

今日の児童福祉における児童館機能の再検討 —「子育て支援」の視点から—

Review of “JIDOUKAN” Function in Child Well-Being

傳 馬 淳一郎

1. はじめに

1) 問題意識と背景

地域の都市化や核家族化及び少子化の進行に伴い、家庭や社会における子育て状況は著しく変化している。子ども会活動等、地域における子ども同士のタテのつながりは減り、小さい子どもとの接触体験が乏しいまま親になる若い親たちが増えている。子育てに関する知識や技術が不十分なまま子育てをしなければならない場合が多く、親一特に母親は様々な不安を抱えながら、子育てをしていくことになる。このような中で国は、少子化対策として、「子育て支援」を様々な形で押し進めている。これらの「子育て支援」の概念を整理する中で、「子育て支援」とは、実際に子どもを育てる親への視点に偏りがちであるが、「子育て」への支援が重要なファクターの一つであることが浮かび上がった（傳馬2006）。

子どもの育ちに関わる児童福祉施設として身近なものの一つに児童館が挙げられる。児童の「館（やかた）」である児童館は、「対象となる児童は、すべての児童」として就学前から就学後の幅広い子どもを対象としている。そうであるならば、幅広い年齢の子どもを育ちを支援する児童館は、「子育て支援」としての機能を有することが考えられる。しかしながら、「児童館」という施設自体曖昧な存在であり、「放課後児童健全育成事業」いわゆる「学童保育」を行う場所として捉えられ、

利用する子ども、また職員自身にもそうした認識が見られる場合もある⁽¹⁾。

2) 研究の目的

本研究の目的は、児童館と学童保育の歴史的な生い立ち及び二つの関係性を概観しながら、現在の児童館がどのような「子育て支援」機能を有する可能性があるのかを明らかとすることである。先行研究をもとに児童館と学童保育を整理し、「子育て支援」の視点から考察を試みる。

3) 児童館の制度的位置づけ

児童館は、児童福祉法第40条に基づく児童厚生施設であって、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施設である。児童館の設備の基準、必ず置くべき児童厚生員、遊びの指導の遵守内容、保護者との連絡などは、児童福祉施設最低基準（昭23・12・29厚令63号）37条から40条に簡略な定めがある。しかし、設備・運営に関する重要な部分の大半は、厚生事務次官通知「児童館の設備運営について」（平2・8・7発児123号）に定めがある。これによると児童館は、以下の3つに分類される。

(1) 「小型児童館」

小地域の児童を対象としており、児童厚生員数は、2名以上となっている。設置運営主体は、

市町村及び民法公益法人と社会福祉法人である。

(2) 「児童センター」

「小型児童館」の機能に児童の体力増進のため役割を併せもっており、職員に体力増進指導者が加わる。中・高生のための大型児童センターを含む。設置運営主体は、市町村及び民法公益法人と社会福祉法人である。

(3) 「大型児童館」

都道府県内または広域の児童を対象としており、さらに規模別・機能別にA型、B型、C型と分かれる。

児童館の種類 (表)⁽²⁾

区分	児童センター			大型児童館		
	小型児童館	児童センター	大型児童センター	A型	B型	C型 (こどもの城)
職員	児童厚生員 2名以上	児童厚生員 2名以上 体力増進指導者	児童厚生員 2名以上 体力増進指導者 年長児童指導者	児童厚生員 2名以上		
面積	217.6 m ² 以上	336.6 m ² 以上	500 m ² 以上	2,000 m ² 以上	1,500 m ² 以上	
設備	集会室、遊戯室、図書室、事務執行に必要な設備。必要に応じ、相談室、創作活動室及び静養室等	左に加え 年長児童用の設備 (例えばスタジオ、トレーニング室、小ホール等)	左に加え 研修室、展示室、多目的ホール、ギャラリー等	左に加え 宿泊室、食堂、浴室、キャンプ設備	劇場、ギャラリー、屋内プール、コンピュータレイルーム、歴史・科学資料展示室、宿泊研修室、児童遊園等	

全国の児童館数は4,673館 (2003年厚生労働省調べ) あり、そのうち小型児童館が2,870館、児童センターが1,643館、これらを合わせると全児童館の96.6%を占めていることになる。つまり、一般的に地域に存在し馴染みのある児童館と呼ばれているものが、「小型児童館」「児童センター」ということになる。地域密着型で広く地域全体をカバーする「小型児童館」および「児童センター」の機能は、「小地域の児童を対象」として「児童の健全育成に関する総合的な機能を有する」と厚生事務次官通知 (平2・8・7発見123号) に明記されている。また、その運用にあたっての留意点として厚生省児童家庭局長通知 (平2・8・7発見第967号) では、次の機能を挙げている。

ア) 中学生、高校生等の年長児童の自主的な活

動に対する支援

- イ) 母親クラブ、子ども会等の地域育成活動の育成助長および指導者の育成
- ウ) 子育て不安や悩みを抱える母親からの相談に応じるなどの子育て家庭支援
- エ) その他、地域の児童の健全育成に必要な活動

主な対象となる児童は概ね3歳以上の幼児、小学校1～3年生の少年及び昼間保護者のいない家庭等で児童健全育成上指導を必要とする学童としているが、基本的に「対象となる児童は、すべての児童」であることが謳われている。いわゆる学童保育が法定化され放課後健全育成事業が、小学校の空き教室等で実施されているが、法定化以前から児童館で学童保育を実施しているところも見られる。少子化に伴い「子育て支援」の必要性が強調される中、先に挙げた、イ) ウ) のような児童館としての機能が期待され、午前中の利用の少ない時間に乳幼児への子育て支援活動も行われてきている。

