

児童館における健全育成概念の変遷

植木信一^{1*}

児童館における子どもの健全育成（以下、「健全育成」という。）は、その時々々の国の政策に対応してその概念が変化してきた可能性がある。したがって、日本の健全育成を分析するためには、国の政策に対応する児童館における健全育成概念の変遷を検証することが不可欠であると判断した。

児童館における健全育成は、これまで予防機能を果たすための一般児童対策であると言われてきたが、実際は、保護機能とのバランスを保とうとしながら健全育成を徹底するという、健全育成に内在する機能の実態がわかってきた。児童福祉法の理念を具現化しながら、健全育成を展開する場としては、児童館は最適の場であったと考えられるが、児童館における健全育成は、一般児童対策だけでは健全育成概念を形成することができなかったのである。

このようなことから、児童館における健全育成は、国の政策によって健全育成概念が変遷していることが明らかになった。

キーワード： 児童館、健全育成、一般児童対策、予防機能、保護機能

はじめに

1. 研究の背景と問題の所在

児童福祉法における健全育成とは、「これまで児童政策を一貫して支配してきた要保護の児童のみを問題とする思想に終止符をうち、それをこえて次代の社会の担い手たる児童の健全な育成、全児童の福祉の積極的増進を基本精神とする児童についての根本的総合的法律であり、わが国にかつて例をみない画期的な社会立法である。」ⁱとされていることから、児童福祉における健全育成とは、戦後日本の新たな価値として認識されていることがわかる。そして、これらの児童福祉法に規定する健全育成について、「公の機関の任務についての観念はさらに進歩し、国家はすべての児童の健全な育成に積極的な力を注ぐ責任があるとされるようになった。」ⁱⁱとし、健全育成とは、すべての児童を対象とする国の政策であることを明確にしている。

たとえば、児童館の職能団体である一般財団法人児童健全育成推進財団は、健全育成の理念

として、「すべての子どもの生活の保全と情緒の安定を図って、一人ひとりの個性と発達段階に応じて、全人格的に健やかに育てる」ことであると、健全育成とは「全人格的に健やかに育てる」ことであると定義付けし、児童館における健全育成は、すべての子どもを対象とする一般児童対策であることを前提としていることがわかる。

しかし、児童福祉法制定過程において児童館は最初から議論の俎上にあつたわけではない。1945（昭和20）年の「児童保護法案要綱大綱案」においては、普通児童保護施設が規定され、そのなかの一部に児童文化施設が登場する。児童文化施設とは、児童遊園地、児童図書館、児童劇場その他児童文化の向上に資する施設のことである。その後、1945（昭和20）年の「児童保護法仮案」および1947（昭和22）年の「児童福祉法要綱案」において、「児童遊園」名称が登場するが、児童館を含む「児童厚生施設」が初めて登場するのは、「児童保護法」名称が、1947（昭和22）年に「児童福祉法」名称へ変更され

¹ 新潟県立大学人間生活学部子ども学科

* 責任著者 連絡先：ueki@unii.ac.jp

利益相反：なし

た後である。なお、この変更は、「児童保護」から「児童福祉」への変更であり、児童福祉法が一般児童対策として明確に位置付けられたことを意味する。すなわち、児童館は、児童福祉法において一般児童対策のための施設として登場したのであるⁱⁱⁱ。

ところが、日本の児童館の現状をみると、1996（平成 8）年は、児童館の 49.1%で放課後児童クラブを実施しており^{iv}、2011 年（平成 23）年においても、54.9%で実施している^v。つまり、現状ではおおむね半数の児童館が放課後児童クラブとして利用されていることがわかる。また、児童館で実施する放課後児童クラブの登録人数についても、125,619 人（2006 年）、128,308 人（2011 年）と維持傾向にある^{vi}。

このように児童館における健全育成の現状においては、一般児童対策の実態のみならず、留守家庭児童対策のような、対象を限定した選別主義的な実態との関連性を無視できないと考えられるのである。

2. 研究の目的と意義

（1）健全育成の概念整理と先行研究

これまでの児童館における健全育成を分析しようとする場合、一般児童対策としての位置付けだけでは、健全育成の実態を十分に説明することができないと判断することができ、児童館における健全育成概念の変遷を検証することが必要であると判断した。

ところが、児童館における健全育成が、どのような機能を有していたのかなどは十分に明らかにされてきたとはいえない。それは、戦後日本の健全育成が、一般児童対策を展開する場としての児童館を完備することであったため^{vii}、児童館を中心とする一般児童対策としての機能以外は、研究対象になりにくかったからであると考えられる。

