

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

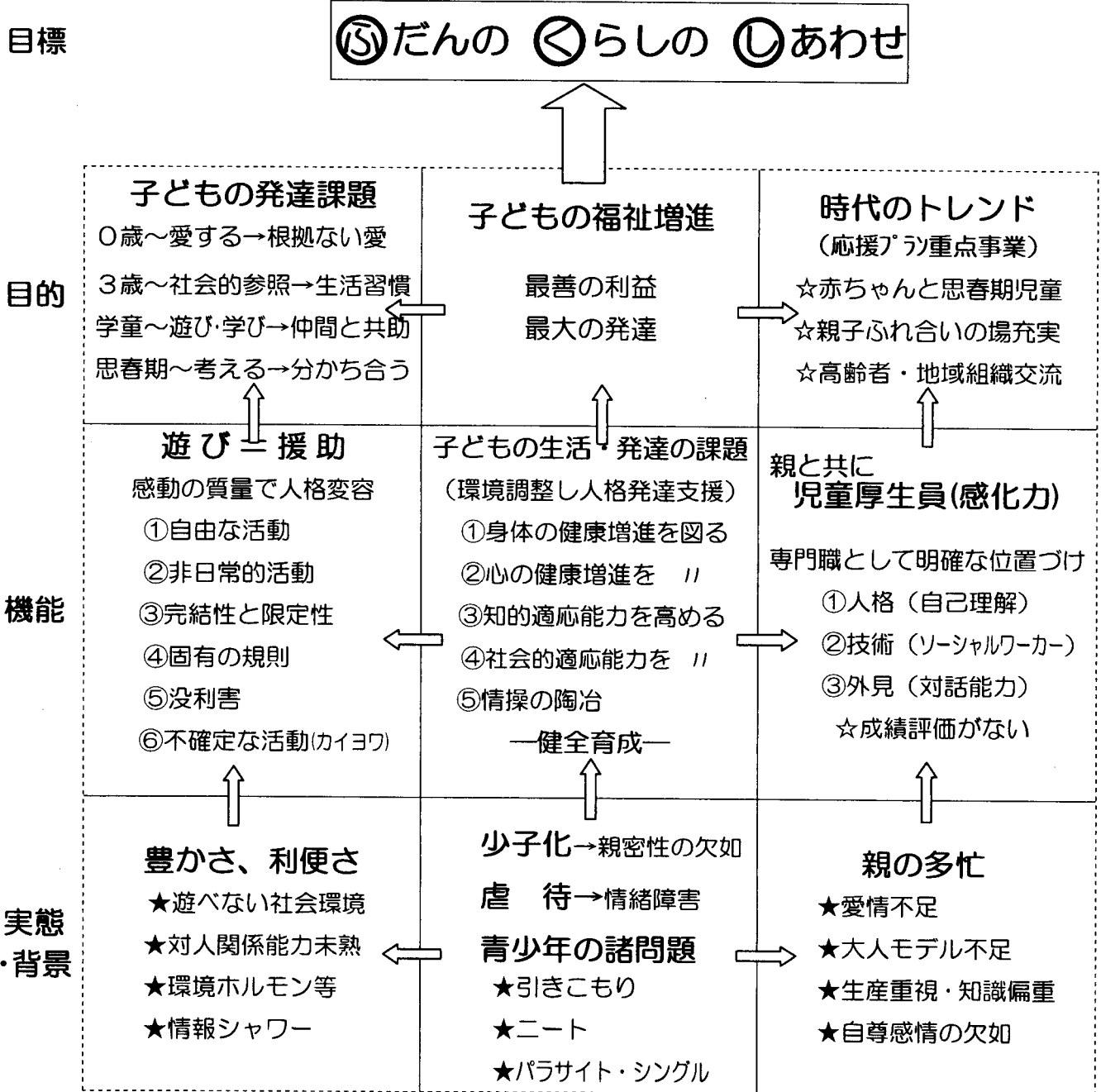
- ①地域における子育て支援の拠点としての児童館の機能を明確にした、国の「児童館ガイドライン（児童館職員の専門性）」を作成する。
- ②現在児童館で進められている児童（乳幼児）・保護者を対象とした活動を、「地域子育て支援拠点事業」として位置づける。
- ③次世代育成支援対策における市町村行動計画の策定に当たって、児童館の設置促進の方針を示すとともに、「放課後子どもプラン（学童保育と子ども教室）」の遂行において児童館を積極的に活用できるように指導する。

