

2013 年度

東洋大学審査学位論文

日本の児童「健全育成」に果たした母親クラブの役割

福祉社会デザイン研究科ヒューマンデザイン専攻博士後期課程

3年 4730080001 植木信一

もくじ

序章 研究の目的と方法	1
第1節 研究の背景と目的	1
(1) 研究の背景と問題の所在	1
(2) 研究の目的	2
第2節 研究の方法	3
(1) インタビュー調査 (その1)	4
(2) 全国調査	4
(3) インタビュー調査 (その2)	5
第1章 健全育成の概念整理と先行研究	10
第1節 健全育成の概念整理	10
第2節 先行研究	12
(1) 母親クラブに関する先行研究	12
(2) 健全育成に関する先行研究	15
第3節 国際的な考え方	17
(1) 海外の基本的な考え方と施策	17
(2) 権利基盤型アプローチの視点	25
第2章 健全育成の成立と展開	29
第1節 健全育成政策の分類	30
(1) 福祉政策	30
1) 児童文化の向上	30
2) 非行防止と事故防止	31
3) 児童の資質向上	31
4) 計画的に組織される地域活動	33
(2) 社会教育政策	34
(3) 母子保健政策	35
(4) 同和政策	35
第2節 省庁間の健全育成政策の取り組みの差	36

(1) 厚生労働行政の基本的な考え方と施策	36
(2) 文部科学行政の基本的な考え方と施策	36
(3) 内閣府の基本的な考え方と施策	37
第3節 児童館における健全育成概念の成立	38
(1) 児童保護から児童厚生施設による児童福祉へ	38
(2) 一般児童の健全育成	39
(3) 保育に欠ける児童を対象	40
第4節 子ども保護施策を通じた児童館の役割の変遷	41
(1) 児童館における子ども保護の展開過程の時期区分	42
(2) 児童館にみる子ども保護の展開	43
1) I期(1947～1962年):非行対策から一般児童対策へ	44
2) II期(1963～1973年):留守家庭児童対策の追加	45
3) III期(1974～1993年):家庭対策	46
4) IV期(1994～2011年):少子化対策の追加	46
第5節 健全育成を担った母親クラブの役割とその変遷	48
(1) 母親クラブの概要	48
(2) 母親クラブの役割の変遷	52
1) I期(1947～1961年):児童文化向上の担い手	53
2) II期(1962～1972年):事故防止対策から家庭対策へ	54
3) III期(1973～1993年):児童館との連携強化と家庭対策	55
4) IV期(1994～2012年):少子化対策による子育て支援への対応	55
年表(児童館の役割・母親クラブの役割)	60
第3章 健全育成の取り組みからみた母親クラブ活動の特徴	68
第1節 母親クラブ活動に関する調査の概要	68
第2節 調査の結果と分析	69
(1) インタビュー調査(その1)の分析	69
1) 1970年代における母親クラブのようす	69
2) 国庫補助制度の導入へのかかわり	72
3) 国庫補助制度が母親クラブ実践現場へ及ぼした影響	73

(2) 全国調査の分析	76
1) 母親クラブメンバーのやりがい意識	76
2) 国庫補助制度の導入による母親クラブの増減	79
3) 地域性を問わない全国的な組織化	82
4) 児童館以外の活動拠点の存在	82
5) 連絡会組織による母親クラブの役割の保持と継承	84
6) 地域活動の担い手意識と母親クラブ活動との緊密な関係	86
(3) インタビュー調査（その2）の分析	90
第3節 母親クラブによる健全育成の取り組みに関する考察	93
(1) 母親クラブの官製化	93
(2) 全国組織化による母親クラブの普及効果	94
(3) 母親クラブの変容とその二面性	95
(4) 母親クラブが果たした役割	97
第4章 日本の健全育成の構造	99
第1節 児童館における母親クラブの位置付け	99
第2節 母親クラブの特徴をとおした児童館における健全育成の構造	101
(1) 予防機能としての健全育成	101
(2) 保護機能としての健全育成	103
(3) 家庭役割の補完を果たす健全育成	105
(4) 子育て支援機能の追加とターゲットの変化	106
第5章 母親責任の徹底による健全育成から新たな地域支援へ	110
第1節 結論	110
(1) 日本固有の概念である健全育成	110
(2) 国の介入によって母親責任を徹底する健全育成	111
(3) 場ではなく人によって形成される健全育成	112
(4) 母親クラブの役割によって実現する家庭をとおした健全育成	113
第2節 今後の展望と課題	114
文献	119

序章 研究の目的と方法

第1節 研究の背景と目的

(1) 研究の背景と問題の所在

日本の児童「健全育成」は、子どもを対象としながら、一方で、子どもを受動的な立場の者として捉え¹、国が国民に課した義務である「児童を健全に育成する義務」²（児童福祉法第1条）に基づいて規定されている。なお、「健全育成」とは、国際的にみても日本固有の概念であり、国の介入によるその具体化を検証する意味を込めて、論文タイトルには、「健全育成」（括弧付き表記）と表記し、児童「健全育成」（以下、健全育成とする）³とした。

戦後日本の健全育成は、すべての児童を対象とする児童福祉法の理念を具体化するために、児童厚生施設を活用してきたと言われている⁴。そして、その主たる場は児童館であり⁵、「地域に密着した児童の健全育成の活動拠点」⁶とされている。しかし、その児童館は、2011（平成23）年10月現在4,318か所あるが⁷、児童館を設置している基礎自治体は、全国の約6割にとどまっており⁸、そのうち、約9割の基礎自治体において、新たな児童館の新設予定はないとしている。

このように日本の健全育成が、実際に児童館を活用して展開されてきたのだとすれば、全国で児童館の設置されていない約4割の基礎自治体では、どのようにして健全育成を展開してきたのだろうか⁹。

筆者は、地域で児童館と連携しながら健全育成のマンパワーとして活動する「母親クラブ」というボランティア組織にかかわるなかで、母親クラブは、児童館のない地域においても、健全育成のマンパワーとして活動する存在であることに気がついた。児童館のない地域においては、たとえば公民館などを活動拠点とするような母親クラブが存在していたのである。

これまでの日本の健全育成は、児童館をとおして実施される施策であると捉えられてきた。しかし、児童館の地域展開が不十分であった地域においては、健全育成のマンパワーとして活動する母親クラブによって地域展開されてきた可能性がある。

このように母親クラブをとおして日本の健全育成をみたときに、児童館だけで地域展開されてきたのではなく、母親クラブが、健全育成に関与している可能性があるのではないかと考えるようになったのである。

母親クラブは、1948（昭和23）年の「児童文化向上対策について」（厚生省児童局長通知）（以下、「1948年要綱」とする）のなかで「母親クラブ結成及び運営要綱」¹⁰が示されてから現在に至っている。任意のボランティア団体であるにもかかわらず、1973（昭和48）年の「国庫補助による母親クラブ活動要綱」¹¹（「国庫補助による母親クラブ活動の運用について」別紙，厚生省児童家庭局長通知）により国庫補助制度（発足時1973年度年額10万円，2011年度年額18.9万円）が導入され，2012（平成24）年に一般財源化されるまで，地域の子育て家庭に対するボランティアを対象とした唯一の国庫補助制度によってその役割を継続されてきたという特徴がある。

現在，全国地域活動連絡協議会（旧全国母親クラブ連絡協議会）を全国組織として，2011（平成23）年10月現在1,970クラブに約8.2万人の会員が所属している¹²。その活動内容は，①親子及び世代間の交流，文化活動，②児童育成に関する研修活動，③児童の事故防止等活動，④その他，児童福祉の向上に寄与する活動である¹³。このように，母親クラブは，地域の子育て家庭を対象に活動する健全育成のマンパワーである。

つまり，日本の健全育成の展開過程においては，健全育成の場としての児童館と，地域の子育て家庭を対象にする母親クラブという両方の存在を確認することができるのである。

これまでの日本の健全育成を分析しようとする場合，健全育成にかかわる母親クラブが，地域の子育て家庭をとおして展開されていたとするならば，場としての児童館による一般児童対策だけでは，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，日本の健全育成の特質を明らかにするために，地域の子育て家庭に対応してきた母親クラブに着目することにした。

ところが，国の健全育成施策が，どのように地域の子育て家庭に対応し，健全育成のマンパワーとしての母親クラブがどのようにかかわってきたかなどは明らかになっていない。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¹⁴，あくまでボランティア組織としか扱われてこなかった母親クラブとの関係は研究の対象にならなかったからであると考えられる。

（2）研究の目的

筆者は，日本の健全育成と母親クラブの関係性を歴史的に分析するためには，国の介入の具体化の検証が不可欠であると判断した。とくに地域の子育て家庭に対する母親クラブの役割を手がかりにすることで，日本の健全育成の特質を明らかにすることを研究の目的

とする。

また、日本の健全育成における母親クラブの役割は、その時々の方針に対応してその位置づけが変化しており、そのことは、日本の児童福祉さらには社会福祉施策を象徴している。したがって、母親クラブの取り組みが、国の介入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役割を果たしてきたのかなど、日本の健全育成と母親クラブの関係性を歴史的に分析することは、固有の概念である健全育成の成立と展開過程を知るうえで価値があると考えられる。

一方で、日本の健全育成の実態を母親クラブとの関係性によって分析した研究はこれまでにない。これは、先にも述べたように、健全育成が、一般児童対策の場としての児童館を完備することであったと思われることから、この範囲を対象とするならば、母親クラブは関係がないと判断され、研究価値が認められてこなかったためではないかと考える。

もし、母親クラブが、日本の健全育成の展開に関係がないとするなら、国の介入の具体化としての母親クラブの活用はなかったことになる。しかし、母親クラブが、国の施策に活用されてきたのだとすれば、そこには、何らかの国の介入があったと想定することができる。

第2節 研究の方法

本研究においては、日本の健全育成政策に関係してきたと思われる母親クラブの役割の解明のために、まず、健全育成の場として捉えられてきた児童館の歴史的な時期区分（第2章第4節）と、地域の子育て家庭を対象とする母親クラブの役割の歴史的な時期区分の整理を実施した（第2章第5節）。そのうえで、健全育成の取り組みからみた母親クラブ活動の特徴を抽出するために実施したインタビュー調査と、全国調査の結果を分析した（第3章第2節）。それらを歴史的な展開過程と照らし合わせることによって、母親クラブによる健全育成の取り組みに関する考察を行った（第3章第3節）。そのうえで、日本の健全育成を構造化した（第4章）。

以下、本節では、このうち母親クラブを対象としたインタビュー調査と、全国調査の方法について説明する。

日本の健全育成の展開と母親クラブの取り組みとの関係性を分析するための基礎データ

を収集するために、母親クラブに対する調査を実施した。調査は、インタビュー調査と全国調査を組み合わせ実施した。まず、母親クラブ活動の特徴を探索するために、関係者へのインタビュー調査（その1）を実施した。次に、母親クラブを対象とした全国調査を実施して、母親クラブ活動の特徴を抽出した。抽出された母親クラブ活動の特徴については、第3章にてくわしく述べることにする。

また、全国調査から抽出された母親クラブ活動の特徴を詳細に分析し、健全育成との関係を構造化するために、再度、関係者へのインタビュー調査（その2）を実施した。

（1）インタビュー調査（その1）

分析に必要な母親クラブに対する資料を収集するため、インタビュー対象として、1人目は、母親クラブ国庫補助制度担当者 A 氏（1973 年当時）：2008 年 7 月 4 日実施。2人目は、全国母親クラブ連絡協議会初代役員で実践者 B 氏（1975 年当時）：2009 年 12 月 28 日実施。3人目は、国庫補助制度開始期の母親クラブ研究者 C 氏（1975 年当時）：2009 年 9 月 25 日実施とした。

インタビューは、1人につき約2時間にわたり以下の項目に沿って進めた。①1970年代の母親クラブのようす（どのような立場から関わることができて、実際はどのように感じていたのか）。②国庫補助制度の導入にどのように関わっていたのか、または、どのように感じていたのか。③国庫補助制度は、実践現場へどのような影響を及ぼしたと思うか。

上記の3つの枠組みにおいてインタビューを進めながら、国の児童健全育成施策として、1970年代に母親クラブを増加させなければならなかった理由は何か。また、国庫補助制度の導入には、どのような意味や影響があったのかを分析するための言説を取ることに努め、日本の健全育成の推進と母親クラブの役割との関連について、どのような意味があったのかを整理した。

なお、すべてのインタビュー調査内容から結果を記入するにあたり、インタビュー対象者のコメントについては「」で表記した。インタビュー内容の分析および論文掲載についての主旨を提示し、承諾を得た。また原稿の確認も行い、了解を得た。あわせて、対象者の匿名性や名誉・プライバシーについて配慮した。

（2）全国調査

母親クラブに対する全国調査として、以下の2点を実施した。

1点目は、植木（2009）「地域性を重視した母親クラブによる児童健全育成支援方法の研究」である。これは、財団法人こども未来財団『平成20年度児童関連サービス調査研究等事業報告書』（主任研究者：植木信一）として実施した調査研究である。全国地域活動連絡協議会が把握する全国の母親クラブのうち、機関誌「母親クラブみらい子育てネットだより vol.18（平成20年12月発行）」を発送する1,762クラブに調査票を同封し、全国調査を実施した。調査時期は2008年12月、発送数1,762、回収数824、回収率46.8%であった。

2点目の全国調査は、植木（2010）「地域の児童健全育成における母親クラブの果たす役割」である。これは、財団法人こども未来財団『平成21年度児童関連サービス調査研究等事業報告書』（主任研究者：植木信一）として実施した調査研究である。全国地域活動連絡協議会が把握する全国の母親クラブのうち、まず、植木（2009）「地域性を重視した母親クラブによる児童健全育成支援方法の研究」（財団法人こども未来財団『平成20年度児童関連サービス調査研究等事業報告書』）で、調査に協力していただいた824か所をピックアップした。これは、地域性に関する基礎データがあり、この調査研究を遂行するうえで有効なサンプルであると判断したためである。次に、824か所のサンプルのうち、2009（平成21）年10月現在、全国地域活動連絡協議会から退会した母親クラブを除いた761か所に調査票を郵送し、全国調査を実施した。調査時期は2009年12月で、発送数：761、回収数：374（有効回収数369、無効回収数5）、回収率：49.1%（有効回収率48.5%）であった。

（3）インタビュー調査（その2）

対象は、母親クラブ国庫補助制度導入前後に活動した母親クラブ関係者である。

1人目は、元全国児童館連合会理事長で、元D県E市児童館長のF氏である（2012年8月16日実施）。児童館や母親クラブの国庫補助陳情活動を主導したキーパーソンとしての実績のあることが、調査対象の抽出理由である。2人目は、元全国母親クラブ連絡協議会初代副会長G氏である（2012年8月16日実施）。上記E市児童館の母親クラブ活動を展開したマンパワーであることが調査対象の抽出理由である。3人目は、母親クラブ国庫補助制度の導入時の元厚生省健全育成担当者A氏（2回目）である。2012年6月8日に実施（2回目）した。

母親クラブ実践に関する全国調査の結果から、ヒアリング項目を抽出し、母親クラブ国

庫補助制度導入前後の時期に該当する1960年代から1970年代の健全育成に直接かかわっていた母親クラブ関係者へ、半構造化面接によるインタビュー調査を実施した。インタビュー対象者においては、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、以下の項目に沿って進めた。1) 1960年代～1970年代において母親クラブの果たした役割について。2) 国庫補助制度の導入をどのように感じていたのか。3) 国庫補助制度は、実践現場へどのような影響を及ぼしたと思うかを分析するための言説を取ることに努めた。

なお、インタビュー調査においては、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、あらかじめ所属の新潟県立大学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。

上記の枠組みにおいてインタビューを進めながら、日本の健全育成の推進と母親クラブの役割との関連について、どのような意味があったのかを質的に分析してコーディングし、最終的な抽出要素をカテゴリー化した。

よって、本論文の構成は、以下のように展開する。

第1章においては、国による健全育成の概念整理と先行研究および国際的な健全育成の考え方と施策を整理することによって、健全育成が国際的にみても日本固有の概念であることを整理し、権利基盤型アプローチをはじめ、その後の考察のための理論的基盤とした。

第2章では、日本固有の概念である健全育成政策を整理するために、健全育成の成立と展開の歴史的な区分についてまとめた。

まずは、日本の健全育成政策の全体像をまとめるために、施策の分類を行った。そこに関係施策の内容を加え、最終的には、児童館の役割の変遷と時期区分と、母親クラブの役割の変遷の時期区分を行った。

第3章では、健全育成の取り組みからみた母親クラブ活動の特徴を明らかにするために、母親クラブに関するインタビュー調査と、全国調査を実施し分析した。そして、これらの分析内容から、母親クラブによる健全育成の取り組みに関する考察を行った。

第4章では、第1章で明らかにした健全育成の概念と、第2章でまとめた歴史的な展開区分を第3章で実施した考察に照らし合わせることによって、日本の健全育成を構造化した。

第5章では、日本の健全育成の構造から見えてくる、母親責任の徹底による健全育成と母親クラブとの関係についてまとめ、日本固有の概念である健全育成の成立に、母親クラブの役割が大きく関与したことを明らかにした。また、地域の子育て家庭に対する日本型の地域支援への展望を述べて結論とした。

1 佐藤進・桑原洋子 (1998)『実務注釈児童福祉』では、「児童福祉法は、子どもが権利を有し、これをみずから行使する主体であることを明確にしているとはいえない。」(p34) および、「児童は健全育成の対象であり、愛護されるという受動的な立場の者として本法が立案・制定されたのである。」(p35) とされている。

2 児童福祉法規研究会 (1999)『最新・児童福祉法の解説』p40.

3 したがって、本論文タイトルにおいては、日本の児童「健全育成」と記載し、健全育成というキーワードにあえて「」を付け、国の介入の具体化を検証する対象としての意味を込めた。なお、本論文の記載方法としては、論旨の一貫性を保つ理由から、「」を外して、日本の健全育成あるいは健全育成と省略表記した。

4 厚生省児童局 (1948)『児童福祉』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。」(p277) と解説されている。

5 児童福祉法第 40 条において、「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。」と規定される一般児童対策である。このうち児童館には、児童厚生施設の任用資格である「児童の遊びを指導する者(児童厚生員)」の有資格者が常時配置されるため、児童厚生施設の中核をなす。

6 児童福祉法規研究会 (1999)『最新・児童福祉法母子及び寡婦福祉法母子保健法の解説』には、「児童厚生施設は、母親クラブ、青年ボランティア等の地域組織活動を支援し、連携を保ち、地域に密着した児童の健全育成の活動拠点となることがのぞまれ、また期待されているところである。」と解説されている (p300)。

7 一般財団法人厚生労働統計協会 (2013)『国民の福祉と介護の動向・厚生指標 増刊・第 60 巻 10 号 通巻第 945 号』p279.

8 財団法人児童健全育成推進財団 (2012)『児童館データブック 2011』によれば、児童館を設置している市区町村は、62.5% (p5) である。また、平成 26 年度末までに新たな児童館を「新設の予定はない」市区町村は、89.4% (p10) である。

9 森田 (2012) は、このような地域での児童福祉施策について、「急速に拡大する地域での子どもや子育て家庭を支援することを想定して施設や施策を整備してはこなかった。そのために、日本での子どもを取り巻く問題は、地域で深刻化し、問題を抱える子どもが広がってきたとも言える。」とし、児童館を含む児童福祉施策の地域展開が不十分であったことを指摘している。

10 「母親クラブ結成及び運営要綱」(1948) (児発第 693 号『児童文化向上対策について』厚生省児童局長通知):趣旨として、「母親クラブは家庭の母親に対して、児童の余暇指導、健康、栄養、社会生活訓練等に関する正しい知識をあたえることによつて、保育所、母子寮、児童厚生施設等に於ける児童の家庭以外の育成と相俟つて健全なる児童の生活指導に遺憾なきを目的とする。」と明記されている。

11 「国庫補助による母親クラブ活動要綱」(1973) (児発第 250 号『国庫補助による母親クラブ活動の運用について』厚生省児童家庭局長通知):母親クラブ活動を「母親クラブは、地域における児童福祉の向上をはかるため、次の活動を組織的、継続的に行なうものとする」と規定。具体的には、①児童の事故防止のための奉仕活動、②家庭養育に関する研修活動、③その他(親子の交流活動、親子の読書活動、児童福祉の向上に直接的に寄与する活動から地域の実情に応じて選択)の活動項目が規定されている。

12 全国地域組織活動連絡協議会調べ (2011 年 10 月 1 日現在)。

13 財団法人児童健全育成推進財団 (2007)『児童館 理論と実践—ENCYCLOPEDIA—』

によれば、「要綱には、活動内容として5つの活動が提示されている。①親子および世代間の交流、文化活動、②児童育成に関する研修活動、③児童の事故防止等活動、④その他、児童福祉の向上に寄与する活動、⑤児童館日曜等開館事業である。このうち、⑤については『活動加算』（平成11年度より開始、年間10万円）事業となっており、原則的には18万9,000円の活動費が使用される①～④の活動が基本になると考えられる。」（p80）としている。また、「国庫補助による地域組織活動要綱」（昭和48年児童家庭局長通知「国庫補助による地域活動の運用について」別紙）によれば、「①親子および世代間の交流、文化活動」は、家庭の日を設けたりこどもの日や敬老の日などを利用し、親子やお年寄りとの交流を図るため、野外での交流活動を企画実行したり、読書会、映画会、人形劇サークル、地域文化の伝承サークル、料理教室などの文化活動を行う。「②児童育成に関する研修活動」は、児童の発達上の特徴や留意点、家庭でのしつけ、安全養育、地域での児童健全育成の向上に関する研修会などを開催する。「③児童の事故防止等活動」は、地域の実情に応じ、遊び場の遊具の点検、とくに幼児の遊び場の巡回、交通安全活動、非行防止活動等の奉仕活動を行うことが明記されており、「地域組織活動育成費の取り扱いについて」（平成11年育成環境課長通知）によって、これらの項目にかかる経費については、「すみやかに活動費の係る事業報告書及び収支決算書を提出させること」が規定されている。

¹⁴ 厚生省児童局（1948）『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。」（p317）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。

第1章 健全育成の概念整理と先行研究

本論文で用いる健全育成とは、日本の児童福祉の理念を具体化しようとする国の施策範囲であって、国の介入によって国の意志を実現するための施策のことをいう。

本章では、日本の健全育成を分析する前提として、健全育成の概念整理を実施した。さらに、海外の健全育成の動向を整理することによって、健全育成に関する国際的な考え方についても整理した。

国際的には、子どもの能動的権利の実現という観点からの権利基盤型アプローチや、OECD（経済開発協力機構）による、早期の子ども期から公的資金の投入を維持・強化していくことなどが提言されている。

その結果、健全育成の概念においては、子どもの能動的な発達を捉える考え方と、子どもを受動的な存在として捉える考え方があることがわかってきたが、先行研究を概観しても、健全育成の概念整理が十分ではなく、国際的にも共通の概念が存在しないことがわかった。

第1節 健全育成の概念整理

健全育成という用語には、大人が、児童（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子どもを育成する意図を含んでいる¹。

たとえば、児童館の職能団体である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」ことであるとし、健全育成とは「全人格的に健やかに育てる」ことであると、健全育成の方向性を明確に定義付けし、子どもを健全育成の受動的な存在として表現していることがわかる。

それに対して、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、子ども学の観点から、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²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。」³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）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。

つまり、日本の健全育成は、国の意志によってその方向性が固められ、子どもを受動的権利の主体としてとらえる概念として使用されてきたことがわかる。

次に、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。」⁴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。

国による健全育成については、児童福祉法第1条第1項「すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生れ、且つ、育成されるよう努めなければならない。」および第2項「すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない。」に規定する児童福祉の理念および、児童福祉法第2条「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身とも健やかに育成する責任を負う。」に規定する国の責務を前提として展開されている。

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。」⁵とし、健全育成とは、すべての児童を対象とする国の介入であることを明確にしている。

また、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）とされる。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）とされている。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。

つまり、健全育成の概念については、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、子どもの実態としての健全育成との間の認識に違いが存在していたと考えられ、日本の健全育成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。

また、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）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（2011）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。」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。

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、国の意志と子どもの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。

したがって、本論文で用いる健全育成とは、日本の児童福祉の理念を具体化しようとする国の施策範囲であって、国の介入によって国の意志を実現するための施策のことをいう。

第2節 先行研究

本節（第1章第2節）においては、本研究の位置づけを明確にするために、これまで母親クラブがどのように研究対象となってきたのかを整理する。

これまでの日本における健全育成研究においては、健全育成の場と考えられてきた児童館がその研究対象となり、地域のボランティア組織である母親クラブは、研究対象として取り上げられにくい対象であったと考えられる。

（1）母親クラブに関する先行研究

母親クラブを含む地域組織活動を対象とした先行研究として、松島（1972）、木田（1972）、および高橋、金子（1972）ら日本総合愛育研究所（現・日本子ども家庭総合研究所）による研究がある。また、母親クラブを直接対象とした先行研究として、高橋、吉澤（1975）

による研究がある。それ以降は、専門機関誌（財団法人日本児童問題調査会『季刊母親クラブ』1972～1978年、『hahaoyaclub』1978～1993年）の発行のほか、全国地域活動連絡協議会（2005b）、斉藤（2007, 2008, 2009）の研究、および前述の植木（2009）による全国調査がある。八重樫（2002a,b）は、限定した基礎自治体を対象に子育て支援の観点から母親クラブ活動調査を実施している。

松島（1972）、木田（1972）ら日本総合愛育研究所（現・日本子ども家庭総合研究所）の研究は、母子保健分野による地域組織活動のあり方を考察したものであり、恩賜財団母子愛育会による愛育班が戦前から組織され、「行政の手が及ばない部分に寄与している」ほかに「愛育班員は地域住民の動員などにも協力している」ことなどが報告されているほか、1968（昭和43）年から発足した母子保健推進員制度を兼ねた愛育班活動が紹介されている。しかし、これらの地域組織活動に関する研究は、母子保健分野における愛育班活動が対象とされており、健全育成分野を対象としていない。その他、高橋、金子（1972）の研究など、母子保健分野の研究の一貫として、児童館の関係団体として取り上げる母親クラブの記述があるが、母子保健を対象としない母親クラブ活動に焦点があてられているわけではない。

その後、高橋、吉澤（1975）によって、地域組織活動における母親クラブを対象とした研究がみられるようになる。この研究は1975年当時の実態調査を通して、組織、運営における課題から母親クラブリーダーのあり方を明確にすることを目的としている。また、母親クラブのあり方として、「家族の持つ養育の機能や教育的機能の強化」について、「母親クラブの活動は、家族の強化のためには必要なもの」とであると結論づけている。しかし、これらは、あくまで地域の健全育成に寄与する母親クラブリーダーの育成に主眼が置かれ、日本における健全育成の内実を分析したものにはなり得ていない。

また、高城（1972）は、その後継続的に発行されることになる母親クラブのための専門機関誌において、母親クラブの役割について解説している。そこでは、「母親が、児童に対する豊かな愛情をもち、養育についての正しい知識と技術を保持し、健全な母子関係を確立することが、児童育成の基本として重要なことである」としている。高城は、厚生省児童福祉専門官として署名執筆していることから、母親クラブ国庫補助制度導入（1973年）の直前から、母親クラブによる母親の養育責任の強化を念頭においていたことがわかる。

その後、しばらくの期間、母親クラブ関連事業報告書や実態調査以外で、母親クラブに

関する研究は実施されていない。母親クラブに関しては、あくまでボランティア活動を行う対象としての認識であるため、健全育成の研究対象として認識されずに今日に至っていることが影響しているものと思われる。一方で、母親クラブ活動の手引きとなる専門機関誌の発行や実態調査の把握によって、母親クラブが対象とする地域の子育て家庭の養育責任などが明確にされてきたこともわかる。

八重樫（2002a）は、子育て支援の観点から母親クラブ活動調査を実施している。母親クラブの活動状況や活動効果についての検討から、「母親クラブの入会期間が長くなるほど母親クラブの活動が活発になること」や、「特にボランティア活動に充実感を感じ、地域とのつながりが深まる」ことなどを明らかにしている。また、八重樫（2002b）は、母親クラブの活動状況と子育て不安の関連について検討している。その結果、「母親クラブ活動を通して子育てネットワークを拡大していくこと」や、「子育てを軽減するための母親クラブの活動内容を工夫すること」などを指摘している。ただし、その調査対象は、1基礎自治体にとどまっており限定的である。

斉藤（2007, 2008, 2009）の研究は、母親クラブ活動と児童館活動との連携に着目しながら、母親クラブ活動の活性・強化と普及を図り、地域の子育て支援を進める方策を検討している。しかし、これらの研究は、児童館における一般児童対策と母親クラブとの関係について分析した研究にはなりえていない。

一方で、全国地域活動連絡協議会（2005b）による研究は、母親クラブが抱えている問題点を把握し、今後の地域子育て支援の担い手としての母親クラブのあり方を調査したものであるが、母親クラブの実態調査にとどまっている。その他、子育て支援と児童館との関係性において分析した八重樫（2012）の研究がある。この研究は、児童館施策の歴史がまとめられている一方で、日本の健全育成の内実を分析したものではない。

つまり、今日における母親クラブに関する研究動向は、主として子育て支援の担い手としての今日的課題に関連づけて論じているものに限定されおり、日本の健全育成の内実を母親クラブとの関係性によって分析した研究が進められているわけではない。

母親クラブは、日本の健全育成において、地域の最前線とされる児童館との有機的連携をもちながら活動してきた。だが、長期間の活動実績の背景として国の介入による母親クラブ役割の見直しがたびたびあったにもかかわらず、母親クラブが日本の健全育成の内実にどのようにかかわってきたかなどは研究対象とされてこなかった。それは、日本の健全育成が、児童館という場において推進されてきたとすることが研究上の前提であったため、

