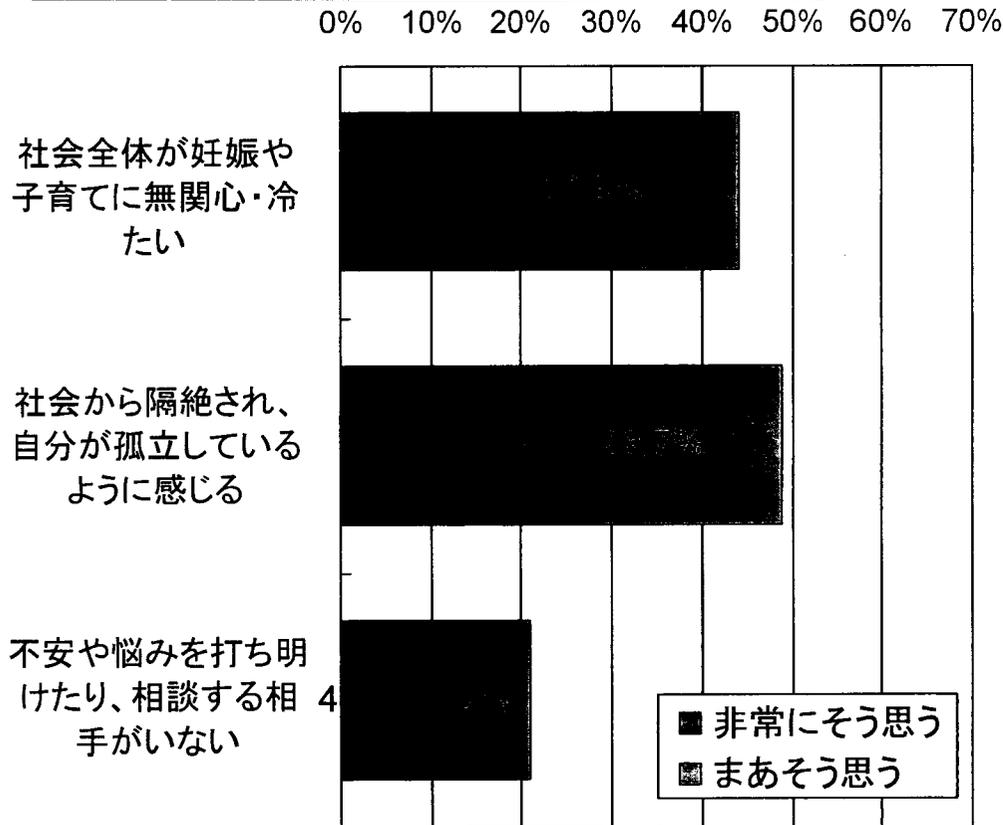
(複数回答可)

「保育所等における子育て支援機能の充実に関する研究(平成19年2月こども未来財団)

子育ての孤立化と負担感の増加

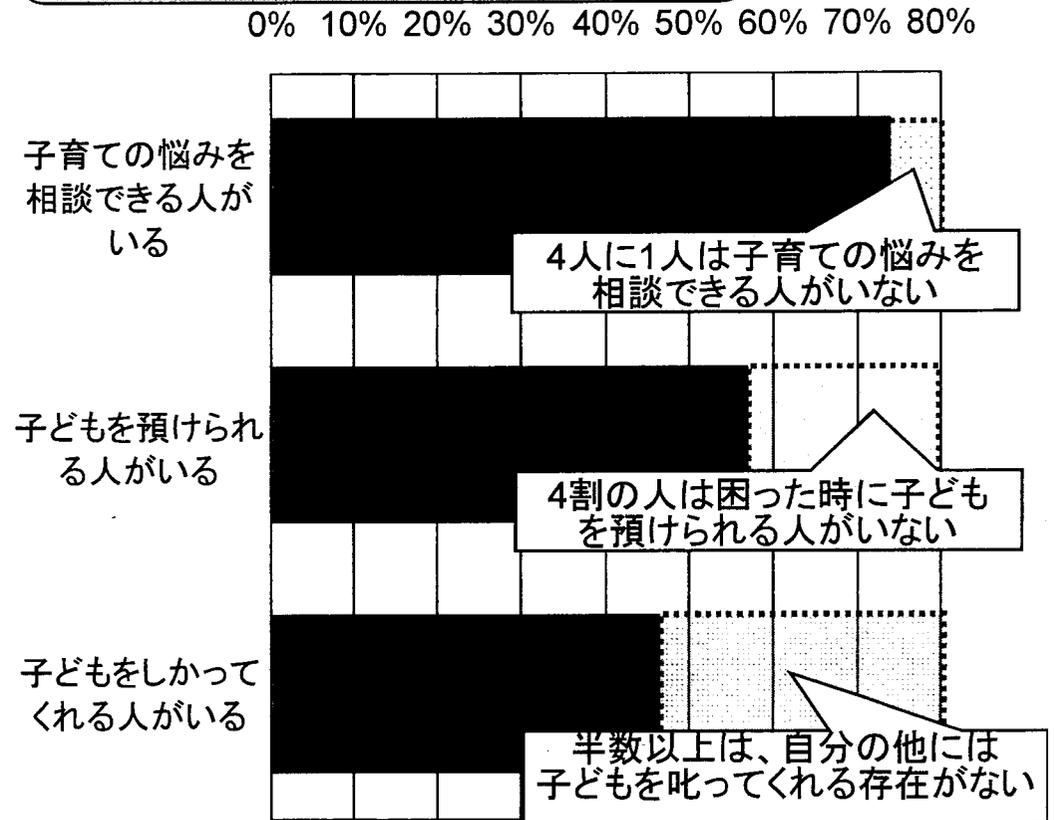
- 地域のつながりが希薄化するとともに、長時間労働等により父親の育児参加が十分に得られない中、子育てが孤立化し、負担感が大きくなっている。
- 保育サービス等の就労を支えるサービスだけでなく、就労の有無にかかわらず、すべての子育て家庭を支える取組が必要。