2. 戦後児童福祉と児童館

1) 児童福祉法制定と保育所

児童館の成立は戦後の保育制度が確立していく流れの延長線上にあるといえ、その歴史に大きな影響を受けている。わが国における戦後の保育制度は1947 (昭和22) 年に公布された児童福祉法によって規定されているが、その背後には敗戦後の混乱という要因があった。敗戦後の街には戦災で家を失った者、そして多くの子どもたちが仕事も家もないまま浮浪者となってあふれた。戦時中に疎開していた学童の多くが戦災孤児となり、その一部は浮浪児となっていった。敗戦翌年の1946 (昭和21) 年4月に厚生省社会局長通知「浮浪児その他の児童保護等の応急措置実施に関する件」が最初の浮浪児対策として出され、その中で、児童保護相談所の設置と児童保護施設の拡張、増設が図られた。このように戦後の児童福祉は、戦災

孤児や浮浪児などに対する保護対策として始まったものである。こうしたなかで、東京都は東京都保育園使用条例により都立保育園20ヶ所を開園した（穴戸1980：195）。

また一時的な浮浪児対策のみならず、恒久的な児童保護対策が次第に求められると、その根拠となる法律が必要になった。1946（昭和21）年10月頃、厚生省社会局内で「児童保護法案要綱」が作られ、12月には戦後最初の中央社会事業委員会（厚生大臣諮問機関）が開催される。この要綱案の中心は、浮浪児・非行児童保護に重点が置かれ、伝統的な児童保護対策が中心となっていた。中央社会事業委員会では、広く一般児童を対象とし、積極的な児童保護対策をすべきだと批判され、新たな法案作成に取り組む。このような流れを経て、児童保護法から児童福祉法へと変更された法案は、新憲法体制化の第一回国会に提出され、全会一致で可決された。こうして公布された児童福祉法によって、保育所に初めて法的根拠が与えられることになったのである。

従来、保育所とは社会的弱者を救済するという社会事業の枠組みの中で、低所得者層の保護者のための施設として取り扱われていたが、戦後の児童福祉法による保育所は、家庭の所得状況にかかわらず、「保護者もしくはこれに代わる人がその監護すべき乳幼児を日中保育できない場合、これを入所保育の対象」（小平2003：32）としていた。すなわち保育所は、すべての児童を経済状況によって差別することなく育成する施設として位置づけられたのであるが、入所には「日中保育できない場合」という制限があったといえる。

1951（昭和26）年、児童福祉法改正（第五次）が行われた。この改正によって同法39条には「日々保護者の委託を受けて保育に欠けるその乳児又は幼児を保育する」と「保育に欠ける」という文言が挿入されることになり先に挙げた入所制限に「保育に欠ける」児童であるという明確な法的解釈が付せられる。この改正の理由について当時の厚生省児童局は次のように説明している。

「幼稚園の混同をさけ、保育所の目的を明確

にする必要があったことと、入所希望者の増加に対して保育所の増設が追いつかず、対象児を選別せざるを得ない実状にあったこと。また、昭和二五年度から創設された地方財政平行公布金制度により、措置児童に対する支弁の適正を、全国的に一定水準以上のものでなければならぬという観点から『保育に欠ける』枠づけする必要があったのである」（東京都公立保育園研究会1980：8-9）。

つまり、追いつかない保育需要に一定の制限を加えるために「保育に欠ける」という条件によって、対象を選別していったといえる。この「保育に欠ける」状況とは、1961（昭和36）年の厚生省の通達によると、(1)母親の居宅外労働、(2)居宅内労働、(3)母親のいない家庭、(4)母親の出産、心身障害、(5)母親による疾病の看護等、(6)家庭の災害などによって保護者又はこれに代わる人が保育できない場合、(7)特例による場合（市町村長が認めた事例につき都道府県知事が認めた場合）は、市町村長の権限による責任と判断によって行うべきもの、以上7項目に限定されることになった。いざれにしても、この改正によって一般の乳幼児に開放されていた保育所は「保育に欠ける」児童のみに限定され、この入所基準は、以後貫き通されている。

2) 児童憲章

児童憲章の制定は、児童保護のみならず、すべての児童の健全育成を願う新しい児童観の確立を目指したものである。「すべての子どもたちを健全育成する責任は、社会的共同責任であるという発想を徹底させる必要があったので、児童のための憲章を新たに制定し、児童福祉の思想を積極的に高める方策が採られるべきとの意見により、児童憲章制定へと至る」（小平2003：35）。1949（昭和24）年、中央児童福祉審議会が正式議題となり、児童憲章制定準備委員会が設置される。委員会では基本方針と見解を定め、翌1950（昭和25）年、全国児童福祉大会に提案された。大会では、「こ

の憲章は社会のすべての成員が児童のしあわせを図るための国民的約束であって、(略)制定後はすべての国民を道義的に拘束するものである」「その制定にはすべての国民が参加できるような機会が与えられることに留意し、児童福祉思想の普及徹底」(松島1978:57)等の見解をまとめ、一年後の1951(昭和26)年5月5日の「子どもの日」に児童憲章は制定されたのである。