あくまで健全育成は一般児童対策であるとされ、国の介入による保護対策の内実を分析する研究にはならなかったためであると考えられる。

したがって、日本の健全育成を理解する上で、健全育成における保護に対応するために必要だった国の介入をどのように活用したのかを検証し、そのために必要とされた母親クラブが日本の健全育成の維持のために果たした役割は、どのようなものであったかなどの国の介入のプロセスを知ることは、極めて重要であると考えられる。

(2) 健全育成に関する先行研究

健全育成について直接論じている先行研究には、安藤(1987)、林(1998, 1999, 2001)、八重樫(1999)、関川ら(2000)、太田(2000)、寺本(2001)などがある。いずれも、健全育成の概念整理まで踏み込んでいないかもしくは、健全育成の概念の不十分さを指摘するにとどまっている。

安藤(1987)は、青少年非行の動向と現状について事例を用いながら、心理学的に考察している。少年非行には、家庭環境、地域環境、学習環境がからみあっていると指摘する。林(1998)は、遊びが子どもの成長発達に重要な役割を持ち、その拠点としての児童厚生施設の機能について論じている。「失われた遊び場の代償として法律によって準備された遊び場」であるはずの児童厚生施設に対する遊びの位置づけ(認識度)が不十分であるとし、その理由は「健全育成という概念の不明確さ、曖昧さ」にあることを指摘している。また、林(1999, 2001)は、家族の役割もしくは地域社会における子育て機能の検証から、「今日の我が国における児童健全育成は、所詮社会科学としての社会福祉の一領域の児童福祉の範疇で、その定義が、児童福祉法が制定されて以来比較的曖昧なままで、とりわけ注目されずに推移して来た経緯がある」としている。つまり、児童厚生施設(児童遊園、児童館)の位置づけが不十分である背景には、健全育成概念の曖昧さがあると指摘している。

八重樫(1999)は、戦後の児童館施策の動向から、とくに事務次官通知「児童館の設置運営要綱」を中心に整理し、今後の児童館施策の課題について論じている。このなかで、戦後日本の児童館施策の時期区分を試みながら、「児童館は、地域における健全育成の拠点として重要な役割を果たすべく期待されている」としているが、健全育成そのものに関する検討はされていない。

関川ら(2000)は、地方都市における児童館での遊びの種類を分析し考察している。子どもの社会性の欠如を補う児童館に対する需要の高まりを背景に、児童館が果たすべき機

能も拡大してきているとしている。それは、「福祉増進機能・健全育成機能・子どもの援助機能・子育て家庭支援機能・地域活動促進機能を果たすこと」であるとしているが、それらの機能の前提となる健全育成の概念は明らかになっていない。太田（2000）は、地域の中高生の居場所づくりの事例から、「児童健全育成事業という名称で、子どもの遊び場や放課後の過ごし方についての対策はあるが、それは児童館や児童公園などのハード面での充実に終始しがちである」と指摘する。健全育成概念の捉え方が、ハード面での限定的な使われ方をされている可能性を示唆している。寺本（2001）は、放課後児童健全育成事業（学童保育）の現状と今後の課題について考察し、「学童保育を児童一般に対する健全育成施策とは別の専門視察と専門スタッフが必要な独立した施策として確立していくことが必要である」と指摘しているが、「児童一般に対する健全育成」の内容は示されていない。

非行対策からの検証については、石田（2005）、小木曾（2008）があるが、健全育成との関連はみられない。

石田（2005）は、戦後の「少年非行対策」は、社会教育を中心に行われていたことを明らかにし、小木曾（2008）は、今日的の要保護児童対策地域協議会における非行対策の実態を明らかにしながら、虐待予防や虐待対策の整備、充実が、非行予防にもつながるとしている。いずれにしても、非行対策は社会教育あるいは保護の範疇であることを前提としており、健全育成との関連において非行対策を論じているものではない。

また、有害図書やインターネット規制から健全育成を論じているものとして、吉川（1993）、前田（2005）、杉原（2005）、覚正（1998）がある。

吉川（1993）は、『『有害』図書規制は、青少年の保護育成を目的とする、いわゆる青少年条例とのかかわりで、主として問題となってきた』とし、長野県をのぞく46都道府県で制定されているいわゆる青少年育成条例によって規制されている。前田（2005）は、「性的内容を含む図書について、一般社会においては、成年者と未成年者では法制度上異なる取り扱いがなされており、成年者が優先されている」とし、図書館における運用においては、「児童を保護する要請は顕在化することは少ない」と指摘している。これらを規制する青少年育成条例の内実もおとなによる子どもの保護が中心となり、健全育成の概念が、子どもの保護と同義語として使用されている。また、覚正（1998）は、「有害図書よりもその影響が大きいと思われるインターネット上でのこうした情報には、効力が及ばないのが一般的である」とし、都道府県レベルの条例の限界を指摘している。さらに杉原（2005）は、「インターネットの急激な普及にともない、全国レベルでの法律による有害図書規制の

導入が問題となっている」と指摘し、国レベルでの規制の可能性を示唆している。しかし、国レベルでの規制が、おとなによる子どもの保護となれば、健全育成の概念も子どもの保護の範疇にとどまってしまうだろうと思われる。

木下（2013a）は、子どもの居場所のあり方を問い直す視点から、子どもの遊び環境や、道路、公園、広場から地域を再構築する考察を行っている。『向う三軒両隣』という近隣関係は我が国ではすでに遠い昔のことのようにになっている。このように住宅地内道路を車よりも人を優先することで、まさに生活道路となり、子どもの声が騒音ではなく、子どもを預けられる関係を築き、子どもの成長を見守る子どもにやさしい地域をつくっていくことになる。」と指摘し、UNICEF（国連児童基金）のイノチェンティ・リサーチ・センター（UNICEF Innocenti Research Centre）で提唱される「子どもにやさしいまち⁶」（Child Friendly Cities=CFC）や冒険遊び場（プレーパーク）による子どもにやさしいまちづくりを提唱している。これらの考え方は、子どもの遊びと街研究会によって、啓蒙活動が行われている。また、天野（2013）は、同じく子どもの居場所のあり方を問い直す視点から、冒険遊び場（プレーパーク）の果たす役割について述べている。「何とかしなくてはならないのは、子どもではない。子どもを取り巻く環境なのだ。7」と指摘し、冒険遊び場の持つ意義や役割を強調している。

これらは、社会的な環境条件の整備によって、子どもの発達する権利を保障しようという立場であり、次節（第1章第3節）で述べる国際的な考え方に通じる視点である。

第3節 国際的な考え方

（1）海外の基本的な考え方と施策

健全育成という用語の意味合いについては、世界的に共通の概念が見当たらない。たとえば、WHO（世界保健機関）の発行する文献⁸では“Healthy Development”（健全な発達）という使われ方が見受けられる。しかし、日本（法務省）⁹においては、“bringing up Children”（子どもたちを育てること）もしくは、“Upbringing of Children”（子どもたちの躾）と翻訳されて使われている。つまり、海外では、子どもを能動的な発達の主体という捉え方によって、社会的な環境条件を整備することに対して、国内では、子どもをもともと事故防止対策や非行対策といった保護の対象として、家庭とりわけ母親の役割として捉えている。つまり、子どもを受動的な存在として捉えられていると考えられる。

UNICEF (国連児童基金) のイノチェンティ・リサーチ・センター (UNICEF Innocenti Research Centre) では、1996年にイスタンブールで開催された第2回人間居住会議 (HABITAT II) において提唱された「子どもにやさしいまち」(Child Friendly Cities = CFC) をきっかけに、その活動を発足させている¹⁰。そこには、子どもの参画などの9つの「積み木」となる構成要素 (9 components-“building blocks”-) と、2つの定義が規定¹¹されており、このCFCプログラムが展開されているところでは、「子どもの参画」¹²によって、道路や公園、広場から地域を再構築しているという¹³。

CFCプログラムは、62か国の自治体で展開されていると報告されているが¹⁴、CFCプログラムの内容解釈については、国によってさまざまであるため¹⁵、その手引きとして、9つの「積み木」となる構成要素 (9 components-“building blocks”-) が示された。すなわち、1. Ensure children’s participation (子どもの参画)、2. Have a child friendly legal framework (子どもにやさしい法的な枠組み)、3. Develop a city-wide children’s rights strategy (都市全体に子どもの権利を保障する施策)、4. Create a children’s rights unit or have a coordinating mechanism (子どもの権利部門・調整機構)、5. Ensure a child impact assessment and evaluation (子どもに関する予算)、7. Ensure a regular state of the city’s children report (子どもの報告書の定期的な発行)、8. Make children’s rights known among adults and children (子どもの権利の広報)、9. Support independent advocacy for children (子どものための独自の活動)、である。

このような動向は、国連子どもの権利委員会 (CRC) の第2回政府報告書審査 (2004年) によって、国内法への全体的な一致を求められた、「ニーズ対応型アプローチ」から、「権利基盤型アプローチ」へと変容する世界的な潮流である¹⁶。権利基盤型アプローチとは、子どもの能動的権利の実現という観点からのアプローチであり、「子どもの要求を充足させる一定の政策を立案するに当たって、恩恵的、福祉的、慈善的観点からアプローチするのではなく (「ニーズ対応型アプローチ」とも呼ばれる)、子どもの権利の実現という観点からアプローチすべきであるという考え方」(須納瀬 2004) をいう。

OECD (経済開発協力機構) は、報告書¹⁷ 「Doing Better for Children (子どもの福祉の改善)」および、報告書 「Doing Better for Families (家族政策の改善)」において、家庭の福祉に関する公共政策への提言を行っている。具体的には、早期の子ども期から子ども向けに公的資金を投入することや、子ども期を通じて公的資金の投入を維持・強化していくことなどが提言され、こと日本における「子ども一人あたりの公的支出」は、OECD

加盟国のなかでも最低水準にあると指摘されている（図1-1～図1-6参照¹⁸）。

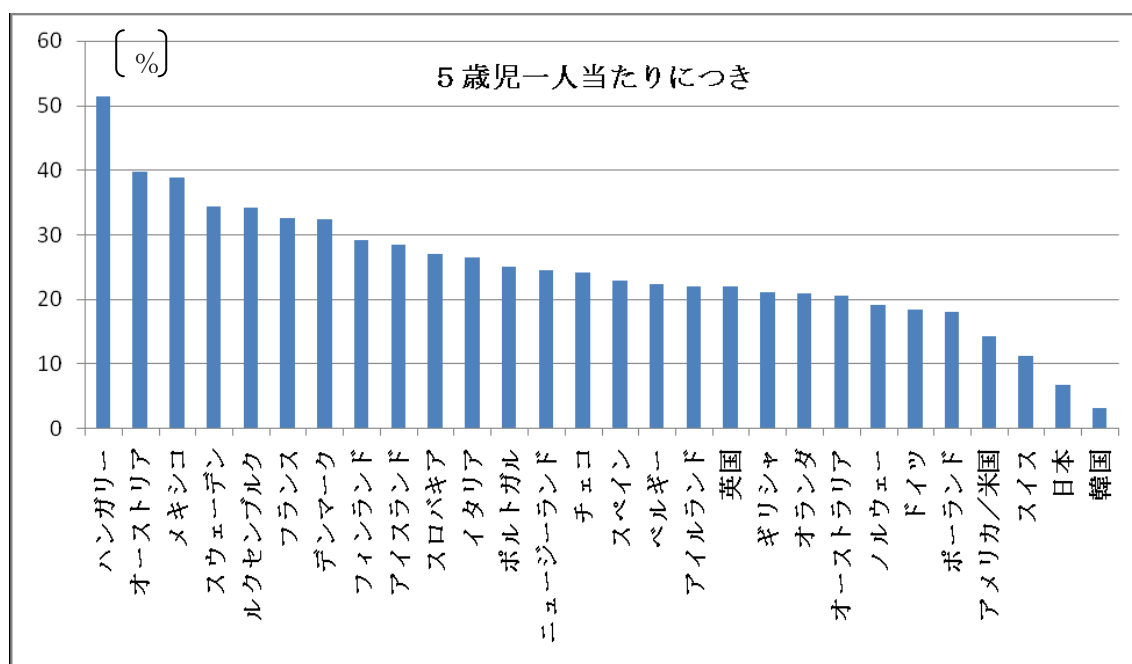
また、子どもには、子どもとして幸福を享受する権利があり、ライフサイクルの最初にいるのだとすれば、子どもの福祉を強化するための政策も将来を見据えたヘッドスタートでなければならないとされている。しかし、下記の図1-1～図1-6をみてもわかるように、日本の公的支出は最低レベルにあることから、子どもに対する公的資金の投入は十分に果たされていない。

つまり国際的には、家庭の福祉に関する公共政策として、早期の子ども期から公的資金の強化が図られているのである。

図1-1 5歳児一人あたりの公的支出（保育・幼児教育）の国際比較

日本では、5歳児全体の96%が保育や幼児教育を受けていることが報告されているが¹⁹、5歳児一人あたりの保育・幼児教育における公的支出は、就労世帯の所得の中間値に対する割合の7%に相当する額しか支出されていないという。国際的にみれば、OECD加盟国のうち極めて低い水準にあることがわかる²⁰。

図1-1 5歳児一人あたりの公的支出（保育・幼児教育）の国際比較

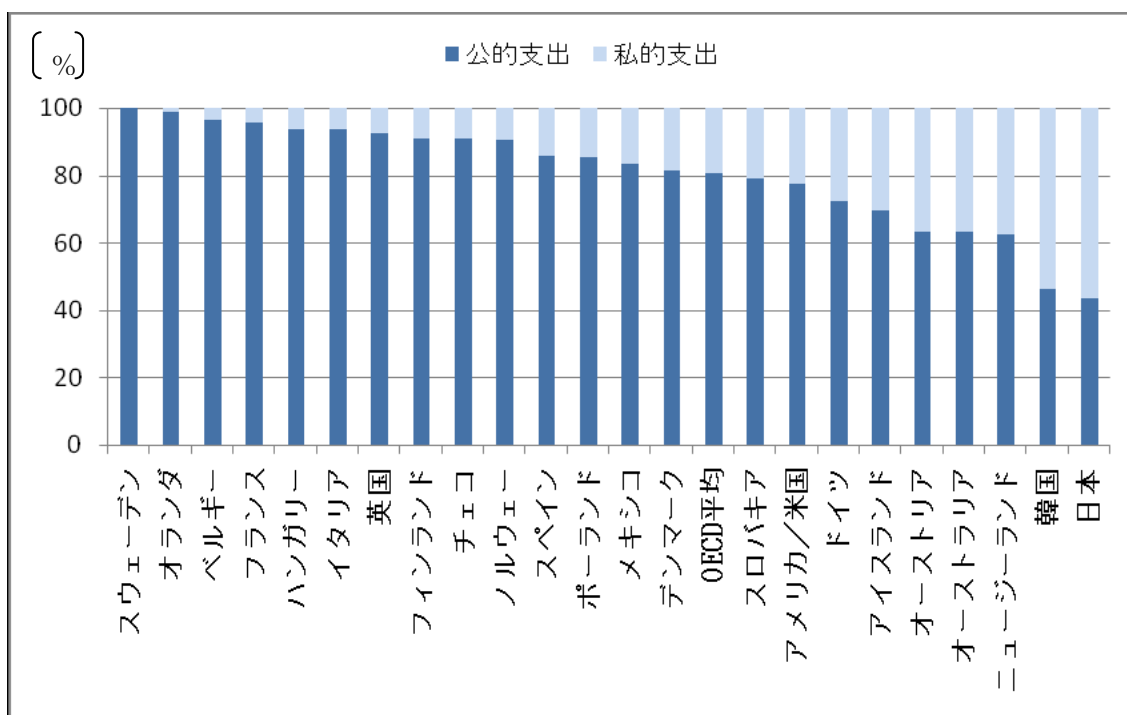


出典：OECD（2010）「包括的な子ども政策に向けて：OECD 諸国の潮流と日本の改革へ示唆するもの」より。 www.oecd-tokyo2.org/pdf/theme_pdf/education/20100610ecec.pdf#search

図1-2 OECD加盟国間の就学前教育に関する公的支出の国際比較

OECD加盟国の3歳以上の子どもに対する公的支出の国際比較でみると、日本の公的支出の割合は国際的にみても最低レベルであることがわかる。これは、子育て家庭の私的支出の割合が増すことを意味しており、日本では、子育てが私的な家庭責任によって果たされていることを裏付けるデータとなっている。

図1-2 OECD加盟国間の就学前教育に関する公的支出の国際比較



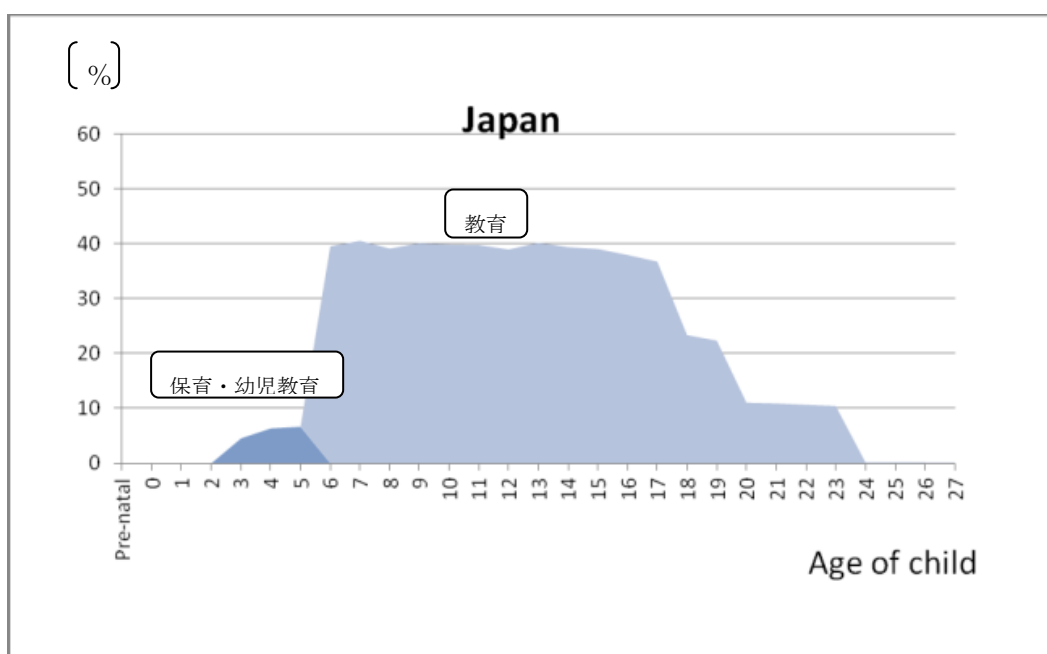
出典：OECD（2010）「包括的な子ども政策に向けて：OECD諸国の潮流と日本の改革へ示唆するもの」より。 www.oecd-tokyo2.org/pdf/theme_pdf/education/20100610eccc.pdf#search

図1-3, 図1-4, 図1-5 子ども一人あたりの年齢別の公的支出の推移

OECD加盟国のうち、日本(図1-3)、フランス(図1-4)、フィンランド(図1-5)の3カ国²¹を比較したものである。日本の場合、就学後の教育の公的支出が高等学校を修了するまで均等に支出されていることがわかる一方で、保育・幼児教育の公的支出が明らかに低いことに特徴がみられる。保育・幼児教育の公的支出と就学後の教育の公的支出とのバランスがとれている他の2カ国と比較してみても特異な傾向であることがわかる²²。

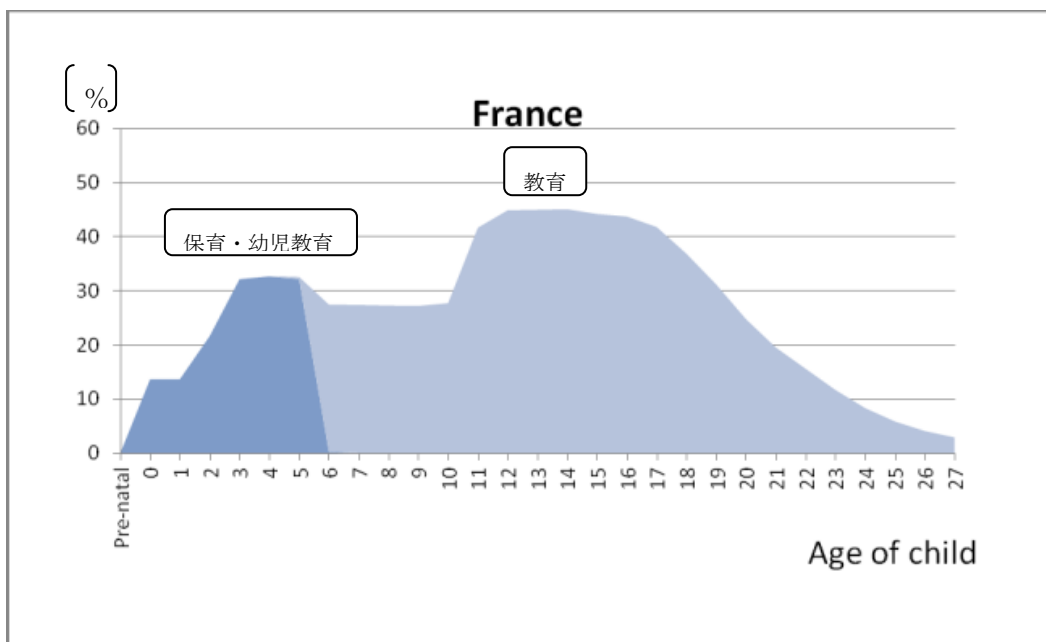
これらは、日本の養育責任のあり方を裏付けるものとなるだろう。日本では子どもの就学前までは、家庭責任において私的支出に基づく子育てが行われるのである。一方では国によって各種の子育て支援施策が用意され普遍的に利用することが可能である。つまり、政策的には、公的な子育て支援施策を私的支出にもとづく家庭責任において利用するしくみとなっているのである。

図1-3 子ども一人あたりの年齢別の公的支出の推移(日本)



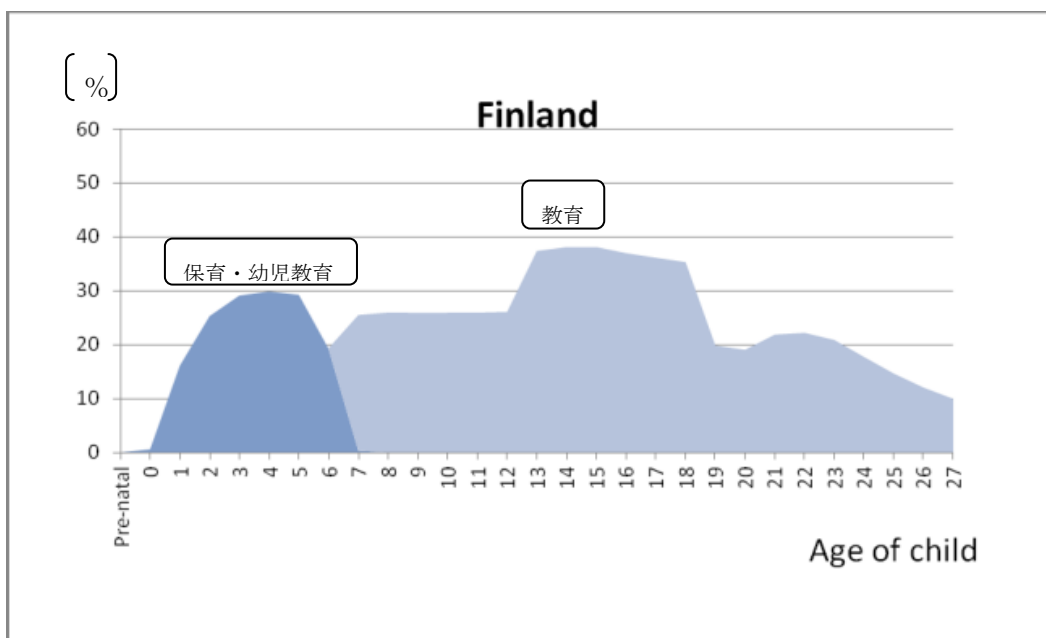
出典：OECD(2010)「包括的な子ども政策に向けて：OECD諸国の潮流と日本の改革へ示唆するもの」より。www.oecd-tokyo2.org/pdf/theme_pdf/education/20100610ecec.pdf#search

図1-4 子ども一人あたりの年齢別の公的支出額の推移（フランス）



出典：OECD（2010）「包括的な子ども政策に向けて：OECD 諸国の潮流と日本の改革へ示唆するもの」より。 www.oecd-tokyo2.org/pdf/theme_pdf/education/20100610ecec.pdf#search

図1-5 子ども一人あたりの年齢別の公的支出額の推移（フィンランド）

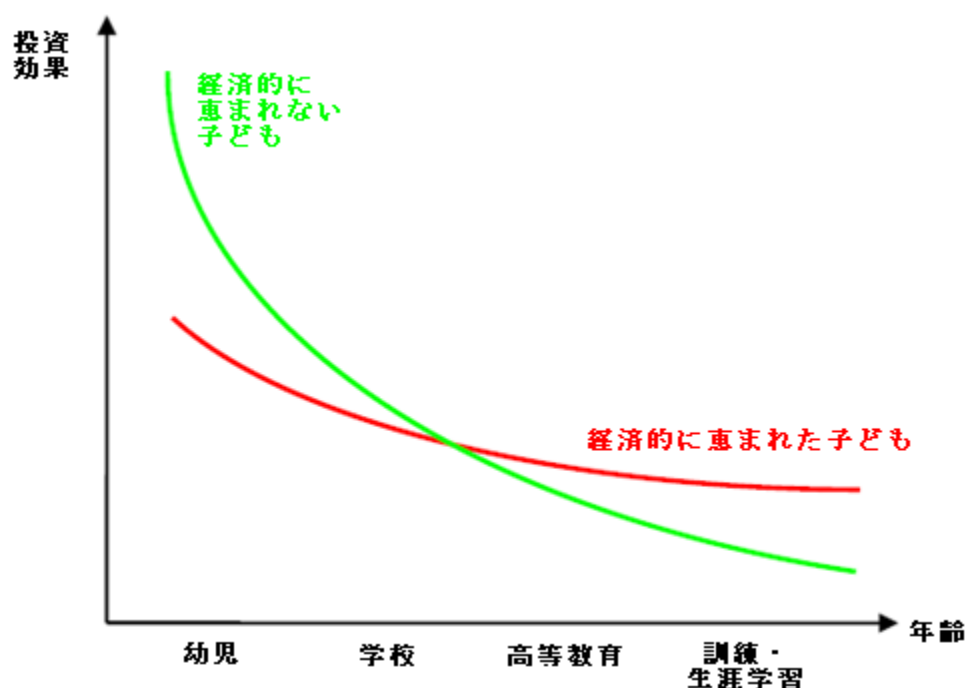


出典：OECD（2010）「包括的な子ども政策に向けて：OECD 諸国の潮流と日本の改革へ示唆するもの」より。 www.oecd-tokyo2.org/pdf/theme_pdf/education/20100610ecec.pdf#search

図1-6 公的支出による投資効果

公的支出による投資効果は、子どもの年齢の低い時期のときに最も高く、年齢が高くなるにつれて投資効果は低くなるという。とくに、「経済的に恵まれない子ども」にとっては、より健著であることがわかる。そのような意味からもやはり保育・幼児教育の基盤整備は、公的支出をとまなうものでなければならない

図1-6 公的支出による投資効果



出典：OECD（2010）「包括的な子ども政策に向けて：OECD 諸国の潮流と日本の改革へ示唆するもの」より。 www.oecd-tokyo2.org/pdf/theme_pdf/education/20100610ecec.pdf#search

また、アメリカでは、子どもの放課後にかかわる管轄省庁は幅広く、保健福祉省、教育省、法務省などが関与している²³。そして、学校外での教育環境を社会で形成することを目指し、学校以外に美術館や博物館などの施設を活用して、学校の教育基準から離れた形での社会教育のあり方が模索されている²⁴。これら学校外の教育環境をワンストップで提供するものとして、「チルドレンズ・ミュージアム（子ども博物館）」がある。全米博物館協会 AAM（The American Association of Museums）に加盟していることから、博物館に

分類される社会教育の一部であることがわかる。

チルドレンズ・ミュージアムには、展示型とクラスルーム型があり、展示型は「ハンズ・オン」と呼ばれる直接体験による子どもたちが直接接触する遊びを取り入れ、実体験を通して学ぶことを重視している。一方、クラスルーム型には、常時 20 以上のプログラムが用意され、あらゆるバックグラウンドをもつ児童とその家庭を対象としている。たとえば、十代親向けのスキル向上プログラム、一時避難所に居住する親子のための遊びとペアレンティング・スキルを学ぶためのプログラム、乳児をもつ親と子どものためのプログラムなどがあり、家庭や地域の健全育成の一端を担う組織として展開されている²⁵。

このようにアメリカでは、子どもたちを対象に、地域の文化的厚みを重視することによって社会教育を進めている側面があると考えられる。日本にも科学館等を併設するなどした直接体験型の大型児童館があるが、その区分は児童福祉施設であり、地域の文化的厚みを重視する社会教育を進めているわけではない²⁶。

(2) 権利基盤型アプローチの視点

日本における健全育成は、子ども支援と親支援の両側面をもちながらも、原則的には子どもを受動的権利の対象として捉える政策であることがわかる。

国際的には、早期の子ども期からの政策や、社会教育による地域支援が重視され、社会的な責任による基盤整備（権利基盤型アプローチ）が、子どものライフサイクルの早期から計画的に実施されている。また、国際的には、公的支出を強化して基盤整備を行いながら、実際の活動は地域住民からのボトムアップによって行われている。一方で、日本の場合、子ども期にかける公的支出は国際的にも低水準であり、健全育成は、公的支出を伴わないトップダウンによる政策であることがわかる。そしてその主管官庁は厚生労働省である。

このように、国際的な権利基盤型アプローチは、早期からの公的支出を基盤としながら、子どもを能動的権利の主体として捉えるという観点からアプローチするものである。日本の場合は、私的支出を基盤としながら、子どもを保護の対象としていることから、子どもを受動的権利の対象として捉えるニーズ対応型アプローチに近いものと思われる。国際的な動向からも明らかなように、ニーズ対応型アプローチから、権利基盤型アプローチへの変容は、国際的な潮流であることから、日本の健全育成の向うべき方向性として示唆されるものであると考えられる。

次章（第2章）においては、このように先行研究や国際的な動向から整理した日本における健全育成が、異質なものでありながら、国はなぜ必要とし、健全育成というものをどのような形で浸透させようとしたかについて、歴史的な整理を試みる。

-
- 1 『エンサイクロペディア社会福祉』(2007)においては、「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」と解説されている(西郷 p958).
- 2 「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.
- 3 同上, 天野秀昭委員の発言内容から抜粋.
- 4 児童福祉法規研究会(1999)『最新・児童福祉法の解説』p10.
- 5 同上 p46.
- 6 木下勇(2013a)「子どもにやさしいまちー子どもが群れて遊ぶまちを創るー」『子どもの権利研究第22号子どもの居場所ハンドブック』子どもの権利条約総合研究所, P18.
- 7 天野秀昭(2013)「プレーパーク(冒険遊び場)のこれまでとこれから」『子どもの権利研究第22号子どもの居場所ハンドブック』子どもの権利条約総合研究所, p14-15.
- 8 Richter, L. (2004) *The Importance of Caregiver-Child Interactions for The Survival and Healthy Development of Young Children A Review*. WHO, Department of Child and Adolescent Health and Development.
- 9 日本法令外国語データベースシステム(法務省)によれば, 児童福祉法第2条(児童の育成責任)では, “bringing up children” (子どもたちを育てること), 第21条の10(児童健全育成事業の促進)では, “upbringing of children” (子どもたちの躾)と翻訳されている.
- 10 UNICEF(2009), *CHILD FRIENDLY CITIES promoted by UNICEF National Committees and Country Offices – Fact sheet, September 2009*.
- 11 木下勇の翻訳によれば, 「子どもにやさしいまち」の構成要素として, 1. 子どもの参画, 2. 子どもにやさしい法的枠組み, 3. 都市全体に子どもの権利を保障する施策, 4. 子どもの権利部門または調整機構, 5. 子どもへの影響評価, 6. 子どもに関する予算, 7. 子どもの報告書の定期的発行, 8. 子どもの権利の広報, 9. 子どものための独自の活動. また, 定義として, 「子どもにやさしいまち」とは, 子どもの権利を満たすために積極的に取り組む町のことである. および, 子ども一人ひとりが下記(12項目)のことができるようにするために積極的に取り組むまちである, としている.(ユニセフ基礎講座第34回資料).
- 12 木下勇(2013a)「子どもにやさしいまちー子どもが群れて遊ぶまちを創るー」『子どもの権利研究第22号子どもの居場所ハンドブック』子どもの権利条約総合研究所, P17.
- 13 Department for Transport(2005), *Better street design brings better life, say residents*.
- 14 Karen Malone(2012), *Child Friendly Kazakhstan, Child In the City Conference, Zagreb*.
- 15 木下勇(2013)「世界で展開する子どもにやさしいまちづくり」『子どもにやさしいまちづくり(第2集)』p44.
- 16 須納瀬学「問われる日本の条約実施ー権利基盤型アプローチの提唱ー」『子どもの権利研究』5, 60-63.
- 17 OECD(2009), *Doing Better for Children* および OECD(2011), *Doing Better for Families* による. また, タイトル等の翻訳は OECD 広報局版権・翻訳部による.
- 18 OECD(2010)「包括的な子ども政策に向けて: OECD 諸国の潮流と日本の改革へ示

唆するもの」 www.oecd-tokyo2.org/pdf/theme_pdf/education/20100610ecec.pdf#search

19 同上.