- (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



【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
				一級指導員	特別指導員	
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

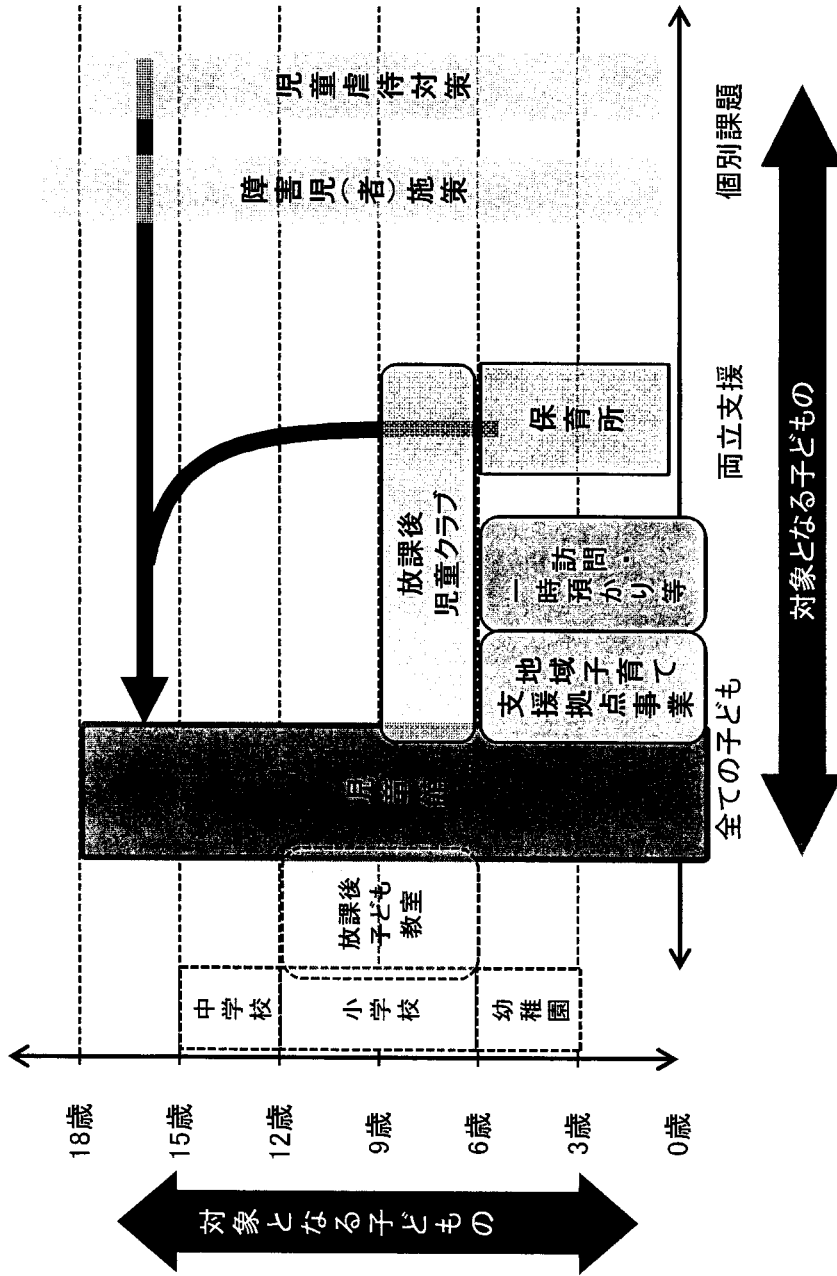
【注】◎印は必修科目、○印は選択必修科目（いずれか1科目を再履修）

『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

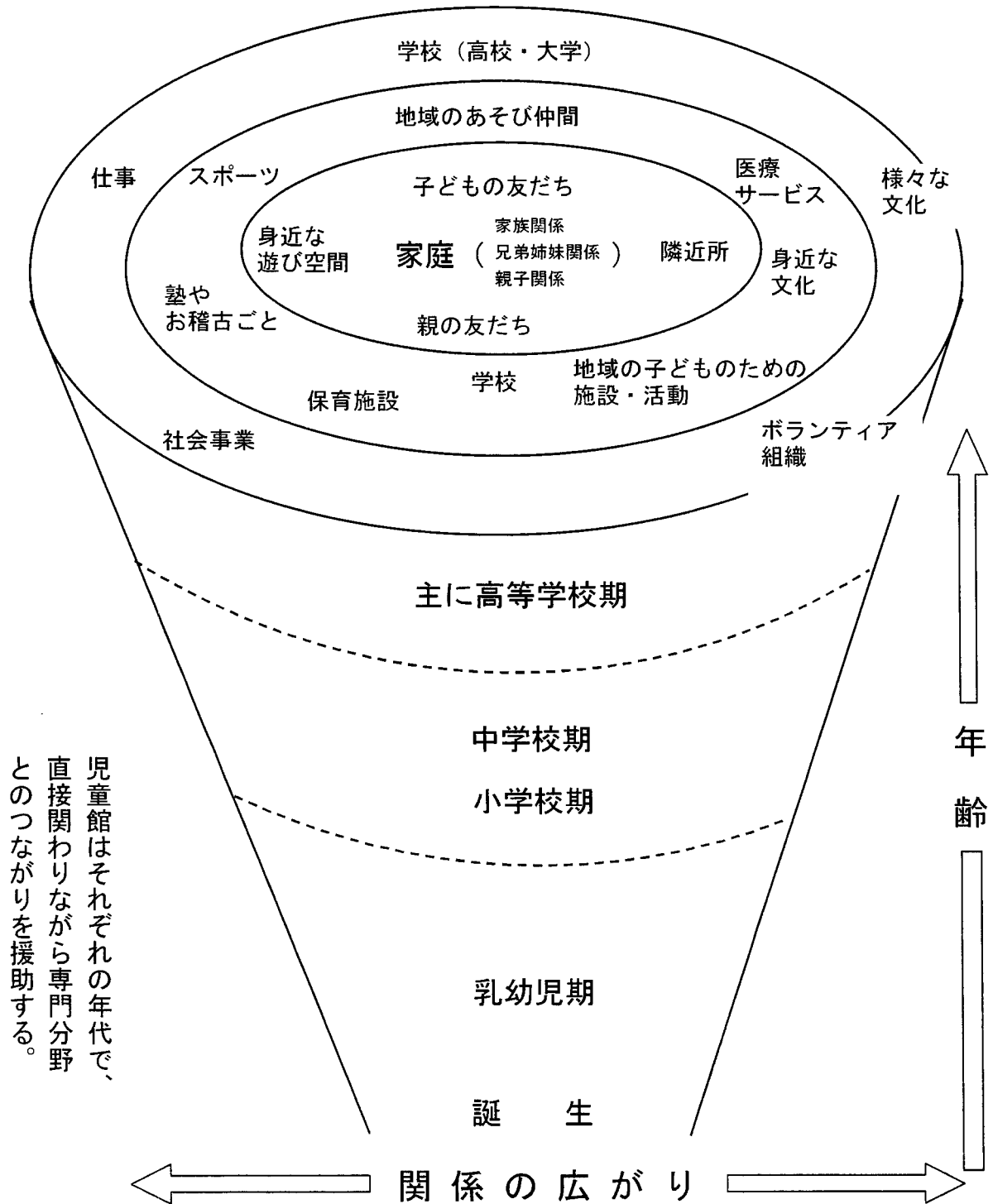
は教育
 は福祉