この憲章のもつ意味は、「児童福祉の理念である『児童が心身ともに健やかに生まれ、かつ育成されるように努めなければならない』『ひとしく生活を保障され、愛護されなければならない』という福祉理念が児童憲章によって、さらに幅広く国民の中に生かされれば、憲章制定のもつ意味は大きい」とする意見がある一方で「すべて国民に道義的責任が加わっても、法を超えるものではない」という意見もありその効果は期待できないとの声もあった(松島1978:57-58)。いずれにせよ、児童憲章は基本的人権の視点から主体的に子どもの権利を確認し、児童の発育・発達を保障するという点で重要であり、すべての児童の健全育成を推進させる意味をもっているといえる。

3) 保育所づくり運動と学童保育の誕生

昭和20年代後半頃から、働く女性の増加に伴い、保育問題は生活上欠くべからざる共通の重要課題となり、保育所づくりが組織化³⁾してくる。働きながら子どもを育てる女性たちの助け合いによる共同保育が各地で展開された。働く女性にとって、乳幼児の保育施設は住居の近く、もしくは職場内にあるのが望ましいため、居住地域ごとに女性団体などによって活動は展開され、地域に共同保育を組織化し、職場と地域を含めた働く母親同士の相互扶助組織へと発展していった。多くの保育所では、無認可保育所の域を脱することができず経営的にもきわめて不安定であったが、職場と育児の板ばさみになっていた多くの働く女性たちを救ったと同時に、保育士による集団保育は家庭の育児では得られない成果をもたらした。個人や特定グループの保育所づくりから出発したこれら

の運動は、組織的、計画的な保育所づくり運動に発展し、やがて自治体に公立保育所を造らせる運動へと展開していくのである。さらには、保育所設置だけではなく、保育内容や保育条件の改善要求(保育時間の延長、乳児保育・学童保育等)を含めた運動へと拡大していった(小平2003:38)。

昭和30年代後半から始まる高度経済成長によって、地域社会や住民の生活は大きく変化していく。産業構造の変化によって、都市部への人口の集中が進み、家族規模の縮小等の生活の変化と共に、女性労働の増加が顕著に進行していった。そのため、「家庭での育児は困難となり保育所へ依存する家庭が急増することとなり、保育所は、すべての働く人びとの共通の要求」(小平2003:38)となっていく。職場や地域では、「ポストの数ほど保育所を」をスローガンに運動が拡大していった。小平(2003:39)は、この時期の保育所を「貧困層に対する救済的施設ではなく、一般勤労市民のための都市的市民施設へと転換した」と指摘する。その結果、保育問題を含めた生活条件の悪化への不満が大都市地域を中心として増大し、革新自治体の誕生に至る⁴⁾。国の制度がない中で、自治体の単独事業として実施されてきた保育政策は、その後の日本全体に大きな影響を与えることになる。

これまで述べてきたように、わが国の保育政策は高度経済成長を契機に、保育所づくり運動や革新自治体による単独事業の展開により量的に拡大し、女性の労働権を守る権利としての保育所への位置づけの転換(矢沢1978:166-170)がなされた。働く女性の増加、核家族化の進行、地域共同体の崩壊等により必要に迫られて父母が起こした保育所づくり運動は、保育所での集団による子どもの発達に着目し、「子どもの発達権の保障」と「母親の労働権の保障」が併さって発展してきた。さらに、働く権利を守ってきた母親たちが、子どもの就学と同時にその放課後の生活にも目を向け始めるのである。つまり、「保育所づくり運動の延長線上に学童保育づくりが始まる」(小平2003:42)のである。

西郷(1998:24-31)によると、学童保育とは、19世紀の終わりごろから親が働く学齡期児童の放

課後をケアするための事業として始まったとされる。その多くはセツルメントハウスなどの地域福祉施設や社会事業家等が運営していた。戦後についても、児童福祉法制定時の保育所は「保育に欠ける」児童に限定せずに、一般の乳幼児に開放されていたため、東京では保育所の卒園児を措置児として預かる例もあったが、次第に幼児だけでも入れない状況になり学童は追い出される結果となる。児童福祉法の保育所を規定している39条第2項で「必要なときは保育に欠けるその他の児童を保育してもよい」と記されている。この点について1949（昭和24）11月8日付の厚生省児童局長通知⁶⁾では「その他の児童」について、放課後過ごすべき時間が長い小学校低学年で且つ家庭において児童を監督、指導するものがないか、学校の指導の手が及ばない場合に、保育所における小学校低学年の学童保育が可能であることを示しており、実際にこれを適用して学童保育を開始した事例もある⁶⁾。

しかし多くの場合、保育所づくり運動と同様に学童保育についてもその出発点は父母たちを中心とした共同保育によるものであった。保育所の卒園児たちの父母らが、小学校の校庭にプレハブを建てるなどして学童保育所を誕生させていったのである⁷⁾。

4) 児童館の誕生

児童館とは、児童福祉法第40条に規定されている児童厚生施設である。1954（昭和29）年に厚生省児童局が出した『市町村と児童福祉活動』という冊子の中に、児童館に関する記述がある。

「児童は心身の発達に応じて適当な遊び場と遊びとを必要とするが、現実の家庭生活ではそれが十分に満たされないので、そこに児童厚生施設や子供の遊び場の重要性が認められるに至ったのである」

「児童遊園というのは野外の遊び場の例示で児童館というのは屋内の遊び場の例示である」

「他の児童福祉施設はなんらかの意味で保護

を必要とする特定の児童を入所させることを目的としているが、児童厚生施設は広く一般の児童の生活を向上させ、その社会性を発達させることを目的とする施設であって、児童福祉行政のなかでの積極的な面をになうものである」