20 同上のデータ解説を参考にした。なお、統計の基準(%)は、2003(平成15)年の就労世帯の所得の中間値に対する割合を示したものである。

21 OECD加盟国のうち、フランスおよびフィンランドをピックアップした理由については、OECD(2010)において、日本との比較データとしてピックアップされていたものを踏襲した。

22 図で使用される統計の基準(%)は、労働力年齢の家計収入の中央値(データを大きな順に並べたときに中央に位置するデータの値)に対する公的支出額の割合。

23 岡元(2010)「アメリカー格差社会の改善をめざした教育機会の提供ー」『子どもの放課後を考えるー諸外国との比較でみる学童保育問題ー』勁草書房, p111.

24 『Cultivate Vol.27』特集アメリカのチルドレンズ・ミュージアム事情, 文化環境研究所.

25 財団法人こども未来財団(2001)『諸外国の児童育成環境対策に関する現状調査事業』平成12年度調査研究等事業(海外調査等).

26 チルドレンズ・ミュージアムについて、「基本的な性格は、『遊戯施設』でもなく『児童福祉施設』でもなく『教育施設』であり、子どもたちが科学や文化、芸術などを学ぶ場」という。(上杉他(2009)『未来を拓く子どもの社会教育』P130.)

第2章 健全育成の成立と展開

本章では、国によって健全育成がどのように進められてきたかについて、歴史的な背景から整理する。まずは、健全育成政策の成立と展開の全体像を整理するために、関係する政策の分類および、各省庁間の取り組みの内容について分類する。

次に、それらの健全育成政策の全体像をふまえながら、児童館の役割の変遷と、母親クラブの役割の変遷を時期区分してまとめる。

児童福祉法制定時につくられた健全育成の理念は、すべての児童を対象とする児童福祉法の理念を具体化するものとして使用されている。しかし、児童福祉法制定過程において当初に議論されたのは、児童保護法であった。1945（昭和20）年の児童保護法案要綱大綱案には、児童文化施設として規定され、1945（昭和20）年11月4日の児童保護法仮案には、児童保護施設のうち普通児童保護施設としての児童遊園しか規定されていない。いずれも児童文化の向上に資することが明記されていることから、最初から、健全育成が議論されていたのではないことが確認できる。

その後、1947（昭和22）年1月25日の児童福祉法要綱案においても、児童遊園の規定しなく、1947（昭和22）年2月3日の児童福祉法案では、健康文化施設としての「児童の健康を増進し、又はその文化を向上させる児童遊園」が規定されている。

1947（昭和22）年6月2日の児童福祉法案によって、ようやく「児童厚生施設」名称が登場し、「児童厚生施設とは、児童遊園、児童館等屋内または屋外で、児童に健全な遊びを与えて、その健康を増進し、情操をゆたかにする施設をいう。」と規定された。

児童福祉法は、1947（昭和22）年12月12日に公布され、1948（昭和23）年1月1日に施行されている。しかし、その後しばらくは、児童文化向上対策や、経済的な非行対策が続くことになる。

なお、「一般児童の健全育成」が、はじめて登場したのは、1956（昭和31）年の中央児童福祉審議会「児童福祉行政の諸問題について」意見答申に、「一般児童の健全育成についての具体的な方策」が示されてからとなる。

関係する他の地域活動（児童委員・更生保護女性会など）のようすを概観すると、それぞれ各地域に計画的に組織される性質の団体であることがわかる。一方で、母親クラブは、子ども支援と親支援の両方を含みながらも、計画的に各地域に組織されるものではなく、あくまで地域の母親たちの任意にもとづいて母親グループが組織され、その母親グループ

が対象にされる性質であることに特徴があり、地域における組織のあり方に違いがみられるのである。

第1節 健全育成政策の分類

(1) 福祉政策

1) 児童文化の向上

1950（昭和25）年には、中央児童福祉審議会にて優良文化財の推薦が始まり、母親クラブにはこれらの普及が期待された。今日、社会保障審議会児童文化分科会による推薦児童文化財として継続している。

中央児童福祉審議会は、児童福祉法制定時に中央児童福祉委員会として、国によって設置されている。1948（昭和23）年4月22日に実施された第1回中央児童福祉委員会の議事録（概要）¹によれば、「児童福祉の問題は極めて広汎にわたり、国民各人の実生活と極めて密接な関係をもっておりますので、単に役所や事業関係者だけの努力では十分の成果を挙げることは困難であって、社会全般の自覚と協力に待たねばならぬことを痛感致すのであります。今回児童福祉委員会が設けられたのもこの趣旨から出ているのでありまして、児童福祉法に規定されてあります通り、児童及び妊産婦の福祉に関する事項の調査審議をお願いするとともに児童に関する民間の輿論を代表し、事業実施の有力なる推進力となって頂く建前となっているのであります。」とされ、児童及び妊産婦の福祉に関する事項を取り扱っている。同年6月15日の第4回中央児童福祉委員会では、「児童文化に関する事項」が協議事項に挙げられ審議されている。その際に、児童局保育課による「児童文化に関する[調査]資料」が実施され、審議材料とされていることなどから、国によって児童福祉における児童文化の取り扱いが重要視されていたことがわかる。

これらの審議を経て、1948（昭和23）年10月13日に、「児童文化向上対策について」（局長通知）が出され、その中で、「児童文化向上対策要綱」が示され、児童文化財の推薦や勧告、優秀児童文化財に対する保護及び普及措置などが規定された。中央児童福祉委員会は、児童文化向上の質的向上を図るため、審査申請のあった児童関係映画、紙芝居、児童関係図書、絵本、児童の遊び道具、玩具等を児童文化財とし、審査によって優秀児童文化財と認めたものを推薦することになった。母親クラブは、その際の「児童文化活動の末

端機構」²として、巡回文庫等とともに整備された。

つまり、母親クラブは、同じ「児童文化向上対策について」（局長通知）において、「母親クラブ結成及び運営要綱」が示されたことからわかるように、児童文化向上活動の末端機構の整備を図る目的で結成されたのである。

また、児童館は、児童厚生施設運営要領（1951年）にて、「子供のためのレクリエーション施設」と位置付けられていることから、児童館を拠点とした母親クラブ活動は、児童文化向上のための活動であったと考えられる。

2) 非行防止と事故防止

大阪等の都市部においては、留守家庭児童が警察のブラックリスト化されたり、留守家庭児童の窃盗事件をきっかけにして、児童福祉法第39条の2「保育に欠けるその他の児童を保育することができる」条項を活用したり、PTAにより小学校における学童保育が実施されたりした。非行防止の観点から留守家庭児童対策の推進が図られていたことがわかる。

また、中央児童福祉審議会（1956年）では、「一般児童の健全育成についての具体的方策」として、母親クラブの普及に努めることが指摘された。さらに、1957（昭和32）年の第1回全国児童館会議において、児童館は、「遊びの指導に恵まれない児童等の保護目的」と同時に、「当該地域の一般児童」を対象とすることが確認された。

このような地域の一般児童を対象とする健全育成のマンパワー養成として、1960（昭和35）年「児童健全育成事業補助金」制度により、母親クラブ等会員向け研修会が実施された。局長通知により次のような研修内容が指示されている。①児童福祉事業の概況について②児童健全育成活動について③児童の健康と栄養④児童の心理と指導について（児童の心理、欲求、性格形成、問題児の指導、集団指導、事故防止、環境の浄化、文化財の問題等）⑤レクリエーションについて。

つまり、非行防止や事故防止の観点からは、一般児童の健全育成のための施策として、児童館や児童館における母親クラブ活動が位置付けられることになる。そのためのマンパワーとして母親クラブメンバーが養成され活用されたのである。

3) 児童の資質向上

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、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。

そのなかで、①地域組織活動（母親クラブ等）の促進のほかに、②児童厚生施設の設置・活用、③家庭対策による児童相談・家庭等助言制度の確立が明記され、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。児童厚生施設の設置・活用については、児童館の整備によって児童の資質向上を図る施策がとられることになる。さらに、放課後児童クラブを児童館で実施する方針が示され、児童の資質向上をはかることで対応する健全育成施策であったことがわかる。

また、家庭対策による児童相談・家庭等助言制度の確立については、児童家庭相談室の設置（1964年）等によって対応された。その背景には、1963（昭和38）年の中央児童福祉審議会における「家庭対策に関する中間報告」による家庭対策の強化があり、その後、1964（昭和39）年に、厚生省児童局が「児童家庭局」へと変更され、家庭対策に関する厚生行政部署が設置された。同年に、家庭児童相談室の設置、母子福祉法の公布施行、日本総合愛育研究所の設置など、家庭対策の観点から児童の資質向上を図る政策が進められたことがわかる。

この時点において厚生行政が直接、地域の子育て家庭に介入することはなく、母親クラブが活用されることもなかったが、その後、1973（昭和48）年に、「国庫補助による母親クラブ活動要綱」が通知され、母親クラブに対する国庫補助制度がスタートする。

放課後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」においても、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、児童館において留守家庭児童対策が図られる方針が継承された。

その後、1979（昭和54）年の閣議決定『『新経済社会7ヵ年計画』について』³（いわゆる日本型福祉社会論）の計画の基本的考え方においては、「個人の自助努力と家庭や近隣・地域社会等の連携を基礎」としながら、社会保障の整備のための施策の基本方向について、「個人の自助努力に加えて、家族の相互扶助、さらには近隣社会をはじめとする社会連帯などのあたたかい人間関係のもとに築き上げられるもの」とされた。

そのために、「市民や企業のボランティアな福祉活動の振興」の検討を進めるなど、時代背景や地域特性の変化とともに、ボランティア組織が、国による家庭づくりに組み込まれていく。つまり、母親クラブが地域展開される1970年代～1980年代においては、母親クラブの国庫補助制度などを存続させながら、個人の自助努力および家族の相互扶助を推進するボランティア組織として展開されていたと考えられる。

4) 計画的に組織される地域活動

児童委員は、地域活動を行う意味において母親クラブとよく似た存在だが、児童福祉法に基づき、厚生労働大臣の委嘱を受けて市町村または特別区におかれるもので、民生委員が職を兼ねることになっていることから、母親クラブのような原則任意によって組織される地域活動とは異なり、計画的に組織される地域活動である。主任児童委員は、民生委員と兼務せず児童委員の業務に専念するものが指名されるが、これも同様である。

児童委員・主任児童委員については、2009（平成 21）年に、文部科学省と厚生労働省の連名⁴で、「児童委員・主任児童委員の積極的な活用による児童健全育成及び家庭教育支援施策の推進について（依頼）」文書が通知されている。このなかで、「各地方公共団体において、児童福祉部局，教育委員会，家庭教育支援団体，学校等の関係機関が連携を強化し，子どもや子育て家庭への支援活動を積極的に」行う旨が示されているため，母親クラブと連携しやすい組織であるといえる。

また，司法との関係からは「更生保護女性会」がある。「更生保護女性会」は，女性の立場から，犯罪や非行を未然に防止するための啓発活動を行うとともに，次代を担う青少年の健全な育成に努め，過ちに陥った人々の更生に協力することによって，犯罪や非行のない明るい社会の実現に寄与することを目的とするボランティア団体である（日本更生保護協会 2001）。

戦前から「少年保護婦人会」という名称で少年保護の活動を行っていた婦人団体が，東京，京都，高松等の地域において少年審判所に所属する女性の少年保護司等により組織されていた。その後，1949（昭和 24）年の更生保護制度発足に伴い，更生保護機関，保護司会の支援の下に各地に地区単位の更生保護婦人会（現・更生保護女性会）が結成された。そのような意味においては，法務省の管轄によって全国に計画的に組織される。

なお，母親クラブメンバーのうち，経験年数の長いメンバーほど，更生保護女性会や民生委員・児童委員・主任児童委員との兼務者が多いことが，後に述べる本研究の調査（第 3 章第 2 節参照）でわかっている。母親クラブメンバーは，地域活動を継続するなかで，地域活動の担い手意識が醸成され，他の地域活動との兼務が進み，結果的に母親クラブの地域活動が幅広い活動として展開されるものと思われる。

(2) 社会教育政策

社会教育分野においては、「子ども会」，「ボーイスカウト」や「ガールスカウト」あるいは「スポーツ少年団」や「海洋少年団」などの組織がある。

「子ども会」は，会員と指導者を備えた少年少女団体として存在し，全国的な連絡組織として，公益社団法人全国子ども会連合会がある。その存在も戦前と戦後ではそのあり方が違っているという（田中他 1996）。戦前において「子供会」とは会合のことを表し休日などに子どもたちを集めて単発的あるいは継続的に話し会，人形劇，年中行事などを実施していた。戦後は「子ども会」としての用語が使用され固有名詞として使われている。

ボーイスカウトやガールスカウトあるいはスポーツ少年団や海洋少年団などの組織が，広義の子ども会に含まれるが，学校ごとに少年団体を計画的に組織するという形態としてPTAや町内会が指導して小学校区や通学班ごとに組織する「子ども会」とは異なる。

日本の社会教育政策は，1970年代～1980年代にかけて，生涯学習政策へと移行し，生涯学習が教育の枠を超えた国家的政策の理念となったといわれている⁵。具体的には，1971年の社会教育審議会答申，1981年の中央教育審議会答申，1887年の臨時教育審議会答申を経て，1990年には生涯学習振興整備法が成立し，日本の社会教育政策が，生涯学習へと変容するなかで，教育の枠を超えた国家的政策の理念となったとされている。

鈴木（2000）⁶は，このような動向に対して，『生涯学習振興整備法』は，通産省との連携を重視していて，教育法というよりも『産業法』のようである。」と批判している。

また，日本の社会教育は，家庭や職場等で実施される学校以外の組織的教育活動で，国民の自己教育活動を援助することが国と地方行政の役割であるとされている⁷。ところが，国や地方行政は，こうした役割を十分に果たすことなく，1970年代からは，具体的な公的責任を縮小したことが，むしろ生涯学習政策の本質であるという⁸。

このように見えてくると，日本における1970年代～1980年代にかけての社会教育政策は，たとえば社会教育施設などを展開しようとする場合に，経費や人手がかかり経済的に困難であるため，国や地域行政がお金を出して社会教育をするという手段をとらずに，公的責任を縮小していたことがうかがえる。

また，このような日本の1970年代～1980年代にかけての社会教育政策の縮小は，1970年代～1980年代にかけての母親クラブの展開時期と一致する。比較的安価な母親クラブ国庫補助制度の導入は，お金のかかる社会教育政策によってはたせない家庭や地域への介入に代わる，家庭への国の介入として機能した可能性があると考えられる。

(3) 母子保健政策

母親クラブに類似する地域組織活動として「愛育班」がある。「愛育班」とは、社会福祉法人恩賜財団母子愛育会が実施する母子保健分野の地域組織活動である。1936（昭和11）年に全国5か村で発足し、こと農村漁村の乳児死亡率が非常に高いことに着目し、地域の女性たちがボランティアとして愛育班員となり母子保健活動に努めたものである。地域内全世帯を対象にし、一人の班員が10世帯程度を受け持ち、町内会や字の範囲で分班をつくり、小学校区または旧町村の範囲で一つの班を構成した。活動の主なものは班員の家庭訪問と話し合い、学習（分班長会議と分班ごとの班員会議）であり、いずれも月1回は実施することとされている。

これらの活動は母親クラブ活動とよく似ているが、愛育班は母子保健分野における地域組織活動であり児童館との連携はない。一方で、母親クラブは、健全育成分野における地域組織活動であり児童館等と連携しながら活動を進めていることに違いがある。

(4) 同和政策

児童館のない戦前は、隣保館の一部にて、近隣の母親の保健知識や育児技術を高め童福祉の向上を図る目的で、母親クラブ活動が行われているが、これらはセツルメント運動の一環であると考えられ、政策的な意図は確認できない。

政策としては、1953（昭和28年）に、戦後初の同和予算として「隣保館設置費」補助制度が開始され、同和対策としての健全育成は、隣保館整備としても進められた。

また、1965（昭和40）年の同和対策審議会は、児童の健全育成のために、児童館設立促進と同時に隣保館の充実と専門職員の配置を答申するなど、同和対策としての一面もみられる。1969（昭和44）年には、同和対策事業特別措置法によって、児童館を設置する市町村に対する施設設備および運営補助が、1986（昭和61）年まで続けられた⁹。これは、市町村が同和対策地域に設置する児童館に対して、用地取得を除く施設整備と運営費の補助がされるもので、この補助金を活用して設立された児童館は、284か所であり、運営費の補助は1,751か所であったという¹⁰。

このように同和対策が、児童館整備に活用された事実を確認することができるが、その対象はあくまで同和対策地域であり、普遍的な健全育成施策に活用されたものではない。

第2節 省庁間の健全育成政策の取り組みの差

上平（1998）は、「終戦直後からの児童健全育成政策は、文部・厚生・労働・法務による各省別に分断され個別の施策であったがために、その対策は体系性を欠いていると衆・参両院から指弾された。¹¹」として、「総理府が総元締め役に浮上」したことを指摘している。したがって、本節（第2章第2節）では、主たる健全育成政策の担当省庁であった、厚生労働行政と文部科学行政の基本的な考え方と施策および、その両者を含めた省庁間の調整役を果たした内閣府の基本的な考え方と施策についてまとめる。

（1）厚生労働行政の基本的な考え方と施策

厚生労働省における健全育成政策は、雇用均等・児童家庭局育成環境課の児童健全育成専門官および児童環境づくり専門官が担当することになっている。所掌事務としては、児童福祉に関する思想の普及及び向上に関すること、放課後児童健全育成事業に関すること、児童の福祉のための文化の向上に関すること（児童文化財普及等事業）、児童委員に関すること、児童厚生施設とその職員養成施設の設備と運営に関すること、児童厚生施設の職員の養成と資質の向上に関すること、および母親クラブに関することなどである。

児童福祉法の理念である「児童の健全育成」は、厚生行政が担当し、また、児童厚生施設（児童館）および母親クラブの担当部署でもある。したがって、厚生労働行政においては、児童福祉法第2条（国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともも健やかに育成する責任を負う。）に規定する国の責務を前提とするため、原則的に健全育成の対象を一般児童とし、それらを前提にしながら児童館や母親クラブを活用している取り組みであるといえる。

（2）文部科学行政の基本的な考え方と施策

文部科学省スポーツ・青少年局参事官（青少年健全育成担当）が担当する。

青少年の豊かな心と社会性を育成するため、自然体験などの多様な体験活動の実施、民間団体が実施する子どもの体験活動への支援、国立青少年教育施設における先駆的な青少年の体験活動の機会の提供や指導者の育成等を実施している。

社会教育施設等を活用しながら子どもの社会性を育成する「青少年の健全育成」を推進

する部署であるが、そこには、児童福祉における児童厚生施設（児童館）の活用は含まれない。

また、生涯学習局社会教育課では、社会教育に関する内容を管轄している。社会教育とは、社会教育法（昭和 24 年法律 207）において、「学校教育法に基づき、学校の教育課程として行われる教育活動を除き、主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動（体育及びレクリエーションの活動を含む。）をいう。」（第 2 条）と定義されている。その事業を行うのは公民館（第 20 条）であるとされており、ここでも児童厚生施設（児童館）は含まれない。

つまり、文部科学行政における青少年の健全育成とは、社会教育の範疇であり、厚生労働行政における児童の健全育成の考え方とは異なるものであるといえる。

（3）内閣府の基本的な考え方と施策

内閣府政策統括官（共生社会政策担当）付参事官（青少年環境整備担当）が担当する。

各省庁間の調整役を果たすことが役割であり、そのために「青少年の健全育成」という表現が使用されることが多い。

また、1949（昭和 24）年に内閣に設置された青少年問題対策協議会は、非行防止対策を協議する組織として発足した。その後、1950（昭和 25）年には、中央青少年問題協議会、1966（昭和 41）年には、青少年問題審議会となった。

子ども・若者の育成・支援に関する企画・立案や総合調整を担う官庁として、ニート、引きこもり、不登校の子どもなど困難を有する子ども・若者への支援などの施策の基本的方向を定めたり、施策全体の具体的かつ総合的な方針を定め、その方針に基づき関係省庁が地方公共団体などと連携しつつ、施策を実施する。

現在は、「子ども・若者ビジョン」の策定、「子ども・若者白書（旧・青少年白書）」の作成、都道府県青少年育成条例等の現状の調査・公表、犯罪対策関係会議による「児童ポルノ排除総合対策」策定、青少年インターネット環境整備に関する施策の推進など、主として非行防止対策に対応する内容となっている。有害図書規制などを定めた青少年育成条例は、ほとんどの都道府県が制定するに至っている。

このように、内閣府における「子ども・若者の育成」の考え方は、非行防止対策が基本理念であり、その対象は、子どもだけではなく若年層も含まれる。これらの範疇の捉え方においても厚生労働行政における児童の健全育成とはその内容や理念が異なるといえる。

第3節 児童館における健全育成概念の成立

(1) 児童保護から児童厚生施設による児童福祉へ

児童福祉法の制定過程をみると、1945（昭和20）年10月15日付「児童保護法案要綱大綱案」において、普通児童保護施設のなかに児童文化施設が規定され、この児童文化施設とは、「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所とすること」とされている。同年11月4日付「児童保護法仮案」によれば、児童保護施設のなかに普通児童保護施設が分類され、保育所、育児院、乳児院、児童遊園、その他定める施設が規定された。「児童遊園」がはじめて規定され、児童遊園とは、「児童の健康文化の向上に資する所とすること」とされた。

1947（昭和22）年1月25日付「児童福祉法要綱案」では、「公共団体又は私人は、・・・児童遊園、観覧施設その他児童の保健又は文化に関する施設を設置することができること」と規定され、同年2月3日付「児童福祉法案」では、「健康文化施設」として「児童の健康を増進し、又はその文化を向上させる児童遊園」が規定されるなど、「児童保護法」から「児童福祉法」へ名称が変更されても、児童文化の向上を目的とする位置づけに変更はみられない。

同年6月2日付「児童福祉法案」において、「児童厚生施設」名称が登場し、「児童遊園、児童館等屋内又は屋外で、児童に健全な遊びを与えて、その健康を増進し、情操をゆたかにする施設をいう」とされた。ここで、屋内型の児童厚生施設としての「児童館」がはじめて規定された。

そして、同年12月12日に「児童福祉法」が公布され、1947（昭和22）年1月1日に施行された。「児童厚生施設」は、同法第40条において、「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」と規定された。

戦前の児童保護政策からの転換をはかるために、児童福祉法の制定が画策されることになるが、制定当初の「児童保護法案」から「児童福祉法案」への変化の背景には、「児童厚生施設」の規定があった。これによって、児童保護から児童福祉への価値の転換が明確になるのである。

(2) 一般児童の健全育成

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。

また、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。

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および母親クラブが含まれている。つまり、児童館国庫補助開始時（1963 年）における健全育成は、児童館および母親クラブ活動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。

しかし、財団法人児童健全育成推進財団の元理事長である阿部（2007）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の建設とそれへの公的支援の必要性であった。

このようにみえてくると、国の政策として要保護対策から一般児童対策としての健全育成へと児童福祉をシフト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制度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＝児童館という日本の健全育成における捉え方があったことがわかる。一方で、認可外保育施設の認可保育所への転換は最低基準がクリアできないた

め、児童館によってそれをはたそうとした歴史的事実も同時に確認することができる。

日本の健全育成が、一般児童対策としての児童館の位置づけを明確にした反面、児童館によって認可外保育施設を補完しようとする保護対策としての事実がみえてくるのである。

(3) 保育に欠ける児童を対象

1963（昭和38）年の厚生省児童局「児童福祉白書」において、「要保護児童対策」のなかに保育に欠ける児童が含まれることが示される。

また、同年の厚生省次官通知「国庫補助による児童館の設置運営について」によれば、児童館は、母親クラブ等の地域組織活動の育成助長をはかることのほかに、児童福祉法第24条（保育の実施）のただし書きに該当する機能を有する場合には保育所に関する児童福祉施設最低基準の精神を尊重することが示された。この通知により、児童館は、保育所の代替機能を想定され、放課後児童クラブを児童館で行う方針が示されるのである。

現在の児童館の現状として、財団法人児童健全育成推進財団（2006, 2011）の実態調査データによれば、2006（平成18）年の児童館の悉皆調査において、児童館の50.5%に放課後児童クラブがあり、2011年（平成23）年の同調査においては、53.8%であった。つまり、児童館の過半数が放課後児童クラブとして利用されており、その現状に変化はないことがわかる。登録人数も、125,619人（2006年）から128,308人（2011年）へと増えている。

このように児童館における健全育成の実態においては、普遍主義的な一般児童対策の実態ではなく、認可外保育施設や放課後児童クラブのような保護、つまりニーズ対応型による対象を限定した選別主義的な保護対策の実態との関連性を無視できないと考えられるのである。普遍主義的な一般児童対策は子ども支援であり、選別主義的な保護対策は親支援であるならば、日本の健全育成は、子ども支援と親支援の両面を兼ね備えた概念であるといえる。

母親クラブは、子ども支援と親支援の両方を含みながらも、計画的に各地域に組織される性質のものではなく、あくまで地域の母親たちの任意にもとづいて母親たちのグループが組織され、地域内に点在する母親たちのグループが対象にされる性質であることに特徴がみられることがわかってきた。つまり、母親クラブによって展開される日本の健全育成の対象は、地域ではなく母親たちであると考えられるのである。

日本において、地域住民が社会教育によって、たとえば社会教育施設などを展開しようとする場合には、経費や人手がかかり経済的に困難であるという¹²。つまり、日本の場合は、国が地域にお金を出して社会教育をするという手段をとらずに、国の介入によって母親クラブを活用し、母親クラブ国庫補助金という安価なしくみによって家庭をとおした健全育成を展開しようとしたのではないか。

そのような考え方を基盤とする厚生行政によって、健全育成を地域で展開する際の間として考えられてきた児童館は、原則的に一般児童対策としての位置づけを明確にしながら健全育成＝児童館という捉え方によって展開されてきた。しかし、実際には保護対策との関連が無視できないと考えられ、そこに、他の地域組織とは異なる性質の母親クラブが密接にかかわってくるのである。

このような国の介入のプロセスによって、母親クラブによる健全育成の実態が母親支援へと変化していくなかで、児童館における健全育成も保護政策へと変化していく。次節以降（第2章第4節および第5節）では、その両者の変遷のプロセスをふまえながら歴史的な時期区分を整理する。

第4節 子ども保護施策を通じた児童館の役割の変遷

本節（第2章第4節）においては、まず、国による子ども保護施策との関連が無視できないと考えられる児童館の役割における歴史的な展開の時期区分を試みる。なお、この時期区分に関しては、次節（第2章第5節）における、母親クラブの役割の変遷に関する時期区分と照らし合わせることによって、児童館と母親クラブが、歴史的にどのように関連付けて変遷してきたのかを明確にすることができると考える。また、これらの時期区分の資料とするために「年表」（青字：児童館の役割・朱字：母親クラブの役割）を作成し、第2章の巻末に掲載した。

なお、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－。これらの分類は、たいへん参考になるが、児童館と子育て支援の関係性に焦点を当

てた分類となっている。

したがって、本論文においては、児童館における保護の展開過程および母親クラブの役割との関連に焦点を当てて論ずるために、展開区分の仕方は異なるものとなる。

(1) 児童館における子ども保護の展開過程の時期区分

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) 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、児童館による健全育成の展開であったと判断し、本章においては、まず、児童館の役割との関連における時期区分を整理することにした(表 2-1)。その結果、児童館は、子ども保護施策を通じた国の介入によって、一般児童対策を担えなかったという展開が明らかになった。

表 2-1 時期区分 (児童館)

時期区分			児童館の役割
	前史		低所得層家庭への対応
I 期	1947 年～1962 年	児童福祉法	非行対策から一般児童対策へ
II 期	1963 年～1973 年	児童館国庫補助	留守家庭児童対策の追加
III 期	1974 年～1993 年	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」	家庭対策
IV 期	1994 年	エンゼルプラン発表	少子化対策の追加
	～2011 年	児童館ガイドライン	

前史として、戦前の健全育成は、セツルメントにおける隣保館事業の一部として低所得家庭への対応とその一部としての児童対応であった。第一時世界大戦後に、低所得層の居住地域を中心としたセツルメントとして隣保館における放課後児童クラブ(学童保育)が

実施されていた。それは、低所得層児童を対象とした児童保護であった。また、隣保館・託児所の一部で近隣の母親の保健知識や育児技術を高め児童福祉の向上を図る目的で「母親クラブ的」活動が行われた。

また、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¹³。

I期（1947～1962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（1963～1973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（1974～1993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、母親クラブ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（1994～2011年）は、エンゼルプランや、が発表され、少子化対策が本格的にスタートする時期から、2012（平成24）年に児童館ガイドラインが局長通知され、児童館に新たな地域課題への対応が明記された時期までの区分とした。

（2）児童館にみる子ども保護の展開

整理した時期区分にしたがって、児童館における子ども保護の展開について整理した。

1) I期(1947～1962年):非行対策から一般児童対策へ, 2) II期(1963～1973年):留守家庭児童対策の追加, 3) III期(1974～1993年):家庭対策, 4) IV期(1994～2011年):少子化対策の追加.