児童館についての研究上の捉え方について、たとえば、西郷（2007：151）¹⁾は、「児童館はわが国の児童健全育成施策の中心に位置づく施設」であるとしている。柏女（2007：31）²⁾は、昭和 30 年代の「児童福祉・子ども家庭福祉の展開」として、「児童福祉制度は、その対象を拡充するとともに、戦後処理的な要保護児童対策を

脱し、一般児童や家庭をも視野に入れた施策へと転換していくこととなった。」と説明し、「児童健全育成を論ずるにはまず、その中心となる児童館の在り方を論じなければならない。」（柏女 2011：118）³⁾としている。このように、健全育成＝児童館という捉え方は、児童館研究において基本的な考え方として定着している。

また、「施策事業で『健全育成』が用いられる場合、対象を限定しない一般児童を対象としたサービスのこと」（山本 2009：115）⁴⁾とされている。この内容が、「現在児童の育成環境の整備全般にかかわる施策範囲を示す用語として用いられる『健全育成』の語源となっている」（山本 2009：115）とされる。健全育成とは、児童福祉法の理念（第 1 条）および責任（第 2 条）を具現化するための国の施策範囲を示す用語であり、その施策は一般児童対策であると位置付けられているのである。

一方で、健全育成という用語には、健全育成の概念に向けて子どもを育てるという意図を含んでいるという指摘がされている^{viii}。西郷（2007）は、「児童健全育成という用語は『児童』すなわち小学生を対象として、大人だけが決めた『健全』イメージに向けて大人が子どもを『育成』する意図を含んでいる」としている。

たとえば、2003（平成 15）年の内閣府「青少年の育成に関する有識者懇談会」（座長：本田和子）においては、健全育成の捉え方に対して、従来から国が使用してきた健全育成の捉え方と、子どもの実態との間に違和感のあることが指摘され、現在の子どものどう見るかという現状認識と、健全育成に関する基本的考え方は別立てにすることを提案^{ix}している。この議論のなかで、「子どもの生き方を健全と呼ぶか不健全と呼ぶかは大人の価値の問題である。」^xとの指摘がされるなど、子どもを受動的な存在とし大人が健全育成の概念を定義付けすることへの反論とともに、子どもの能動的な生き方を捉える事の重要性を指摘している。

また、柏女（2011：109）³⁾は、児童福祉の観点から、健全育成の理念は不明確であるとし、「昭和 30 年代後半に目的概念としての『健全育成』が明確化されたが、それ以降、この分野について十分な検討がされてこなかった」ことを

指摘している。

以上のように、児童福祉における理念であるはずの日本の健全育成は、国の意志と実態とが乖離した概念のままであった可能性がある。ところが、これまでの日本の健全育成においては、異論が出ていたにもかかわらず、健全育成そのものに関する十分な議論がされてこなかった現状において、このような矛盾をかかえたまま、位置付けられてきたのである。つまり、児童館における健全育成概念については、国の介入による一般児童対策としての健全育成の考え方と、実態としての健全育成との間に概念の違いが存在していたと考えられ、健全育成概念そのものが複雑で混とんとしたものであったことが想定されるのである。

このようなことから、児童館における健全育成は、その時々々の国の政策に対応してその概念が変化してきた可能性があると考えられる。

(2) 研究の目的

本論では、児童館における健全育成概念の変遷を分析するため、とくに、一般児童対策であるはずの健全育成に変化がみられる 1960 年代以降に焦点を当てることによって、児童館における健全育成に内在する機能を明らかにすることを研究の目的とする。

方法

本研究においては、児童館における健全育成に内在する機能を解明するために、まず、健全育成の場として捉えられてきた児童館における健全育成の歴史的な時期区分を整理した。

さらに、整理した時期区分のうち、一般児童対策による健全育成に変化が認められる 1960 年代以降に焦点をあて、健全育成概念を検証した。

そのために、児童館の健全育成施策に当時からかかわってきた旧厚生省元健全育成担当官 A 氏（以下「担当官 A 氏」とする）および、児童館の国庫補助制度の創設過程に直接関与してきた旧全国児童館連合会元役員 B 氏（以下「元役員 B 氏」とする）に対するインタビュー調査を実施することで健全育成概念を検証した。このように歴史的な時期区分を整理したうえで、イ