妊娠中又は3歳未満の子どもを育てている母親の周囲や世間の人々に対する意識



資料:財団法人子ども未来財団「子育て中の母親の外出時等に関するアンケート調査結果」(2004年)

地域の中での子どもを通じたつきあい



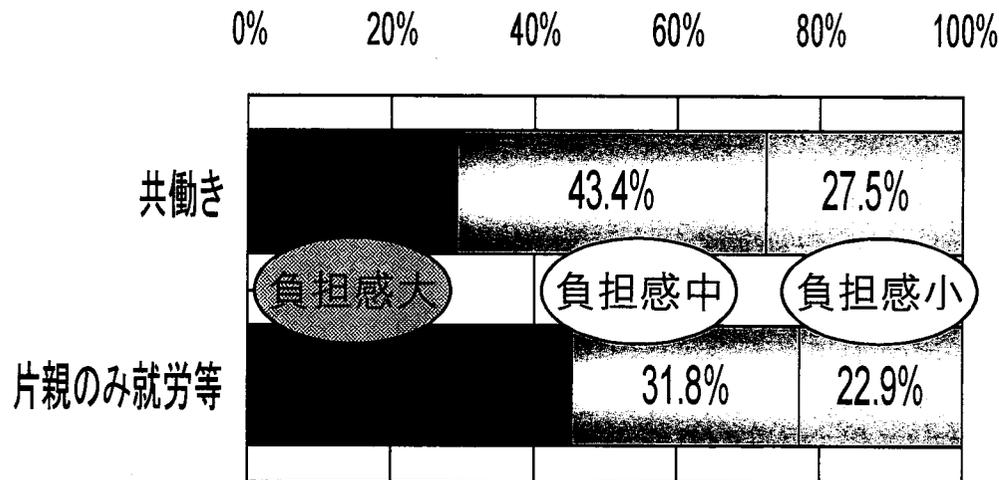
資料:(株)UFJ総合研究所「子育て支援策等に関する調査研究」(厚生労働省委託)(2003年) 10

子育ての負担感

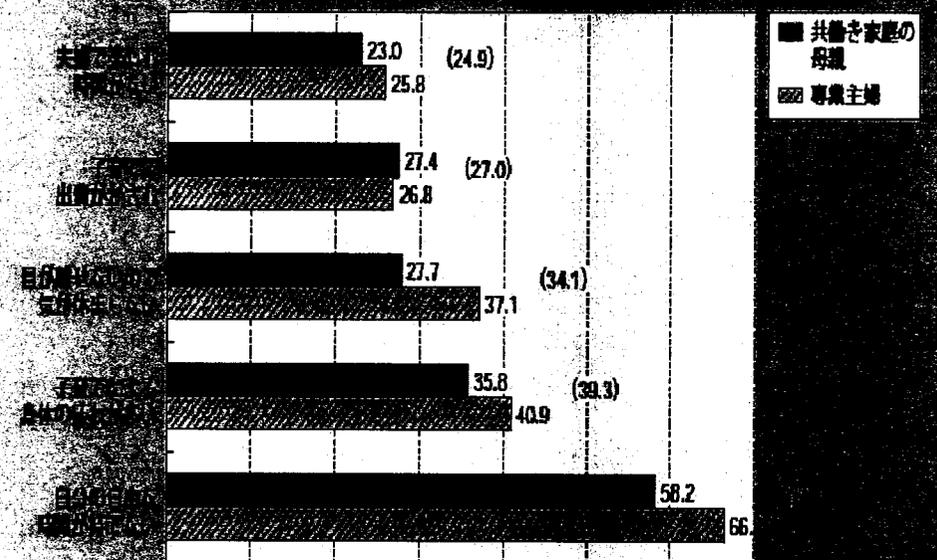
- 専業主婦家庭の方が、子育ての負担が大きいと感じる者の割合が高い。
- 負担感の内容を見ると、「自由な時間が持てない」「身体の疲れ」「気が休まらない」が上位を占める。

第1-2-35図 子育ての負担感の状況

女性の子育ての負担感



(資料)(財)こども未来財団「平成12年度子育てに関する意識調査事業調査報告書」(平成13年3月)



資料：厚生労働省「子育てに関する意識調査」
注：()内は前年調査との比較

1 一時預かりについて

現状

- 国の補助事業である一時預かり事業は、保護者の疾病、育児等に伴う心理的・肉体的負担の解消等のための緊急・一時的な預かりサービスを提供するもの。
 - ・実施箇所数 7,651カ所(平成20年度交付決定ベース)※実施箇所は保育所のみ。
 - ・年間延べ利用人員 約378万人(1カ所あたり平均1.5人/日(約半数以上は1日1人未満))
- ※ 平成20年度までは保育所で実施する場合のみ国庫補助の対象となっていたが、平成21年度からは、NPO等が実施する一時預かりについても一部については、国庫補助の対象とされた。
- 事業実施の義務づけはなく、市町村の判断により、実施(児童福祉法に事業の着実な実施に向けた努力義務あり。)
- 一時預かり事業は平成21年度から保育所に加え、NPO、社協等において実施。そのほか独自の取組として、各自治体やNPO等により、一時預かりが実施されている。
- 一時預かりは、待機児童問題の影響もあり、短時間労働者の規則的な利用の受け皿となっている場合がある。