児童館における健全育成が,一般児童対策であるならば,子ども保護は,児童館における主たる事業とはならないはずであると考えられる.

1) I期(1947～1962年):非行対策から一般児童対策へ

1949(昭和24)年の政府による「青少年指導及び不良化防止対策基本要綱」において,青少年問題対策協議会の内閣設置が決定する.これを根拠に,各自治体において,経済的な非行対策に対応する施策がすすめられることになる.

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.

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.

1960(昭和35)年の中央児童福祉審議会「児童福祉行政の刷新強化に関する意見」においては,軽度非行児童に対する早期対策の一環として情緒障害児短期治療施設の整備提言(1961年法改正)がされるなど,児童館以外の児童福祉において,経済的な非行対策から粗暴非行への対応へと変化しつつあった非行対策が進められることになる.

これらの非行対策は,今日的には,内閣府に置かれている「青少年問題調査研究会」として存続していることからみても,結果的に厚生行政としての健全育成には含まれなかったことがわかる.

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」において、健全育成は、児童館および母親クラブにおける一般児童対策としての明確な位置付けを与えられることになる。

また、児童福祉行政講義録（1963年）において、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の進展が期待されるが、その内実は、保育所の代替機能を想定するものであったため、結果的には児童館に留守家庭児童対策が追加されていくことになる。

高度経済成長政策による女性の社会進出は、留守家庭児童の増加をもたらした。必然的に国の施策として、保育所の整備と並行して留守家庭児童対策が進められることになる。

そこで、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、保護としての健全育成の実態が露呈することになる。

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。しかし、児童館には、保護としての留守家庭児童対策が追加されていたため、十分にその機能を発揮することができなかった。そこで、同時期に、児童館と有機的に連携するための母親クラブが国庫補助制度化（1973年）され、その機能もあわせて強化されることになる。

1973（昭和48）年の児童家庭局長通知「国庫補助による母親クラブ活動の運営について」のなかの「国庫補助による母親クラブ活動要綱」においては、母親クラブを「児童健全育成に寄与する主体的な団体」と定義し、健全育成に母親クラブを明確に位置付けた。

その翌年に、1974（昭和49）年の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、母親クラブを巻き込みながら、家庭対策として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（1994～2011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、センター型、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に、選別主義的要素が追加されていく。

以上のように、児童館における子ども保護をとおした変遷のプロセスを見てくると、国による子どもの保護施策が、児童館の役割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一般児童対策による健全育成は、児童館だけでは順調に展開できなかつたことがわかる。

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子ども保護が展開されることになった。そこで、一般児童対策としての健全育成を保つために、母親クラブを巻き込みながら進められていくことになる。これは、児童館が少子化対策に取り込まれていく過程においても同様である。つまり、児童館の展開過程において、児童館だけでは、一般児童対策を担うことができなかつたのである。

そこで、次節（第2章第5節）では、このような、児童館における子ども保護の取り組みに対応して、母親クラブがどのように取り込まれ変容したかについて整理し、母親クラ

ブの役割とその変遷について明らかにする。

第5節 健全育成を担った母親クラブの役割とその変遷

本章では、前節（第2章第4節）において整理した児童館における子ども保護の変遷の時期区分に対応させながら、母親クラブの役割がどのように取り込まれたかについて整理することによって、健全育成を担っていく母親クラブの役割の変遷について明らかにする。

（1）母親クラブの概要

母親クラブは、全国地域活動連絡協議会（旧全国母親クラブ連絡協議会）を全国組織として、2011（平成23）年10月現在1,970クラブに約8.2万人の会員が所属する、児童健全育成分野のボランティア組織である。全体の約3分の2のクラブが、児童館を活動拠点とし（植木2010）、中心市街地、郊外の住宅地、郊外の農業地、中山間地と全国的に分布し（植木2009）、母親（現在では両親）を活動の主体として組織化することと、健全育成理念の普及啓発を目的として、この分野で継続的に国庫補助を受けて活動をしてきた唯一の地域活動である。

1973（昭和48）年の「国庫補助による母親クラブ活動要綱」（「国庫補助による母親クラブ活動の運用について」別紙，厚生省児童家庭局長通知）により国庫補助が制度化されて以降、2012（平成24）年3月まで、継続的な国庫補助（1973年度年額10万円，その後増額され1982年度まで年額21万円，1983年度以降2011年度まで年額18.9万円）¹⁴が出されてきた。その後、母親クラブの国庫補助制度は、2012（平成24）年まで継続されることによって、時代背景とともに母親クラブ組織のあり方を変化させながら、同時に制度によって組織の維持が図られてきた基盤として機能してきたのである。

なお、専門機関誌（財団法人日本児童問題調査会『季刊母親クラブ』1972～1978年，『hahaoyclub』1978～1993年）においては、母親クラブの全国大会（指導者研修会）の内容が順次報告されている¹⁵。母親クラブ国庫補助制度導入（1973年）以降、ほぼ毎年にわたって各地を巡回するかたちで全国大会を開催し、内容から、母親クラブが、ボランティア支援の担い手でありながら、同時に、親教育の対象であったことがうかがえる。また厚生省担当官による講演テーマもしくは行政説明として、家庭児童の健全育成に関する講演が組み込まれていることにも特徴がみられる（表2-2）。

なお、母親クラブの研修活動については、地域レベルの単位クラブごとにおいても、それぞれ「児童育成に関する研修活動」が実施できるように、国庫補助による活動要綱に規定されている。母親クラブ活動においては、これらの研修活動を重視していたことがわかる。

表 2-2 母親クラブの全国大会の開催状況

開催回	開催年	開催地	全国大会の内容
第 1 回	1973 年 (昭 48)	和歌山県	<ul style="list-style-type: none"> 「全国母親クラブ指導者研修会」として、母親クラブ事務局である東邦生命社会福祉事業団の主催で開催される。母親クラブの事務局としての設立の趣旨は、「お母さんを通してお子さんの健康管理、生活指導、健全育成、さらにお子さんを事故から守るという考え方に立って、事業の運営に当たるといこと」であると説明される。 講演テーマ「母親クラブの活動内容について」(日本愛育研究所：高橋種昭)
第 2 回	1975 年 (昭 50)	福島県	<ul style="list-style-type: none"> 第 1 回総会の開催 講演テーマ 1 「家庭児童の健全育成」(厚生省児童家庭局育成課長) 講演テーマ 2 「現代の親子関係について」(日本愛育研究所：高橋種昭) 講演テーマ「テレビと読書について」(星美智子)
第 3 回	1976 年 (昭 51)	富山県	<ul style="list-style-type: none"> 講演テーマ 1 「家庭児童の健全育成」(厚生省児童家庭局育成課長) 講演テーマ 2 「母親クラブ活動への期待」(関東学院大学：吉沢英子) 講演テーマ 3 「現代の家庭養育について」(富山大学：星敏郎)
第 4 回	1977 年	宮城県	<ul style="list-style-type: none"> 講演テーマ 1 「家庭児童の健全育成について」(厚

	(昭 52)		<p>生省児童家庭局高城児童福祉専門官)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 講演テーマ 2 「母親クラブ活動について」(東北福祉大学：花村教授) ・ 講演テーマ 3 「子どものしつけについて」(東北大学：佐藤教授)
第 5 回	1978 年 (昭 53)	香川県	<ul style="list-style-type: none"> ・ 講演テーマ 1 「児童の健全育成について」(厚生省児童家庭局育成課長) ・ 講演テーマ 2 「子どもの健全育成のための母と小のふれあい」(児童心理学者：品川孝子)
第 6 回	1979 年 (昭 54)	石川県	<ul style="list-style-type: none"> ・ 厚生省，石川県，全国児童館連合会，全国母親クラブ連絡協議会，東邦生命社会福祉事業団の共催により「児童館・母親クラブ全国大会」として開催される。 ・ 講演テーマ 1 「子どものしつけについて」(東京学芸大学：辰巳敏夫) ・ 講演テーマ 2 「児童の権利宣言と児童憲章における児童福祉の基本理念について」(東洋大学：五島教授)
第 7 回	1980 年 (昭 55)	岡山県	<ul style="list-style-type: none"> ・ 講演テーマ 1 「児童福祉行政の当面する課題」(厚生省児童家庭局育成課長) ・ 講演テーマ 2 「現代っ子と読みもの」(講師：西本)
第 8 回	1981 年 (昭 56)	富山県	<ul style="list-style-type: none"> ・ 行政説明 (厚生省児童家庭局育成課長) ・ 講演テーマ「家庭の健康づくりと母親の立場について」(東京学芸大学：小野三嗣)
第 9 回	1982 年 (昭 57)	愛媛県	<ul style="list-style-type: none"> ・ 行政説明 (厚生省児童家庭局育成課長) ・ 講演テーマ「思春期の子どもの心理」(筑波大学：小田晋)
第 10 回	1983 年 (昭 58)	山口県	<ul style="list-style-type: none"> ・ 行政説明 (厚生省児童家庭局育成課長) ・ 講演テーマ「こころを育てる教育」(北海道家庭学

			校：長谷昌恒)
第 11 回	1984 年 (昭 59)	青森県	<ul style="list-style-type: none"> 行政説明 (厚生省児童家庭局育成課長補佐) 講演テーマ「私の母親奮戦記」(慶応大学：米沢富美子)
第 12 回	1985 年 (昭 60)	福井県	<ul style="list-style-type: none"> 行政説明 (厚生省児童家庭局育成課長) 講演テーマ「障害児に対する社会の理解と協力」(下田功)
第 13 回	1986 年 (昭 61)	広島県	<ul style="list-style-type: none"> 「全国地域組織活動指導者研修会」に大会名称を変更 広島県・広島市共催 行政説明 (厚生省児童家庭局育成課長) 講演テーマ「児童の感性を高める新しい表現活動」(玉川大学：岡田陽)
第 14 回	1987 年 (昭 62)	愛知県	<ul style="list-style-type: none"> 「地域組織活動指導者全国大会」に大会名称を変更 行政説明 (厚生省児童家庭局育成課長) 講演テーマ「とびだせ人形 1, 2, 3」(人形劇団むすび座)
第 15 回	1988 年 (昭 63)	群馬県	<ul style="list-style-type: none"> 行政説明 (厚生省児童家庭局育成課長) 講演テーマ「母子関係の希薄化と家族関係の危機」(白百合女子大学：繁多進)
第 16 回	1989 年 (平元)	北九州市	<ul style="list-style-type: none"> 「地域組織活動指導者母親クラブ全国大会」に大会名称の変更 行政説明 (厚生省児童家庭局育成課長) 講演テーマ「ドラマと人間」(脚本家：ジェームス三木)
第 17 回	1990 年 (平 2)	石川県	<ul style="list-style-type: none"> 行政説明 (厚生省児童家庭局育成課長) 講演テーマ「あと半分の教育」(金沢市教育長：奥清)
第 18 回	1991 年	沖縄県	<ul style="list-style-type: none"> 行政説明 (厚生省児童家庭局育成課長)

	(平3)		<ul style="list-style-type: none"> ・ 講演テーマ1「みんなの助け合いが教育の根源」(財団法人東邦生命社会福祉事業団：太田清蔵) ・ 講演テーマ2「幼な児のこころを育てる」(沖縄県文化財保護審議会委員：崎間麗進)
第19回	1992年 (平4)	福井県	<ul style="list-style-type: none"> ・ 行政説明(厚生省児童家庭局育成課長) ・ 講演テーマ「子どもを育む地域」(福祉県立大学：砂田良一)
第20回	1993年 (平5)	広島市	<ul style="list-style-type: none"> ・ 行政説明(厚生省児童家庭局育成課長) ・ 講演会

これらの母親クラブの概要をふまえながら、次節(第2節)では、母親クラブの役割の変化をあらためて時期区分して整理する。

(2) 母親クラブの役割の変遷

母親クラブの役割の変化について時期区分をおこなうと、以下のようになる(表2-3)。

1) I期(1947～1961年)：児童文化向上の担い手，2) II期(1962～1972年)：事故防止対策から家庭対策へ，3) III期(1973～1993年)：児童館との連携強化と家庭対策，4) IV期(1994～2012年)：少子化対策および子育て支援への対応。

児童館の役割の時期区分と対比させると、若干異なるものの、時期区分が重なってくるのがわかる。

表2-3 時期区分(母親クラブ)

時期区分		母親クラブの役割
	前史	「母親クラブ的」活動
I期	1947年～1961年	児童福祉法 児童文化向上の担い手
II期	1962年～1972年	中央児童福祉審議会「児童の健全育成と能力開発によってその資質の向上をはかる積極的対策に

		関する意見	
Ⅲ期	1973年～1993年	母親クラブ国庫補助	児童館との連携強化と家庭対策
Ⅳ期	1994年 ～2012年	母親クラブ数のピーク 母親クラブの一般財源化	少子化対策による子育て支援への対応

前史として、隣保館・託児所の一部で近隣の母親の保健知識や育児技術を高め児童福祉の向上を図る目的で「母親クラブ的」活動が行われていた。

I期（1947～1961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展開した時期に、母親クラブが、1948年要綱によって児童文化向上の担い手として健全育成上の位置付けがされたことから時期区分とした。

II期（1962～1972年）は、母親クラブについて議論されている各種審議会のうち、1962（昭和37）年の中央児童福祉審議会において、母親クラブは「事故防止対策」と位置付けられている。1970年代に入ると、母親クラブは、事故防止対策のほかに、「地域組織活動を助成して健全な家庭の建設に役立てること」としての家庭対策が指摘され始めるなど、児童館とは異なる役割の変容を確認することができる。

III期は（1973～1993年）は、戦後から存在しながら財政的根拠のなかった母親クラブに、国庫補助制度が導入（1973年）された時点からとした。この時期において、児童館における健全育成と母親クラブ活動がリンクし、児童館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を図る母親クラブの役割が定着していく。

IV期（1994～2012年）は、母親クラブ数がピークを迎える1994（平成6）年を区切りとして、少子化対策としての子育て支援に母親クラブが活用される時期とした。ここでも、母親クラブ役割の変容のようすをみることができる。そして、その後の2012年（平成24）年に、母親クラブ国庫補助制度が廃止され一般財源化されるまでの時期区分とした。

1) I期（1947～1961年）：児童文化向上の担い手

歴史的には「昭和初年に、保育所が母親のつどいをはじめたのが最初である」（高城 1972）とされているが、1948（昭和23）年の「児童文化向上対策について」（厚生省児童局長通

知) (以下、「1948年要綱」とする) のなかで「母親クラブ結成及び運営要綱」が示されてから制度化され現在の母親クラブの原型が形成された。

このように1948年要綱において、「児童文化向上」目的として発足した母親クラブは、1956(昭和31)年の中央児童福祉審議会「児童福祉行政の諸問題について」意見具申において、一般児童の健全育成についての具体的方策として母親クラブの普及に努めるとされ、母親クラブによる児童文化向上は、健全育成における具体的方策であることが示された。

1960(昭和35)年「児童健全育成事業補助金」制度により、母親クラブ等会員向け研修会が実施され、局長通知によりその研修内容が指示されている。すなわち①児童福祉事業の概況について、②児童健全育成活動について、③児童の健康と栄養④児童の心理と指導について(児童の心理、欲求、性格形成、問題児の指導、集団指導、事故防止、環境の浄化、文化財の問題等)、⑤レクリエーションについて、である。

この時期の母親クラブの役割は、児童館による一般児童対策としての健全育成に組み込まれたものではなく、具体的には児童文化向上の担い手としての役割が期待され、研修により、児童健全育成事業として位置づけされていた時期であったことが確認できる。

2) II期(1962~1972年): 事故防止対策から家庭対策へ

母親クラブについて議論されている各種審議会の内容をみると、1962(昭和37)年の中央児童福祉審議会では、「事故防止対策」へと位置付けが変容している。

中央児童福祉審議会「児童福祉行政の諸問題に関する意見具申」(1956年5月2日)では、「一般児童の健全育成対策」についての「具体的方策」として、「母親クラブ・・等の自主的な児童健全育成組織の育成を図り、その普及に努めることは極めて重要」と明記された。人口問題審議会「人口資質向上対策に関する決議」建議(1962年7月12日)では、「少年非行対策の推進」のための地域活動として、「児童館その他の健全育成施設の増設、母親クラブ、子供クラブなど」を強力に推進する必要があると明記された。中央児童福祉審議会「児童の健全育成と能力開発によってその資質の向上をはかる積極的対策に関する意見」答申(1962年7月23日)では、事故防止対策が緊急的課題になっているとし、「家庭における安全育児技術の普及」および「地域組織活動の促進と環境の整備」の必要性と母親クラブの活用が明記されたことなどから確認できる。

これらの役割変容については、母親クラブ本来の役割である児童文化向上対策に事故防

止対策が追加されるようすを確認することができるが、一方で、健全育成施策による留守家庭児童対策の追加との関連は見られない。

また、中央児童福祉審議会家庭対策特別部会「家庭対策に関する中間報告」（1963年8月9日）においては、①専門機関による家庭相談及び助言、②児童とともに家庭を一体的に志向する施策の強化、および③地域組織活動を助成して健全な家庭の建設に役立てることが示され、「家庭が解体し、崩壊し、あるいはその構成員間の人間関係が円満と情意に欠ける場合の不幸と弊害はあきらかであるので、これを防止し、更に家庭が健全で円満であるように守られなければならない。」との趣旨から、「地域組織活動を助成して健全な家庭の建設に役立てること」を母親クラブの役割としているなど、母親クラブの国庫補助制度の導入以前から、家庭対策として期待されていたことを確認することができる。

この時期の健全育成の位置づけは、時代的背景による事故防止対策と同時に、「家庭対策」への期待が含まれてきたことから、一般児童対策から家庭対策へと変容していく気配が感じられる。このように、母親クラブ活動そのものが、時代背景とともにその役割の変容に対応しやすい組織であったことがうかがえるが、一方で、このような役割の変容は、児童館による一般児童対策とリンクしたものではない。

3) III期（1973～1993年）：児童館との連携強化と家庭対策

1973（昭和48）年の母親クラブ国庫補助制度導入後においては、児童館と連携しながら家庭対策に対応する役割を担い、国の健全育成に組み込まれていく母親クラブの役割を確認することができる。1986（昭和61）年には、前年の男女雇用機会均等法（1985年）の影響から、研修会名称を「全国母親クラブ指導者研修会」から「全国地域組織指導者研修会」へと変更されている。

母親クラブは、時代背景や地域性の変化とともに、その役割を変化させやすい存在であることは、II期までに確認済みだが、このIII期における健全育成が、児童館と母親クラブとのリンクによって展開されていることや、子どもを対象とする一般児童対策ではなく、家庭対策によって進められようとしていたことから、国の介入による母親クラブの役割変容によって健全育成をはたそうとする、これまでには見られない特徴を確認することができる。

4) IV期（1994～2012年）：少子化対策による子育て支援への対応

国庫補助対象の母親クラブ数がピークに達する 1994（平成 6）年以降は、少子化対策に対応する子育て支援団体として期待されるなど、今日にいたっても、時代背景や地域性の変化とともに、国の健全育成に組み込まれていく母親クラブの役割を確認することができる。ただし、母親クラブ数そのものは減少傾向にあり、2012（平成 24）年の国庫補助制度の一般財源化によって、他の子育て支援団体と同様に、NPO 法人化が促進されることが想定される。

男女共同参画社会基本法（1999 年）の影響から、全国組織である「全国母親クラブ連絡協議会」名称を「全国地域組織活動連絡協議会」（2002 年）に変更して、男女共同参画動向に対応しようとしている。また、「次世代育成支援対策推進法」（2003 年）をきっかけに、母親クラブ活動の将来展望として「次世代育成支援対策推進法と関連して、地域の子育て支援ネットワークの中に活動を広げていく」¹⁶ことが指摘され、母親クラブだけに限らない子育て支援活動の多様化への対応を図ろうとしているようすがうかがえる。

このように、地域の子育て家庭に対する介入の方法も、母親クラブだけにとどまらない NPO 団体による子育て支援活動を含めた幅広いものへと変容する。それまでの母親クラブによる健全育成は、家庭対策から子育て支援へとふたたび変容を遂げるが、結果的に母親クラブの国庫補助は、2012 年度より一般財源化されることになり、母親クラブそのものが解体されていくのである。

「国庫補助による母親クラブ活動要綱」(1973)(児発第250号『国庫補助による母親クラブ活動の運用について』厚生省児童家庭局長通知)によれば、国庫補助制度発足時の母親クラブは、地域における児童福祉の向上をはかるため、次の活動を組織的、継続的に行なうものとする事と規定され、国が具体的な活動内容を指定し、母親クラブに報告の義務を課している。具体的には、①児童の事故防止のための奉仕活動、②家庭養育に関する研修活動、③その他(親子の交流活動、親子の読書活動、児童福祉の向上に直接的に寄与する活動から地域の実情に応じて選択)の活動項目が規定された。これらは、国による徹底した介入が具体的に実施されていたことを示すものである。

これらの具体的な活動内容や報告義務は、母親クラブをとおして、母親による母親への教育すなわち母親教育を徹底するという国の介入によるプログラムであると考えられる。

また、次章(第3章)で明らかになってくるが、本研究によって母親クラブの特徴が明らかにされるまで、母親クラブが健全育成研究の対象として認識されてこなかった理由は、ボランティア支援の担い手であることはわかっているが、母親教育の対象でもあるという母親クラブの二面性が認識されてこなかったからである。言い換えるなら、健全育成の対象となる子ども自身への働きかけと、その子どもを育てる家庭を支えることによって、健全育成を徹底させるために、母親を育てることを通して子どもの健全育成を図るという2つの方向性を意識しながらの母親クラブ活動が展開されてきたのである。それは、他の取り組みには見られない、家庭をとおして健全育成を図るという日本の健全育成の特質でもあると考えられる。

だが、これまでこのことが明らかにされてこなかったのは、そうした日本の健全育成の特質でもある母親教育による家庭をとおした健全育成ということが意識化されてこず、そうであるがゆえに母親教育の担い手である母親を教育するということの意味が考えられてこなかったからであると思われる。母親クラブが時代背景によってその役割を変容できたということは、国の介入によってその役割の変容を迫られても柔軟に対応することができたことを意味するのではないか。

したがって次章(第3章)では、このような仮説に対応するために、母親クラブ実践に関する悉皆調査を実施し、国の介入による具体的なプログラムによって、どのように日本の健全育成が機能したのかの実態を明らかにする。

-
- ¹ 寺脇隆夫（1996）『続児童福祉法成立資料集成』p263. 厚生大臣挨拶.
- ² 1948（昭和23）年10月13日児童局長通知「児童文化向上対策について」別添「児童文化向上対策要綱」には、児童文化活動の末端機構の整備として、①母親クラブ②児童指導班③巡回文庫制度の3つを明示している。このうち、母親クラブは、「健全な児童の生活指導を行うためには、先ずその母親に対して児童の余暇指導、健康管理、栄養生活、訓練等に関する正しい知識をあたえなければならない。そのため、保育所、母子寮、児童厚生施設、養護施設等を中心として地域的に各施設に関係ある母親及び児童福祉司、児童委員、保母、寮母、児童の指導員等が勧誘した一般家庭の母親を会員とする母親クラブを結成する。」として規定されている。
- ³ 1979（昭和54）年8月10日閣議決定『新経済社会7カ年計画』についてより。政府は、経済審議会の答申をうけるかたちで「新経済社会7カ年計画」を閣議決定し、1979（昭和54）年度～1985（昭和60）年度までの期間における経済運営の指針とすることを決定した。
- ⁴ 文部科学省生涯学習政策局男女共同参画学習課長および厚生労働省雇用均等・児童家庭局育成環境課長による課長通知。
- ⁵ 鈴木敏正（2000）は、「生涯教育・生涯学習の思想はともに古いが、生涯学習政策が登場するのは、現代の学校教育・学歴社会批判を経て、教育全体の再編成が必要となつてからである。日本におけるその出発点は、1971年の社会教育審議会答申であり、その後、1981年の中央教育審議会答申、1887年の臨時教育審議会答申を経て、1990年には生涯学習振興整備法が成立し、『生涯学習』が『教育』の枠を超えた国家的政策の理念となつた。」としている。（社会教育推進全国協議会（2000）「社会教育・生涯学習ハンドブック第6版」p113より）
- ⁶ 同上。
- ⁷ 社会教育推進全国協議会（2000）「社会教育・生涯学習ハンドブック第6版」エイデル研究所、p117。
- ⁸ 同上。
- ⁹ 1987（昭和62）年から「地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」に改正され、同和対策による児童館整備・運営費補助は、1986（昭和61）年度をもって終了した。
- ¹⁰ 地域改善対策研究所（1986）『地域改善対策事業—その調査と分析—』、102—103。
- ¹¹ 上平泰博（1998）「児童館と学童保育所の関係史概説—東京都の制度・施策史をとおして」『児童館と学童保育の関係性を問う』p139。
- ¹² 山田隆造（2009）「子ども博物館（チルドレンズミュージアム）の可能性—キッズプラザ大阪の事例—」『未来を拓く子どもの社会教育』P140。
- ¹³ 寺脇隆夫（1996）『続児童福祉法成立資料集成』（P18）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。
- ¹⁴ 1982（昭和57）年「児童館運営費等の国庫補助について」（厚生事務次官通知）母親クラブ活動費について、補助単価10%の削減が示された。
- ¹⁵ 財団法人日本児童問題調査会（1972～1978）『季刊母親クラブ』（グループリーダー用1～12、市町村リーダー用2～12、13～27）。財団法人日本児童問題調査会（1978～1993）『hahaoyclub』（1～61）。全国母親クラブ連絡協議会（1984）『全母協10年のあゆみ』。全国母親クラブ連絡協議会（1995）『全母協20年のあゆみ』。全国地域活動連絡協議会（2005a）『30周年記念誌みらい母親クラブみらい子育てネット活動マニュアル』に記載