ンタビュー調査の結果を照らし合わせて検証するという分析手法は、既存資料の整理だけでは知りえない実態分析のために有効であると判断した。

これにより、健全育成に内在する機能に関する考察を行い、児童館における健全育成概念の変遷過程を構造化した。

なお、担当官 A 氏（2012 年 6 月実施）および、元役員 B 氏（2012 年 8 月実施）に対するインタビュー調査は、それぞれ立場を異にしながらも、同時期に健全育成をすすめていた関連性が認められたため、分析のための言説をとるために適切であると判断した。

インタビューは、半構造化面接により、以下の項目に沿って進めた。1) 1960 年代以降の健全育成施策の実際について。2) 国による健全育成への関与について。3) 健全育成施策による児童館現場への影響について。これらを分析するための言説を取ることに努めた。上記の枠組みにおいてインタビューを進めながら、日本の健全育成に内在する機能について、どのような意味があったのかを整理してコーディングし、カテゴリー化した。また、整理した内容を歴史的な時期区分と照らし合わせて構造化した。カテゴリーについては、[] で表し、抽出コードについては、< > で表した。

インタビュー調査においては、一般社団法人日本社会福祉学会研究倫理指針に基づき、研究計画についての説明を実施したうえで、書面による同意書を得た。また、あらかじめ所属団体の倫理委員会に研究計画書の審査を申請し、承認の判定（2012 年 2 月 13 日）を得て実施した。

結果

1. 児童館における健全育成の時期区分

日本の健全育成において、一般児童対策との関連が無視できないと考えられる児童館における健全育成に焦点を当てることによって、歴史的な展開の時期区分を試みる。

なお、児童館施策の時期区分については、八重樫（2012）⁵⁾の研究^{xi}があるが、本論文においては、健全育成概念の変化に焦点を当てるために、展開区分の仕方は異なるものとなる。

I 期（1947 年～1962 年）は、戦後の児童福

祉法制定（1947年）の影響によって、健全育成の理念が明確化され、実態としても、健全育成が非行対策から一般児童対策へと変化した時期とした。

Ⅱ期（1963年～1973年）は、1963（昭和38）年の児童館の国庫補助制度の導入によって、児童館建設の促進と一般児童対策の児童館による定着が期待されたことと同時に、児童館における留守家庭児童対策の追加が図られた時期区分とした。

Ⅲ期は（1974年～1993年）は、中央児童福祉審議会「今後推進すべき児童福祉対策について」において、家庭児童の健全育成対策が示された時期からとした。同時に児童館は、地域支援と連携しながら地域の子育て家庭に対する家庭対策の強化が図られた時期となる。

Ⅳ期（1994年～）は、中央児童福祉審議会児童健全育成対策部会（1994年）など児童館による少子化対策が本格的にスタートする時期であり、また、2011（平成23）年の児童館ガイドラインなど、児童館に新たな地域課題への対応が明記された時期とした。

（1）Ⅰ期（1947～1962年）：非行対策から一般児童対策へ

児童福祉法に規定された「児童厚生施設（児童館）」には、具体的な運営要領がなかったため、児童館としての役割は必ずしも明確ではなかった。その後、1951（昭和26）年に、厚生省児童局により「児童厚生施設運営要領」が通知され、児童厚生施設の意義・施設・職員・指導内容と方法・設置と運営についての指針が示された。これによって、児童福祉法による健全育成は、児童館による一般児童対策として明確に規定されるようになる。

この運営要領には、「子供のためのレクリエーションの施設」であること、「子供たち自身のグループ活動の指導」であること、および「最も遊びに恵まれない地域、恵まれない子供たちにまず利用されるよう考慮する」ものであることが明記された。

1956（昭和31）年の厚生省中央福祉審議会「児童福祉行政の諸問題について」意見具申のなかに、「一般児童の健全育成」についての具体的施

策が明記されている。ここでは、「一般児童の健全育成」が施策としてはじめて表記されることになる。具体的施策として、児童館の整備拡充及び国庫補助の措置等があげられている。厚生省児童家庭局『児童福祉30周年の歩み』（1978年）によれば、この1956（昭和31）年の厚生省中央福祉審議会によって、従来の要保護児童の保護に主力のあった児童福祉行政の反省がされ、後の健全育成対策は、この「児童福祉行政の諸問題について」意見具申の趣旨を生かすべく進展するところであると解説されている。

