

社会動向レポート

地域の「子ども施設」としての児童館の役割

～時代とともに変化する児童館の機能と「児童館ガイドライン」(2018年版)の役割～

社会政策コンサルティング部
チーフコンサルタント 野中 美希 リサーチャー 杉田 裕子

戦後間もない1947年に児童福祉法が制定され、児童館は、同法において児童厚生施設として位置づけられた。その後、70余年が経過し、我が国の状況は、経済、社会をはじめあらゆる面で様変わりし、子どもを取り巻く環境や抱える課題、行政の児童福祉関連施策も大きく変化している。本稿では、児童館の存在意義を問い直し、現代における児童館の役割と今後の可能性を考察する。

1. はじめに

児童館は、児童福祉法に定められた児童厚生施設であり、同法において「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とする」とされている。また、法律上は0歳から18歳未満までのすべての子どもを対象とした施設であるが、児童館の設置是非は地方自治体が決定するため、自治体により整備状況、役割、機能等は異なる。このため、生まれ育った地域や今まで暮らしてきた地域によっては、児童館がなく、その存在を知らない人もいる。また、児童館の利用が乳幼児等に限られており、中・高校生世代の子どもまでが利用できる施設であるとの認識をもたれていないこともあるなど、児童館のイメージは人によって異なる。

そもそも児童福祉法で位置づけられた当時、児童館は、戦後間もない時期で戦争孤児、少年犯罪の増加、栄養不足等様々な問題があるなかで、要保護児童対策のみならず、すべての児童

の福祉の増進や文化の向上を目的として整備された。しかし、戦後の我が国は、高度経済成長を遂げ、経済、文化、社会などあらゆる面で変化していった。そして、豊かさを実感する機会が増えた一方、経済発展に伴い、子どもが安心して遊べる場所は減少していった。

また、現在の我が国においては、「一億総中流」⁽¹⁾と言われた1970年代ごろと比較すると、中間層が減少、年々生活保護受給世帯が増大するなど、新たな貧困や格差問題が新聞等の報道で取り上げられ、社会問題として認識されるようになってきている。家庭や社会状況等をみても、近年は児童数が減少し、母子世帯・父子世帯の増加、地域との関係の希薄化等により、子どもも保護者も、どこにも、誰にも助けを求めることができず、「孤立」しやすい状況にあるなど、現代の新しい課題も指摘されるようになった。こうした時代背景のなかで、様々な要因と重ね合わせるように、児童虐待、いじめ、子どもの貧困等さまざまな問題が発生し、年々、子どもをめぐる問題は多様化かつ複雑化している。

このように、社会環境や抱える課題などが戦後間もないころとは異なるものとなっているなかで、当然、児童館に求められる機能や役割も変化している。本稿では、児童館の歴史を振り返りつつ、多様な児童福祉施策が実施されるなかで、なぜ児童館が必要なのかを問い直し、現代における児童館の役割と今後の可能性を考察する。

2. 児童館をめぐる政策の変遷

(1) 児童館の成り立ちと施設整備の状況

日本における児童館の原型は一般的に、「セツルメント⁽²⁾の児童クラブ」にあるといわれている⁽³⁾。これは貧困等の課題を抱える要保護児童を支援することを目的として組織され、明治末期から大正、昭和にかけて、大都市を中心に発展したものである。他方、東京市(現：東京都千代田区)に設置された日比谷公園児童遊園とそこで発展した児童指導の考え方が児童館を含む児童厚生施設のルーツであるという捉え方もあり、児童福祉法成立過程における児童厚生施設概念の整理も含め、児童館の誕生にまつわる歴史は多方面にわたる。

1947年、児童福祉法の制定により、児童館は法律に基づく児童福祉施設として位置づけられた。同法の規定に基づく児童福祉施設最低基準(昭和23年12月29日厚生省令第63号。現在の名称は「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」。以下、「児童福祉施設最低基準」という。)では児童館の設備や職員に関する基準が示された後、1950年には厚生省(現：厚生労働省)が「児童厚生施設運営要領」を編さんし、児童館の基本方針を提案している。しかし、設置を義務としていなかったこともあってか、児童館の整備はすぐには進まなかった⁽⁴⁾。