されている内容を参考に筆者が表を作成した。本研究における母親クラブの役割の時期区分のうち、Ⅲ期（1973～1993年）に該当する部分についてまとめた。

¹⁶全国地域活動連絡協議会（2005）『地域の次世代育成支援ネットワークにおける母親クラブのあり方についての調査研究（独立行政法人福祉医療機構（子育て支援基金）助成事業）』より。

年表

(青字：児童館の役割)・(朱字：母親クラブの役割)

健全育成の位置づけ	年	母親クラブ	児童館・児童遊園	隣保館・児童クラブ・その他
-----------	---	-------	----------	---------------

年表 (児童館の役割・母親クラブの役割)

年表

(青字：児童館の役割)・(朱字：母親クラブの役割)

健全育成の位置づけ	年	母親クラブ	児童館・児童遊園	隣保館・児童クラブ・その他
-----------	---	-------	----------	---------------

健全育成の位置づけ	年	母親クラブ	児童館・児童遊園	隣保館・児童クラブ他
セツルメントにおける隣保館事業の一部 →低所得家庭への対応とその一部としての児童	戦前	隣保館・託児所の一部で近隣の母親の保健知識や育児技術を高め児童福祉の向上を図る 目的で「母親クラブ的」活動が行われる		第一時世界大戦後に、低所得層の居住地域を中心としたセツルメントとして隣保館における児童クラブ(学童保育) →児童クラブ対象は低所得層児童
要保護児童の保護	1945 (昭和20) 年 10月15日	←	「児童保護法案要綱大綱案」 児童保護施設 →普通児童保護施設 →児童文化施設	
「児童文化施設」による児童文化の向上			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所とすること。	
児童文化の向上 (児童館)		←		
普通児童保護施設 1、保育所 2、育児院 3、乳児院 4、児童遊園 5、その他定める施設	1945 (昭和20) 年 11月4日		「児童保護法仮案」 児童保護施設 →普通児童保護施設 →児童遊園	
			児童遊園とは、児童の健康文化の向上に資する所とすること。	
	1947 (昭和22) 年 1月25日		「児童福祉法要綱案」 公共団体又は私人は、児童遊園、観覧施設その他児童の保健又は文化に関する施設を設置することができること。	

年表

(青字：児童館の役割)・(朱字：母親クラブの役割)

健全育成の位置づけ	年	母親クラブ	児童館・児童遊園	隣保館・児童クラブ・その他
「健康文化施設」	1947 (昭和 22) 年 2月3日		「児童福祉法案」 →健康文化施設 児童の健康を増進し、又はその文化を向上させる児童遊園	1947 (昭和 22) 年 3月19日 厚生省児童局発足
「児童厚生施設」名称の登場 →健全な遊びを与える →情操をゆたかにする施設	1947 (昭和 22) 年 6月2日		「児童福祉法案」 →児童厚生施設 児童厚生施設とは、児童遊園、児童館等屋内又は屋外で、児童に健全な遊びを与えて、その健康を増進し、 <u>情操をゆたかにする施設</u> をいう。	1947 (昭和 22) 年5月～6月 フラナガン神父によるレクチャー (児童局企画課：松崎芳伸事務官) →YMCA、YWCA、グループワーク等に関する内容
健全育成 ←	1947 (昭和 22) 年 12月12日 1948 (昭和 23) 年 1月1日	←	児童福祉法公布 (法律 164) 児童福祉法施行 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。 児童福祉法案逐条説明 (児童局昭和 22 年 8 月 5 日) 「児童館」＝児童文化館、児童化学館、児童体育館などあらゆるものを含む。 「情操」＝知識の向上は、はいらない。	

年表

(青字：児童館の役割)・(朱字：母親クラブの役割)

健全育成の位置づけ	年	母親クラブ	児童館・児童遊園	隣保館・児童クラブ・その他
<p>児童文化向上 (母親ク)</p> <p>+</p> <p>非行対策 (経済的)</p> <p>↓</p> <p>児童厚生施設 (児童館) →グループ活動 →低所得層児童 ※隣保館の影響が残る</p> <p>↓</p> <p>一般児童の健全育成</p> <p>一般児童の健全育成を母親クラブの普及によって はたす</p> <p>事故防止</p> <p>+</p> <p>非行対策 (粗暴非行)</p> <p>(粗暴非行・性非行対象へ と変化)</p> <p>↓</p>	<p>1948 (昭和 23) 年</p> <p>←</p>	<p>※通知</p> <p>「児童文化向上対策について」局長通知 →①「児童文化向上対策要綱」 →②「母親クラブ結成及び運営要綱」</p>	<p>1948 (昭和 23) 年 東京都にて芝児童館設立</p> <p>1949 (昭和 24) 年 大阪市西淀川児童館・生野児童館・城東児童館 3 か所設立 (全国初の公立)</p>	<p>1948 (昭和 23) 児童福祉施設最低基準</p> <p>1949 (昭和 24) 年 政府「青少年指導及び不良化防止対策基本要綱」・青少年問題対策協議会の内閣設置</p>
	<p>1953 (昭和 28) 年</p>	<p>※通知</p> <p>「市町村と児童福祉活動」厚生省児童局 →「子ども会」の運営について ①地域のすべての児童を対象とする ②地域の指導者は地域の有志であるが、これを地域の人々全体の協力により支えることが、地域活動としては適切であること</p>	<p>※通知</p> <p>1951 (昭和 26) 年 「児童厚生施設運営要領」厚生省児童局 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 →「子供のためのレクリエーションの施設」 →「子供たち自身のグループ活動の指導」 →「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」</p>	<p>1950 (昭和 25)年 大阪市住吉区今川学園 (保育所) に学童組設置</p> <p>1950 (昭和 25) 年 中央児童福祉審議会 「中央児童福祉審議会文化財推薦勧告に関する規定」</p> <p>1953 (昭和 28) 年 地方改善事業補助金「隣保館設置費」 →戦後初の同和予算</p>
	<p>1956 (昭和 31) 年</p> <p>←</p> <p>1960 (昭和 35) 年</p>	<p>中央児童福祉審議会 「児童福祉行政の諸問題について」意見具申 →「一般児童の健全育成についての具体的方策」として母親クラブの普及に努める</p> <p>児童健全育成事業補助金制度創設 →地域で児童の健全育成事業に従事する指導者の養成のための講習会・研修会</p>	<p>1957 (昭和 32) 年 第 1 回全国児童館会議 (児童館の性質) 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</p> <p>1958 (昭和 33) 年 児童遊園に対する国庫補助開始</p>	<p>1960 (昭和 35) 年 中央児童福祉審議会 「児童福祉行政の刷新強化に関する意見」 →軽度非行児童に対する早期対策の一環として情緒障害児短期治療施設の整備提言 (1961 年法改正)</p>

年表

(青字：児童館の役割)・(朱字：母親クラブの役割)

健全育成の位置づけ	年	母親クラブ	児童館・児童遊園	隣保館・児童クラブ・その他
<p>児童の資質向上</p> <p>※この時点で、家庭対策に児童館は含まれない</p> <p>事故防止対策</p> <p>一般児童対策</p>	<p>1962 (昭和 37) 年</p>	<p>人口問題審議会 (厚生省)</p> <p>「人口資質向上対策に関する決議」建議</p> <p>「少年非行対策の推進」のための地域活動</p> <p>中央児童福祉審議会</p> <p>「児童の健全育成と能力開発によってその資質の向上をはかる積極的対策に関する意見」答申</p> <p>→①事故防止対策：地域組織活動の促進</p> <p>→②社会環境整備対策：児童厚生施設の設置・活用</p> <p>→③家庭対策：児童相談・家庭等助言制度の確立提言</p>	<p>※通知</p> <p>1959 (昭和 34) 年</p> <p>「夏季における児童の健全育成対策について」児童局長通知</p>	<p>→1964 (昭和 39)年</p> <p>「児童家庭局」設置 (養護課)</p> <p>家庭対策に関する厚生行政部署</p> <p>※家庭児童相談室設置</p> <p>※母子福祉法公布施行</p> <p>※日本総合愛育研究所設置</p>
<p>※母親クラブの育成助長のために児童館国庫補助</p> <p>家庭対策</p> <p>※代替機能</p> <p>留守家庭児童対策</p> <p>※児童館で保護機能</p>	<p>1963 (昭和 38) 年</p>	<p>中央児童福祉審議会家庭対策特別部会</p> <p>「家庭対策に関する中間報告」</p> <p>①専門機関による家庭相談及び助言</p> <p>②児童とともに家庭を一体的に志向する施策の強化</p> <p>③地域組織活動を助成して健全な家庭の建設に役立てること</p>	<p>※通知</p> <p>1963 (昭和 38) 年</p> <p>「国庫補助による児童館の設置運営について」次官通知</p> <p>①母親クラブ等の地域組織活動の育成助長をはかること</p> <p>②児童福祉法第 24 条 (保育の実施) のただし書きに該当する機能を有する場合には保育所に関する児童福祉施設最低基準の精神を尊重すること</p> <p>→保育所の代替機能を想定</p> <p>→児童クラブを児童館で行う方針</p>	<p>厚生省児童局 (1963)「児童福祉白書」</p> <p>①健全育成は児童館および母親クラブにおける「一般児童対策」として位置付けられる。</p> <p>②「要保護児童対策」のなかに保育に欠ける児童が含まれる。</p> <p>※通知</p> <p>1966 (昭和 41) 年</p> <p>文部省「留守家庭児童会育成事業補助要綱」(1970 年廃止)</p> <p>→児童クラブを児童館で行う方針</p>

年表

(青字：児童館の役割)・(朱字：母親クラブの役割)

健全育成の位置づけ	年	母親クラブ	児童館・児童遊園	隣保館・児童クラブ・その他
<p>児童館との連携強化</p> <p>※児童館を拠点としながら(自助努力による)地域活動の担い手を確保する</p> <p>母親クラブの全国組織化</p> <p>家庭対策</p>	<p>1973 (昭和 48) 年</p> <p>1974 (昭和 49) 年</p>	<p>※通知</p> <p>局長通知「国庫補助による母親クラブ活動の運営について」 「国庫補助による母親クラブ活動要綱」 →母親クラブを「児童健全育成に寄与する主体的な団体」と定義</p> <p>「全国母親クラブ連絡協議会」発足</p>	<p>1963 (昭和 38) 年 中央児童福祉審議会児童遊園特別部会 「児童の遊び場の問題に関する中間報告」 →児童の遊び場における事故防止</p> <p>1968 (昭和 43) 年 養護課廃止 → 育成課・障害福祉課設置 健全育成行政を担当する部署の整備</p> <p>1968 (昭和 43) 全国児童館連絡協議会 発足 (→1975 社団法人全国児童館連合会)</p> <p>1974 (昭和 49) 年 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」 →「家庭児童の健全育成対策について」 →「児童館を中心とする地域の育成機能を強化する対策」</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 母親の養育責任を援助する ・ 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 <p>※通知</p> <p>1978 (昭和 53) 年 次官通知「児童館の設置運営について」 →「児童館の設置運営要綱」 ①小型児童館・児童センター・その他 ②国庫補助対象の拡大(市町村立→社会福祉法人立を含む)</p>	<p>1965 (昭和 40) 年 同和対策審議会答申 →児童の健全育成のために児童館等の設置を促進すること →隣保館等の充実と専門職員の配置</p> <p>1969 (昭和 44) 年 同和対策事業特別措置法 →児童館を設置する市町村に対する施設整備・運営費補助(～1986年)</p> <p>※通知</p> <p>1976 (昭和 51) 年 厚生省「都市児童健全育成事業の実施について」(次官通知) 「都市児童健全育成事業について」(局長通知) →児童育成クラブ設置(学童保育) →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</p> <p>1979 (昭和 54) 年 「新経済社会7ヵ年計画」(日本型福祉社会論) →低経済成長期の福祉見直し論</p> <p>1986 (昭和 61) 年 男女雇用機会均等法施行</p>
<p>家庭対策</p>	<p>1984 (昭和 59) 年</p>	<p>中央児童福祉審議会 「家庭における児童養育の在り方とこれを支える地域の役割」 →地域住民、ボランティアの協力による児童館機能の地域社会化</p>		

年表

(青字：児童館の役割)・(朱字：母親クラブの役割)

健全育成の位置づけ	年	母親クラブ	児童館・児童遊園	隣保館・児童クラブ・その他
	1990 (平成 2) 年	母親クラブ活動費の国庫補助対象 (人数) の拡大 (1 クラブ概ね 60 人→概ね 30 人)		1.57 ショック (1989 年)
少子化対策 ←	1994 (平成 6) 年	国庫補助母親クラブ数ピーク (3,782)	1994 (平成 6) 年 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」 →児童館の機能 ①児童育成機能 ②社会参加促進機能 ③子育て支援機能・追加機能	1994 (平成 6 年) 年 ・ エンゼルプラン発表 ・ 児童家庭局育成環境課 新設 ・ 児童の権利に関する条約批准 ・ 国際家族年
少子化対策 ←	1999 (平成 11) 年	少子化対策推進関係閣僚会議 「少子化対策推進基本方針」 ①「 <u>保育所・児童館等の拠点施設や、母親クラブ・子育てサークル等の地域組織を含め、住民の身近なところでの相談支援体制の構築を推進</u> 」 ②「 <u>保育所や児童館等において、育児相談や子育てサークルの支援等を行う地域子育て支援センター整備を推進する</u> 」	1997 (平成 9) 年 児童厚生施設事業費 (県立児童厚生施設を除く公立公営児童館について) の一般財源化 1998 (平成 10) 年 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」 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 ・ 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	1997 (平成 9) 年 児童福祉法改正 「放課後児童健全育成事業」 第 2 種社会福祉事業 (社会福祉事業法) 1999 (平成 11) 年 少子化対策推進関係閣僚会議 「少子化対策推進基本方針」 →6 大臣合意「新エンゼルプラン」
児童館における 子育て支援事業 ←	2002 (平成 14) 年	全国地域活動連絡協議会 (名称変更) (旧全国母親クラブ連絡協議会)	2000 (平成 12) 年 財団法人児童健全育成推進財団 発足 (社団法人全国児童館連合会+財団法人東邦生命社会福祉事業団の統合)	

年表

(青字：児童館の役割)・(朱字：母親クラブの役割)

健全育成の位置づけ	年	母親クラブ	児童館・児童遊園	隣保館・児童クラブ・その他
<p>母親クラブ数の減少傾向</p> <p>子育て支援への対応</p> <p>新たな地域課題への対応</p>	<p>←</p>	<p>※国庫補助クラブ数の推移</p> <p>1973年(600)</p> <p>1974年(1,200) 増加傾向</p> <p>1979年(2,700)</p> <p>1984年(3,280)</p> <p>1994年(3,782) ピーク</p> <p>2004年(3,466) 減少傾向</p> <p>2009年(2,655)</p>	<p>※通知</p> <p>2003(平成15)年</p> <p>局長通知「児童ふれあい交流促進事業の実施について」児童館活用事業</p> <p>①年長児童の赤ちゃん出会い・ふれあい事業</p> <p>②中・高校生居場所づくり推進事業</p> <p>③絵本読み聞かせ事業</p> <p>④親と子の食事セミナー事業</p>	<p>2003(平成15)年</p> <p>次世代育成支援対策推進法 公布</p> <p>2004(平成16)年</p> <p>少子化社会対策基本法における「少子化社会対策大綱」閣議決定</p> <p>および「子ども・子育て応援プラン」閣議決定</p>
	<p>←</p>	<p>2004(平成16) 厚生労働省育成環境課</p> <p>「平成15年度母親クラブにおける子育て支援モデル事業事例集」</p>	<p>2008(平成20)年</p> <p>児童福祉法改正</p> <p>「地域子育て支援拠点事業」</p> <p>①ひろば型</p> <p>②センター型</p> <p>③児童館型</p>	<p>※通知</p> <p>2007(平成19)年</p> <p>①文科省・厚労省局長通知「放課後子どもプラン」</p>
		<p>2005(平成17) 全国地域活動連絡協議会</p> <p>「地域の次世代支援ネットワークにおける母親クラブのあり方についての調査研究」</p>	<p>※通知</p> <p>2011(平成23)年</p> <p>局長通知「児童館ガイドライン」</p> <p>①児童館運営の目的「遊び及び生活の援助と地域における子育て支援を行う」</p> <p>②児童館の活動内容「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」</p>	<p>②局長通知「放課後児童クラブガイドライン」</p>
	<p>←</p>	<p>2011(平成23)年</p>		
		<p>2012(平成24)年</p> <p>国庫補助制度の廃止</p> <p>→母親クラブ運営費の一般財源化</p>		

第3章 健全育成の取り組みからみた母親クラブ活動の特徴

本章では、全国調査とインタビュー調査で明らかになった母親クラブの特徴について分析と考察を試みた。

全国調査からは、1973（昭和48）年の国庫補助制度導入以降の母親クラブ増設傾向や、地域性を問わない全国展開の実態および、母親クラブリーダーによる地域や家庭への具体的ななかかわりなどが明らかになった。インタビュー調査からは、「基本的には官製」である母親クラブの役割によって、地域の母親たちの組織化が進められてゆく実態などが証言されている。また、国庫補助制度導入の背景には、児童館における保護が大きく影響している実態も証言によって明らかになっている。

第1節 母親クラブ活動に関する調査の概要

母親クラブ活動に関する調査の目的は、母親クラブによる健全育成の取り組みが、国の介入によってどのように影響を受けたのかを明らかにすることである。国の介入によって母親クラブに課せられた具体的なプログラムが、健全育成を保つ役割を果たしているとするならば、その内実の検証が必要である。

調査手法については、全国調査とインタビュー調査を組み合わせ実施した。とくにインタビュー調査を繰り返すことで、調査の最終結果をカテゴリー化することができ、地域の子育て家庭に対する国の介入の役割と課題についてより正確に整理しながら構造化することが可能となった。

まず、母親クラブ活動の特徴を探索するために、関係者へのインタビュー調査（その1）を実施した。この調査で、1）1970年代における母親クラブのようす、2）国庫補助制度の導入への関わり、3）国庫補助制度が母親クラブ実践現場へ及ぼした影響、以上のような内容を明らかにすることができたが、母親クラブによる健全育成の取り組みの全体像が見えにくかったため、続いて、母親クラブを対象とした2回の全国調査を実施して、母親クラブの取り組みの特徴を抽出した。

その結果、1）母親クラブメンバーのやりがい意識、2）国庫補助制度の導入による母親クラブの増減、3）地域性を問わない全国的な組織化、4）児童館以外の活動拠点の存在、5）連絡会組織による母親クラブの役割の保持と継承、6）地域活動の担い手意識

と母親クラブ活動との緊密な関係、以上のような内容を明らかにすることができた。

また、これら全国調査から抽出された母親クラブの取り組みの特徴を構造化するために、再度、関係者へのインタビュー調査（その2）を実施して詳細なコーディングを実施し、母親クラブの特徴をカテゴリー化することができた。その結果、母親クラブの特徴である「家庭役割の補完と代替機能」が、児童館における一般児童対策としての「予防機能」と、留守家庭児童対策としての「保護機能」を保持するために必要な要素であることを明らかにした。

第2節 調査の結果と分析

本節においては、インタビュー調査（その1・その2）および全国調査の結果のまとめと内容分析を試みた。インタビュー調査（その1）の結果の分析によって明らかになった内容は、1）1970年代における母親クラブのようす、2）国庫補助制度の導入への関わり、3）国庫補助制度が母親クラブ実践現場へ及ぼした影響、以上のような内容である。また、全国調査の結果の分析によって明らかになった内容は、1）母親クラブメンバーのやりがい意識、2）国庫補助制度の導入による母親クラブの増減、3）地域性を問わない全国的な組織化、4）児童館以外の活動拠点の存在、5）連絡会組織による母親クラブの役割の保持と継承、6）地域活動の担い手意識と母親クラブ活動との緊密な関係、以上のような内容である。インタビュー調査（その2）の結果の分析においては、母親クラブの取り組みの特徴をカテゴリー化した。

これらの調査結果の分析によって、母親クラブが、日本の健全育成に密接にかかわってくる実態を明らかにする。

（1）インタビュー調査（その1）の分析

1）1970年代における母親クラブのようす

1970年代の母親クラブのようすについて、ヒアリングをしたそれぞれの立場で、どのようなかわりをし、または、どのように感じていたのかということをもとめると、以下の5つ、①当時の母親クラブ組織やメンバー構成、②当時の子育て支援課題と母親クラブの役割、③母親クラブ活動の状況、④リーダーに求められた役割、⑤母親クラブの財政状況、

に分けて整理することができる。

①当時の母親クラブ組織やメンバー構成

担当者 A 氏は、当時の状況について、「母親クラブは保育所の保護者会だった」ものが多かったと述べている。そうした活動状況に対して当時の認識を「住民組織が必要だった。そこで母親クラブや親の会を作った」と語っている。母親たちの地域での住民組織を必要としていて、そのための母親クラブ活動を展開したかったことがわかる。

実際、実践者 B 氏は、たとえば世代間交流プログラムを実施しようとする場合、「親子で来て、それに婦人会が入ると世代間交流になる、だから合同でしていました、ずっと伝統的に」とし、「子どもと、親と、婦人会と、おばちゃんたち、男の人にも入ってきてもらった」と参加メンバーについて述べている。つまり、母親クラブ活動を核にして、地域組織づくりの可能性があったことを語っている。

担当者 A 氏は、「そこで私が考えたのは、地域における健全育成は、面のレベルまでもっていかなくてはならない」ことであり、「点は児童館だ。そして線をひいていく。この線が地域組織で、線をできるだけひろげてネットワークしながら面にひろげいく」と、児童館を母親クラブの活動拠点としながら、母親クラブ活動によって地域組織づくりが可能であるという発想をしたことを語っている。

②当時の子育て支援課題と母親クラブの役割

担当者 A 氏は、母親クラブの重要な役割として、「子育てに関する知識技術を確かなものにするということの普及」、「母親相互の親睦を通して子どもたちも交流し、生身の人間の関わりの中で社会性がのびていく」こと。そして、母親クラブ組織の「形が、児童福祉施設等の機能強化を協力するようという意図」の3つであったと語っている。

実際、実践者 B 氏は、当時、担当者 A 氏から、「児童館と母親クラブと組んで、児童館を拠点にする」と聞き、さらに「地域の寺院やお宮さんの境内からは子ども達の歓声が聞えなくなった。それで、児童館を作って、みなさんに活動していただきたいとそういうわけだった。」と、担当者 A 氏から役割を促されたことを語っていることから、当時の子育て支援課題に対する母親クラブの役割期待を認識していたことが確認できる。

研究者 C 氏は、これらの状況を「母親たちが活性化すれば子育てにも非常に意味があるということが、母親クラブの1つの理念だった」と語り、特に母親たちの役割に期待して

いたことを裏付けている。

③母親クラブ活動の状況

担当者 A 氏は、母親クラブ活動への認識のなかで、母親クラブ活動を「まったく出てこない家庭は、まったく無関心な家庭。こうした家庭こそ問題を抱えている子どもがいる、あるいは親自身が問題であったりする。」と語っている。そこで、「母親クラブに指導したのは、クラブの例会で決まった事は、出席できなかつた家庭に話す機会等を必ず持って下さい。」そして、「地域近隣全員が母親クラブに参加する事が望ましい」として、母親クラブ活動の内容を住民組織に浸透させるように、「母親クラブに指導した」ことを語っている。

実際、実践者 B 氏は、担当者 A 氏から言われたこととして、「地域の健全育成は、母親クラブ活動だと言っておられるから、その通りにしていかなきゃ」とし、自覚したことを語っている。

それらのことについて、研究者 C 氏は、現場の活動内容が、「はっきりしているクラブ」と、「ただ何でもやれといわれてやるという感じのクラブ」のクラブがあつた事実を語り、母親クラブの活動の仕方が、多様であつたことをうかがわせている。

④リーダーに求められた役割

担当者 A 氏は、母親クラブが、国から受けた指導について、「上から与えられたもの、あるいは指示されたものに対してネガティブな反応をする場合もある」としながらも、当時の地域福祉の問題として、「今までは母親クラブ単体でやってきた。その支援組織、支援者がいったい誰かということ」と、その支援団体を「児童館に頼んでいたわけで、マンパワーは必ずしも十分なわけではないために、ひとりで歩いているような形」であつたと語り、母親クラブの支援リーダーとして想定されるはずの児童館の母親クラブ支援がまだ十分ではなく、それを補完するマンパワーを模索していたことがわかる。

そのような状況に対して、実践者 B 氏は、母親クラブ向けの「リーダー研修」が、1966（昭和 41）年から地元で実施されていたと語っている。児童館の国庫補助制度の創設が1963（昭和 38）年であつたことを考えると、母親クラブの支援リーダーとして期待されていた児童館の役割が十分ではなかつたことから、母親クラブメンバーに対して「リーダー研修」を実施していたことが確認できる。

また、母親クラブ研修講師の立場にあつた、研究者 C 氏は、母親クラブのリーダーに関

して、「母親クラブと民生委員さん、地区の青少年団体などにかかわっているお母さんたち」が何人かいたことを語りながら、「保育を受けていたりというのではなく、もう少し上の年代ですね、そういう方々が地区の母親クラブの指導者としていました」とし、リーダーに求められた役割が、母親クラブへの指導者であったことを語っている。

⑤母親クラブの財政状況

実践者 B 氏は、まだ母親クラブの県組織を作っていない時期に、活動を通して、「一生懸命していたけれどお金が足りない」と感じたことがあると回顧している。また、活動経費の捻出については、「私たちは当時わずかでしたが、会費を出しながら自分たちで活動していましたので、10万円の補助金というのは大きい額でしたよ。」と語り、会費だけでは母親クラブ活動の財政状況は十分ではなかったことも証言していることから、実践現場からは、活動経費が保証されることへの期待の声があがっていたことを確認できる。

2) 国庫補助制度の導入へのかかわり

制度設計として、1970年代に母親クラブ国庫補助制度の導入がされた際、それぞれの立場においてどのようにかかわったのか、または、どのように感じていたのかについてまとめ、母親クラブ国庫補助制度における、①母親クラブの位置づけ、および、②児童健全育成施策の認識について整理する。

①母親クラブの位置づけ

母親クラブの位置づけについては、さまざまな表現がされている。担当者 A 氏は、当時の厚生省の認識として、「基本的には官製であった」と表現し、国庫補助を前提に「国も公共団体も援助するからには、これだけのことをやってほしいという課題をお願いしている」と語っている。

ところが、実践者 B 氏は、当時の母親クラブの認識として、「お金をもらったからするものではない。自分たちの地域は自分たちで守っていかないとだから」と、行政から「何かしてくださいと言われてしたのは、パーッと広がるけれど、すぐ終わってしまう」と、母親クラブメンバーの自主性を大切にしていたことを語っている。

これら母親たちの認識に対して、担当者 A 氏は、「誇りを持って自分の活動に対して、自己満足、自己自立感が得られるような方向付けをしてやらなければならない」と表現し

しており、「基本的には官製」であっても、「母親の自発的発想，自主性を大事にしながら，母親クラブの組織体における決定のプロセスを大事にしましょうとした」と答えている。

②母親クラブと児童健全育成施策

当時，婦人会などさまざまな団体があったなかで，なぜ，母親クラブのみに国庫補助をつけたのか，ほかの組織からの要望はなかったのかという疑問が残る。

担当者 A 氏は，母親クラブと，母子保健活動の母子愛育班との類似性にふれながら，「国の施策が行き届かない農山村部で，みずからの生活の向上を図るためには，地域組織が極めて有効だという理論による」という認識で，母親クラブを想定していたと語っている。一方で，「母親クラブにだけ国庫補助をつけるのかという議論にたえなくてはならなかった」ことも認識しており，「例えば事故防止活動，虐待防止活動など，これを実現するために働いてもらうから，対価としてあげましようとする」国庫補助を位置づけたという。ここでは「対価」という表現が使用され，国の児童健全育成施策を行き届かせるための手段として，母親クラブ国庫補助制度の価値について検討していたことを確認できる。

そうした状況について，実践者 B 氏は，母親クラブ活動の会員全体の認識を「国で認めてもらっている活動だから，一生懸命しなきゃいけないと言って，皆さんに」と語っており，当時の厚生省による国庫補助の導入が，実践現場では，母親クラブの活動意欲の喚起につながっていたことがわかる。

また，研究者 C 氏は，母親クラブの活動項目が，「すべて母親単位のもの」であったことにふれ，母親クラブへの国庫補助に関する当時の厚生省の意図が，結果的に「母親自身のレベルアップが大切というものであったと思います。」との認識を語っている。

3) 国庫補助制度が母親クラブ実践現場へ及ぼした影響

母親クラブへの国庫補助制度が 1973（昭和 48）年に導入されたことから，関係者による認識として，①国庫補助制度への期待は何か，②母親クラブ実践現場へ及ぼした影響は何かについてまとめた。

①国庫補助制度への期待

1963（昭和 38）年の児童館国庫補助制度の創設や，1964（昭和 39）年の旧厚生省児童家庭局（旧児童局）への改組を背景に，国の児童健全育成施策について，担当者 A 氏は，

「家庭を重視する対策が、国全体で強くなってきた。一方、子どもの問題は即家庭の問題」であり、その解決のためには、「その背後にある家庭の問題をトータルに入れながら家族の問題へも対応しなければ有効性がないという議論がされた」ことを語っている。

また、「児童館と母親クラブは車の両輪であってほしい」ということと、「もうひとつは、家庭対策との関係で親の養育力を高めるということ、両方に共通してヒットするのは母親クラブではないかと思った。」とも語り、国庫補助制度による母親クラブへの期待を「家庭対策」という表現を使って語っている。