「児童厚生施設の目的が単に児童に遊びを与えるのみにとどまらず、それによって児童の健康を増進し、又は情操をゆたかにすることであることを、はっきりと法に規定してあることで、(略)単に遊び場所を提供するだけでなく、よき指導が行われなければならないことも、この規定に含まれているところである」

以上の記述から、児童厚生施設とは「保育に欠ける」というような制限を設けず、広く一般の児童を対象として健全育成と福祉の向上をはかるものであると理解される。その点において、児童厚生施設には、「児童福祉の最も積極的な意味づけ」（鷲谷1979：9）が存在していると捉えることができる。しかし、施設の対象が「広く一般の児童」であったために、国庫補助等の国による援助は昭和30年代後半まで何もされなかった（小平2003：44）。

一方、昭和30年代には高度経済成長遂行のため、労働力不足を補う主婦の労働力開発が進められる。その結果として、学校から帰宅しても保護者が留守のいわゆる「カギっ子」の増大とその非行化防止対策が大きなテーマとして登場する。「共働き世帯が増え、カギっ子も増えたために悪いことをする子どもが増えた」（小平2003：44 - 45）という風潮を背景として、養育の基本は家庭にあるとしながらも、両親の力だけでは問題が解決できないのなら、社会的にも考えざるを得ないという対応から児童館の活用が図られることとなった。つまり、共働きで家に両親が不在の「カギっ子」を非行防止の観点から児童館において指導するというものであるといえる。1963（昭和38）年、厚生省が都道府県知事宛に「国庫補助による児童館の設置運営について」という通知を出し、児童館への国庫補助が開始された。補助の対象は、「設置、経営主体が市町村又は市町村社会福祉協議会によ

る」ものであって、「指導の対象となる児童の年齢については幼児は主として午前中とし、学童については主として下校時から夕方までとすること」という内容であった（鷲谷1979：17）。また、対象となる児童については「家庭環境、地域環境、交友関係等に問題があり指導を必要とするもの」で3歳以上の幼児と小学校1～3年の児童が対象となり、その他の児童も受け入れてもよいことになっていた⁶⁸。

このように、広く一般の児童を対象とした「健全育成」としての児童館であったが、非行防止という観点から「健全育成」の意味合いも変化し、児童館の対象は「問題があり指導を必要とする」児童へと変化している。

5) 学童保育の発展と児童館

厚生省による児童館への国庫補助事業開始の3年後、1966（昭和41）に文部省は留守家庭児童会育成事業を開始した。この事業は、下校後家庭に保護者がいない小学生を対象に、留守家庭児童会を開き、これらの児童の生活指導を行い、「少年教育の振興に資する」ことを目的とし、実施の市町村に対して経費の3分の1を補助するものであった（野中1984：15-16）。この施策について文部省は、学童保育ではなく、あくまで「社会教育活動としての児童会（子ども会）」であると位置づけたが、東京都を除く多くの自治体では単独事業として行われていた「学童保育」を留守家庭児童会に移行し、さらに何も実施していない多くの自治体でもこの事業を始めることとなる。しかし5年後（1971）、文部省は留守家庭児童も「すべての子どもと一緒に」対応すべきとの理由から、「留守家庭児童会育成事業」を打ち切り、「校庭開放事業」に統合する。そのため、留守家庭児童会を実施していたほとんどの市町村は、単独事業として継続していくこととなる。

一方、東京都では、学童保育の独自路線を行っていた。都で実施している学童保育事業を「留守家庭児童会育成事業」に該当させないとの態度を明確にしたうえで、「学童保育事業運営要綱」を

制定し、事業名も「学童クラブ事業」として実施場所を児童館とする方針を打ち出した。かくして、東京都における児童館は革新都政の中で飛躍的な発展をみせることとなる。児童館数の増加、学童保育との連携等、東京都の事例は全国の自治体の手本とされるようになっていた。この流れに応じて、国に対する学童保育の制度化が求められる。全国学童保育連絡協議会は、国に制度化を求め1973年に最初の国会請願を行っている。しかしこの請願に予算は付かず、3年後の1976年によく厚生省は、学童保育制度化の第一歩である「児童健全育成事業費」の予算化をする。けれども内容的には、人口5万人以下の市町村には適応されず、人件費、施設費を含まない奨励的なものに過ぎなかった。それでも、これを契機に学童保育づくり運動が全国に展開され新設されるなど、一定の成果があったといえる。かくして、1976年に出された、厚生省事務次官通知「都市児童健全育成事業の実施について」により、学童保育は「児童育成クラブの設置・育成事業」というメニューの一つに位置づけられ、児童育成クラブの受け皿となる児童館の整備も進められた。

1978年には「児童館の設置運営要綱」の改訂がなされ、従来の児童館を「小型児童館」とし、これより少し大型で体力増進機材を整備した「児童センター」が設置されることになる。このような経緯を経て、児童厚生施設としての児童館は、学童保育の発展とともに各地でつくられるようになった。「地域社会における児童館の本格的活用は、美濃部都政において、学童保育を児童館で実施する方針を打ち出し、学童保育と児童館を関連付け、児童健全育成事業として積極的に取り組むことに始まる」と小平（2003：45）が述べるように、東京都の独自路線が全国に広がったといえる。