その後、民間社会活動家阿部千里の提唱を契機にした陳情を反映して、1963年に厚生省が市

町村立の児童館の施設整備費・運営費に対する国庫補助制度を開始したことが、児童館発展の契機となる。制度創設を受け、国庫補助対象となる児童館の基準が「国庫補助による児童館の設置運営について」(昭和39年5月8日厚生省発児第121号厚生省児童局長通知。以下、「児童局長通知」という。)として示されたことにより、児童館の水準が明確化されるとともに、各地で児童館の整備・拡充が急速に進んでいった。

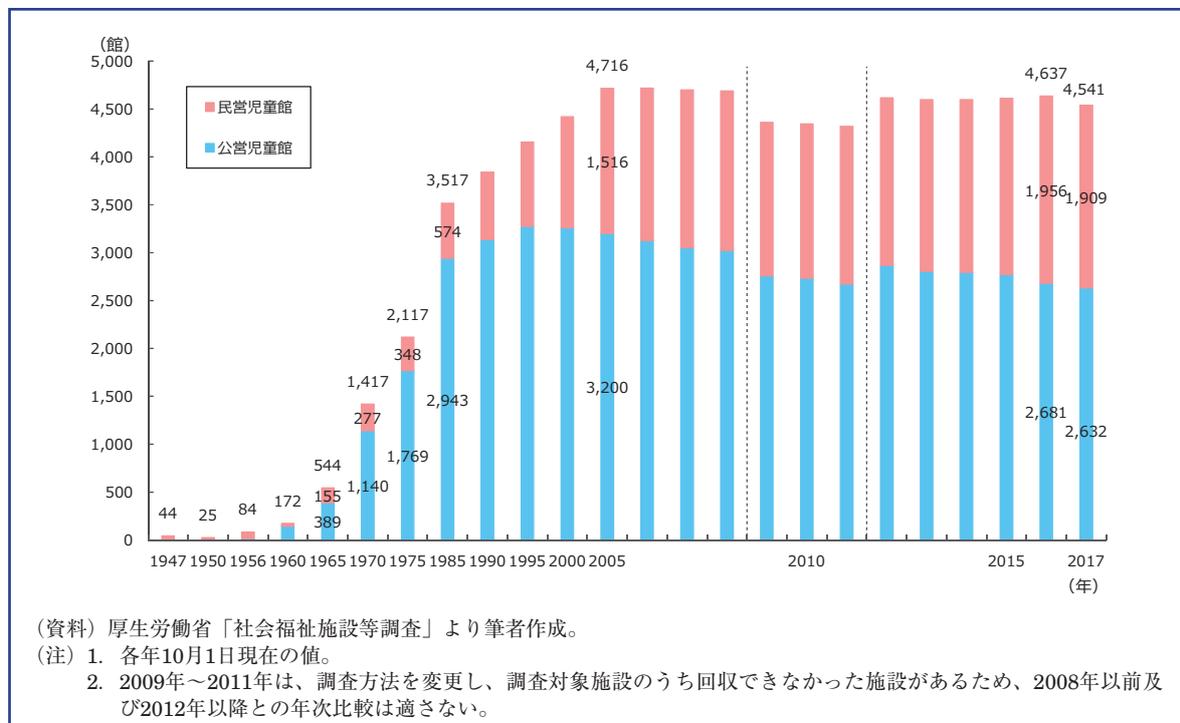
ところが、1980年代になると地方分権を推進する動きに伴い、1986年には人件費の国庫補助が廃止、地方交付税措置化され、さらに1997年には県立を除く公設公営児童館の事業費が廃止、地方交付税措置化された。そして2012年には、民間児童館の事業費も廃止され、児童館施策は全般的に地方の裁量に委ねられることとなった。こうした流れのなか、徐々に児童館の新設は少なくなり、2000年以降は緩やかな増減を繰り返しながら今日へと至っている(図表1)。

(2) 時代とともに変化する児童館の機能

ここでは、児童福祉法制定以降の児童館施策について、児童館の「機能」という観点からその変遷を辿る。1950年公表の「児童厚生施設運営要領」において、児童館の任務は「(一)安全な遊びを与えること」、「(二)楽しい遊びを与えること」、「(三)心身の向上を図ること」、「(四)子供の人格の成長をはかること」とされている。同要領では、児童館の意義、児童厚生員の任務についても言及されており、児童館は、戦後の荒廃した社会環境のなかで、子どもが児童厚生員による適切な援助を得ながら安心安全かつ豊かに遊びを展開できる場と機会を提供することを通じて、子どもの心身機能の向上と人格の形成を図るという構想のもとに誕生した施設であることがわかる。