【第1次報告における取りまとめ内容】

(1) 現行制度の課題

- ① 保育の必要性の判断基準(「保育に欠ける」要件)の検討において、公費による給付の公平性の観点からも、専業主婦家庭に対する保育あるいは一時預かりの一定の利用保障が行われるべきという議論への対応の必要がある。

また、育児疲れの親の一時的なリフレッシュ、子どもにとって友達や親以外の大人とふれあえる機会となるなど、一時預かりに寄せる子育て家庭の期待は高く、また、子育てに専念する親が一時預かりを通じて保育への理解を深めることにより仕事と子育ての両立の途に踏み出していくという意義もあり、これらの需要に積極的に対応していく必要がある。

一方で、保育所における一時保育は、待機児童の問題の影響もあり、短時間労働者の規則的な利用の受け皿となっている場合が多く、通常保育の受け皿の拡充により、本来的な機能を発揮しうるようにしていくとともに、一時預かりの場の広がりが必要がある。

(2) 新たな制度体系における方向性

(一時預かりの方向性)

○ (1)①で整理されるような課題に対応した一時預かりサービスの保障充実の必要性にかんがみ、必要となる制度上の位置づけ(市町村の実施責任、サービス利用方式、給付方式等)及び財源のあり方を、さらに検討していくべきである。

また、地域子育て支援拠点事業とともに一時預かり事業を行うことの意義、事業運営の安定性の確保、近接するサービス(ファミリーサポートセンター、ベビーシッター等)との関係の整理、地域の実情に応じた柔軟な取組の支援などを考えていく必要がある。

課題・視点

○ 一時預かりサービスは、親のリフレッシュや冠婚葬祭、就労など様々なニーズがあり、当該ニーズに即して、個人がサービスを選択して利用するものである。また、多様な主体(保育所、NPO等)、方法(施設型、訪問型)により、サービスが提供されている。

すべての子ども・子育て家庭に対する支援として、これらの多様なニーズに対応できる仕組みが必要。

○ 多様なニーズに対応することができる仕組み(実施責任、利用方式、給付方式等)を総合的にどのように設計するか。

(多様なニーズのうち、就労のための利用については、公的保育サービスの枠組みによる対応とともに検討)

※ 今後需要が大きく拡大することが見込まれる中、受け皿も大きく拡大する必要。

※ ファミリー・サポート・センター等の訪問系サービス等、他の代替サービスの位置づけ

2 児童館について

現状

○ 事業の目的:

児童福祉法第40条に規定する児童厚生施設の一つ。児童に健全な遊びを与えて、その健康を増進し、又は情操をゆたかにすることを目的とする児童福祉施設。

遊びを通じての集団的・個別的指導、健康の増進、放課後児童の育成、指導、母親クラブ等の地域組織活動の育成・助長、年長児童の育成、指導、子育て家庭への相談等を行う。

- ・ 設置状況:4,700カ所(公営:3,051カ所 民営:1,649カ所)(平成19年10月1日)
- ・ 設置及び運営主体:都道府県、指定都市、市区町村、社会福祉法人 等
- ・ 設備と職員:集会室、遊戯室、図書室及び便所の設置、児童の遊びを指導する者の配置
- ・ 施設整備費:21年度予算 8億4600万円(国・都道府県・市町村・設置者 3分の1ずつ負担)
- ・ 事業費(民営のみ):12億9500万円(国・都道府県・市区町村が3分の1ずつ負担)

○ 児童館は、昭和40年代から50年代にかけて、高度経済成長がもたらした子どもの事故の多発やいわゆる「かぎっ子」の増加等により急激に増加したが、その後上昇カーブは緩やかになり、ここ数年はほぼ横ばいで推移。

○ 現在、児童館においては多様な活動が行われており、乳児から中高生までを広く対象とした事業を実施している。

- ・ 遊びを通しての子ども育成(対象:地域のすべての児童)・日常の自由遊び活動(屋内・屋外) 季節行事(節分、七夕まつり)、体力増強(スポーツ)、交流活動(高齢者、地域団体との交流)、創作活動・工作活動・鑑賞会(演劇・音楽・絵本の読み聞かせ)等
- ・ 子育て家庭支援(対象:幼児親子、配慮を要する児童生徒等) 幼児親子教室、子育て情報、放課後児童クラブ、不登校児童生徒対策等
- ・ 地域活動の促進(対象:母親クラブ、子育てサークル、青少年ボランティア等) 母親クラブ(子どもの見守り、安全点検)、子ども会等

(参考)

民間児童館・児童センター活動事業

(民間児童館が、下記の事業より2つ以上実施する場合の事業費補助・補助率1/3)