3. 考察 児童館の可能性

1) 学童保育の制度化

児童館とは学童保育を発展させて概念化され1947年児童福祉法において法制化された児童厚生

施設である。第二次大戦後は、児童館が学童保育事業の担い手として児童福祉法に位置づけられるが、教育的色彩が強い活動や、量的に整備が進まずニーズに対応できなかった。そこで保護者らの運動によって、草の根的に普及してきたといえる。学童保育・学童クラブは、国の事業法制化が期待されながらも、法制化が遅れ、市町村の単独事業として実施されてきたものである。1997年の児童福祉法改正⁹⁾によって、学童保育は制度化を果たし「放課後児童健全育成事業」として位置づけられる。学童保育は「施設」ではなく「事業」として明確に位置づけられたのである。その事業の実施場所を「児童厚生施設等の施設を利用して」（児童福祉法第6条の2 6項）と、児童館での学童保育実施を促している。政府が学童保育を「留守家庭児童対策」として児童館に位置づける視点をはっきり打ち出したのは、1996年6月9日に出された各都道府県・各指定都市民生主幹部（局）長あての厚生労働省児童家庭局育成課長通知・「児童館の設置運営の改正点について」にみることができる。ここでは、設置及び経営主体を市町村、社会福祉法人よりも枠を広げたこと（民法第三四条¹⁰⁾の規定により設立された法人まで）、児童厚生員の専任規定等を削除したこと、また「特に留守家庭児童を重点とする児童館」には運営費を増額したことなどが挙げられており、これが児童館での学童保育の事業化、つまり、併設路線を明確にした始まりだとみることができる。この流れを受けて、児童館事業としての学童保育は、全国の市町村で実施されてきている。児童館の約50%で学童保育が実施されているとみてよく（全国児童館連合会・1996年調査による）、今後さらに増えていくと予想されている。

2) 児童館・学童保育併設のデメリット

児童館は、親の就労の有無を問わず、すべての子どもたちに豊かな学校外・地域活動を保障する事業といえる。子どもの権利条約では、「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

認め、「適当かつ平等な機会の提供を奨励する」（第31条¹¹⁾）としているように、すべての子どもたちに権利として保障されるものである。

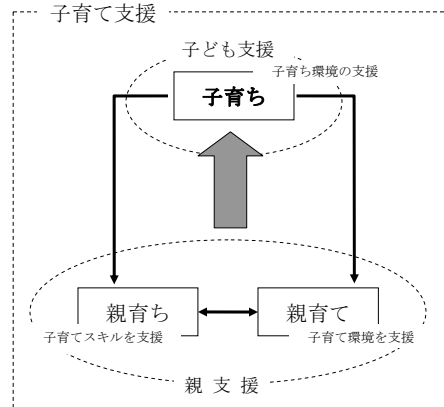
「すべての児童」が対象となる児童館では、学童保育の対象となる「保育に欠ける」児童も含まれ、半数の児童館で学童保育が実施されている。しかしながら、児童館・学童保育の併設に関して批判的な見方もある。学童保育の固有性を主張する立場からは、「児童館という曖昧な位置づけの事業のなかに学童クラブが吸収されることへの不安」（服部1998：40）をあげ、併設によって「今まで積み上げてきた活動の独自性が損なわれる」（服部1998：40）のではないかと述べられる。そもそも、本論では放課後児童健全育成事業を通称の「学童保育」と使用しているが、この「学童保育」という通称自体に問題があるとの指摘がある。放課後児童健全育成事業の法制化に当たって、保護者や関係者のなかからは「学童保育事業」という名称を使用する方向での強い働きかけがあったと西郷（1998）は述べている。しかし、保育という形態は就学前の子どもたちの処遇イメージを抱かせる。学童期であれば自ずと運動能力や生活圏、対人関係能力など就学前の子どもたちとは処遇形態が異ならなければならない。しかし、「これまで学童保育という名称であることで保育所的処遇形態の間違った導入をし、利用児童の生活や活動がさまざまな点で制約を受けたところが多く見られたことも事実」（西郷1998：31）である。また、学童保育の名称を児童館で使用すると、保育形態の事業に限定されしまう恐れがある。つまり、「保育形態による事業以外の地域の子どもや家庭のための事業にも発展させられる可能性」（西郷1998：31）の幅が狭まってしまうことが考えられる。併設児童館の実践の中で、大和は「児童クラブ児童の集団が、日常的な活動のなかで、仲間意識が深まることにより、ともすると自由来館児を排除したり、児童館が自分たちだけの施設であると錯覚してしまう」（大和1998：55）点をデメリットとしてあげている。しかしながら、これらの点は児童館職員である児童厚生員の意識を明確にすることで解決できる問題であるとも考えられる。

何より問題は、その職員自身や子どもたち、地域の大人たちが存在意義に疑問を持っていたり、児童館への認識が曖昧な位置づけである点に問題があるといえる。

1997年の児童福祉法改正では、児童館（児童厚生施設）を謳った第40条⁽¹²⁾は手つかずだった。児童館は「児童厚生施設」のひとつとして、つまり、「施設」として位置づけられている。しかし、その詳細は先にあげたように、放課後児童健全育成事業の法制化によって児童館の機能を「放課後児童健全育成事業」つまり「学童保育」に安易に移されて「保育形態の事業に限定」されることが懸念される。女性の就労保障という視点から草の根的に広がりを見せた「保育」であり、その流れの中で学童保育が誕生してきたといえる。放課後の子どもたちの安全確保や育ちの保障という点からも「保育」の必要性は、疑う余地はない。しかしながら、西郷の指摘にもあるように、学童期の「保育」であるならば保育の内容も乳幼児のそれと大きく異なるはずである。児童館が「すべての児童」として学童保育を受け入れられることがあっても、それによって「学童保育」以外の子どもたちが排除され、「保育」という形態によって、「すべての児童」の活動が乳幼児保育から導き出される「保育」に制限されるようであれば「児童の生活を向上させ、その社会性を発達させる」という児童館の目的が達成されるとはいえない。