は直接の連携を示す



子どもの成長と社会関係

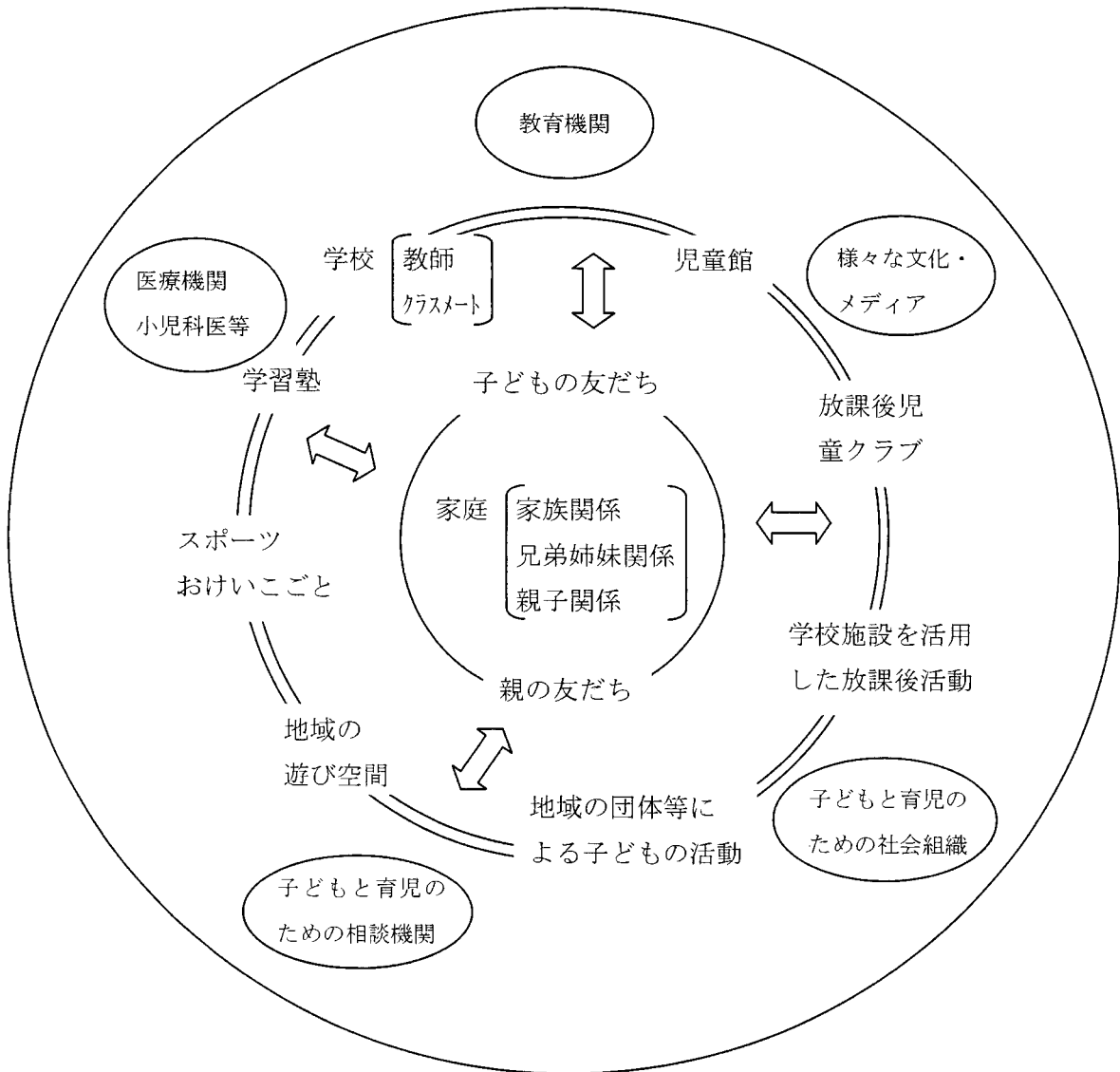
- ・子どもは成長と共に社会関係が広がっていく
- ・その広がりを繋ぐ作業は、家庭（子ども自身）のみでは実現しにくいいため、社会的援助が必要になる
- ・児童館はその潤滑油として作用する可能性のある施設である
(小学生期の図は別に示した)