(1) 自然体験活動事業

ひきこもりや不登校等の児童に配慮し、サマーキャンプ等野外での活動を行うもの

(2) 子どもボランティア育成支援事業

子ども自身によるボランティアグループの育成を図り、その活動についての支援を行うもの

(3) 児童健全育成相談支援事業

中・高校生を含む年長児童等及び保護者等からの相談に応じ、学校関係者との連携を図り、個別又は集団指導を定期的に行うもの

(4) 年長児童等来館促進事業

児童館への中・高校生の来館を促進するため、中高生が自主的にイベント等の催しを開催するための活動支援を行うもの

※平成19年度からは、地域子育て支援拠点事業として、民営児童館内で一定時間つどいの場を設け、子育て支援活動従事者による地域の子育て支援のための取組を実施する事業が実施されている。(実施箇所:168カ所(平成20年度))

課題・視点

(児童の健全育成に関する公的役割)

- 国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を有するとされ(児童福祉法第2条)、基礎的自治体である市町村には、「すべての子どもを対象として放課後や週末等に、地域の方々の協力を得て、地域において児童が自主的に参加し、自由に遊べ、学習や様々な体験活動、地域住民との交流活動等を行うことができる安全・安心な居場所づくりの推進」が求められている(次世代法に基づく行動計画策定指針)。

(社会的支援の必要性の高まり)

- 核家族化の進行、地域のつながりの希薄化、子どもの多様な体験・活動の機会の減少、地域において子どもが安全に遊べる場所の減少、地域における子育て機能の低下、子育て家庭の孤立化これに伴う家庭における子育て力の低下、不登校など子どもの抱える問題の深刻化などを背景として、子どもの自主的な遊びを通じた人格発達支援など、児童の健全育成を社会的に支援する必要性が高まってきている。

(遊びを通じた人格発達支援を担う児童館の役割)

- 遊びは子どもの発達にとって身体的、社会的、教育的に大きな価値を持つとともに、遊びを通じて多様な人間に関わり社会性を獲得していくといった意義も有する。児童館は、児童に健全な遊びを与えて、その健康を増進し、又は情操を豊かにすることを目的とする児童福祉施設として位置づけられている。その主たる事業内容は、主に学齢期の子どもを対象として、
 - ・ 遊びを通しての子どもの育成、
 - ・ 児童厚生員が携わりながら行う日常の自由な遊び活動とされており、上記の趣旨に適った専門的な施設として、活用の促進、事業内容の充実が期待される。

(児童館の多様な活動)

- また、児童館は、子どもの自主的な遊びを通じた人格発達支援等を図るための事業とともに、近年、乳幼児とその保護者や中高生を対象とした事業、地域の子育て支援事業、障害児への対応や様々な困難を抱える子どもへの対応などにも取り組んできており、地域コミュニティの核としての機能を果たしていくことも期待される。

(新制度への位置づけ)

- 遊びを通じた子どもの育成を中核としたこれら児童館が担っていくべき機能や事業、そのために欠かせない担い手の資質の向上を支援していくことを、新制度においてどのように位置づけていくべきか。

【第1次報告における取りまとめ内容】

(1) 現行制度の課題

- ③ 乳児家庭全戸訪問事業・養育支援訪問事業や、地域子育て支援拠点事業は、子育ての負担感・孤立感を軽減し、虐待の防止にもつながる重要な意義を有しているが、こうした事業の取組の促進をどう図るか、検討の必要がある。
- ④ その他多様な子育て支援事業があるが、地域特性に応じた柔軟な取組を尊重しつつ、積極的な取組を促すために、どのように支援していくか、検討の必要がある。
- ⑤ 一時預かり事業や地域子育て支援拠点事業等、各種の子育て支援事業の量の拡充に向けた担い手の育成をどう図っていくか、また、質の向上に向けた担い手の研修やバックアップといった取組の強化が必要ではないか、その他、各種の子育て支援事業の質の向上をどう図っていくかといった点について、検討の必要がある。
- ⑥ 保育をはじめ各種子育て支援サービスの利用に際してのコーディネーター的役割の必要性も踏まえ、親の子育てを支援するコーディネーター的役割について検討の必要がある。

(2) 新たな制度体系における方向性

(情報提供・相談援助や「コーディネート機能」)

- 地域の中で子育てが孤立せず、子育ての楽しさを実感できるようにしていくためには、乳幼児を持つ親の成長の支援も含め、子育ての情報提供や相談援助機能がまず重要である。先進的な取組として、すべての子育て家庭が、希望する保育所へ登録し、相談援助機能等の多様な支援を受けることができる取組もなされている。

また、子育てや子育て支援するサービスについての理解を助け、実際の地域の子育て支援サービスにつなげていく機能、さらには、保育をはじめ具体的なサービスの利用調整機能などを包含した、子育て支援の「コーディネート機能」を実質あるものとして位置づけていく必要がある。

その際、市町村、保育所、地域子育て支援拠点など、地域の実情に応じた担い手、関係機関の連携といったことに留意しつつ、さらに検討していくべきである。

(地域子育て支援拠点事業等)

- 在宅子育て家庭を支援する地域子育て支援拠点事業は、身近で気軽に利用できるよう量的拡充を図っていく必要がある。また、子育て家庭のリスクにもきめ細やかに対応できるよう、全戸訪問事業をはじめとして地域の様々な子育て支援の資源と連携しながら、地域全体が子育てに関われるような支援となるよう、ネットワーク化をはじめとした機能の充実を図っていくことが必要である。

(その他地域特性に応じた多様な子育て支援の取組)