また、1957（昭和32）年の「第1回全国児童館会議」において、児童館の性質として、①保護者による遊びの指導に恵まれない児童等の保護を目的とするもの、②当該地域の一般児童のレクリエーションセンターとしての機能をもつものであるとされ、児童館の機能がはっきりとしてくるのである。

1962（昭和37）年の人口問題審議会および中央児童福祉審議会答申においては、児童の健全育成のために「児童の資質向上」が重要であると指摘されている。事故防止対策としての地域組織活動（母親クラブ等）の促進のほかに、児童厚生施設の設置・活用が明記され、これを受けて、翌年の1963（昭和38）年に「国庫補助による児童館の設置運営」が通知されるに至る。そして、児童館の整備によって児童の資質向上を図るための一般児童対策がとられることになる。この時期は、厚生省児童家庭局の設置にともない、家庭児童相談室設置や母子福祉法制定、日本総合愛育研究所設置などが家庭対策として進められるが、児童館は政策に含まれていない。

（2）Ⅱ期（1963～1973年）：留守家庭児童対策の追加

1963（昭和38）年の厚生省児童局「児童福祉白書」には、「一般児童対策」および「要保護児童対策」が区分されて整理されている。そこでは、一般児童対策として健全育成が位置付けられ、その健全育成のなかに児童館が含まれている。つまり、児童館の国庫補助開始時（1963年）における健全育成は、児童館による一般児童対策として位置付けられていたことがわかる。また、「要保護児童対策」のなかに保育に欠ける児

童が含まれる。つまり、学童を含む留守家庭児童対策は、要保護児童として位置付けられて、一般児童対策である健全育成とは区別されていたことがわかる。

1963（昭和38）年の厚生省児童局企画課「児童福祉行政講義録」によれば、健全育成の問題については、児童厚生施設を児童福祉法第40条に法律上明確にしたうえで、児童館の対策について予算的措置をとって積極的に整備していると説明されている。また、児童館は、「保育所の代用だけではなくて、本格的な子どもの健全育成のセンターを伸ばしていきたいという考え」であるとしている。健全育成を担当する当時の養護課長は、児童福祉法が制定されてから15年間、ねらいとする一般児童対策が、実際には要保護児童対策に重点が置かれ、行政の大半が占められる恰好であったと述べている。戦後からの健全育成の実態として、目指すべき一般児童対策が進んでいない状況であったことがわかる。このような流れのなかで、1963（昭和38）年に、「国庫補助による児童館の設置運営について」の次官通知が出され、児童館の国庫補助制度が導入され、児童館の普及による一般児童対策が進められることになる。

しかし、文部省における1966（昭和41）年の通知「留守家庭児童会育成事業補助要綱」により、放課後児童クラブを児童館で行う方針が決定する。1970年に同通知が廃止された後は、1976（昭和51）年の厚生省次官通知「都市児童健全育成事業の実施について」と、児童家庭局長通知「都市児童健全育成事業について」において、都市における児童館・児童遊園の十分な整備が図られるまでの経過措置として、「児童育成クラブ（放課後児童クラブ）」の設置が示されることになる。

このような社会的な背景によって、その後の放課後児童クラブを児童館で行う方針が定着していくことになるのである。この時期において、これまで一般児童対策としての健全育成とされていたものに、留守家庭児童対策が追加され、選別主義的な健全育成の実態が露呈していくことになる。

（3）Ⅲ期（1974～1993年）：家庭対策

健全育成による一般児童対策は、あくまで児童館において実施されることになっていたため、社会情勢の変化にともなう家庭対策の強化策についても、地域の児童館にその期待がよせられた。1974（昭和49）年に中央児童福祉審議会「今後推進すべき児童福祉対策について」が出され、「家庭児童の健全育成対策について」および、「児童館を中心とする地域の育成機能を強化する対策」をとる具体的な方法として、母親の養育責任を援助することと、適切な養育機能によって児童の健全育成に努力しなければならないことが示された。つまり、児童館における健全育成は、家庭対策に取り込まれながら進められていくことになるのである。

また、児童クラブについては、1976（昭和51）年の厚生省「都市児童健全育成事業」において、児童館の十分な整備が図られるまでの経過措置的扱いにとどまり、結局、児童館によって留守家庭児童対策が図られる方針が継承された。