しかし1960年代以降、都市化の進展や核家族

図表1 児童館数の推移(公営・民営別)



化等により子どもの生活環境が変化するなかで、児童館に求められる役割も変化していく。1963年の国庫補助開始に伴って示された児童局長通知では、児童館の利用対象として「家庭環境、地域環境、交友関係等に問題があり、指導を必要とする児童」を最優先に位置づけている。この背景には子どもの生活環境悪化による非行問題等への対応を児童館で行いたいという思惑があった。1970年代に入ると、共働き家庭の増加を受け、「留守家庭児童対策は児童館で」という考え方⁽⁵⁾のもと、学童保育を行う児童館が増えていく⁽⁶⁾。さらに、運動機会の充実や中・高校生世代の居場所づくりの必要性から、運動に親しむ習慣の形成や体力増進指導による健全育成を担う児童センターや大型児童センターが新たに整備されるようになる。なお、児童センター創設に際して「児童館の設置運営要綱」(以下、「設置運営要綱」という。)が厚生事務次官通知⁽⁷⁾として示され、以降は同通知の改正・発出によ

り児童館機能と水準の明確化が図られている。1990年代には、子育て支援のための基本的方針を盛り込んだエンゼルプラン⁽⁸⁾発表等をはじめ、少子化対策・子育て家庭支援が大きく展開されていくなかで、地域における福祉施設としての児童館の役割が注目されるようになり、2000年の設置運営要綱改正⁽⁹⁾に伴って、児童館の機能に「子育て支援機能」が追加されるに至る。児童館は、地域における子どもの健全育成活動を推進する中核的機能だけでなく、子育て支援の拠点として、地域のニーズを把握し、子どもに係る支援をより包括的に担っていくことが期待されるようになっていったのである。

(3) 「児童館ガイドライン」策定による児童館・児童厚生員の役割定義

このように児童館は、時代の要請に応じてその機能・役割を変化させながら、それぞれの地域で、地域の特性にあわせて独自に発展してき

た。また、補助金が抑制される環境下での活動継続の打開策として、児童館を活用した様々な事業を実施しながら運営を模索してきた。こうした経緯もあり、児童館は単なる「遊びの場」、あるいは非行防止や中・高校生支援、子育て支援等の「事業やイベントを実施する場」と捉えるケースもみられ、児童館の本来の役割である「遊びを通じた子どもの健全育成」の位置づけやあり方について、市町村ごとに異なるアプローチがなされているという側面は否めない。加えて、児童館で子どもに直接関わる児童厚生員の資格は保育士、各種教諭、社会福祉士等の任用資格を満たしていれば与えられるものであり、一般財団法人児童健全育成推進財団が認定資格を独自に認定・推進しているものの、そのほかの体系だった研修等による育成は行われていない⁽¹⁰⁾。また、児童福祉施設最低基準における「児童厚生員」の名称は、規制緩和の影響から1998年に「児童の遊びを指導する者」へと改正されている⁽¹¹⁾。こうした状況から、児童館の社会的な位置づけや、子どもの健全育成を担う児童厚生員の専門性についても、十分な理解が得られていないという課題が指摘されるようになっていった⁽¹²⁾。

2011年に公表された「児童館ガイドライン」(平成23年3月31日雇児発0331第9号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知)は、こうした状況を踏まえ、①児童館固有の機能と今日的役割を明確に示すことにより、自治体の施策に児童館を積極的に位置付けられるようにすること、②老朽化等を理由に廃止・縮小されてしまうことがないよう、改めて児童館の理念と今後の活用の見通しを示すこと、③子どもの健全育成の方向性を国として示すこと、④より有効かつ創造的な児童館活動を展開させ、児童館の整備を図ることを目的とし、作成された⁽¹³⁾。そこでは、児童福祉法第40条の内容を今日の状況に照らし、

「児童館運営の理念と目的」として改めて謳うとともに、具体的な児童館の機能・役割として、「発達の増進」、「日常の生活の支援」、「問題の発生活予防・早期発見と対応」、「子育て家庭への支援」、「地域組織活動育成」の5点が挙げられた。