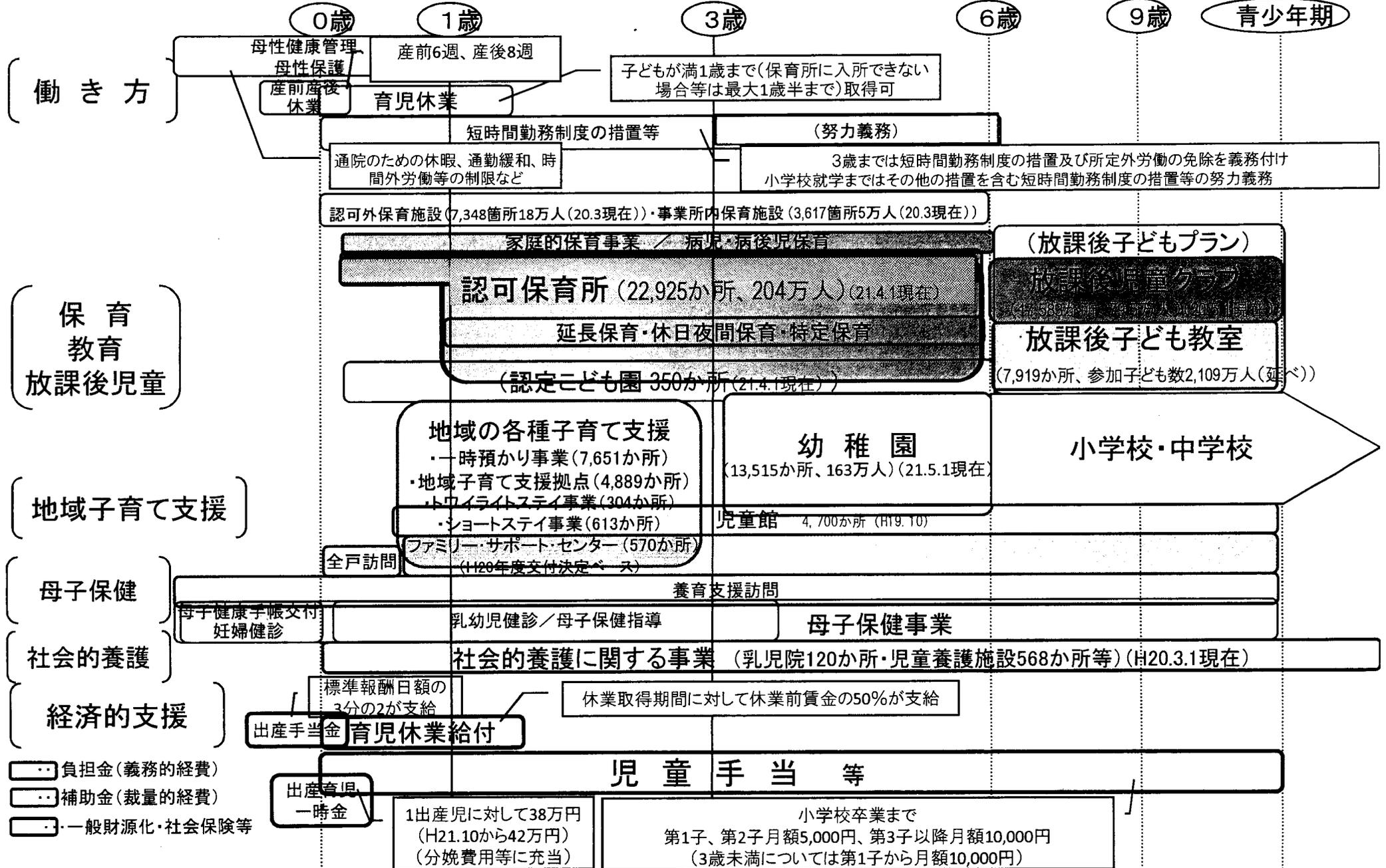
- その他多様な子育て支援事業に関しては、地域特性に応じた柔軟な取組を尊重しつつ、積極的な取組を促す支援、各種の子育て支援事業の量の拡充に向けた担い手の育成、親がやがて支援者側に回れるような循環を生む環境作り、質の向上に向けた担い手の研修やバックアップといった取組の強化など、さらに検討していくべきである。

(子育て支援事業の制度上の位置づけ・財源のあり方)

- 以上のようなすべての子育て家庭を対象とする子育て支援事業を充実していくため、必要となる制度上の位置づけ及び財源のあり方を、介護や障害といった他の社会保障制度の例(一部の事業について市町村の必須事業としての位置づけ、市町村が事業実施しやすい費用負担のあり方など)を参考にしつつ、それぞれの事業の子育て支援事業全体の中における意義や位置づけを整理しながら、さらに検討していくべきである。

次世代育成支援に関する制度の現状

参考資料



- 負担金(義務的経費)
- 補助金(裁量的経費)
- 一般財源化・社会保険等

※ 周産期医療・小児医療・障害児サービスについては、医療制度・障害者自立支援制度全体の中で提供

各種の子育て支援事業の制度的な位置付け

- ◎ 市町村による各種の子育て支援事業の実施については、保育のような実施義務はなく、体制整備や意識の醸成に努めるべき措置の努力義務にとどまっている。
- ◎ また、市町村に対し、各種の子育て支援事業に関する情報提供、相談、助言等を行う義務がなかった。

◎ 児童福祉法(昭和22年法律第164号)

(市町村の責務)