（4）Ⅳ期（1994年～）：少子化対策の追加

1994（平成6）年のエンゼルプラン発表と同年の、中央児童福祉審議会児童健全育成対策部会「児童の健全育成に関する意見」においては、児童館の機能として、①児童育成機能、②社会参加促進機能、および③子育て支援機能として、これまでには見られなかった「子育て支援機能」を追加した。また、1998（平成10）年の中央児童福祉審議会「今後の児童の健全育成に関する意見—子育て重視社会の構築を目指して」においても、①児童館の活動内容について学校等と協力、②健全育成の拠点としてさらに活性化すること（高学年や中高生の意見を反映させる、放課後児童健全育成事業の運営、思春期問題への予防的対応）が示され、子育て支援機能が、児童館の展開に含まれてくる。

その後、2003（平成15）年の児童家庭局長通知として「児童ふれあい交流促進事業の実施について」のなかに、児童館活用事業として①年長児童の赤ちゃん出会い・ふれあい事業②中・高校生居場所づくり推進事業③絵本読み聞かせ事業④親と子の食事セミナー事業が示され、2008（平成20）年の児童福祉法改正において、「地域子育て支援拠点事業（ひろば型、センタ

一型、児童館型)」に、児童館の活用が具体的に示されることになる。

2011（平成 23）年の児童家庭局長通知「児童館ガイドライン」においては、児童館運営の目的として、「遊び及び生活の援助と地域における子育て支援を行う」こと、児童館の活動内容として、「児童虐待予防に取り組み保護者の子育てへの不安や課題には関係機関と協力して継続的に支援すること」が示され、新たな地域課題への対応が図られるようになった。

国レベルによる少子化対策は、健全育成施策を一般児童対策の対象である地域のすべての子育て家庭から、子育て支援を必要とする家庭へとそのターゲットを変容させることになる。これにともない、児童館にも子育て支援機能が追加され、本来普遍主義であるはずの健全育成から、選別主義的要素の強い健全育成へと変容していく。

2. インタビュー調査による健全育成概念の検証

児童福祉法制定以降の健全育成を具現化するために、児童館の国庫補助制度（1963 年）によって〈児童館の量的拡充〉をさせる方策がとられたが、そのためには、〈一般児童対策〉を基盤とする予防機能のみならず、〈児童館による留守家庭児童対策〉を基盤とする保護機能を有するものとして位置付けなければならなかった。児童館における健全育成が、これらの予防機能と保護機能をともに保持するために、児童館を健全育成の場として機能させてきたことを確認した。

具体的には、一般児童対策としての健全育成を果たすために児童館が活用されたのではなく、〈児童館による留守家庭児童対策〉や〈ケアを要する児童〉を含めた健全育成を果たすことによって〈児童館の量的拡充〉を可能にし、あわせて〈一般児童対策〉をも保持するという、児童館における健全育成の実態が明らかになった。

元役員 B 氏は、自ら国会への直接陳情を繰り返し、児童館の国庫補助制度を実現させたことについて述べているが、その背景は、当時自らが直面した農村部における認可外保育施設への対応と公的支援の必要性であった。

原則的には、国の政策として児童館を普及させる具体的な手段として、1963（昭和 38）年の〈児童館の国庫補助〉をスタートさせたことがうかがえる。つまり、日本の健全育成の具体的方法は、児童館の整備であり、健全育成＝児童館という国の健全育成における捉え方があったことがわかる。しかし、認可外保育施設の認可保育所への転換は必要な基準がクリアできないため、〈児童館の量的拡充〉によってそれを果たそうとした事実も同時に確認することができる。担当官 A 氏の証言をあわせると、児童館における健全育成が、〈一般児童対策〉の位置づけを明確にした反面、児童館によって〈ケアを要する児童〉を優先的に扱う保護機能としての実態がみえてくるのである。

児童館は、[予防機能としての健全育成]（**カテゴリ 1**）を果たす〈一般児童対策〉として位置付けられていたものが、〈児童館の国庫補助〉の導入にともない、[保護機能としての健全育成]（**カテゴリ 2**）をも有しなければならなかった。結果的に、それまで進まなかった〈児童館の量的拡充〉は実現するが、一方で、〈一般児童対策〉を果たすための健全育成は十分に進展しなかった。そのような背景にともない、健全育成が、〈児童館による留守家庭児童対策〉を含みながら、本来果たすべき〈児童館の量的拡充〉をも展開させなければならない機能的必然性から、[予防機能としての健全育成]と、[保護機能としての健全育成]という 2 つの健全育成概念の枠組みが成立したのである。

（カテゴリ 1）

[予防機能としての健全育成]