児童館はそれぞれの年代で、
直接関わりながら専門分野
とのつながりを援助する。

子ども（小学生）の生活と社会関係

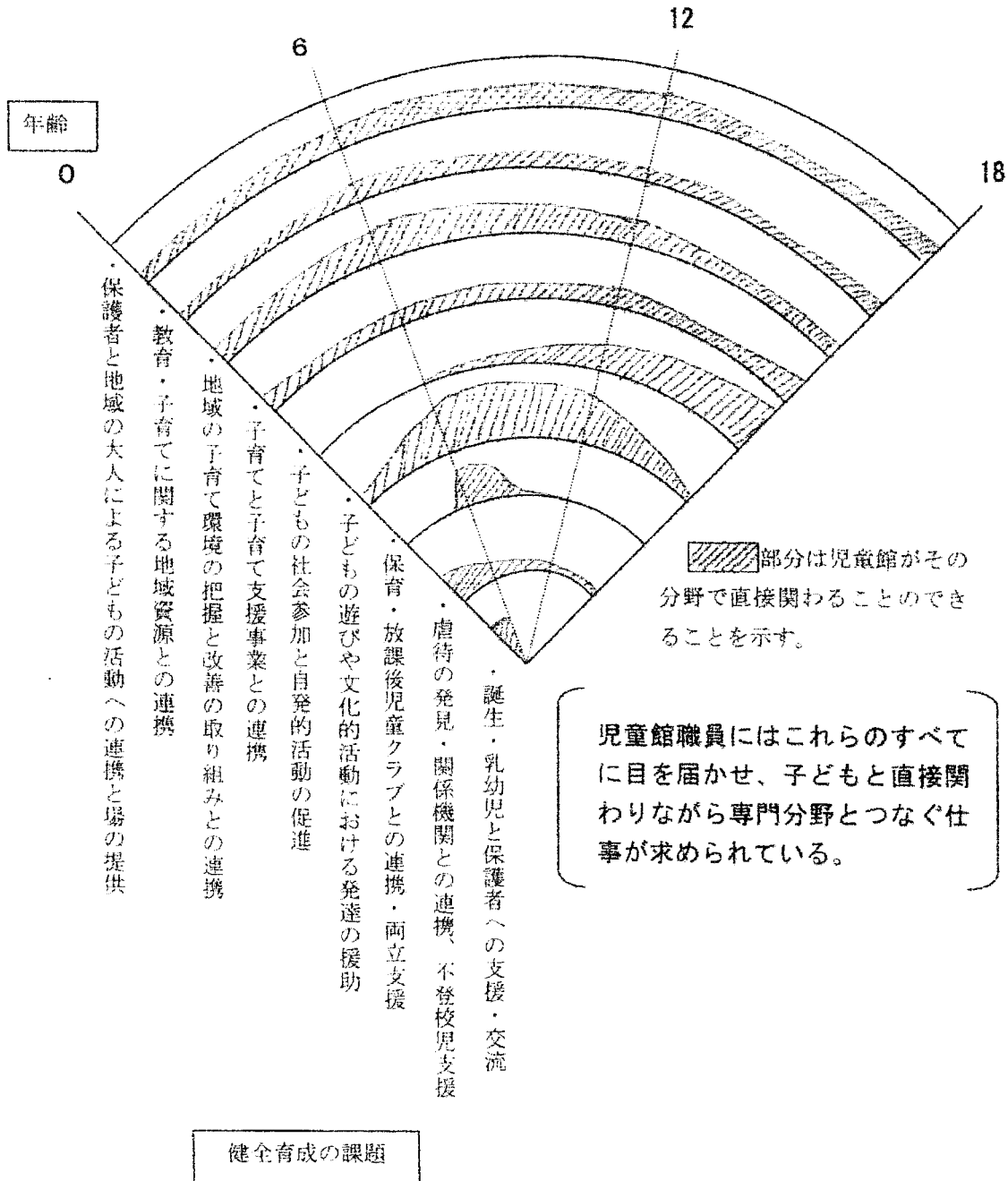
- 1 = 子どもの中でのつながり
- 2 = 大人の中でのつながり
- 3 ⇔ 環相互のかかわり



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。