第21条の8 市町村は、次条に規定する子育て支援事業に係る福祉サービスその他地域の実情に応じたきめ細かな福祉サービスが積極的に提供され、保護者が、その児童及び保護者の心身の状況、これらの者の置かれている環境その他の状況に応じて、当該児童を養育するために最も適切な支援が総合的に受けられるように、福祉サービスを提供する者又はこれに参画する者の活動の連携及び調整を図るようにすることその他の地域の実情に応じた体制の整備に努めなければならない。

第21条の9 市町村は、児童の健全な育成に資するため、その区域内において、放課後児童健全育成事業、子育て短期支援事業、乳児家庭全戸訪問事業、養育支援訪問事業、地域子育て支援拠点事業及び一時預かり事業並びに次に掲げる事業であつて主務省令で定めるもの(以下「子育て支援事業」という。)が着実に実施されるよう、必要な措置の実施に努めなければならない。

- 一 児童及びその保護者又はその他の者の居宅において保護者の児童の養育を支援する事業
- 二 保育所その他の施設において保護者の児童の養育を支援する事業
- 三 地域の児童の養育に関する各般の問題につき、保護者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行う事業

(市町村の情報提供等)

第21条の11 市町村は、子育て支援事業に関し必要な情報の提供を行うとともに、保護者から求めがあつたときは、当該保護者の希望、その児童の養育の状況、当該児童に必要な支援の内容その他の事情を勘案し、当該保護者が最も適切な子育て支援事業の利用ができるよう、相談に応じ、必要な助言を行うものとする。

- ② 市町村は、前項の助言を受けた保護者から求めがあつた場合には、必要に応じて、子育て支援事業の利用についてあつせん又は調整を行うとともに、子育て支援事業を行う者に対し、当該保護者の利用の要請を行うものとする。
- ③ 市町村は、第一項の情報の提供、相談及び助言並びに前項のあつせん、調整及び要請の事務を当該市町村以外の者に委託することができる。
- ④ 子育て支援事業を行う者は、前二項の規定により行われるあつせん、調整及び要請に対し、できる限り協力しなければならない。

各種子育て支援事業の取組の現状

	《事業名》	《事業内容》	《実績》	《地域における箇所数》	
訪問支援	乳児家庭全戸訪問事業	生後4か月までの乳児のいるすべての家庭を訪問し、子育て支援に関する情報提供や養育環境等の把握を行うもの。	1,247市区町村 (平成20年度交付決定ベース)	実施市区町村の割合 72.2%	
	養育支援訪問事業	養育支援が必要な家庭に対して、訪問による育児・家事の援助や技術指導等を行うもの。	799市区町村 (平成20年度交付決定ベース)	実施市区町村の割合 45.3%	
親や子の集う場	地域子育て支援拠点事業	地域において子育て親子の交流の促進、子育て等に関する相談・援助等を行うもの。	4,889か所 (平成20年度交付決定ベース)	1小学校区当たり 0.22か所	
	児童館事業	児童に対する遊びを通じた集団的・個別的指導、放課後児童の育成・指導、母親クラブ等の地域組織活動の育成、年長児童の育成・指導、子育て家庭への相談等。	4,700か所 (公営3,051か所、 民営1,649か所) (平成19年10月現在)	1小学校区当たり 0.21か所	
預かり	一時預かり(一時保育)事業	保護者の疾病、育児等に伴う心理的・肉体的負担の解消等による緊急・一時的な保育サービスを提供するもの。	7,651か所 (平成20年度交付決定ベース)	1小学校区当たり 0.34か所	
	支子育て事業短期	短期入所生活援助(ショートステイ)事業	保護者が、疾病・疲労など身体上・精神上・環境上の理由により児童の養育が困難となった場合等に、児童養護施設など保護を適切に行うことができる施設において養育・保護を行う(原則として7日以内)。	613か所 (平成20年度交付決定ベース)	1市区町村当たり 0.34か所
		夜間養護等(トワイライトステイ)事業	保護者が、仕事その他の理由により、平日の夜間又は休日に不在となり児童の養育が困難となった場合等の緊急の場合に、児童養護施設など保護を適切に行うことができる施設において児童を預かるもの。宿泊可。	304か所 (平成20年度交付決定ベース)	1市区町村当たり 0.17か所
相互援助	ファミリー・サポート・センター事業	児童の預かり等の援助を受けることを希望する者(利用会員)と、援助を行うことを希望する者(提供会員)との相互援助活動に関する連絡・調整を実施するもの。	570か所 (平成20年度交付決定ベース)	1市区町村当たり 0.31か所	

注:市区町村の総数は1,811(平成20年4月1日現在(※訪問支援の2事業については、交付決定時点の各都道府県ごとの市区町村数による))。
注:小学校区としての国公立小学校数は22,270(文部科学省「平成20年度学校基本調査(確定値)」)。