コード	データ（インタビュー内容の一部）
〈一般児童対策〉	児童館は、児童福祉施設のなかで唯一、一般児童対策として健全育成に資する児童福祉施設として位置付けられていた。あとはすべて対象児童が限定された。 一般児童の健全育成に国庫補助をつけるということは、国の財務当局では認められなかった。
〈児童館の国庫補助〉	児童館というのは全国的に普及していなかった。 児童館は、昭和 38 年までに国庫補助が付くまでは遅々として増設があまり進まなかった。 児童館に対して国庫補助を付ける場合は、福祉施設なのだから主たる対象児童を設定する必要があった。

(カテゴリー 2)

[保護機能としての健全育成]

コード	データ (インタビュー内容の一部)
<児童館による留守家庭児童対策>	文教施設との差別化のために、小学校1年生から3年生までのとくに指導を要する児童が対象となった。 児童福祉による留守家庭児童を対象とするから国庫補助がついた。 留守家庭児童の受け皿として児童館を考えた。
<ケアを要する児童>	児童福祉では、ケアを要する児童を優先的に扱う必要があった。 どうしても優先順位があって、何らかのかたちでケアを要する児童が優先となり、次に一般児童となる。
<児童館の量的拡充>	認可外保育施設を認可するにもお金がかかるから出来なかった。 それでは児童館に補助金を出して保育もできるようにしたらどうかと陳情した。 認可外保育施設のままでは、なかなか児童館にはなれないから、児童館を改めて建てて出発したところもあった。 認可外保育施設の看板を掛け替えて児童館にした。

考察

1. 予防機能としての健全育成

児童福祉法においては、「児童厚生施設本来の意味は、児童福祉法の『すべて児童はひとしくその生活を保障され、又心身ともに健やかに生れ、育成されねばならない』ことを原理として、その目的のために考慮せられる、方法と手段である。」(厚生省児童局 1948 : 277) ⁶⁾と解釈されている。したがって、児童福祉法制定時における健全育成概念は、児童館における健全育成の展開であったと判断し、児童館における健全育成の時期区分を整理した。そこに、インタビュー調査の内容を照らし合わせることで健全育成概念を検証した (表 1)。

その結果、児童館における初期の健全育成においては、児童館の予防機能が期待されていたことがわかる。

森田 (2011 : 20) ⁷⁾は、「地域で暮らす人たちの生活に対して、少し助けがあれば乗り越えられる困難を予防したり、いったんは陥った困難な生活状態から回復するための支援が地域では求められているのですが、これまでの社会福祉の仕組みだけでは、そうした地域でその人らしい暮らしを支える基盤を整備するところまで、取り組みが向かないのです」と指摘し、地域支援における予防機能の必要性を指摘している。

したがって、それが健全育成分野であれば、児童館による予防機能の展開という形で、地域支援がされることになるのである。

なお、ここでいう予防機能とは、地域住民を対象とした児童館による地域支援のことをいう。

(表 1)

児童館における健全育成		健全育成概念
I期 1947年～1962年	一般児童対策 児童福祉法 (1947年) 児童厚生施設運営要綱 (1951年)	予防機能
II期 1963年～1973年	留守家庭児童対策 児童館国庫補助(1963年) 留守家庭児童会育成事業補助要綱 (1966年)	
III期 1974年～1993年	家庭対策 中央児童福祉審議会 (1974年) 「家庭児童の健全育成対策について」	保護機能の追加
IV期 1994年～	少子化対策 中央児童福祉審議会部会 (1994年) 児童館ガイドライン (2011年)	保護機能の拡大

戦後の児童福祉法の理念を具現化する健全育成の概念は、まだ地域における健全育成の対象が混んとして定まらない時期において、すべての児童を対象とする児童館が、一般児童対策としての予防機能として効果を発揮した。この時期における児童館は、健全育成の主たる拠点としての役割を果たしていた。すなわち、予防機能を担う健全育成としての児童館が想定されていたのである。

2. 保護機能としての健全育成

その後の児童館における健全育成は、留守家庭児童対策としての子ども保護が、児童館の機能として明確に位置づけられるようになった。これは、1963 (昭和 38) 年の児童館の国庫補助制度の導入による国の健全育成施策の一環であり、これ以降、家庭対策や少子化対策を含みながら、保護機能としての健全育成が進められることになる。

予算措置の実態からすると、児童福祉法に児童厚生施設として規定されながら、1962 (昭和 37) 年まで予算措置されてこなかった児童館の国庫補助は、こうして実現したのである。また、