しかも、「歴史を紐解きながら、児童文化向上対策が極めて有効に機能した母親クラブを復活させましようとした」と語っている。つまり、「家庭対策」のために母親クラブを「復活」させようとしたことがわかる。

実践者 B 氏は、これらの意図を含む国庫補助制度について、「お金をもらったからするものではない」と語る一方で、前述したような、それまでの活動が、会費を出しあいながらの活動であったため、「10 万円の補助金というのは大きい額」だったとし、国庫補助制度に、実践現場の期待があったことを語っている。

②実践現場へ及ぼした影響の変化

担当者 A 氏は、国庫補助制度導入の時期に、「まずは、国庫補助クラブを対象とした組織をつくっていかうということで、母親クラブ全国組織の話も一緒にあった」と証言し、「厚生省側でも、母親クラブのトータルな経済的面でも情報面でも、あるいは人的な面でも、面倒をみてくれる財団がないかと探していた」と語っている。

実践者 B 氏は、国庫補助金が付くようになってから、たとえば 1973 年要綱に規定する共通の活動項目のなかから、「柱がやっぱり家庭養育の研修なら、事故防止はどうしたらいいって。」などと、報告義務のある活動項目を意識するようになり、「活動内容は変わりました。お金あるだけやっぱり活発に」と、その影響について語っている。

また、国庫補助制度が開始される前年の 1972（昭和 47）年に開催された第 1 回母親クラブ全国研修会（和歌山）の際に、全国レベルの母親クラブ団体として、「組織を作らないとダメでしょうと話し合いになっていたと思う」と回顧している。そして、国庫補助制度の創設と同年の 1973（昭和 48）年に、全国母親クラブ連絡協議会結成準備会を発足させ、早速、「昭和 48 年の予算から、陳情活動が始まった」とし、「毎年かかさずに行ったのよ、陳情に。地域の実態を言いながら、」と語っている。

つまり、国庫補助制度の影響により、母親クラブの活動項目が統一化されたことが、結果的に全国組織化を加速させたことがわかる。

研究者 C 氏は、当時のそのような動きを「公私協働（協同）」という表現を使用しながら、「行政と民間との協働（協同）が地域のなかで育つと、それは子どもが入りやすいという感じがします。」と語り、上記のような母親クラブ組織の行動が、当時の厚生省との協働（協同）により行われていたことを語っている。

(2) 全国調査の分析

1) 母親クラブメンバーのやりがい意識

母親クラブ役割の変容は、1973（昭和48）年の母親クラブに対する国庫補助制度導入によって促されることになる。母親クラブは、国庫補助制度のしくみにより、どのような地域に設立されたとしても共通の目的を遂行できるようになる。

実際に、母親クラブとして力を入れている活動（図3-1）や、母親クラブが主体となって実施した事業（図3-2）をみると、設立時期に関係なく、すべての時期区分において均等に母親クラブ活動が展開されていることがわかる。

なお、図3-1、図3-2に示した項目は、国庫補助を受けた母親クラブが、国の補助要綱にしたがって実施すべき活動として指定されている活動項目である。また、図3-3および図3-4からわかるように、母親クラブ活動に各種課題を認識しながらも、どの設立時期においても高いやりがい意識を維持していることがわかる。つまり、母親クラブの国庫補助制度によって、母親クラブの役割が、メンバー間に認識され続けていることがわかる。

現状の地域における母親クラブ活動は、地域活動の担い手意識減退の反面、担い手意識の高い活動経験の長いメンバーが同時に存在し、その両者が混在していることによって、組織として地域活動の担い手意識を保持しているという特徴がある。

地域活動の担い手意識の変化がありながらも、国への活動報告義務のある国庫補助制度が継続されていることによって、母親クラブの活動内容そのものが維持され続け、組織として母親クラブの役割が受け継がれている可能性がある。

以上のことから、地域活動の担い手意識の変化によって影響されながらも、結果的に組織の維持が図られてきた母親クラブの特徴をみることができる。

以上のことから、母親クラブメンバーは、自らの活動に対するやりがい意識を保ちながら、母親クラブの役割を果たしていたことがわかる。

図 3-1 母親クラブとして力を入れている活動

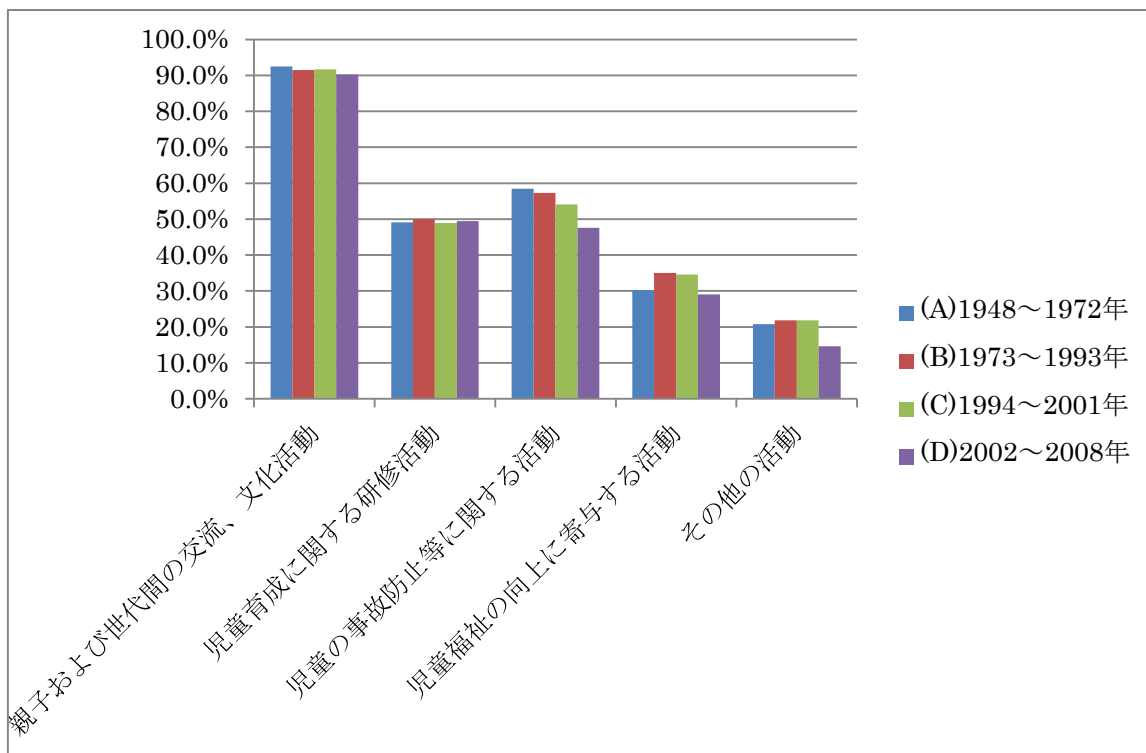


図 3-2 母親クラブが主体となって実施した活動

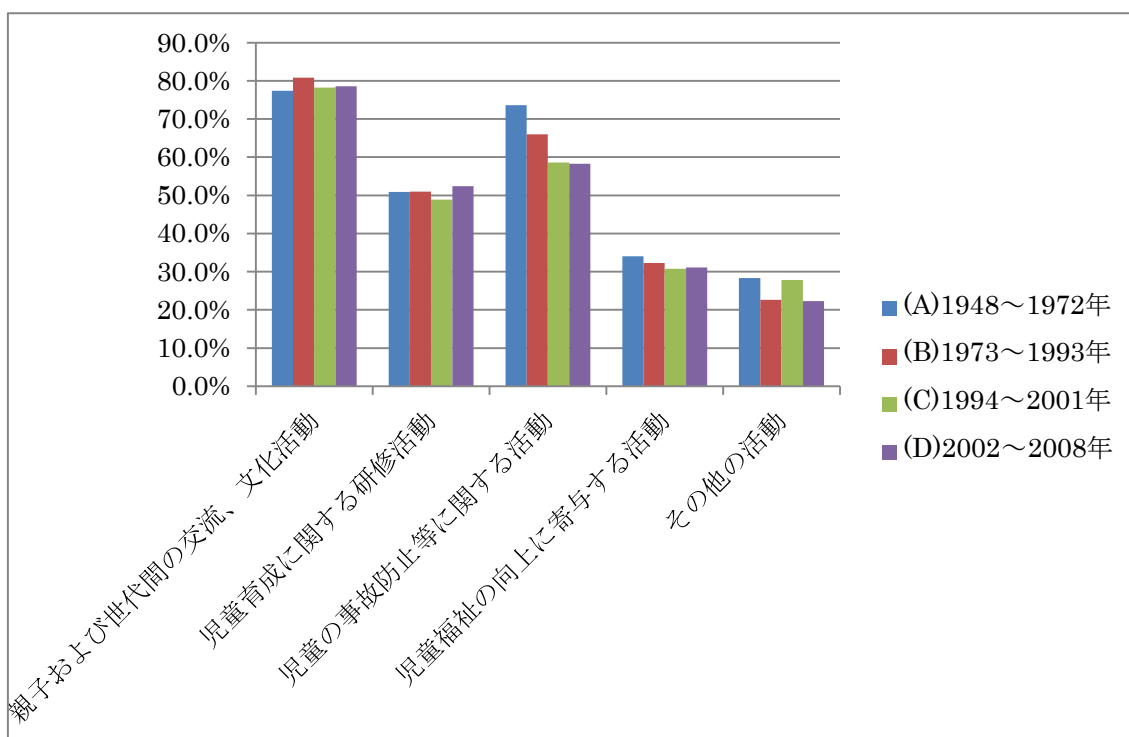


図 3-3 活動のやりがい意識

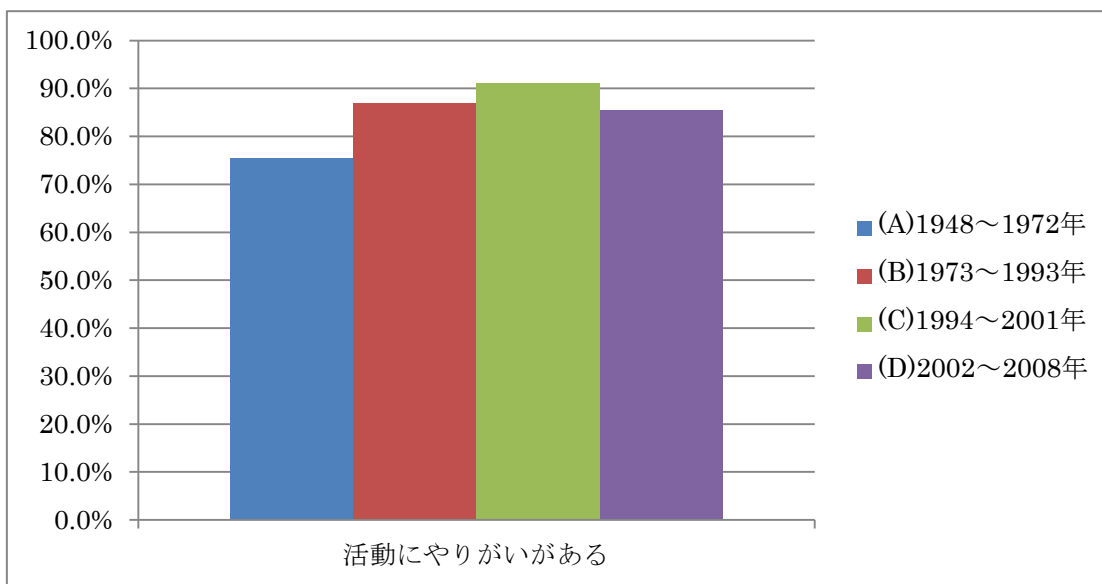
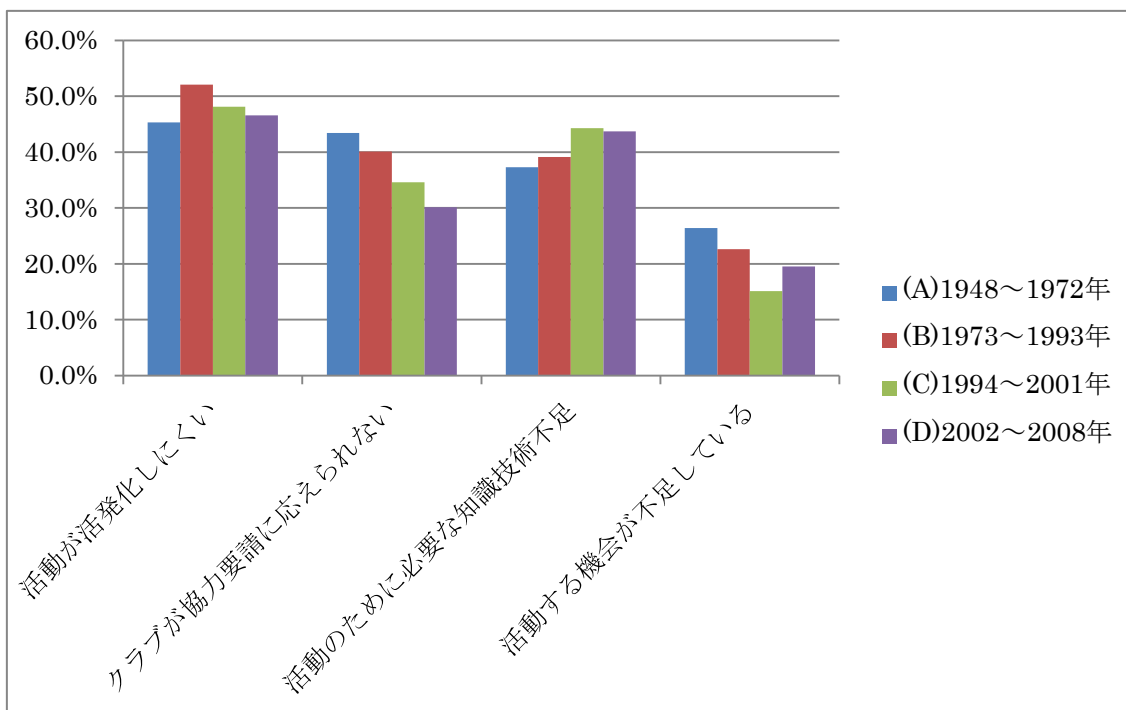


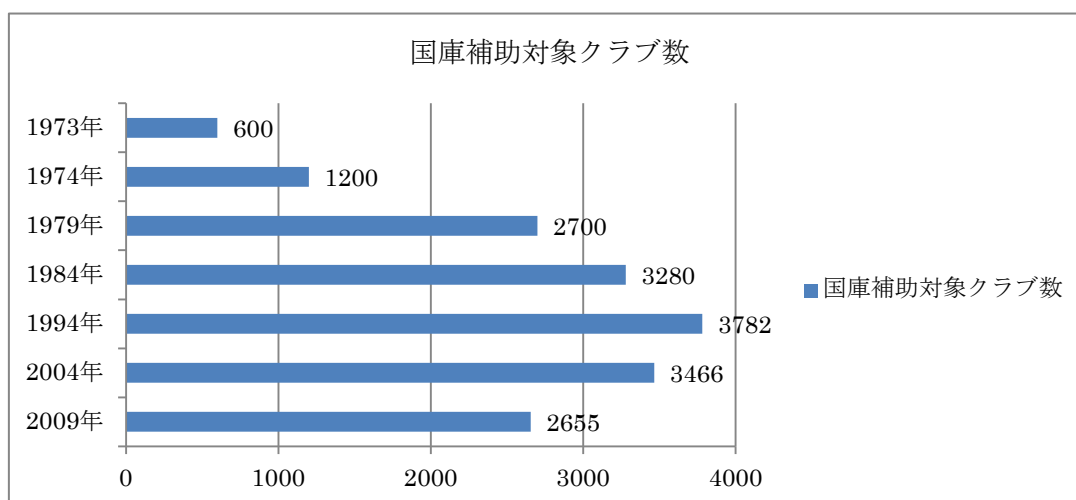
図 3-4 活動の課題



2) 国庫補助制度の導入による母親クラブの増減

国庫補助対象の母親クラブ数については、1973（昭和 48）年の国庫補助初年度の 600 クラブから始まり、翌年の 1974（昭和 49）年度（1,200 クラブ：前年度比 600 増）には倍増し、その後も増加傾向にあったことがわかる（図 3-5）。一方、1972（昭和 47）年以前の母親クラブ数は、1973（昭和 48）年以降の増加傾向からみて、600 未満であると推測される。

図 3-5 国庫補助対象クラブ数

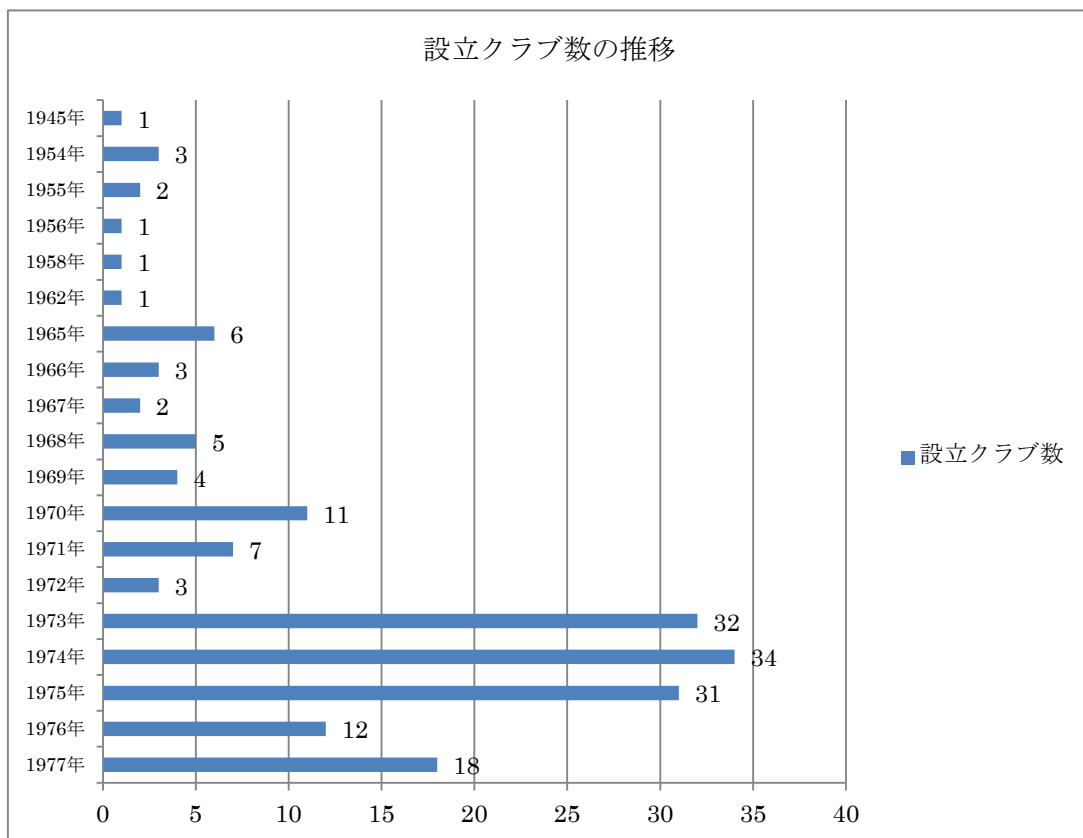


全国母親クラブ連絡協議会（1984）、全国地域活動連絡協議会（2005a）および厚生労働省育成環境課保管資料をもとに作成（1994年のみ全国母親クラブ連絡協議会加入クラブ数）（単位：クラブ数）。

また、高城（1972）によれば、母親クラブの1948年要綱が母親クラブ拡大のきっかけとしながらも、その根拠となる統計上の正式な母親クラブ数については把握できていないことがわかる。

そこで、1972（昭和47）年以前の母親クラブ数を推測する方法として、植木が実施した全国調査（植木2009）のデータをもとに設立クラブ数の推移をまとめた（図3-6）。その結果、母親クラブの増設に関する1948年要綱の影響は確認できなかった。むしろ、1973年以降に設立された母親クラブが、著しく増加していることがわかる。つまり、1973（昭和48）年をさかいに母親クラブをめぐる価値に何らかの変化があったのではないかと推測することができる。

図3-6 設立クラブ数の推移



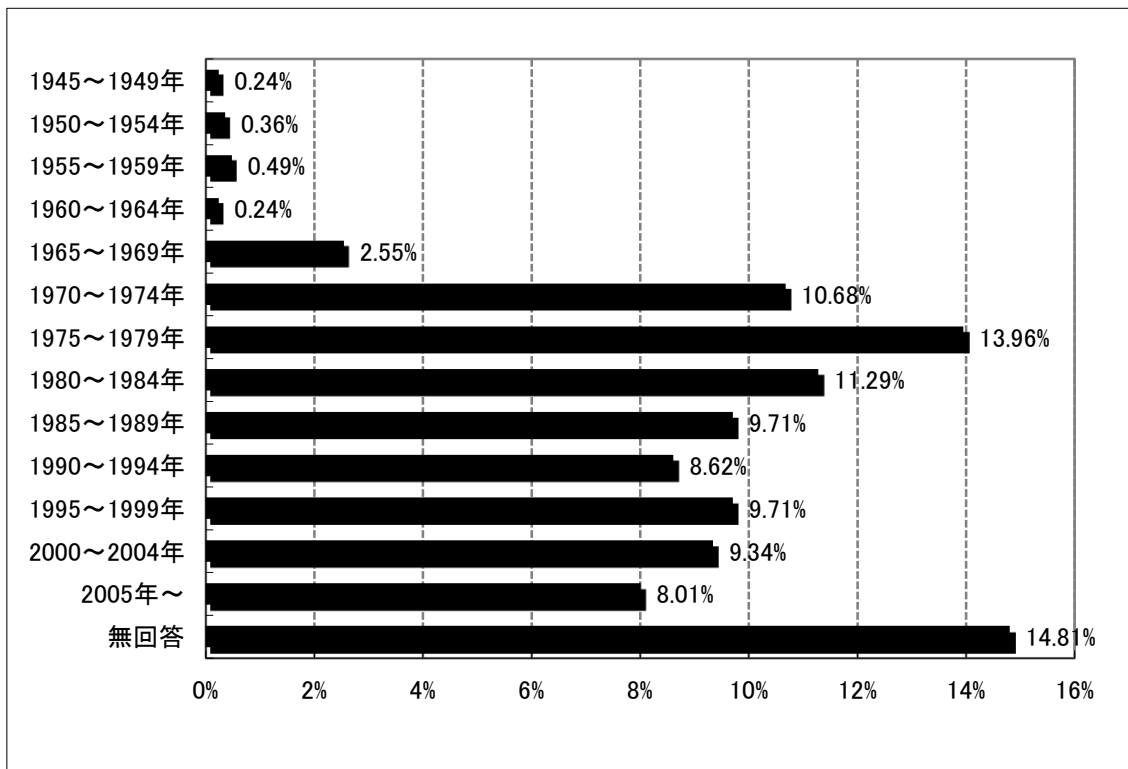
植木（2009）の調査データをもとに作成（単位：クラブ数）。

母親クラブは、国庫補助制度が開始された 1970 年代以降に増設されていることがわかる。5 年ごとにみると、今日に至るまで、まんべんなく設立されている (図 3-7)。

1970 年代に設立されたものだけが今日に残っているのではなく、各年代において母親クラブが設立されていることがわかる。

その後の国庫補助制度の維持が、母親クラブのコンスタントな設立に大きく関係しているのではないかと予想される。

図 3-7 母親クラブの設立年



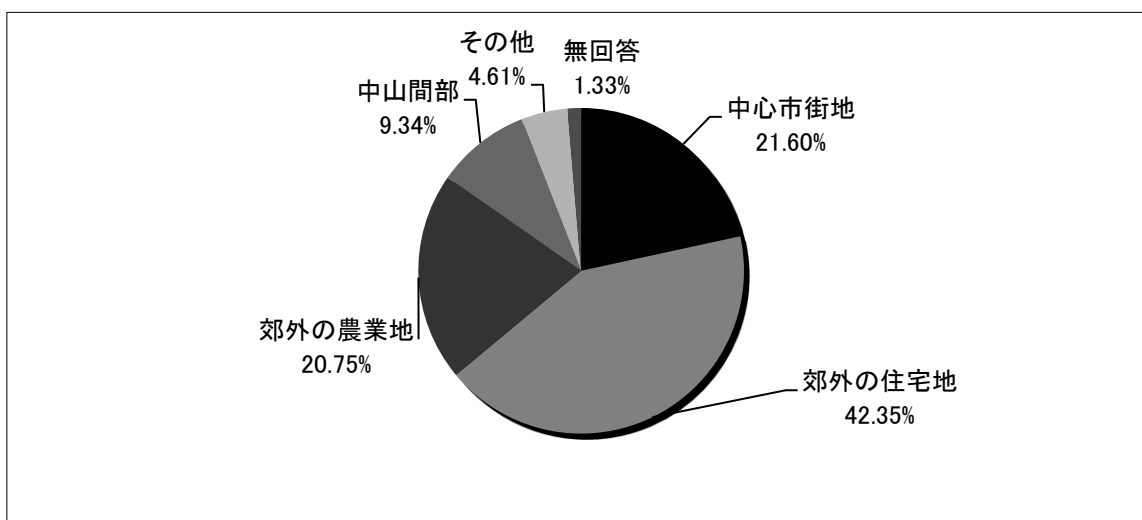
N=824

3) 地域性を問わない全国的な組織化

「郊外の住宅地」が42.35%と最も多い。次いで「中心市街地」21.6%、「郊外の農業地」20.75%とほぼ同規模。「中山間部」での活動クラブも9.34%存在する。母親クラブ活動をその「地域性」によって把握することができる(図3-8)。

また、「中心市街地」や「郊外の農業地」さらには「中山間部」においても母親クラブが一定の割合で存在することを確認することができ、地域性を問わず母親クラブが全国的に普及してきたことがわかる。

図3-8 活動地域性



N=824

4) 児童館以外の活動拠点の存在

母親クラブが活動拠点とする施設は、児童館に限るものではないことがわかった。

全体で見ると、児童館(67.21%)を拠点に活動している母親クラブが過半数を占めていることがわかる。児童館と有機的連携をとる母親クラブの特徴を確認することができるが、保育所(11.92%)や公民館(8.94%)、その他(10.03%)なども活動拠点として存在することがわかる(図3-9)。

地域別で見ると(図3-10)、児童館が、中心市街地(75.56%)および郊外の住宅地(70.69%)で7割を超えているが、中山間地(38.46%)と、明らかに活動拠点性に違いが認められる。一方で、保育所は、郊外の農業地(22.03%)と中山間地(23.08%)で一定割合認められ、公民館も、郊外の住宅地(11.49%)に一定割合存在することが

わかる。中山間地では、児童館（38.46%）、保育所（23.08%）のほか、その他（26.92%）も一定割合確認できる。

児童館のない地域においては、児童館以外の拠点性をもって、母親クラブ活動が展開されている実態が明らかになった。

図 3-9 活動拠点

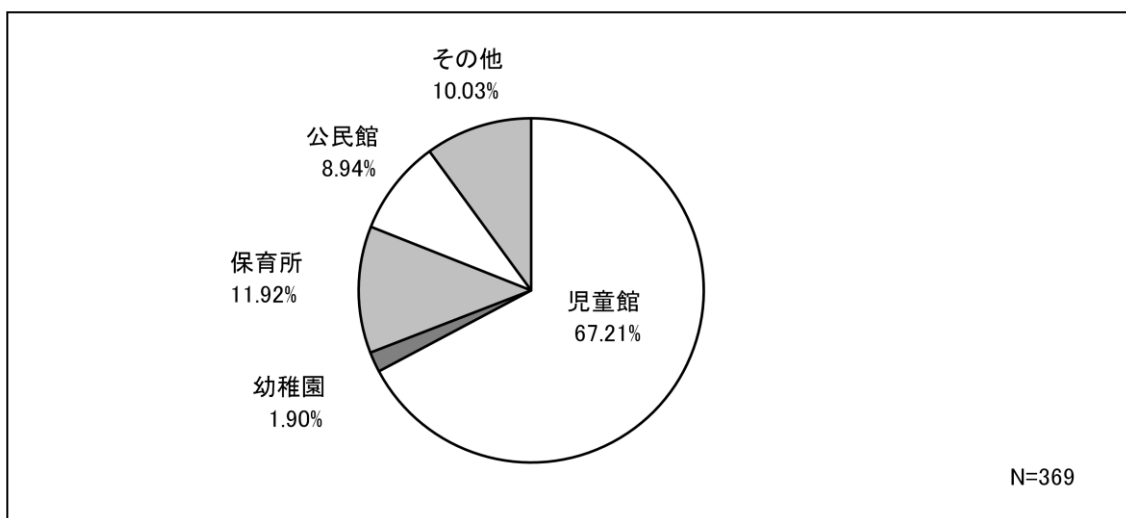
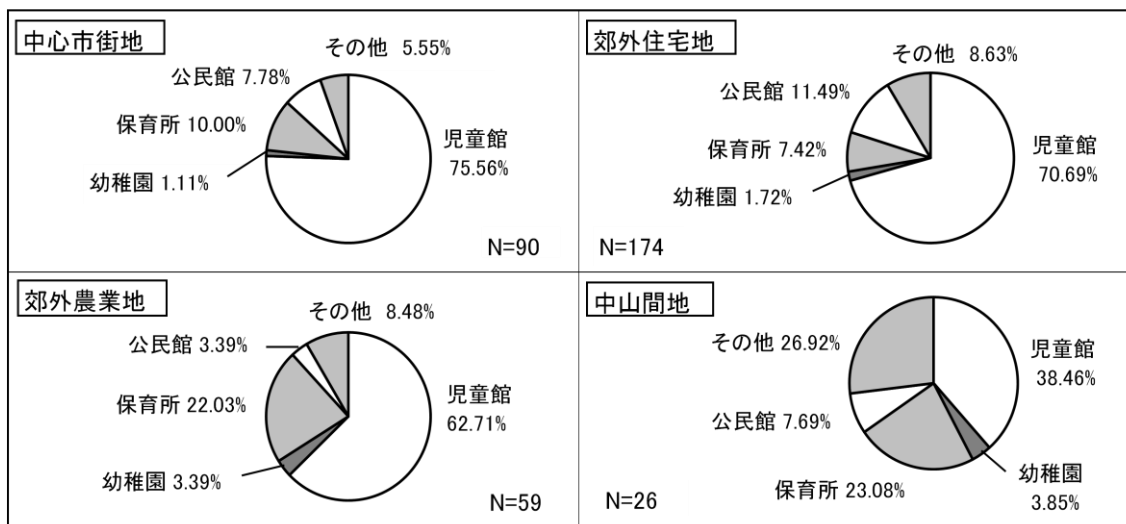