各種の子育て支援事業に対する財政措置

○ 市町村の各種子育て支援事業に対する財政措置は、主として「次世代育成支援対策交付金」(ソフト交付金)と、「児童育成事業費」により行われている。

	次世代育成支援対策交付金(ソフト交付金)	児童育成事業費
(1)制度概要	<p>○ 市町村が地域行動計画に基づき策定した毎年度の事業計画に対し、<u>一定の算定基準に基づいた額を国が補助</u>するもの。</p> <p>○ 具体的には、<u>事業量と児童人口等により、各年度の国庫予算額を配分</u>。</p> <p>※ <u>事業毎に一定額が補助される仕組みではない</u>。</p>	<p>○ 市町村等が行う一定の事業に対し、児童手当制度における事業主拠出金を財源として、<u>事業毎に定められた一定額を国が補助</u>するもの。</p> <p>※ 児童手当の支給に支障がない範囲内において実施。</p>
(2)対象事業	<ul style="list-style-type: none"> ・ 乳児家庭全戸訪問事業 ・ 養育支援訪問事業 ・ ファミリー・サポート・センター事業 ・ 子育て短期支援事業(ショートステイ・ワイルドステイ) ・ 延長保育促進事業 ・ 子どもを守る地域ネットワーク機能強化事業 ・ 次世代育成支援人材養成事業 ・ へき地保育所事業 ・ 家庭支援推進保育事業 ・ その他事業(※地域の創意工夫を活かした事業) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ) ・ 病児・病後児保育事業 ・ 家庭的保育事業 ・ 認可化移行促進事業 ・ 休日・夜間保育事業 ・ 特定保育事業 ・ 一時保育(一時預かり)事業 ・ 地域子育て支援拠点事業 ・ 民間児童館活動事業 <p style="text-align: right;">等</p>
(3) 財源	国1/2、市町村1/2	事業主1/3、都道府県1/3、市町村1/3

(参考) 他の社会保障制度における市町村事業の仕組み

介護保険制度	障害者自立支援法	次世代育成支援
<p>〔地域支援事業〕 (事業内容) 市町村において実施する以下の事業</p> <p>1. 必須事業 ①介護予防事業 ②包括的支援事業(介護予防ケアマネジメント事業、総合相談支援業務、権利擁護業務、包括的・継続的ケアマネジメント業務)</p> <p>2. 任意事業 ①介護給付費等費用適正化事業 ②家族介護支援事業 ③その他の事業(※各自治体の創意工夫による事業実施が可能)</p> <p>(財政支援・財源構成) 地域支援事業の実施に必要な費用について、<u>上限額(※)の範囲内において、以下の財源構成により、関係者が負担。</u> ※当該市町村の介護給付費の3%以内</p> <div style="text-align: center;"> <p>■ 介護予防事業 ■ 包括的支援事業・任意事業</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>【財源構成】</p> <p>市町村 12.5%</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>【財源構成】</p> <p>市町村 20.3% 都道府県 5%</p> </div> </div> <p>※「1号」…65歳以上の保険料 ※「2号」…40～64歳の保険料</p> </div>	<p>〔地域生活支援事業〕 (事業内容) 市町村において実施する以下の事業</p> <p>1. 必須事業 ①相談支援事業 ②コミュニケーション支援事業 ③日常生活用具給付等事業 ④移動支援事業 ⑤地域活動支援センター機能強化事業</p> <p>2. 任意事業 福祉ホーム事業などのメニュー事業のほか、<u>各自治体の創意工夫による事業実施が可能。</u></p> <p>(財政支援・財源構成) 地域生活支援事業の実施に必要な費用について、<u>一定の算定基準に基づいた額を国が補助。</u> 具体的には、<u>事業実績と人口による基準により、各年度の国庫予算額を配分</u> (国:1/2、都道府県:1/4、市町村:1/4)</p> <p>※なお、市町村による事業のほか、<u>都道府県による事業(専門性の高い相談支援事業や研修事業等)あり。</u></p>	<p>〔次世代育成支援対策交付金〕 (事業内容) 市町村において実施する以下の事業 (※必須事業はなく、すべて任意。)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 乳児家庭全戸訪問事業 ・ 養育支援訪問事業 ・ ファミリー・サポート・センター事業 ・ 子育て短期支援事業(ショートステイ・トワイライトステイ) ・ 延長保育促進事業 等 ・ <u>その他事業(※各自治体の創意工夫による事業実施が可能。)</u> <p>(財政支援・財源構成) 市町村が地域行動計画に基づき策定した毎年度の事業計画に対し、<u>一定の算定基準に基づいた額を国が補助</u>するもの。 具体的には、<u>事業量と児童人口等により、各年度の国庫予算額を配分。</u> ※ 事業毎に一定額が補助される仕組みではない。</p> <p>(国:1/2、市町村:1/2)</p>

各自治体における多様な取組み(事例) ①

○ 各自治体においては、次世代育成支援対策交付金(ソフト交付金)や児童育成事業費によるメニュー事業のほか、多種多様な取組がなされている。

事業名	実施自治体	事業概要
地域在宅子育て支援制度「みなとっ子」	港区	妊娠時からの「かかりつけ保育園」制度。一時保育体験、各種育児体験への参加、看護師、栄養士、保育士による育児相談、保育園の行事への参加、「保育園であそぼう」への参加、毎月のお便り送付などがある。
マイ保育園登録事業	石川県内市町村	妊娠中から出産後の育児不安を解消するために、身近な保育所で育児教室や育児相談を受けることができる制度。保育所は登録制になっており、「マイ保育園利用券」を使って平日午前半日保育を無料で3回受けることができる。
マイ保育園みんなで子育て応援事業	石川県	子育てコーディネーターを配置し、「子育て支援プラン」を作成する。これは、介護保険のケアプランの育児版のようなもので、継続的・計画的な保育サービスの利用を促し、育児不安を解消し、子どもの発達を支援するもの。
派遣型一時保育事業	港区	保護者の傷病、入院等により、一時的に保育が必要となる子どもの自宅に保育者を派遣して保育を行う。一時保育の他、病後児保育、新生児保育もあり。
派遣型保育サービス	七尾市	市に保育ママとして登録されている子育て経験者が、子どもを預かる派遣型保育サービス。(1)産後の母親の身の回りの世話や新生児の世話(産後・安心ヘルパー派遣サービス)、(2)病気の回復期にある子どもの一時預かり(病後児童在宅保育サービス)、(3)保護者が病気の時や冠婚葬祭の時などの子どもの一時預かり(訪問型一時保育サービス)が含まれる。保育の実施場所は、保育ママの自宅もしくは子どもの自宅。