(4)今見直される児童館の役割

2017年において、児童館設置数は全国で4,541館となっている。ただし、その設置状況をより具体的にみると、児童館を設置していない市区町村が約4割あるほか⁽¹⁴⁾、設置している市区町村においても運営形態等の設置方針は自治体ごとに大きく異なっている。加えて、2015年創設の子ども・子育て支援新制度における地域子ども・子育て支援事業⁽¹⁵⁾のなかに児童館そのものの活動は含まれておらず、国主導による児童館施策が積極的に推進されているとは依然として言い難い。

しかし、児童福祉法制定から約70年間にわたる活動のなかで、児童館という場所には、常に地域の子どもの遊びを中心とした日常があった。そして今、子ども・子育て家庭の状況がますます多様化かつ複雑化するなかで、中・高校生世代の居場所づくりや学習支援、食事の提供など、今日的課題に対応する児童館の取組が評価され、児童館における日常を起点とした子ども・子育て支援の可能性の広さに注目が集まりつつある。次項では、具体的な事例も交えながら、それらの実態を取り込むかたちで検討・発出に至った新しい「児童館ガイドライン」(平成30年10月1日子発1001第1号厚生労働省子ども家庭局長通知、以下「『児童館ガイドライン』(2018年版)」という。)策定の背景や経緯、現代における児童館の役割等について詳述する。

3. 「児童館ガイドライン」(2018年版)から読み解く現代における児童館の役割

(1) 「児童館ガイドライン」改正の背景

2011年に「児童館ガイドライン」が発出されてから6年余りが経過し、主に2つの背景があって、「児童館ガイドライン」の改正が必要となっていた。

まずひとつが、児童福祉法をはじめとした関連法令が改正され、整合性を取るが必要となっていたことである。なかでも、児童福祉法の理念に子どもの意見が尊重されるべきこと、子どもの最善の利益が優先されること等が明文化されたことは、児童館のあり方を考える上で欠かせない視点であった。

2つ目が、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の存在等、子どもと家庭をめぐる今日的課題として指摘されていることに対応できるよう、児童館の機能・役割の強化をしていくことが期待されるためである⁽¹⁶⁾。

なお、こうした現代における児童館の役割変化にいち早く気づき、すでに現場で取組や実践を行っている児童館もある。先行的な取組の例として、弊社が2017年度に実施した「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」⁽¹⁷⁾より、京都市(京都府)とうるま市(沖縄県)を紹介したい。

京都市では、「児童館活動指針」で示す児童館の期待役割と子どもや家庭を支える取組を推進している⁽¹⁸⁾。京都市内には100を超える児童館があり、全て運営委託事業として実施され、委託先の団体は複数に分かれている。そのようななかでも、京都市内の児童館が同じ考え方の下に運営されるよう、「京都市児童館活動指針」が策定されている。現在、2015年発行の第3次改訂版に基づき運営されているが、当該活動指針

のなかでは、児童館の施設特性から期待される役割が、①子どもの自立支援—子どもの主体的な参画から期待される役割、②子育ての社会連帯—子どもや家庭との信頼関係や親同士の交流から期待される役割、③共生のまちづくり—地域住民の幅広い交流と社会参加から期待される役割の3つに整理されている。いずれも、施設が存在し、すべての子どもを対象に、地域に根差した活動を継続的に行える児童館だからこそできるものである。

また、京都市では、日々の活動のなかで子どもや家庭における課題に児童館が気付いたとき、あるいは子どもや保護者からの悩みや相談を受けたり、地域住民から子どもや家庭に関する情報が寄せられたとき等に、子どもや家庭が抱える福祉的な課題に対して児童館が支えとなり、支援を行うことも、児童館の役割として意識している。主に「子育て相談」、「発達課題」、「虐待が疑われる事例」等に対応しており、実際に児童館で行われている支援事例を「子どもを通じた家族支援に関する児童館実践事例集」として2016年度に取りまとめた(図表2)。当該事例集では、児童館内で活動している放課後児童クラブの利用終了後も長期にわたって子どもを支え続けていたり、虐待が疑われて他機関と連携しながら、支え続けているような事例等、子どもや家族を支える児童館の日々の実践が紹介されている。児童館が子どもの遊びを通じた健全育成を行う場であると同時に、家庭や地域を視野に入れてソーシャルワーカーやコミュニティワーカーとしての役割を果たしていることがわかるものとなっている。