図 3-10 地域別の活動拠点



5) 連絡会組織による母親クラブの役割の保持と継承

母親クラブリーダーについて、10年以上（10～30年以上の合計 39.56%）の活動歴メンバーと、5年未満（34.96%）の活動歴メンバーがほぼ同じ割合で確認できる（図3-11）。5年未満を100%とした内訳では、1年目 13.95%、2年目 28.68%、3年目 31.78%、4年目 25.59%となっており、さらに短期的な活動歴メンバーを確認することができる（図3-12）。

つまり、長期的（10年以上）な活動実績のある母親クラブリーダーと、短期間（5年未満）のサイクルによる母親クラブリーダーの両者の混在を実態から把握することができる。これら活動実績の異なる母親クラブリーダーどうしが集まり、市町村レベルあるいは都道府県レベルの母親クラブ連絡協議会を組織化しそれぞれ同一の組織に所属することになる。

兼務状況からも、現状の地域における母親クラブ活動は、地域活動の担い手意識減退の反面、担い手意識の高い（活動実績の長い）メンバーが同時に存在し、その両者が混在していることによって、母親クラブが組織として維持されている特徴がある。

地域活動の担い手意識の変化によって1994年以降減少傾向にありながらも、国への活動報告義務のある国庫補助制度が継続されていることによって、母親クラブの活動内容そのものが維持され続け、組織として母親クラブの役割が受け継がれてきたのである。

以上のことから、活動実績の多寡による地域活動の担い手意識の変化によって影響されながらも、結果的に組織の維持が図られてきた母親クラブの特徴をみることができる。

図3-11 母親クラブリーダーの活動期間

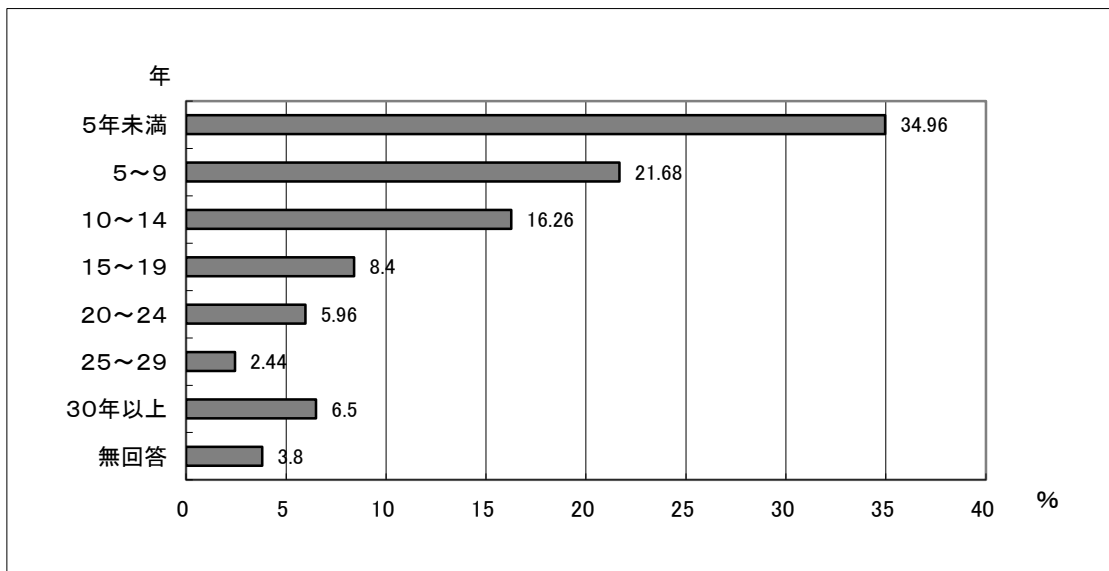
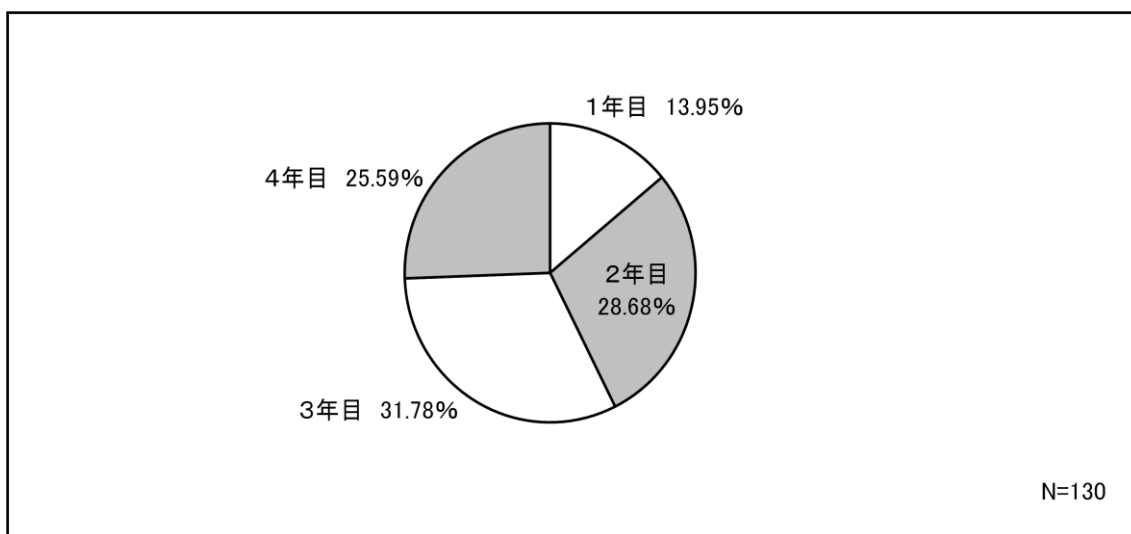


図3-12 母親クラブリーダーの活動期間：5年未満の内訳



6) 地域活動の担い手意識と母親クラブ活動との緊密な関係

地域における兼務活動状況と時期区分との関連を母親クラブ「設立時期」ではなく、母親クラブリーダーの「活動年数」としてまとめると以下のようなになる。

兼務活動状況をみると、母親クラブ活動年数の長さは、「母親クラブ以外のボランティア活動」、「自治会」、「公民館」、「自治体の審議会等」の兼務活動状況と比例している（図3-13）。また、ほとんどの項目において活動歴16年以上（AB）の比率が高くなっている。活動年数と上記の兼務活動4項目との間の傾向を検定した結果（表3-1：カイ2乗検定：有意確率=0.771>有意水準=0.10）、その傾向に違いが認められないことから、母親クラブ活動年数の長さや地域活動は、その傾向が比例していることがわかる。

そのうち、活動年数の長い母親クラブリーダーであるほど、兼務活動の件数が多い傾向にあり、地域活動の担い手意識が維持されていることがわかる。

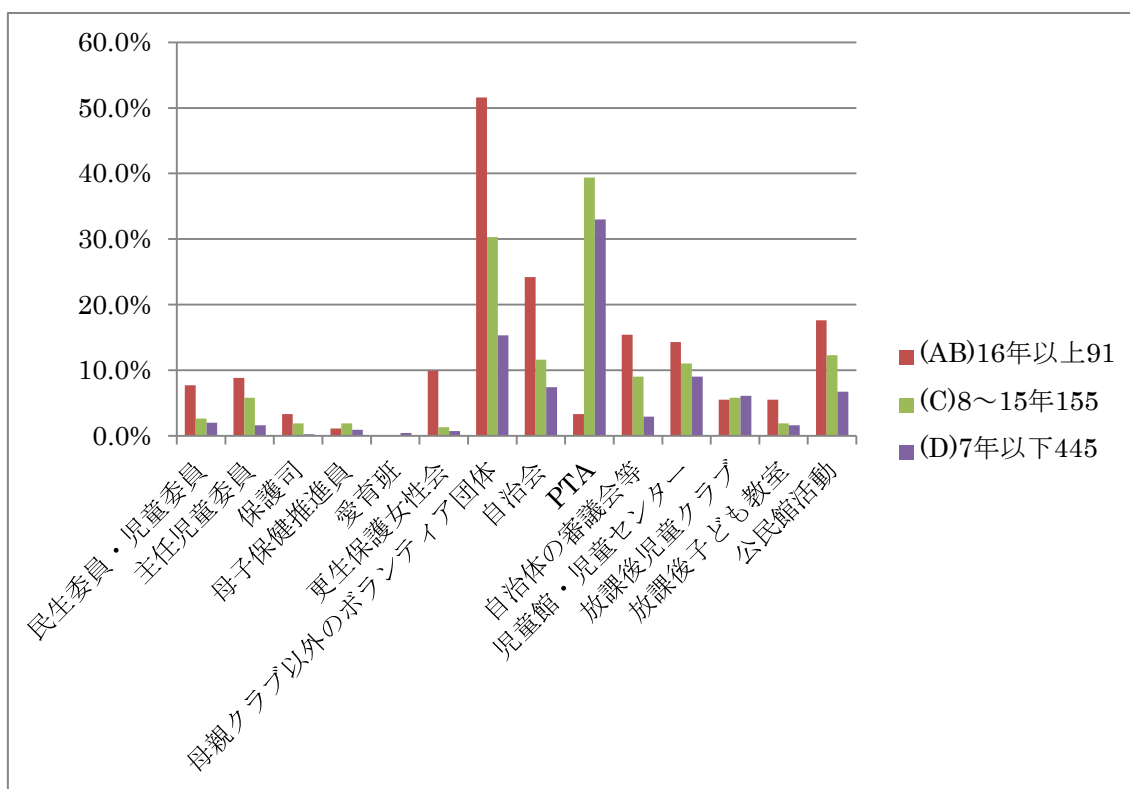
一方で、「PTA」の兼務活動状況においては、逆に活動年数15年以下（C）（D）の比率が高く、16年以上（AB）の比率が低くなっている活動年数と「PTA」、「母親クラブ以外のボランティア」の傾向を検定した結果（表3-2：カイ2乗検定：有意確率=0.000<有意水準=0.05）、その傾向に違いが認められることから、地域におけるPTA活動および母親クラブ以外のボランティア活動の傾向は、母親クラブ活動年数によって異なることがわかる。

つまり、活動年数16年以上（AB）すなわち母親クラブ国庫補助対象クラブがピークに達する1994年以前に活動を開始した母親クラブリーダーの活動内容が、地域活動への対応役割を意識したものとなっていたために、これまでの母親クラブ役割として、地域活動の担い手の強化に結びついたものと考えられる。

しかし、活動年数15年以下すなわち設立時期1994（平成6）年以降（C）（D）に参加する母親クラブリーダーについては、地域活動の担い手意識の減退のため、母親クラブ設立の減少傾向に影響したのではないかと考えられる。

1994（平成6）年以降、それまで母親クラブが担ってきた地域課題への対応役割は、母親クラブによる兼務活動（地域活動）の減少傾向にともない、その意識や機能を減退させることになる。一方で、児童館における健全育成施策は、少子化対策における子育て支援や、新たな地域課題（児童虐待防止など）への対応を担っていくことになり、結果的に一般児童対策としての予防機能が十分にはたせなくなる。

図 3-13 兼務活動と活動年数



時期区分（活動年数）の内訳

(A) 16年以上

対象件数 91. 平均年齢 57 歳. 平均活動年数 22.3 年.

(B) 8~15年

対象件数 155. 平均年齢 46.6 歳. 平均活動年数 10.7 年.

(C) 7年以下

対象件数 445. 平均年齢 40.1 歳. 平均活動年数 3.4 年.

表3-1 クロス集計表（活動年数×兼務4）

度数（件数）

	活動年数			合計
	16年以上	8～15年	7年以下	
兼務 母ク以外のボランティア	47	47	68	162
自治会	22	18	34	74
自治体の審議会等	14	14	13	41
公民館活動	16	19	30	65
合計	99	98	145	342

カイ2乗検定

	値	自由度	漸近有意確率（両側）
Pearson のカイ2乗 有効なケースの数	3.299 342	6	.771

有意確率=0.771>有意水準=0.10

表3-2 クロス集計表（活動年数×兼務2）

度数（件数）

	活動年数			合計
	16年以上	8～15年	7年以下	
兼務 母ク以外のボランティア	47	47	68	162
PTA	3	61	142	211
合計	50	108	215	373

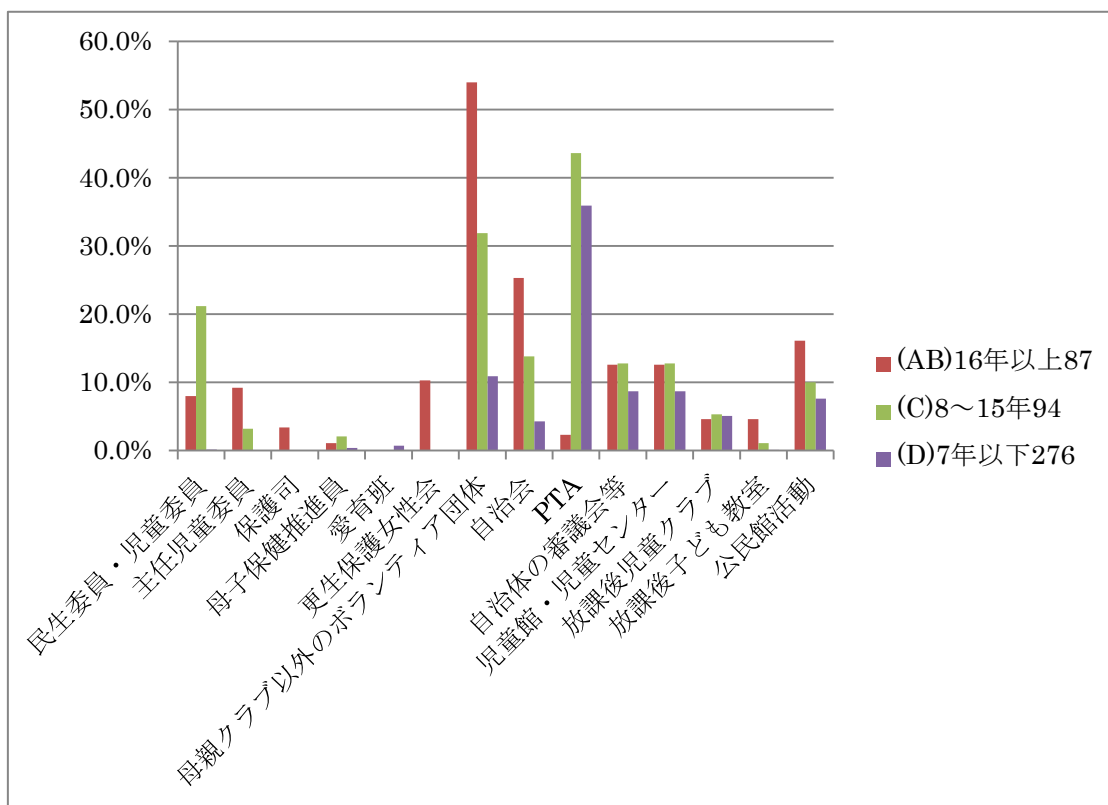
カイ2乗検定

	値	自由度	漸近有意確率（両側）
Pearson のカイ2乗 有効なケースの数	64.234 373	2	.000

有意確率=0.000<有意水準=0.05

兼務活動状況と活動年数の関係を正確に把握するため、活動年数（AB：16年以上）（C：8～15年）（D：7年以下）のすべてのメンバーを含むことが確実な、設立時期（1948～1993年）の母親クラブ組織に限定して再集計した（図3-14）。その結果、同じ活動条件下においても、母親クラブ活動年数の長さは、地域活動の担い手意識に関連する兼務活動状況と比例傾向にあることがわかる。また、「PTA」と「母親クラブ以外のボランティア団体」との間には、活動年数による傾向に違いが確認できる。つまり、活動年数の長さ、メンバーの地域活動の担い手意識との関係性は、図3-13の結果と同様に、活動年数の長さによって影響されることがわかる。

図3-14 兼務活動と活動年数（設立時期 1948～1993年）



(3) インタビュー調査（その2）の分析

1960年代から1970年代にかけての健全育成を具現化するために、児童館を国庫補助制度（1963年）によって増加させる方策がとられたが、そのためには、児童館による健全育成を一般児童対策としての「予防機能」のみならず、留守家庭児童対策としての「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。児童館による健全育成が、これらの予防機能と保護機能を保持するために、母親クラブによる「家庭役割の補完と代替機能」を取り込むことによって健全育成を推進する機能として変容する特徴を確認した。

具体的には、児童館の普及によって健全育成が果たされたのではなく、児童館が母親クラブを取り込むことによって、留守家庭児童を含む地域のすべての家庭を対象とすることを可能にする健全育成の実態が明らかになった。

結果をふまえて、母親クラブによる健全育成の取り組みの特徴について、どのような意味があったのかを質的に分析するためのコーディングを実施した。抽出されたコードをもとに、以下の3つのカテゴリーをまとめることができた。なお、まとめたカテゴリーは構造化し、第5章にて構造図として表示した。

(カテゴリー1) 予防機能として健全育成

コード	データ（インタビュー内容の一部）
児童文化向上の担い手	母親クラブは、地域の児童文化向上の担い手として、古くからの組織として存在していたが、国庫補助以前は飛躍的には増加しなかった。 母親クラブは、児童館になる前は、へき地保育所の父母の会として存在していた。 母親クラブ国庫補助制度以前は、児童館のお手伝い程度の意識でしかなかった。
一般児童対策としての予防機能	児童館に対して国庫補助を付ける場合に、一般児童の健全育成では難しかった。 児童館で母親クラブを育成することで、一般児童対策としての予防機能の展開が期待された。

(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)
留守家庭児童対策としての保護機能	<p>児童館の普及が進んでいなかったことと、留守家庭児童対策が必要な時代背景であった。</p> <p>児童館に国庫補助が付くことによる児童の保護機能（放課後児童クラブ）に、現場としても関心を示す。</p> <p>児童館で実施する放課後児童クラブの保護者会が、母親クラブとして国庫補助以前から活動。</p>
児童館の普及	<p>健全育成施策としては、留守家庭児童対策を児童館で実施することを想定することで、児童館の普及を考えていた。</p> <p>児童館は、実質的に児童の保護機能（放課後児童クラブ）を有し、それは、児童館の国庫補助制度成立時の重要な条件となった。</p> <p>認可外保育施設（へき地保育所）を保育所に転換するには条件が高すぎるため、児童館に転換することを決意し、国への陳情活動を開始した。</p>

(カテゴリー3) 家庭役割の補完としての健全育成

コード	データ (インタビュー内容の一部)
家庭役割の補完	<p>母親クラブと児童館が連携することで、家庭役割の補完をすすめる健全育成の発想があった。</p> <p>児童館において児童の保護機能（放課後児童クラブ）を利用する母親たちであっても、母親クラブに参加できる下地があった。</p> <p>補助要件にある具体的な活動項目があることで、地域家庭に対する母親クラブの実施すべき内容がはっきりして、活動が表に見えるようになってきた。</p>
母親クラブ機能の継続	<p>児童館と母親クラブ両方の国庫補助制度がセットになることで児童館の増設に効果的だった。</p> <p>母親クラブの県・市連絡協議会組織によってリーダーが育ち、家庭役割の補完としての機能が継続されるしくみになっていた。</p> <p>母親クラブメンバーにとって、国から補助金をもらいながら活動できた</p>

ことは、やりがい意識や自尊心につながった。

児童館は、「一般児童対策としての予防機能」を果たす健全育成として位置付けられていたものが、児童館の国庫補助の成立にともない、「留守家庭児童対策としての保護機能」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「児童館の普及」は実現するが、一方で、「一般児童対策としての予防機能」を果たすための健全育成は十分に進展しなかった。そのような変遷にともない、健全育成が、「留守家庭児童対策としての保護機能」を含みながら、本来果たすべき「一般児童対策としての予防機能」をも展開させなければならない機能的必然性から、児童館を活動拠点とする「母親クラブ機能の継続」を保持することで、「保護機能」を含みながらも「予防機能」を推進することが可能な健全育成の枠組みが成立した。

つまり、母親クラブは、児童館を活動拠点とすることで、児童館を「保護機能」として利用していた放課後児童クラブに所属する子どもや母親を対象としながらも、同時に、児童館による「予防機能」の対象となる地域のすべての児童の健全育成をも保持するためのマンパワーとして位置付けられた。

母親クラブは、母親教育の強化と地域活動の担い手の強化という二面性を活用しながら「家庭役割の補完」を展開させることによって、児童館における「保護機能」と「予防機能」のバランスを両立させ、日本の健全育成の枠組みを保つ役割を果たしたのである。

ここまでに於いて、母親クラブ実践に関するインタビュー調査と全国調査を組み合わせることによって、健全育成の取り組みからみた母親クラブ活動の特徴を分析してきた。次節（第3章第3節）では、これらの具体的な分析結果をもとに、母親クラブが、国の介入によってどのように影響を受け、健全育成に対してどのような役割を果たしたのかを考察する。

第3節 母親クラブによる健全育成の取り組みに関する考察

前節（第3章第1・2節）までにおいて分析した母親クラブ活動の特徴をもとに、母親クラブによる健全育成の取り組みに関する考察を実施した。その結果、（1）母親クラブの官製化、（2）全国組織化による母親クラブの普及効果、（3）母親クラブの変容とその二面性、（4）母親クラブが果たした役割、について明らかにすることができた。

（1）母親クラブの官製化

1970年代の母親クラブの特性として、「地域社会において、自らが問題を発見し、近隣の人々の共通的理解のもとに、協働して、それを解決する体験が、今日、とかく問題となるコミュニティ意識の形成にも役立つのである。」（高城 1972）とされ、地域住民の協働を図ることによって、地域や家庭の子育て課題を解決させることが示されている。

また、高橋、吉澤（1975）は、「状況を改善するために、個々人を対象とし、個々の母親の動きに期待するようなやり方では、母親の安定した生活を期待することは不可能であり、地域の中にとけこんだ、まわりの人々との連携のもとでの対応が考えられてゆかなければならない」と、当時の母親クラブ研究から、地域での母親連携の必要性を述べている。

なお、健全育成担当者へのインタビュー調査からは、母親クラブ組織が、「子育てに関する知識技術を確かなものにするということの普及」、「母親相互の親睦を通して子どもたちも交流し、生身の人間の関わりの中で社会性がのびていく」ことが、母親クラブの重要な役割であると語られていることから、1970年代の厚生省の認識として、母親相互の親睦を意識しながら、母親教育の普及に期待が込められていたことがわかる。しかし、厚生省で通達を出すという手段だけでは、母親相互の親睦等を飛躍的に向上させることはできないし、効果的であるとも考えられない。そこで、母親クラブ活動を「母親の自発的発想、自主性を大切にしながら」も「官製的な活動」として位置付けようとして、母親クラブをボランティア組織のままで自主性をもたせ、同時に、国の介入による家庭対策の把握を両立させようとしたのではないかと考えることができる。

このように当時の母親クラブの活動を整理すると、母親クラブは官主導でありながら自主性を重んじた活動であり、同時に指示的活動に近いところでの役割が期待されるというあいまいな位置づけであることが確認できる。

また、インタビュー結果から、国庫補助制度の影響により、母親クラブの活動が統一化

され、結果的に全国組織化へとつながっていったことがわかることから、国庫補助制度の導入が、家庭対策としての母親クラブ全国組織づくりの前提となっていたことで、国の児童健全育成施策が行き届きにくい地域に対しても、全国規模による母親クラブの普及が極めて有効に機能したと考えられる。

母親クラブには、もともと児童文化向上活動としての実態があったため、1970年代の母親クラブの復活により、国の児童健全育成施策の補完的役割が期待されたのではないかと考えられる。

また、国庫補助をする対価として、国の求める家庭対策としての母親クラブ活動内容が位置づけられ、その報告義務を課すことで全国状況を一元的に把握できたことも、官製の母親クラブの特徴といえる。厚生省は、地域の母親たちの自主性や主体性を啓発していくことは大切だと認識しながらも、国庫補助制度の導入という手段で国の介入することにより全国状況を一元的に管理することで、地域における母親教育の強化とその情報を把握できるねらいがあったと考えられる。このように母親クラブ国庫補助制度は、結果的に、母親クラブ活動の全国的な展開も果たすことができたのである。

(2) 全国組織化による母親クラブの普及効果

1973（昭和48）年5月に発足した（財）東邦生命社会福祉事業団は、母親クラブ国庫補助開始（1973年）後の1974（昭和49）年に、母親クラブ全国組織である全国母親クラブ連絡協議会事務局としての役割を果たすことになる。1970年前後は、企業による財団法人いわゆる社会福祉事業団の設立が相次いだ時期であり、企業が得た利益を社会に還元しようという機運が高まっていた時期でもあった。

（財）東邦生命社会福祉事業団の事業団設立準備室資料の原本から、筆者が関係資料を抽出した結果、事業団設立準備室から厚生省への説明資料（「事業団設立趣意書（案）」）として、第1案から第4案（最終案）および設立認可申請書にいたるまでの資料（1973（昭和48）年1月11日案、2月28日案、3月1日案、3月19日案、4月7日設立認可申請書）が存在することがわかった。第1案（1月11日案）には見当たらなかった「母親クラブ等の児童育成地域組織および母子保健地域組織の活動に対する援助」という項目が途中から追加され、設立認可申請にいたっていることを確認することができた。しかし、なぜ後になってから追加記載される必要があったのだろうかということに疑問が残る。

インタビュー結果からわかったことは、母親クラブは、国庫補助制度の導入により活動内容を統一化しながら、結果的に全国組織化されていったということである。全国組織化

のためには、その中核となる事務局が不可欠であった。また、担当者 A 氏により、「児童福祉施設等の機能強化」に協力する母親クラブの役割が語られ、児童館等の専門的マンパワーが不足していた現状からも、地域の健全育成を補完する母親クラブのリーダー育成支援のために、母親クラブ全国組織である全国母親クラブ連絡協議会が誕生していくようすもわかる。(財)東邦生命社会福祉事業団による、認可申請につながる事業内容の模索と、厚生省(児童家庭局育成課)による、母親クラブ組織支援のための方法の模索のタイミングが一致し、全国母親クラブ連絡協議会の発足(1974年)と同時に事務局になったと考えられる。厚生省が、母親クラブへの支援機能を付加し、財団設立許可することで、国庫補助対象としての母親クラブの増加を側面から支えたということが明らかになった。

また、金子(2009)によれば、「高度経済成長期においては、小市民的家族主義が重んじられ、いわゆる『健全な家族』が理想とされた」とし、「背景には性的役割分業の家族観があるが、それが社会福祉の領域にそのまま持ち込まれ『家庭保育第一の原則』が保育所の整備を遅らせた」と指摘している。そのため、地域における子どもの育ちや保育などを社会的な制度として実現するということにはならない。しかし一方では、1963(昭和38)年の中央児童福祉審議会において、家庭対策の方針強化が示され、1964(昭和39)年に厚生省児童局が、児童家庭局へと変更される前史的背景から、国による1970年代の家庭対策の強化を児童健全育成施策から図る政策的必然性があった。

したがって、厚生省は、すでに児童文化向上目的で存在していた地域活動である母親クラブに着目し、母親クラブ国庫補助制度の導入(1973年)や、全国母親クラブ連絡協議会の発足(1974年)によって支援した。これによって、母親クラブを全国組織化させることに成功し、母親クラブの全国展開による「地域活動の担い手の強化」を図ることができると国によって判断されたのである。

(3) 母親クラブの変容とその二面性

母親クラブ役割は、1948(昭和23)年の母親クラブ制度発足時に「地域の児童文化向上の担い手」であったものが、その後、「家庭役割の補完」に変容することがわかった。

その内実は、在宅において子育て中の母親を対象とした「母親教育の強化」と、地域活動によって健全育成に携わる母親を量的・質的に強化することを目的とした「地域活動の担い手の強化」という二面性を有していることがわかった。

これらの母親クラブ役割の変容は、1973(昭和48)年の母親クラブに対する国庫補助

制度導入によって促されることになる。

高城（1972）によれば、「母親クラブ活動の推進が公的に提唱されたのは昭和 23 年からである。同年に、厚生省児童局から『母親クラブ結成及び運営要綱』（中略）が出され、児童の健全育成をはかる地域社会の住民組織として、母親クラブの必要性が強調されたため、以後、地方公共団体が、各地の母親クラブの育成につとめ、組織も急速に拡大されて行ったのである。」とされ、1948 年要綱が、母親クラブ拡大のきっかけとされている。

しかし、全国調査（植木 2009）によれば、1948 年要綱により児童文化向上を役割期待されていた母親クラブは、実際には 1970 年代以降に著しく増加していることから、1948 年要綱ではなく、母親クラブに対する国庫補助制度の導入（1973 年）が、母親クラブの着実な増設に重要な役割を果たしてきたのではないかと考えられるのである。では、その国庫補助制度の導入による母親クラブの増設にはどのような理由があったのだろうか。