3) 「子ども支援」と「親支援」

「子育て支援」概念を整理する中で（傳馬2006）、「子育て支援」は実際に子育てを行う親への支援に焦点が当てられることが多いことが明らかとなった。しかしながら、親への支援は結果として「子どもの育ち」の保障をするものである。したがって、「子育て支援」には、「親支援」だけでなく「子どもへの支援」が含まれるものであり、最終的に「子育て」を支えるものであると考えられる。



（図）子育て支援に求められる視点

「親育ち」「親育て」への支援は、その対象を親とした「親支援」である。そうした「親支援」が結果として、子どもの育ち、すなわち「子育て」を促すための支援となっているといえる。言い換えるならば、養育者である親自身の不安を取り除いたり、子育てへの自信をつけていくことが、子どもの育ちにとって良い影響を与えるといえる。つまり、「子育て支援」と述べられる多くが「親支援」であるのは、「親への関心」というよりも「子どもへの関心」から発せられたものであると考えることができる。

さらに図に示したように、子ども自身の育ち、すなわち「子育て」が「親育ち」「親育て」に作用することが考えられる。例えば、子どもが保育所や幼稚園、就学後であれば学童保育等に通い、健やかに育つ姿から親としての実感を改めて感じることができたり、子どもの育ちから親として新たに学び、親としてだけではなく一人の人間として成長することがあるのではないだろうか。そうした視点から見れば、「子育て」を保障した子どもに対する支援、すなわち「子ども支援」は、「親育ち」「親育て」にも影響を与えているといえる。したがって、親も安心して子育てや仕事に向き合えるような、「子ども支援」が必要であるといえる。子どもの年齢や発達に合わせた保育であったり、就学後であれば放課後の生き生きとした育ちを保障した居場所としての児童館や学童保育が

必要である。

少子化という視点から「子育て支援」という言葉が広がってきていることは否めない。そのため、子どもを産み育てる親への支援のみが、「子育て支援」であるとされる場合が多い。しかしそれは、繰り返しになるが、「子どもへの関心」があるからこそ養育者である親への支援に焦点が当てられる。「子どもへの関心」すなわちそれは、「子どもの育ち」への関心である。よって、「子育て支援」には、「子ども支援」が含まれてくるものであり、「子育て」は「親育ち」「親育て」にも影響を与えているといえる。

「子育て」を考えた場合、「子どもの権利条約」の存在を見過すことはできない。図らずも、子どもの権利条約は、わが国の合計特殊出生率が1.57となった、いわゆる「1.57ショック」の1989年に国連総会で採択されている。同条約では、「子どもを〇歳から満十八歳未満の者と規定したうえで、その子どもの権利を生存・福祉の権利から、教育を享受する権利、社会的に良好な状態の文化・環境のなかに置かれる権利など、子どもの権利を総合的に、しかも国際的に、これまでのように単に保護され・守られるだけの存在ではなく、すべての子どもには、つねにベストインタレスト（最善の利益）が図られるとともに、社会のなかで、大人と同じように参加して生きていく存在であること」（小木1994：13-14）を示している。

桑原（2004）は、現場の経験から現代の児童館の機能は、ほぼ4つに集約できるとしている。一つは、「地域のすべての子どもを対象として、一人ひとりの可能性を引き出し、その成長・発達を積極的に支援していく機能」。二つめは「もっとも身近な相談窓口として子育ての不安や悩みに応えたり、乳幼児・母親サークルの育成を図るなど、養育者側を積極的に支援していく」機能。三つめは「利用者相互の交流、ボランティア活動の受け入れ、地域懇談会や運営協議会の開催、関係諸機関のネットワーク化・連携強化・協働など、その資源や力を子どもたちへ積極的に還元していく、コミュニティ形成支援」機能。そして、「保護者の就労等により、小学校に就学しているおおむね

10歳未満の児童を対象に、適切な遊びおよび生活の場を与えて、その健全な育成を図る放課後児童健全育成事業」いわゆる学童保育の機能である。こうした機能を前掲の図に照らし合わせると、児童館は「親支援」及び「子ども支援」を含む「子育て支援」を担う可能性を持つ施設であることが窺える。児童厚生施設の目的は、「児童に健全な遊びを与え」ることである。「子どもが遊びを通して健全に育つために必要な条件をできる限り確保し、取り戻し、創造していくこと、いいかえれば、子育て環境を再建していくこと」（望月2002：62）であるといえる。そうであるならば、その環境には養育者である親の存在があり、「子どもの育ち」と親の子育ては切り離して論じる事はできない。また、学童保育は、小学校就学後の「保育に欠ける」児童を保育することで、「保護者の就労保障と子どもたちの放課後の生活の充実と安全を守る」（服部1998：45）ことを目的としている。つまり、「学童保育」によって親の「子育て環境を支援」することによる「親支援」がなされると捉えることが出来る。さらに、対象を「すべての児童」（0～18歳）とすることで、乳幼児から中高生までの居場所としての機能を持つことが可能であるといえる。今日の青少年問題の多くは、小木（1998：19）が「異年齢集団による地域活動の不足が災いしている」結果であると述べているように、子ども社会の変化が一因と考えられる。異年齢集団による子ども社会では、ある意味で大人社会以上に厳しい活動が展開される。リーダー性や協業の精神が培われ、家庭における「しつけ」の不備な側面も修正されていく。しかし、青少年問題に対する政府側の対策は、「心の教育」の重視やスクールカウンセラーの配置などで、地域活動を活発にする方向には向いていない。思春期は心身の発達上の変化の大きい時期で、大きな不安を抱えている時期である。中・高生たちが「キレル」「アレル」というのは、受験競争の重荷もさることながら、むしろそれらのストレスを昇華させるための地域活動の拠点が不足しているとも考えられる。そうであるならば、児童館は、その対象の幅広さから年齢の離れた多世代交流によって、