事業名	実施自治体	事業概要
協定家庭による子どもショートステイ事業	新潟県	(1)病気や出産のため入院、(2)家族の病気の介護、(3)冠婚葬祭、(4)事故や災害、(5)そのほか、家庭で養育できない事情ができた場合、0歳から小学校6年生までの子どもをショートステイ協力家庭で預かる(1日3000円、減免あり)。
すみずみ子育てサポート事業	福井県	NPO法人やシルバー人材センターなどが行う、一時預かりや家事支援等の利用料を助成。(標準利用料1時間350円)
子育て応援券	杉並区	就学前の子どものいる家庭に、一時保育や親子コンサートなど、地域の子育て支援サービスに利用できる券を配付。
子育てファミリー世帯居住支援	鹿沼市、賀茂区、大原市他	転居一時金、家賃の差額及び引越し費用を助成(条件あり)。
子育て世帯に適した住宅・住環境ガイドライン	愛知県	子育て世帯に適した住まいの基本的な考え方を県民・事業者にガイドラインとして提示。
子育て支援マンション認定制度	豊田県	区内に供給される、ソフト・ハードの両面で子育てに配慮されたマンションを認定・支援することにより、子育てしやすい居住環境を整備。
高齢者世帯と子育て世帯の住替えモデル事業	横濱市	高齢者住み替え相談、子育て世帯への転賃支援、高齢者向け優良賃貸住宅の供給を一体的に実施。
道営であえーる	北海道	道営住宅について、子育て支援仕様の住空間、子育て支援サービスを一体的に整備。子どもの年齢に基づく期間付き入居を導入。

各自治体における多様な取組み(事例) ②

参考資料

事業名	実施自治体	事業概要
妊婦健康診査費用助成制度		妊婦健康診査健診費用を自治体で負担。
出産費用助成		分娩や入院にかかる出産費用のうち、出産育児一時金を差し引いた金額の助成等。
乳幼児医療費助成		乳幼児にかかる医療費の助成。
歯科検診		乳幼児健診とあわせて、歯科検診の実施。
聴覚健診	羽島市 豊橋川町 他	新生児聴覚検査費の助成。
プレーパーク事業	世田谷区	住民との協働により、プレーリーダーや地域ボランティアのもと、子どもたちの好奇心を大切に、自由にやりたいことができる遊び場づくりを実施。
おもちゃ図書館		障害のある子どもたちにおもちゃを用意し、気に入ったおもちゃを選んで遊ぶ機会を提供し、家でも遊べるよう貸し出しを行う。家族にも仲間作りや情報交換の場となっている。
子育て相談室	浦安市	育児相談の総合窓口を開設し、独自に養成した「子育てケアマネージャー」が子育ての悩み全般に対し、適切な支援サービスを案内。

事業名	実施自治体	事業概要
「子ども条例」制定に向けた子どもの参画	豊田市	子どもの権利を保障し、社会全体で子どもの育ちを支え合う地域社会を実現することを目的に制定。検討過程で、公募子ども委員、地域子ども会議(26 中学校区)、3回のパブリックコメントなどを実施。
子ども部会の討議による知事への提案	北海道	子どもの未来づくり審議会(子どもの未来づくりのための少子化対策推進条例に基づく設置)の子ども部会で特定のテーマをもとに検討し、知事に提案。
子どもを虐待から守る条例	三重県 他	条例に基づき、子育て支援指針、早期発見対応指針、保護支援指針を策定し、未然防止・早期発見・回復・再構築の支援を図る。
みえ次世代育成応援ネットワーク	三重県	三重県の企業と地域の団体が連携して、子育てに優しい地域社会づくりに取り組む地域密着型子育て応援ネットワーク。マッチング機能、企画の支援などを実施。
子育てネットの運営・マップづくり	三重県 他	様々な子育て情報や子育て相談を行うサイトの運営や、乳幼児のいる子育て家庭を対象にした市内まちあるきマップの作成を企業やNPOと協働して実施。
子育て総合支援センター事業 子育て家庭優待事業	徳島県	市町村・NPO・子育てサークル等の子育て関係組織の取組を総合的にコーディネートすることや、人材育成、子育て支援情報の集積・発信など、子育て支援活動を支援、子育て家庭にカードを配布し、県内の協賛店舗・施設で商品の割引や優待サービスなど様々な特典が受けられる。
チャイルドライン		18歳までの子どもがかけられる電話として、子どもの声に耳を傾ける場の醸成など、子どもの健全な成長のための社会基盤づくりの取組。
父親の子育て参加促進事業	埼玉県 他	働き方の見直しとともに、地域や職場において父親の意識醸成や父親同士の仲間づくりを進め、子育て参加の意識を高める。
出会いの場づくり・結婚応援事業		イベント等の開催による結婚を望む男女の出会いの機会提供や結婚相談の実施によるお相手紹介。