国庫補助の対象となるためには、児童館機能の対象の明確化が必要とされた。つまり、予算が付くことにより、児童館が実施すべき具体的な内容が、一般児童対策に限らないことも明確に規定されたことになる。

一般児童対策としての予防機能を担っていた児童館は、1963（昭和38）年の児童館の国庫補助制度の導入によって、留守家庭児童対策をも同時に担うための保護機能を付与されることになった。しかし、留守家庭児童対策としての保護機能の追加は、児童館における予防機能を十分に拡充することができないままに新しい機能を追加する結果となった。これによって、予防機能とのバランス低下を招き、児童館における一般児童対策が果たせなくなるのである。

さらに、予算措置の実態からは、1976（昭和51）年に、次官通知「都市児童健全育成事業の実施について」と局長通知「都市児童健全育成事業について」が出され、人口5万人以上の市や特別区において「児童育成クラブ」（学童保育）のための補助金が創設された。さらに、1978（昭和53）年の事務次官通知によって、従来の児童館を小型児童館にするとともに、児童の体力増進に関する特別の指導機能を併せ持つ児童センターが創設され、市町村のほか、社会福祉法人も児童館を設置できるようになった。

また、同年の児童手当法改正により、児童手当の基金を活用して社会福祉事業をすることが可能となったことと連動して、児童センターの費用は、厚生保険特別会計の児童手当勘定とされることになり、児童育成クラブ（学童保育）も同様に厚生保険特別勘定とされたことにより、都市部の児童センターにおける児童育成クラブ（学童保育）が、さらに強化されていくのである。

森田（2012：23）⁸⁾は、近年の児童館の役割として、「多様な子どもたちや子育て家庭の抱える問題への対応が検討されてきた。児童館には、乳幼児を在宅で育てる子育て家庭支援や不登校、障がい、中高生対応など次々と起きる地域での課題に対応する取り組みへの対応が求められてきたのである。」と指摘し、児童館が、地域での新たな課題に対応する場となっていることを指摘している。同時に、場としての児童館の実態

は、貸し館であり児童館の果たすべき役割を果たしていないことも指摘している^{xii}。

1994（平成6）年の中央児童福祉審議会児童健全育成分科会「児童の健全育成に関する意見」において、児童館の機能に子育て支援が追加された。児童館を有する地域では、児童館における保護機能の拡大にともない、保護機能のターゲットをも拡大される結果となった。予防機能とのバランスが保てず、地域のすべての子育て家庭をターゲットにした普遍主義的な児童館の役割から、保護機能を必要とする家庭へとそのターゲットが選別主義化してゆくことが想定される。

このように、児童館における健全育成は、国の政策によって、健全育成概念が変遷していることが明らかになった。

結語

以上のように、児童館における健全育成概念の変遷過程を見てくると、児童館は、国による政策に影響を受けながら健全育成概念を変容させてきたことを確認することができる。そのため、戦後からスタートした日本の健全育成は、児童館における一般児童対策だけでは順調に展開できなかったことがわかる。児童館は、国庫補助制度の導入を契機に一般児童対策の展開を図るはずが、実際には、留守家庭児童対策としての保護機能が展開されることになった。児童館における健全育成は、一般児童対策としての健全育成を保ちながらも、保護機能を追加・拡大しながら進められてきたのである。

児童館における健全育成は、これまで予防機能を果たすための一般児童対策であると言われてきたが、実際は、保護機能とのバランスを保ちながら進められる健全育成の機能の実態がわかってきた。戦後の児童福祉法の理念を具現化しながら、児童の健全育成を展開する場としては、児童館は最適の場であったと考えられる。しかし、児童館は、国の政策を実現するための場として利用され、結果的に保護機能から脱することができなかつたのである。

今後の研究課題として、児童館を含めた健全育成の取り組みが、国の政策によってどのようにコントロールされ、日本の健全育成に対して

どのような機能を果たしてきたのかなどの詳細な検討が必要である。児童館を含めた全体的な健全育成概念の変遷を明らかにすることは、日本の健全育成概念を再検討するうえで価値があると考えられる。