次代の親としての子どもたちへの「子育てスキルを支援」する施設としても捉えることが出来る。

4. 結論

これまでは、地域における子どもたちの異年齢集団で育つ力をあまり重視してきたとはいえない。それは、子ども社会の中で当たり前形成されているものと、大人が見過ごしてきたといわざるを得ない。今日の子どもたちが育つ環境を見渡すと、まさにそうした子ども同士が育ちあう場が不足していることが窺える。地域における子ども集団は、大人社会に出るための予行練習である。子ども社会での豊かな経験が実際の社会に出たときへ影響していくものと考えられる。

親への支援に偏る「子育て支援」は、今現在の親が直面する問題への対処療法的なものであり、そうした支援を充実させることも重要ではある。しかしながら、今を生きる子どもたちを次世代の親として捉えるならば、異年齢や他世代との交流による「子育て」を支援することで、多くのスキルを身に付けた親へと成長することが期待できる。つまり、乳幼児との関わり方や人との関係性の築き方を身につけながら育っていくことで、親となる準備を整えていると捉えることができる。

児童館は、他の福祉施設とは異なり小地域で行われるものであるため、その機能の仕方によって地域の子どもと親にとって、豊かな生活を保障する重要な存在となりうる可能性を持っている。「子育て支援」として「放課後児童健全育成事業」は「保育サービス」として位置づけられ、学童保育は量的に拡大している。その実施場所の一つとして児童館の必要性が高まっていると考えられる。しかしながら、児童館は「すべての児童」を対象とする普遍主義的な施設である。その児童館も「学童保育」によって「すべての児童」の意味合いは歴史的に変化してきている。「すべての児童」は、「保育に欠ける」ことの有無に関わらないということは理解できる。しかし、安易な併設によって「すべての児童」が「保育に欠ける」児童のみに限定されてしまえば、それは児童館ではなく

「学童保育」である。母親たちの運動から広がりを見せていることから、「学童保育」の必要性は高いといえる。しかし、今日の「子育て支援」施策の一つとして学童保育の数を単に増やすことを目標と掲げる国の施策は、「親の子育て環境」の支援にはなっても、「子どもの育つ環境」への支援とはならないといえる。

児童館を特殊な領域の活動とするのではなく権利として、すべての子どもの"ウェルビーイング"を醸成していくために、すべての子どもの地域活動拠点として、児童館・児童センターを充足させる必要がある。今一度「子育て支援」とは、如何なるものかを見直しながら児童館の質と量が拡充されていく事が必要であろう。

本研究では、「すべての児童」を対象とした児童館には、「親支援」「子ども支援」つまり「子育て支援」機関としての可能性があることを明らかとした。しかしそれは、「学童保育」の有無によって違いが見られることが予想される。また、実際の児童館活動における「子育て支援」の実態は、職員の意識や子どもの活動等によって実態は異なることが予想される。それらの点を詳細に調査研究していく必要があるといえ、今後の課題としていきたい。

注 釈

- (1) 2005年11月24日～12月8日に筆者が行った「児童館での『子育て支援』実態調査」では、放課後児童健全育成事業を行っている児童館職員の意識には、広く一般の児童への配慮よりも学童保育登録児童への安全確保が優先される傾向が見られた。
- (2) 児童手当制度研究会（2005：783）をもとに、筆者作成。法的根拠は児童福祉法（昭和22年法律第164号）第40条、設置運営に関しては児童福祉施設最低基準（昭和23年厚生省令第63号）に詳しく定められている。
- (3) 1952（昭和27）年に、児童憲章の理念の実現を目的として結成された「日本子どもを守る会」は、保育問題にも関心を示す（鷺谷1981：169）。また、1954（昭和29）年に発足した「働く親の会」は、地域に保育所を作ることを活動の主目的とし、公立保育所づくりの運動をすすめ、やがて公団住宅地の保育所づくり運動にも参加した（林1978：80-81）。翌1955年には働く母親を中心とした日本母親大会が開かれ、ここでも保育問題が取り上げられる。
- (4) 代表例として1967（昭和42）年の美濃部都知事の誕生が挙げられる。美濃部都知事は都民の生活問題を重視することを表明するが、特に、従来政治・行政の課題になりにくかった保育問題を最重点施策の一つとしたことは画期的であった（小平2003：39）。
- (5) 児発第八七六号（1949年11月8日）「児童福祉法の運用に関する疑義及びこれが解答について（その八）」問一八 法第三十九条第二項に規定する児童の具体例を示されたい。（長野）
答 例えば母一人子一人の家庭で、母が働きに行っている家庭の就学児童は放課後帰宅しても誰も家庭に残っていないために、おのずから好ましくない環境に出入するようになる可能性が多分にある。かかる児童（特に小学校の低学年の児童）に対して学校において放課後余暇指導をすることが最も望ましいのであるがその手が、十分行き届かない児童を保育所に放課後入所させて良好な環境で学習指導の余暇指導を行う必要がある場合があるのである。（該当箇所、筆者抜粋）
- (6) 1948（昭和24）年、大阪の今川学園（学童保育年報編集委員会1979：13）
- (7) 1951（昭和27）年、東京都北区の労働者クラブ保育園の卒園児の父母による学童の保育所がこうした流れの最初の事例とされる。他にも、団地内での保育所づくり運動が盛んだった東京の青戸団地でも子ども