別の事例として、うるま市にあるみどり町児童センターを中心として実施されている児童館で開催する子ども食堂と障がいのある子どもがいる保護者の会の支援⁽¹⁹⁾がある。

沖縄県では、県を挙げて推進する子どもの居

図表2 子どもを通じた家族支援に関する児童館実践事例集(抜粋)

図表2は、児童館実践事例集の抜粋を示しています。左側には、児童館の活動の様子を捉えた写真と「あめのちくもりそして晴れ」というタイトルが掲げられています。右側には、実践事例の概要が記載されています。

3 「気にかかる奮動のあるA君」

背景状況

◆家族の状況
母親が専業主婦で、自営業である祖父(自力)が学童クラブに入社生活に付き、祖母に連れられ祖母の持病で帰っている。A君は、高齢出産で生まれ、1人息子であるため両親から大変可愛がられている。育ちと共に育ちの遅れに悩んでいる。母親は児童館での保護者研修会にも参加出来ていない。

◆課題
専業主婦の必要な学習に当たっているため、児童館への参加は毎日遅い。現在小学校3年生のA君は、1年生当時の成績は、1人前が早く、町立児童館まで通った小学校の子と比べると、他の子どもには追いつけなかった。しかし、1年生の途中から他の子どもと同じくらい遅いペースになってきた。遅いペースで進んでいる。A君は声を出して遊ぶのが好きだったが、祖母が心配し、祖母が心配したため、遅いペースで進んでいるという思いがたが、祖母に手をあげたことがあった。

◆ポイント
児童館では毎日遊びののびのびさきまが広がっている。A君は、他の子どもと比べて遅いペースで進んでいる。A君は、他の子どもと比べて遅いペースで進んでいる。A君は、他の子どもと比べて遅いペースで進んでいる。

実践

◆児童館で行った支援
A君が続けて他の子どもに手をあげることがあったので、保護者に話を聞いて、話し合いの時間を持った。母親が心配な様子から児童館での様子や出来事について説明し、今後の対応について話し合った。その際としては、「保護者研修会」「子育て講座」などに参加してもらうことになった。また、母親からは、家庭でも早くに気づいたら、声を出したりすることが大切である。遅いペースで進んでいる。A君の成長を促すために、保護者研修会や子育て講座に参加してもらうことになった。また、A君の成長を促すために、保護者研修会や子育て講座に参加してもらうことになった。

◆ポイント
児童館の受けきりから、関係構築、保護者との連携

◆実践として
児童館・学校・保護者間で連携を強化し、進捗していくことを目指した。児童館側は、A君の成長を促すために、保護者研修会や子育て講座に参加してもらうことになった。また、児童館では、A君の成長を促すために、保護者研修会や子育て講座に参加してもらうことになった。

(資料) 公益社団法人京都市児童館学童連盟(2017)「子どもを通じた家族支援に関する児童館実践事例集」より作成。

場所づくりの一環として子ども食堂が県内各地で開催されている。うるま市みどり町児童センターでは、「スマイルカフェ」と名づけ、学校のある期間には毎週土曜日に、また長期休暇時には休館日である日曜日を除く毎日開催している。子ども食堂は全国各地で増えてきているものの、多くは開催回数が少なかったり、不定期の開催で、公民館等の会場を一時的に借りて開催されていることも多い。しかし、みどり町児童センターの子ども食堂は、開催頻度が高いだけでなく、たとえ子ども食堂を開催していない日であっても、児童館は開館しており、いつも児童厚生員がいて、子どもの居場所となることができる。このような役割は、やはり施設として地域にある児童館だからこそ果たせる機能といえるのではないであろうか。なお、子ども食堂を始める前には、子どもの貧困について地域の理解を得るための勉強会を開催し、ボランティアを募ったり、子ども食堂に子どもをつないでもらうために、案内カードを作成して、自治会や学校、民生委員、行政、保健師などから気になる子ども

にも配布してもらうなど、地域との連携も積極的に行っている。

他にも、障がいのある子どもの保護者からの希望で「ゆんたく会」の立ち上げをみどり町児童センターが支援した。現在、会のリーダーは保護者が担っており、保護者が主体となって活動しているが、児童厚生員を療育グループの活動に定期的に派遣して、障がいのある子どもに関する知識や接し方を学び、活動を支援している。

このように、みどり町児童センターでは、児童館の施設特性をうまく利用して、子どもの居場所としての機能を最大限発揮させるとともに、地域との関係づくり、保護者の支援などにも積極的に取り組んでいる。