文献

- 1) 西郷泰之. 子どもの健全育成と地域生活環境の整備. 高橋重宏、編. 日本の子ども家庭福祉—児童福祉法制定 60 年の歩み—. 東京: 明石書店、2007 ; 150—59.
- 2) 柏女霊峰. 戦後子ども家庭福祉制度の変遷. 高橋重宏、編. 日本の子ども家庭福祉—児童福祉法制定 60 年の歩み—. 東京: 明石書店、2007 ; 29—40.
- 3) 柏女霊峰. 子ども家庭福祉・保育の幕開け—緊急提言平成期の改革はどうあるべきか—. 東京: 誠信書房、2011.
- 4) 山本真実. 第 3 節 児童健全育成. 社会福祉士養成講座編集委員会、編. 新・社会福祉士養成講座 15 児童や家庭に対する支援と児童・家庭福祉制度. 東京: 中央法規、2009 ; 115—23.
- 5) 八重樫牧子. 児童館の子育ち子育て支援—児童館施策の動向と実践評価—. 東京: 相川書房、2012.
- 6) 厚生省児童局. 児童福祉. 東京: 東洋書館、1948.
- 7) 森田明美. よくわかる女性と福祉. 京都: ミネルヴァ書房、2011.
- 8) 森田明美. 日本と韓国: 地域における子ども支援の取り組み. 子どもの権利研究 2012 ; 21 : 22—25.

ABSTRACT

Changes of the child healthy upbringing concept in the children's halls

Shinichi Ueki^{1*}

¹ Department of Child Studies, Faculty of Human Life Studies, University of Niigata Prefecture

* Correspondence, ueki@unii.ac.jp

Child healthy upbringing of Japan, there is a possibility that the concept has been changed in accordance with country's will. Therefore, in order to reconsider the healthy upbringing concept in Japan, to verify the country intervention.

Healthy upbringing of Japan has been to be general child measures of prevention function. In fact protection was needed for the healthy upbringing of Japan. For Child Welfare Act, children's halls was the perfect place.

In other words, healthy upbringing concept in Japan, could not be formed in only general child protection.

The national policy has shifted the concept of sound development in the children's hall.

Key Words: Children's Halls, Healthy upbringing, General child protection, Protective function, Complement of home role

注

- ⁱ 児童福祉法規研究会（1999:10）『最新・児童福祉法の解説』による。
- ⁱⁱ 同上（1999：46）による。
- ⁱⁱⁱ 寺脇隆夫（1996：18）『続児童福祉法成立資料集成』には、児童保護法案から児童福祉法案への展開において、中央社会事業協会常設委員会が重要な役割を果たしたことが説明されている。中央社会事業協会常設委員会は、立法精神として「法の対象は全児童に及ぶ様、構成せられることが必要である」と意見書（1947年1月）に記している。
- ^{iv} 社団法人全国児童館連合会（1997：16）『児童館の運営並びに事業内容に関する調査研究—全国児童館実態調査報告書（平成8年）』のデータによる。
- ^v 財団法人児童健全育成推進財団（2012：69）『児童館データブック 2011』による。なお、5年毎の調査のため、このデータが最新となる。
- ^{vi} 財団法人児童健全育成推進財団（2013：39）『児童館レポート』のデータによる。なお、5年毎の調査のため、このデータが最新となる。
- ^{vii} 厚生省児童局（1948：317）『児童福祉』においては、「児童厚生施設としての児童館が完備せられることによつてこそ始めて児童福祉法の持つ理念が確立せられることになる」とさえ思っている。」と解説されており、児童福祉法制定直後においては、児童館の完備が重要視されていたことがわかる。
- ^{viii} 『エンサイクロペディア社会福祉』（2007：958）による。
- ^{ix} 「青少年の育成に関する有識者懇談会」第12回議事概要（2003年1月16日）。本田和子座長は、「子ども観を真正面から取り上げてはいないが、現在の青少年をどう見るかという現状認識をここではまとめているので、健全育成に関する基本的考え方は別立てにするということも考えられる。」と発言している。
- ^x 同上、天野秀昭委員の発言内容から抜粋。
- ^{xi} 八重樫（2012）は、先行研究において、児童館施策の動向を次のように区分している。第Ⅰ期：創設期 1945～1959年—児童館の理念の啓発・普及—、第Ⅱ期：発展期 1960～1973年—児童館の整備・拡充—、第Ⅲ期：再編期 1974～1989年—児童館施策の見直しと補助金の抑制—、第Ⅳ期：転換期 1990～2002年—児童館体系の見直しと少子化対策としての児童館—、第Ⅴ期：展開期 2003年以降—地域の子育ち・子育て支援としての児童館—。
- ^{xii} 森田明美（2006）「地域子どもの育ち・子育て支援に向けた児童館・学童保育再編の必要性」『都児連だより』22（4）、による。