もが就学を向かえると、保育運動は学童保育づくりに発展し、小学校の校庭にプレハブ建ての学童保育所を誕生させた。大阪枚方市香里団地や、横浜市、川崎市、奈良市などの記録がある。

- (8) 「実際には保育所の少ない農村における安上がりな代用として活用され、中途半端な施策に終わっている」（小平2003：45）。
- (9) 児童福祉法第6条の2第12項「この法律で、放課後児童健全育成事業とは、小学校に就学しているおおむね一〇歳未満の児童であつて、その保護者が労働等により、昼間家庭にいないものに、政令で定める基準に従ひ、授業の終了後に児童厚生施設等の施設を利用して適切な遊び及び生活の場を与えて、その健全な育成を図る事業をいう」
- (10) 第34条 祭祀、宗教、慈善、学術、技芸其他公益ニ関スル社団又ハ財団ニシテ営利ヲ目的トセサルモノハ主務官庁ノ許可ヲ得テ之ヲ法人ト為スコトヲ得
第34条ノ2 社団法人又ハ財団法人ニ非ザルモノハ其名称中ニ社団法人若クハ財団法人ナル文字又ハ此等ト誤認セシムベキ文字ヲ使用スルコトヲ得ズ
- (11) 子どもの権利条約 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。 2. 締約国は、児童が文化的及び芸術的な生活に十分に参加する権利を尊重しかつ促進するものとし、文化的及び芸術的な活動並びにレクリエーション及び余暇の活動のための適当かつ平等な機会の提供を奨励する。
- (12) 児童福祉法第四〇条「児童厚生施設は、児童遊園、児童館等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施設とする」

文 献

- 傳馬淳一郎，2006，「『子育て支援』概念に関する研究－親子を取り巻く環境と、支援の機能－」、『北星学園大学大学院論集』9：13-30。
- 学童保育年報編集委員会，1979，「学童保育の原点と制度化へのみち」，全国学童保育連絡協議会編，『学童保育年報 No1』一声社。
- 服部栄，1998，「児童館・学童クラブの併設を活かす」，児童館・学童保育21世紀委員会編，『児童館と学童保

- 育の関係を問うー「一元化」「一体化」をめぐる』、
萌文社：39-50.
- 林小枝子, 1978, 『働く母の会』と保育所づくり運動,
植山つるほか編, 『戦後保育所の歴史』, 全国社会福
祉協議会：80-85.
- 小平隆夫, 2003, 「戦後保育政策の再検討ー地域における
保育所・学童保育・児童館ー」, 『成蹊大学法学政治
学研究』28：29-63.
- 桑原由貴子, 2004, 「これからの児童館に求められるソー
シャルワークとは」, 杉本貴代栄・須藤八千代編,
『私はソーシャルワーカー』, 学陽書房：80-87.
- 松島正儀, 1978, 「児童憲章の制定と保育」植山つる他編,
『戦後保育所の歴史』, 全国社会福祉協議会：55-60.
- 望月彰, 2002, 「子どもの福祉と健全育成ー子どもの遊ぶ
権利の保障ー」, 許斐有・望月彰・野田正人ほか編
著, 『子どもの権利と社会的子育て』, 信山社：33-
67.
- 野中賢治, 1984, 「政府の留守家庭児童対策」全国学童保
育連絡協議会編, 『学童保育年報 No7』, 一声社.
- 小木美代子, 1994, 「序にかえてー〈子育て支援〉と児童
館・学童保育の役割」, 小木美代子, 児童館・学童
保育21世紀委員会編著, 『児童館・学童保育と子育
ち支援』, 萌文社：11-20.
- 小木美代子, 1998, 「序にかえてーいま改めて児童館と学
童保育の関係性を問う」, 児童館・学童保育21世紀
委員会編, 『児童館と学童保育の関係性を問うー「一
元化」「一体化」をめぐる』, 萌文社：13-22.
- 西郷泰之, 1998, 「児童館と"学童保育"の統合とリニュー
アルー"学童保育"の法制化と第三ステージに向けて」,
児童館・学童保育21世紀委員会編, 『児童館と学童
保育の関係を問うー「一元化」「一体化」をめぐる』,
萌文社：24-31.
- 穴戸健夫, 1980, 「敗戦直後の保育状況」岡田正章ほか編,
『戦後保育史 第一巻』, フレーベル館：188-196.
- 東京都公立保育園研究会編, 1980, 『私たちの保育史』, 東
京都公立保育園研究会.
- 鷺谷善教, 1979, 「日本の児童館の歴史と問題点」, 全国学
童保育連絡協議会編, 『学童保育年報 No2』, 一声
社.
- 鷺谷善教, 1981, 「戦後改革の修正と保育」, 浦辺史ほか編,
『保育の歴史』, 青木書店.
- 大和明子, 1998, 「併設のデメリットをメリットとして活
用する」, 児童館・学童保育21世紀委員会編, 『児童
館と学童保育の関係を問うー「一元化」「一体化」を
めぐる』萌文社：51-56.
- 矢沢進, 1978, 「革新自治体の保育行政」植山つるほか編,
『戦後保育所の歴史』, 全国社会福祉協議会：166-1
70.