先に述べた2つの背景を受け、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」(以下、「専門委員会」という。)及び同委員会の下設置された「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、「WG」という。)において、「児童館ガイドライン」改正に向けた議論がなされ、改正「児童館ガイドラ

図表3 「児童館ガイドライン」改正に向けての課題認識

- 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な機能になりつつあること。
- ③ 子ども・子育て家庭へ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

(資料) 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」, pp.14-15 (2018年9月20日)より作成。

イン」(案)が取りまとめられた。

専門委員会並びにWG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、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、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、児童厚生員の資質向上が必要であること、2011年以降の法改正への対応が必要であることなど8つの課題認識⁽²⁰⁾を持って取り組まれた(図表3)。

(2) 「児童館ガイドライン」(2018年版)のポイントと現代における児童館の役割

専門委員会やWGでの議論を経て、2018年10月、「児童館ガイドライン」(2018年版)が発出された。

改正のポイントは、①児童福祉法改正及び児童の権利に関する条約の精神にのっとり、子どもの意見の尊重、子どもの最善の利益の優先等

について示したこと、②児童福祉施設としての役割に基づいて、児童館の施設特性を拠点性、多機能性、地域性に整理したこと、③子どもの理解を深めるため、発達段階に応じた留意点を示したこと、④児童館の職員に対して配慮を必要とする子どもへの対応として、いじめや保護者の不適切な養育が疑われる場合等への適切な対応を求めたこと、⑤子育て支援の実施について、乳幼児支援や中・高校生世代と乳幼児の触れ合い体験の取組の実施等の内容を追加したこと、⑥大型児童館の機能・役割について整理したこと、の6点である⁽²¹⁾。

なかでも、ポイントの2点目にあたる、児童館の施設特性(拠点性、多機能性、地域性)は、今回の改正で新設された「総則」のなかに、児童館の理念や社会的責任等とあわせて明記された事項であり、個々の活動の前提として、現代における児童館のあり方を示すものといえる。

「児童館ガイドライン」(2018年版)の該当部

図表4 児童館の施設特性(「児童館ガイドライン」(2018年版)より抜粋)

<p>① 拠点性</p> <p>児童館は地域における子どものための拠点(館)である。</p> <p>子どもが自らの意思で利用でき、自由に遊んだりくつろいだり、年齢の異なる子ども同士が一緒に過ごすことができる。そして、それを支える「<u>児童の遊びを指導する者</u>」(以下、「<u>児童厚生員</u>」という。)がいることによって、子どもの居場所となり、地域の拠点となる。</p> <p>② 多機能性</p> <p>児童館は、子どもが自由に時間を過ごし遊ぶ中で、子どものあらゆる課題に直接関わることができる。それらのことについて子どもと一緒に考え、対応するとともに、必要に応じて関係機関に橋渡しすることができる。そして、子どもが直面している福祉的な課題に対応することができる。</p> <p>③ 地域性</p> <p>児童館では、地域の人々に見守られた安心・安全な環境のもとで自ら成長していくことができ、館内のみならず子どもの発達に応じて地域全体へ活動を広げていくことができる。そして、児童館は、地域の住民と、子どもに関わる関係機関等と連携して、地域における子どもの健全育成の環境づくりを進めることができる。</p> <p>(注) 下線は、筆者が編集している。 (資料) 厚生労働省「児童館ガイドライン」(子発1001第1号平成30年10月1日厚生労働省子ども家庭局長通知), p.2より作成。</p>

分を図表4に抜粋しているが、本文の記述を読み解くと、児童館は子どもの意思で自由に過ごすことができる居場所であること、子どもを支える児童厚生員がいること、児童館・児童厚生員は子どもとの関わりの中で子どもが抱える課題に直接関わり、必要に応じて関係機関と連携しながら対応できること、子どもが児童館内にとどまらず地域全体に活動を広げていくことができること、児童館は地域住民や関係機関等と連携して子どもの成長に向けての環境づくりを行うものであること等が明示されている。

児童数の減少、母子世帯・父子世帯の増加、地域との関係の希薄化等の社会の変化のみならず、いじめ、児童虐待、子どもの貧困など、子どもや子育て家庭が抱える課題が多様化・複雑化するなかで、遊びや生活を通した子どもの発達の増進を図っていく児童館の役割は重要性を増してきている。また、子どもや子育て家庭の相談にのったり、支えになること等も、これからの児童館に求められているといえよう。

4. 児童館が地域で果たす役割と今後の可能性

これまで見てきたように、児童館は、戦後間もないころから、時代の要請に応じて、また地域の状況や個々の自治体で求められている役割に応じて、地域の拠点となり、子どもの健全な育成を支え、子育て支援を担ってきた歴史がある。

しかし、近年の我が国の子育て支援施策においては、地域子ども・子育て支援事業等で様々な子育て支援メニューが打ち出されているなかで、「児童館」という貴重な社会資源を積極的に利用する動きは残念ながら見られていない。また、「新・放課後子ども総合プラン」(文科生第396号子発0914第1号、平成30年9月14日、文部科学省生涯学習政策局長、文部科学省初等中等教育局長、文部科学省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)に基づき、共働き家庭等の増加に伴う放課後児童クラブの待機児童数の解消や、地域の子どもの多様な体

験・学びの機会の充実を目的とした事業を推進しているが、学校施設の活用を基本としていることもあり、すべての子どもが自分の意思で通える場所、よりどころといった性格は有していない。

児童館は、地域に施設として存在することで、子どもが通っている保育所、幼稚園、小中学校等の限られた範囲だけでなく、異なる保育所、幼稚園、学校等に通う子ども、異なる年齢の子どもや地域住民等との関わりができる場所である。さらには、子どもが自らの意思で来たいときに来て、やりたいことができる場所であるのに加え、「児童厚生員」という専門職がいて、子どもと一緒に考え、対応し、時には相談にのってくれるところなのである。

こうした機能や役割を果たせるのは、施設として常に地域に存在し、児童厚生員がいるからこそであり、特定の機能に特化した活動や事業型の子育て支援メニューでは果たすことができない。

子どもや子どもとともに来訪する保護者にとっても、同じ場所、顔なじみの児童厚生員との関係ができることで、気軽に気になっていることや困っていることなどを相談できる関係を構築しやすいであろう。また、一見すると問題ないように見える子どもや保護者であっても、何度か訪れてくるなかで、児童厚生員が小さな変化や、子どもや保護者への支えの必要性に気付くこともできる。そこから、児童館が支えていくこともできれば、より専門的ケアが必要な場合には専門機関や行政につないでいくことも可能となる。

特定の機能に特化した活動や事業型の子育て支援メニューにもそれぞれの役割・意義があるが、児童館は、保護者等にとっての相談場所・よりどころ、子供にとっての居場所、相談できる場所としてなど、現代の課題に対応した役割

を果たせる重要な拠点となり、子どもや子育て家庭を守る防波堤となりうる可能性を秘めている施設と考えられる。まさに、「児童館ガイドライン」(2018年版)で示されたように、「拠点性」、「多機能性」、「地域性」という児童館にしか果たしえない機能・役割があるのである。

しかし、前項で紹介した京都市やうま市の児童館のように、子どもが自由に遊べる場所であると同時に、地域での児童館の役割を認識し、その役割を果たしている児童館もあるが、全国的にみてすべての児童館が地域の状況を把握し、子どもや子育て家庭の支えとして十分に機能しているかといえばまだその段階には至っていない。また、児童館を設置していない市区町村が全国に約4割あるなど、児童館のない地域に暮らす子どもや子育て家庭は少なくない。

今回改定された「児童館ガイドライン」(2018年版)には、個々の自治体や児童館が、それぞれの地域特性や置かれている状況等を考え、子どもや子育て家庭が必要としていることは何か、そのために自分たちの児童館にできることは何かを自問自答し、地域で求められる児童館に発展させられる道標となる要素が盛り込まれている。

これだけの可能性のある児童館を活かし、全国各地でその役割を果たしていくためには、

- ①「児童館ガイドライン」(2018年版)を児童館関係者にとどまらず、児童館未設置自治体の担当者や子ども・子育て会議委員、地域住民等あらゆる主体に広める
- ②「児童館ガイドライン」(2018年版)が本質的に意味することを児童館関係者が理解できるよう、厚生労働省や自治体等が研修会等を通じて普及する
- ③先駆的で一般化可能な活動や取組の事例を収集・普及して、児童館の可能性を広める
- ④全国の自治体や児童館運営団体において、児童館運営の自己評価や第三者評価の取組を促

進させるとともに、「児童館ガイドライン」(2018年版)を実践の振り返りや運営内容の改善のための指標等として活用可能な媒体(解説書、評価基準等)を行政や児童館関係団体等が示す

などの取組を推進していくことが期待される。こうした取組が進展すれば、児童館の役割や必要性などが自治体や地域住民などにも理解され、児童館未設置自治体がゼロになっていくのではないか。全国で子どもや子育て家庭の支えとなる地域の「子ども施設」が広まり、子どもたちの笑顔が広がることを期待したい。

注

- (1) 「一億総中流」の根拠としては、総理府(現内閣府)が実施する「国民生活に関する世論調査」において、世間一般からみた自分の生活程度を「中の上」「中の中」「中の下」を合わせた「中流に属すと意識している人」が9割を占めたことにより言われるようになったこと等がある。
- (2) セトルメントとは、貧しい住民の住む地区に宿泊所・診療所・託児所などを設け、住民の生活向上に努める社会運動、またはその施設をいう。日本では、隣保館と呼ばれる場所を指す場合もある。
- (3) 高城義太郎「総論02児童館の基本的理念と機能－国庫補助制度創設時の思想」、財団法人児童健全育成推進財団「児童館 理論と実践」、p.24 (2007年)
- (4) 一般財団法人児童健全育成推進財団ホームページ <https://www.jidoukan.or.jp/what/support/childrens-center.htm> (2018年11月29日アクセス)
- (5) たとえば「都市児童健全育成事業の実施について」(昭和51年6月9日厚生省発見第118号厚生事務次官通知)では、留守家庭児童対策は本来、児童の生活圏に見合った児童館の整備等各種施策の組合せによって推進されるべきことが指摘されている。
- (6) 全国学童保育連絡協議会が1979年に公表している児童館実態調査結果(全国学童保育連絡協議会編・一声社「学童保育年報 1979.9 No.2」, p.76 (1979年))によると、全国の児童館のうち学童保育を行っている割合は43.1%。
- (7) 「児童館の設置運営について」(昭和53年6月9日 厚生省発見第117号厚生事務次官通知)
- (8) 文部省・厚生省・労働省・建設省「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」(1994年12月6日)
- (9) 「児童館の設置運営について」(平成12年7月14日厚生省発見第113号厚生事務次官通知)

- (10) みずほ情報総研株式会社「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, 植木信一座長), p.210 (2018年)
- (11) 1998年以降、児童館で子どもに直接関わる職員の法律上の名称は「児童の遊びを指導する者」とされているが、本稿では全て「児童厚生員」という呼称を用いている。
- (12) たとえば、財団法人こどもみらい財団「これからの児童館のあり方についての調査研究」(平成20年度児童関連サービス調査研究等事業, 主任研究者 鈴木一光), pp.102-106 (2009年)では、児童館や児童館職員の位置づけに係る課題を6つの観点から考察している。
- (13) 財団法人こどもみらい財団「これからの児童館のあり方についての調査研究」(平成20年度児童関連サービス調査研究等事業, 主任研究者 鈴木一光), p.133 (2009年)
- (14) 一般財団法人児童健全育成推進財団「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」(平成27年度子ども・子育て支援推進調査研究事業, 主任研究者 野中賢治), p.11 (2016年)
- (15) 子ども・子育て支援制度のなかに位置づけられた、市町村が地域の実情に応じ、市町村子ども・子育て支援事業計画に従って実施する事業「地域子ども・子育て支援事業」として、利用者支援事業、乳児家庭全戸訪問事業など13事業が指定されている。
- (16) 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」, p.3, 5 (2018年9月20日)
- (17) 厚生労働省 平成29年度子ども・子育て支援推進調査研究事業の補助を受け、弊社の自主研究事業として実施したものである。本調査研究は、一般財団法人児童健全育成推進財団のご協力を得て、実施した。
- (18) みずほ情報総研株式会社「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, 植木信一座長), pp.83-92 (2018年)
- (19) みずほ情報総研株式会社「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, 植木信一座長), pp.62-70 (2018年)
- (20) 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」, pp.14-15 (2018年9月20日)
- (21) 厚生労働省「児童館ガイドラインの改正について(通知 参考資料1」(平成30年10月1日子発1001第1号厚生労働省子ども家庭局長通知), p.1