インタビュー結果で明らかになったように、「母親たちが活性化すれば子育てにも非常に意味があるということ」や、「家庭対策との関係で親の養育力を高める」ということ、また、「児童文化向上対策が極めて有効に機能した母親クラブを復活」させようとしたことが語られたことなどから、1970 年代における母親クラブ増設の理由として、家庭対策との関係における母親クラブの復活として発想されていたことがわかる。

つまり、厚生省が、1970 年代の課題であった子どもを健全に育てる家庭役割を遂行するための手段を模索した結果、全国に置くことができる母親クラブを整備することによって、家庭対策を解決しようとしたのである。

また、官主導により、母親クラブメンバーやリーダーに対し、母親クラブ活動の内容を地域住民に浸透させるような指導をしていたこともわかった。1970 年代には、地域における母親たちの養育力を高めることが国により期待され、女性の社会進出増加に伴う母親たちの価値観の多様化への対応として、児童健全育成施策における国による母親組織の育成が進められたのである。

厚生省（児童家庭局育成課）は、1970 年前後の厚生行政として、高度経済成長期の弊害として各地域の児童家庭環境条件の悪化を憂い、同時に、地域や家庭の機能を維持あるいは育成することを念頭に、すでに存在していた母親クラブに着目して再活用し、家庭対策につなげようとしたことを明らかにすることができた。

さらに、1994（平成 6）年以降、母親クラブは減少傾向に転じながらも、母親クラブメンバーによって母親クラブ組織が保持されている実態を明らかにした。

一方で、児童館は、1963（昭和38）年の児童館国庫補助制度の創設によって、その拡充が期待され、その後の1973（昭和48）年の母親クラブに対する国庫補助制度導入時においては、児童館を母親クラブの活動拠点と位置付け有機的に連携することが明確に規定された。つまり、1970年代における日本の健全育成を進めるために、児童館の拡充と同時に、母親クラブの役割を変容させ育成する必要性があったと考えられる。

したがって、日本の健全育成は、児童館の普及によって一般児童対策が果たされたのではなく、むしろ、一般児童対策を十分に展開させるために、児童館に母親クラブによる「家庭役割の補完」を取り込むことによって、留守家庭児童を含む地域のすべての家庭を対象とすることを可能にする健全育成の実態が明らかになった。母親クラブの役割を地域で保持することによって、日本の健全育成が推進されていく実態を明らかにすることができた。

（4）母親クラブが果たした役割

児童館における健全育成が、予防機能と保護機能のバランスを保持するために、母親クラブによる家庭役割の補完を取り込むことによって健全育成とする考え方に変容する特徴を確認した。

1960年代から1970年代にかけての健全育成を具現化するために、児童館を国庫補助制度によって増加させる方策がとられた。そのためには、健全育成を一般児童対策としての予防機能のみならず、留守家庭児童対策としての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ことがわかったが、結果的に、一般児童対策としての予防機能を果たすための健全育成は十分に進展しなかった。

つまり、日本の健全育成は、児童館が果たす役割だけで発展することができなかったのである。

日本の健全育成が、保護機能を含みながら、本来果たすべき一般児童対策としての予防機能をも展開させなければならない機能的必然性から、母親クラブの役割を取り込むことになった。母親クラブの役割を保持することで、保護機能を含みながらも予防機能を展開することが可能な健全育成の枠組みが成立した。

調査によって明らかになった国の介入による保護機能と予防機能のバランスに、母親クラブによる健全育成の取り組みが密接にかかわっている事実が明らかになってきた。

その内実は、地域の子育て家庭の母親を対象とした「母親教育の強化」と、地域活動に

よって健全育成に携わる母親を量的・質的に強化することを目的とした「地域活動の担い手の強化」という二面性を有しながら展開される「家庭役割の補完」であることがわかった。そして、これらの展開は、児童館を有しない地域においても展開されることも明らかになった。

このような母親クラブによる健全育成の取り組みは、1973（昭和 48）年の母親クラブに対する国庫補助制度の導入によって促されることになる。

つまり、国は、資金をかけて地域に健全育成の場を整備しようとしたのではなく、母親クラブに対する国庫補助金というわずかな資金によって、地域の子育て家庭に介入することを可能にし、その家庭をとおした健全育成を実現しようとしたのである。

次章（第4章）においては、児童館における健全育成の構造と、児童館における母親クラブの展開の特徴から、日本の「健全育成」の構造を明らかにする。

第4章 日本の健全育成の構造

本章では、児童館における母親クラブ活動の展開から、健全育成の構造を明らかにする。

なお、構造化については、以下のように整理した¹。(1) 予防機能としての健全育成、(2) 保護機能としての健全育成、(3) 家庭役割の補完を果たす健全育成、(4) 子育て支援機能の追加とターゲットの変化。

母親クラブによる「家庭役割の補完」が活用されていた背景から、健全育成の対象が、子どもではなく地域の家庭や母親であるという特徴をみることができる。

また、児童館は、このような母親クラブの特徴を地域展開する場として、最適の場であったと考えられるが、それはあくまで母親クラブの活動拠点としての場の役割だった。したがって、これらの内容を構造図にすることにより、地域支援としての健全育成の構造と展開内容を明確にする。

第1節 児童館における母親クラブの位置付け

母親クラブは、計画的に各地域に組織されるものではなく、あくまで地域の母親たちの任意にもとづいて母親グループが組織され、その母親グループが対象にされる性質であることに特徴がある。たとえば、民生委員・児童委員のような委嘱制度に基づいて計画的に組織されるものではない。母親クラブが結成されるときは、母親たちの任意グループが対象になるのであって、地域が対象になるのではない。そして、国庫補助金は、その母親グループに渡されるしくみになっている。このような組織のあり方からみても、国の介入の意志としての健全育成の対象は、地域ではなく、直接の母親たちであったことが明らかになってくるのである。

母親たちを直接対象とする母親クラブ活動においては、ボランティア組織のままで母親の自発的発想、自主性を大切にしながらも、同時に、国の介入によって地域の母親たちの情報把握をも両立させることができた。一方で、国庫補助をする対価として、国の求める家庭対策としての母親クラブ活動の内容が位置づけられ、国への報告義務を課すことで全国状況を一元的に把握できたことも、母親クラブの特徴といえる。

国は、地域の母親たちの自主性や主体性を啓発していくことは大切だと認識しながらも、国庫補助制度の導入という手段で国の介入することにより、地域の母親たちの全国状況を

一元的に管理することができ、地域における母親教育の強化とその活動情報を把握できるねらいがあった。

このように母親クラブは、このような国の介入によって母親たちの任意性を活性化させ、結果的に、母親たちの主体的な活動であっても母親クラブの全国展開を果たすことに成功したのである。母親クラブは、そうした任意性を保つことにより、ボランティア組織としての全国展開を可能とし、児童館における母親クラブの展開が可能になるのである。

児童館は、母親クラブを取り込むことによって、健全育成を果たすことに成功した。児童館が一般児童対策として普及しなかった理由は、子ども保護として展開されてきたからである。これは、児童館における健全育成に保護機能を付加することによって、児童館の国庫補助制度を実現させたがゆえに、児童館だけでは予防機能としての健全育成を果たせなくなった結果である。そこで、国の介入による母親クラブの活用が検討され、母親クラブの活動内容を国庫補助金によってコントロールすることになったのである。

国は、資金をかけて地域に健全育成の場を整備しなくても、母親クラブは、もともとボランティア組織であるため、わずかな補助金によって国の介入による母親たちのコントロールが可能だったことが明らかになった。つまり、児童館は、国の施策の展開上、子ども保護の場としての活用が期待され、実際に健全育成を担ってきた主体は、母親クラブであったことがわかる。

そして、母親クラブは、必ずしも、児童館を拠点としていない（図3-9および図3-10を参照）。児童館を拠点とする母親クラブは約3分の2（67.21%）でしかなく、中山間地においては約3分の1（38.36%）でしかないのである。つまり、母親クラブは、児童館との一体的組織ではなく、独自組織だったのである。

日本の健全育成について、すべての児童を対象とする児童福祉法の理念を具現化する一般児童対策としての予防機能を果たす必要があるのならば、児童福祉施設としての児童館がその中心的な役割を果たすことになる。しかし調査の結果、児童館における健全育成の実態は、普遍主義としての予防機能だけではなく、選別主義としての保護機能が要請され、保育を中心とした保護機能が展開されていったことが明らかになった。そこに母親クラブが、予防機能と保護機能のバランスを保つ役割を果たした結果、児童館における健全育成が成立したのである。

一方で母親クラブは、地域に活動拠点を確保することで、地域の子育て家庭に対するマンパワーとしての役割が期待され、わずかな国庫補助金によって母親たちの誘導が徹底さ

れていくなかで、児童館に取り込まれたり、あるいは自ら地域活動の担い手となることによって、健全育成における予防機能と保護機能のバランスを保つ役割を果たしてきた。

したがって、日本の健全育成を理解しようとする場合、児童館の普及によって一般児童対策が果たされたと解釈するのではなく、むしろ、実態としては児童館が留守家庭児童対策などの保護機能を果たしながらも、本来の普遍的な一般児童対策をも十分に展開させるために、母親クラブによる取り組みを活用することによって健全育成が展開したと解釈すべきである。

第2節 母親クラブの特徴をととした児童館における健全育成の構造

(1) 予防機能としての健全育成

初期の時期においては、児童館に予防機能としての健全育成が期待されていたことがわかる（構造図1）。

なお、構造図に使用する概念の「要支援層」とは、地域支援があれば「自立層」に移行することができる対象をいう。森田（2011）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²」と指摘し、その結果として「要支援層」が膨れ上がることを明らかにしている。したがって、それが健全育成分野であれば、基礎自治体による地域支援という形で、「要支援層」への地域支援が展開されることになるのである。

また、「要保護層」とは、基礎自治体による地域支援が及ばない、主として都道府県行政レベルの措置を中心としたニーズ対応型の保護行政のことをいう。

したがって、「予防機能」とは、「要支援層」にとどまる対象を膨れ上がらせないための予防であって、地域住民を対象とした地域支援のことをいう。

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である要支援層と自立層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による一般児童対策としての予防機能として効果を発揮した。戦後から児童館の国庫補助制度（1963年）以前の健全育成の枠組みにおいては、予防機能としての健全育成が期待されていた。

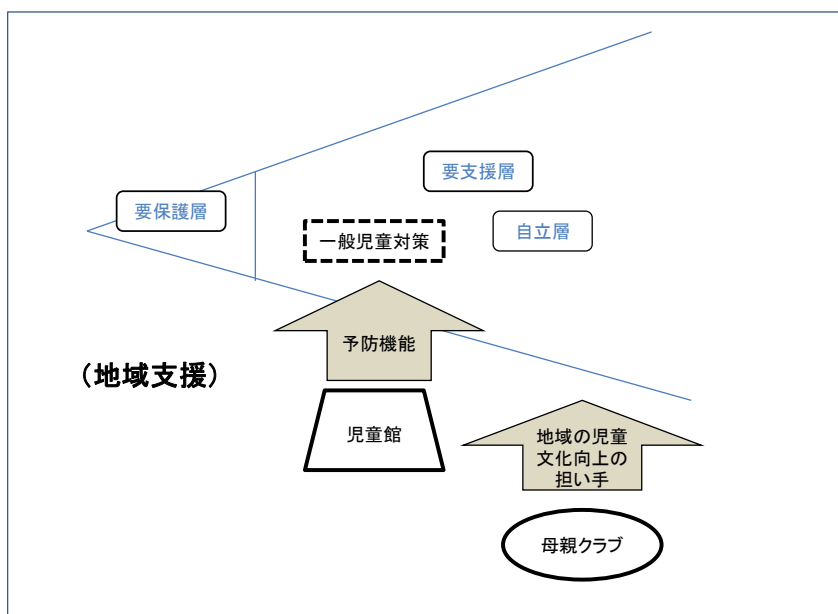
この時期における児童館は、健全育成の主たる拠点としての役割を果たしたとされている。つまり、児童館は一般児童対策としての「予防機能」を期待されたレクリエーション施設としての位置づけであった。一方で、母親クラブは、地域の「児童文化向上の担い手」としての役割を期待され、児童館との連携は想定されていなかった。

すなわち、戦後における健全育成は、予防機能を担う健全育成として児童館での実施が想定されていたのである。

構造図1 予防機能としての健全育成

→戦後(児童福祉法の理念の具現化)

- (1)健全育成の対象が混とんとしたなかでの一般児童対策
- (2)一般児童対策としての「予防機能」を期待された児童館(地域支援)
- (3)「地域の児童文化向上の担い手」としての役割を期待された母親クラブ(地域支援)



(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（構造図2）。これは、児童館の国庫補助制度（1963年）の導入による国の健全育成政策の一環であり、これ以降から、母親クラブの国庫補助制度の導入（1973年）までの健全育成の枠組みにおいては、保護機能としての健全育成が含まれていくことになる。

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、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、小地域を対象としながら、「児童に健全な遊びをあたえ、幼児および少年を個別的または集団的に指導して児童の健康を増進し、情操を豊かにすること」と、「子ども会、母親クラブ等の地域組織活動の育成助長をはかる等、児童の健全育成に関する総合的な機能を有するものであること」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を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役割追加は、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保護機能を追加する結果となった。これによって、予防機能のバランス低下を招き、児童館における一般児童対策がはたせなくなるのである。一般児童対策としての予防機能が低下すると、留守家庭児童対策としての保護機能のターゲットである要支援層を児童館が抱え込んでしまうことになる。

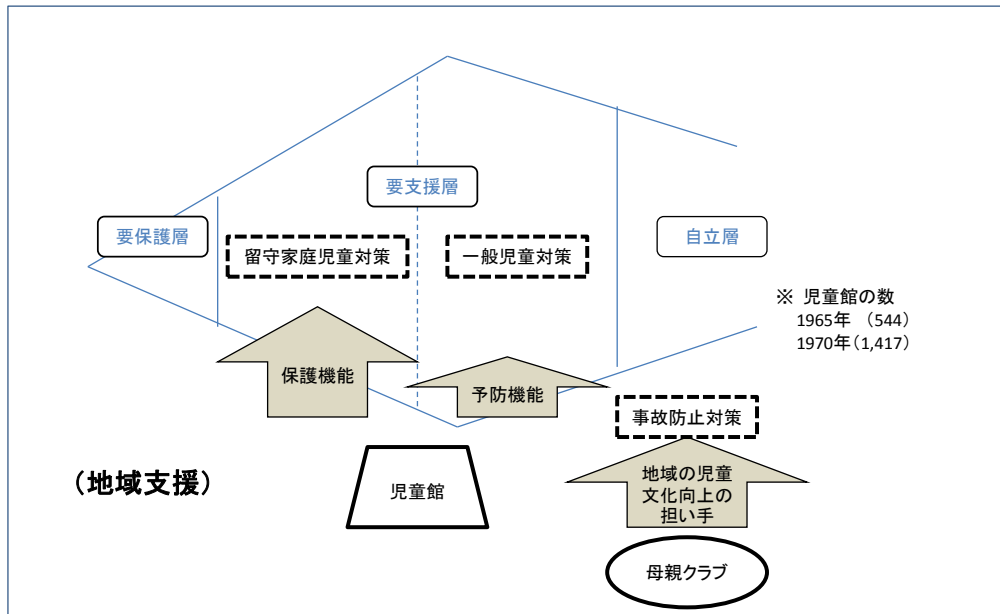
つまり、本来、一般児童対策として児童館が担うべき予防機能を果たせなくなることにより、「要支援層」は地域支援されない結果となる。したがって、児童館が留守家庭児童対策としての保護機能を展開すればするほどに、「要保護層」が膨れ上がるという自己矛盾を起こしてしまうのである。

また、「保護機能のターゲット」は、児童館の対象となる地域のすべての子育て家庭のうち、留守家庭児童対策の対象となって膨れ上がる要支援層のことをいう。

構造図2 保護機能としての健全育成

→児童館の国庫補助制度(1963年)以降

- (1) 留守家庭児童対策としての「保護機能」を追加された児童館
- (2) 「予防機能」とのバランスが低下する
- (3) 要支援層が膨らみ一般児童対策がはたせなくなる



(3) 家庭役割の補完を果たす健全育成

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。

そこで、児童館は、母親クラブを児童館に取り込みながら、膨れ上がる要支援層への対応を果たしていくのである。

母親クラブの国庫補助制度の導入（1973年）以降の健全育成の枠組みにおいては、母親クラブによる「家庭役割の補完」を児童館に取り込みながら、母親クラブ・児童館ともに増加していくことになる（構造図3）。

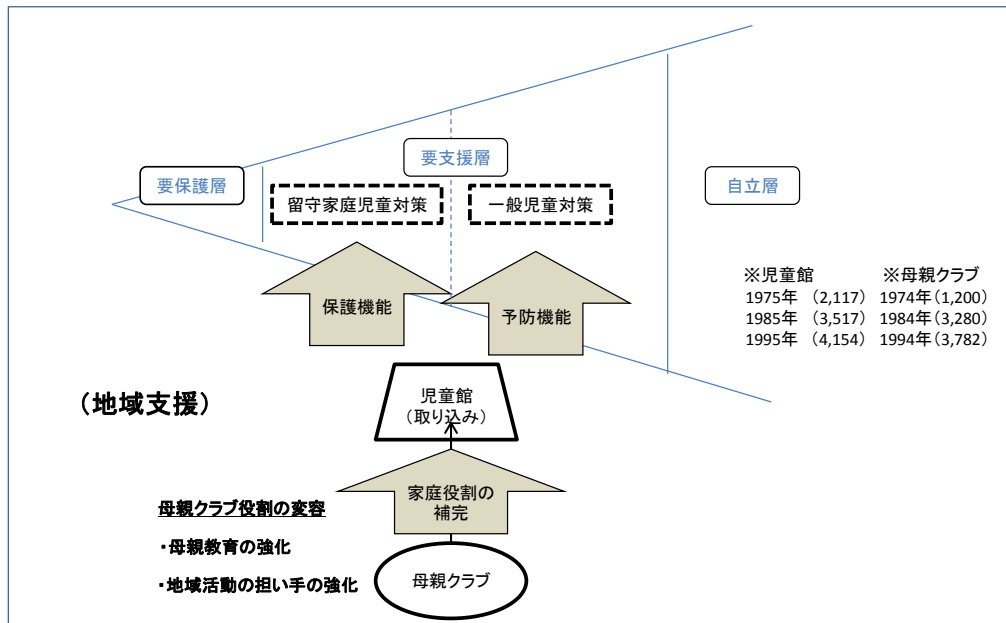
つまり、国の介入による国庫補助制度によって、母親クラブの役割が、「地域の児童文化向上の担い手」から「家庭役割の補完」に変容し、具体的には「母親教育の強化」と「地域活動の担い手の強化」という二面性を持つ担い手に変容する。このような役割を持つ母親クラブが、児童館に取り込まれることによって、保護機能と予防機能のバランスを保つ健全育成の展開が可能となったのである。

また、これら児童館における展開とは別に、児童館のない地域でも、公民館や保育所などにおいて母親クラブの普及が果たされ、「家庭役割の補完」による健全育成が展開されることになる。つまり、児童館がなくても地域における健全育成を展開させることができたことに、母親クラブの大きな特徴がある。

構造図3 家庭役割の補完を果たす健全育成

→母親クラブの国庫補助制度(1973年)以降

- (1) 母親クラブ役割の変容 (「児童文化向上対策」 → 「家庭役割の補完」)
- (2) 児童館が母親クラブの機能を取り込む
- (3) 「保護機能」と「予防機能」のバランスを保つ健全育成の展開



(4) 子育て支援機能の追加とターゲットの変化

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機能が追加された。

児童館における保護機能に、新たに子育て支援機能が加わることで、予防機能とのバランスがふたたび崩れ、児童館における健全育成が果たせなくなる。

児童館を有する地域では、児童館における子育て支援機能が肥大化して予防機能とのバランスがふたたび崩れ、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、子育て支援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。

森田(2012)³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、児童館の役割の見直しが進んできていることを指摘している。同時に、児童館の実態として、それ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⁴。つまり、児童館における健全育成の構造が変遷しても、場としての児童館から脱することができなかつたのである。

それにともない地域の子育て家庭に対する支援方法も、国の介入から地域主権へと移行し、母親クラブだけにとどまらないNPO団体による子育て支援活動を含めた幅広いものへと変容する。

母親クラブが、1994（平成6）年をさかいに減少傾向へと転じることになることは、本研究の調査結果によって明らかになっている。また、児童館における母親クラブの割合の減少傾向については、財団法人児童健全育成推進財団の調査⁵により、1996（平成8年）の割合は、62.1%（N=4117）であったものが、2006（平成18年）には、50.8%（N=4794）、2011（平成23）年には43.5%（N=4334）へと減少している傾向を確認することができる。

そして、この時期に、母親クラブの全国団体である全国地域活動連絡協議会は、「地域の次世代育成支援ネットワークにおける母親クラブのあり方についての調査研究」（2005b）を実施し、その調査研究の目的において「母親クラブの子育て支援活動の更なる活性化を図り、NPOやボランティアなどと連携した地域の子育て支援ネットワークの一層の充実を図るものである。」⁶として、母親クラブが子育て支援活動に活用される実態把握と、NPO等の拡大にともなう母親クラブ活動の再構築を図っていることがわかる。

結果的に母親クラブの国庫補助は、2012年度より一般財源化され、児童館と連携する地域組織は、母親クラブに限定されない地域の子育て支援NPO組織に拡大するのである。

これは、児童館が少子化対策の場として変容し、それに対応する母親クラブが子育て支援の担い手として変容する一方で、地域で子育て支援活動を展開する主体が多数誕生し、その多様性のなかで、母親クラブはこれまでの固有性を失ってしまう結果を招いたものと考えられる。この時点で、国の介入によるコントロールの対象としての価値を失ってしまったのである。

日本の健全育成は、これまで一般児童対策としての児童館事業であると言われてきたが、実際は、家庭役割の補完によって、母親責任を徹底する母親クラブ事業であったことがわかってきた。健全育成の展開には母親クラブが必要だったのである。地域の母親たちを良き母親として教育しながら、同時に地域支援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、児童館はあくまで母親クラブの活動拠点としての場の役割であり、

健全育成の主体は母親クラブだったのである。

次章（第5章）では、このような母親クラブの役割について、今日的には日本型の地域支援として受け継がれながら、今後の地域支援として、どのような展望が見いだせるのかを含めて結論とする。

¹構造図の作成にあたっては、森田（2011）による「地域で暮らす世帯への支援の現状と今後の方向性」に関する構造図を参考にした。

² 森田明美（2011）『よくわかる女性と福祉』 p20～21.

³ 森田明美（2012）「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』 21, 22－24.

⁴ 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）， 2－8.

⁵ 1996（平成8）年の割合は、社団法人全国児童館連絡協議会（現・財団法人児童健全育成推進財団）（1997）『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）』 p17より。1996（平成8年）の割合は、財団法人児童健全育成推進財団（2009）『児童館データブック 2008』 p56より、2006（平成18年）の割合は、財団法人児童健全育成推進財団（2012）『児童館データブック 2011』 p64による。

⁶ 全国地域活動連絡協議会（2005b）『地域の次世代育成支援ネットワークにおける母親クラブのあり方についての調査研究』平成16年度子育て支援基金助成事業報告書， p1.

第5章 母親責任の徹底による健全育成から新たな地域支援へ

第1節 結論

本研究における、研究の目的は、地域の子育て家庭に対する母親クラブの役割を手がかりにすることで、日本の健全育成の特質を明らかにすることであった。そのために、地域の子育て家庭に対する国の介入の具体化を検証した結果、日本の健全育成は、社会的な環境条件の整備によって徹底されたのではなく、地域のなかの家庭とりわけ母親をとおして母親責任を徹底されてきたことを明らかにすることができた。

日本の健全育成は、地域や家庭にしながら子どもを育てるという母親を想定したのであり、その中核的役割を果たしたのが母親クラブであった。国は、母親クラブのもつ役割を活用することによって、地域の子育て家庭に対する介入を具体化していたのである。

結果的に、母親クラブが担わされたのは、地域の母親たちを対象としながら、国の介入の具体化である家庭をとおした「健全育成」であり、その意味において日本の児童「健全育成」は果たされたことになる。しかし、地域のすべての子どもを対象としながら、児童福祉法の理念の具体化である子どもをとおした健全育成は果たされなかったのである。

すなわち、日本の健全育成の実態は、場によって形成される健全育成ではなく、健全育成の対象であり担い手でもある、人によって形成される健全育成だったのである。そして、その際の健全育成の対象は、子どもではなく地域の子育て家庭であり、地域において家庭をとおした母親責任の徹底を果たすことが、日本の健全育成の特質であったことが明らかになった。

これまでの健全育成研究において、健全育成＝児童館という考え方が一般的な捉え方として展開されてきた理由は、そのような日本の健全育成の特質が明らかにされてこなかったからである。したがって、本研究によって明らかになった日本の健全育成の特質は、これからの健全育成研究としての新たな価値を見出すものとなった。

(1) 日本固有の概念である健全育成

健全育成の概念については、先行研究において、ほとんど整理されていないか、もしくは、健全育成の概念の不十分さを指摘するにとどまっていることがわかってきた。さらに、健全育成の概念整理から国際的には、健全育成の共通概念が存在しないことも判明した。

つまり、日本の健全育成は、国の意志によってその方向性が固められ、子どもを保護の対象として、家庭とりわけ母親の役割として捉えながら、同時に受動的権利の対象として位置付けてきたのである。

ところが、少なくとも OECD 加盟国における国際的な動向は、子どもを能動的権利の主体として位置付け、早期からの公的支出に支えられた、ボトムアップによる政策が主流となっており、日本の公的支出は、国際的に最低レベルに位置していることもわかった。そして、それは国の介入によって果たされる子ども保護であり、日本固有の健全育成の概念でもある。

このような、国際的な動向は、早期からの公的支出を基盤としながら、子どもの能動的権利の実現という観点からの権利基盤型アプローチである。日本の場合は、私的支出を基盤としながら、子どもの保護によって進められるニーズ対応型アプローチに近いものと思われる。しかし、今日的には、子どもを保護の対象とするニーズ対応型アプローチによる政策をとる日本の健全育成は、限界を迎えている。ニーズ対応型アプローチから、権利基盤型アプローチへの変容は、国際的な潮流であり、日本の健全育成の向うべき方向性として示唆されるものである。

(2) 国の介入によって母親責任を徹底する健全育成

母親クラブの役割は、母親クラブ活動の手引きとなる専門機関誌の発行や、研修活動などとおして、地域の子育て家庭の母親たちに対する母親教育の強化を図ることであることが明確にされ、国は、母親クラブの国庫補助制度の導入により、普遍のおよび効率的に母親クラブメンバーをコントロールすることに成功した。そして、その国庫補助制度の具体的な事業内容は、母親クラブをとおして、母親による母親への教育すなわち母親教育を徹底するという国の介入によるプログラムであると考えられる。

しかし、このようにあくまで地域のボランティア組織でしかない母親クラブに依存してきた日本の健全育成の実態は、極めて脆弱なものであったと言わざるを得ない。場（児童館）によって一般児童対策を実施してきたと解釈されてきた日本の健全育成は、国によって人（母親クラブメンバー）を取り込むことができなければ、結果的に、保護機能のもとでしか展開できなかったのである。したがって、母親クラブの国庫補助制度導入による母親クラブメンバーの地域活動の担い手意識の醸成は、母親クラブによる地域の子育て家庭へのかかわり意識向上のためにも必要不可欠であったといえる。

もちろん、日本の健全育成が、児童館の事業をとおして実施されたことも多かったことについては論ずるまでもないことである。ただ、日本には児童館がない地域も多くあり、そうした地域における健全育成の実現をどのような場所で、あるいはどのような形態で実施するのかということは、政策上の大きな課題であり、それを具体化するために使われたのが母親クラブの役割であった。このことは、地域の子育て家庭に対する国の介入によって、家庭における母親責任を徹底するという、日本の健全育成を成立させるための重要な基盤となったのである。

(3) 場ではなく人によって形成される健全育成

日本の健全育成は、児童館が果たす役割だけでは発展することができなかった。

調査によって明らかになったことは、日本の健全育成が、保護機能を含みながら、本来果たすべき一般児童対策としての予防機能をも展開させなければならない必然性から、母親クラブの役割を取り込むことになったことである。それにより、保護機能を含みながらも予防機能を展開することが可能な日本の健全育成の枠組みが成立した。

その内実は、地域の子育て家庭の母親を対象とした「母親教育の強化」と、地域活動によって健全育成に携わる母親を量的・質的に強化することを目的とした「地域活動の担い手の強化」という二面性を有しながら展開される「家庭役割の補完」であることがわかった。そして、これらの展開は、児童館を有しない地域においても展開されることも明らかになった。

このような母親クラブの役割は、1973（昭和 48）年の母親クラブに対する国庫補助制度の導入によって促されることになる。

母親クラブは、国が国庫補助金を導入する代わりに、母親教育の強化と地域活動の担い手の強化という二面性を両立させる特徴を持つ。日本の健全育成は、基礎自治体をとおして国に母親クラブの活動報告を提出させるという国の介入を実現し、それによって国が家庭の状況を把握しながら家庭対策の課題に反映させ、ふたたび母親クラブをとおして健全育成を展開するという、日本独自の健全育成サイクルを実現させた。

そして、このような日本の健全育成の展開過程においては、これまで想定されてきたような児童館が中心的な役割をはたしていたのではなく、地域において母親クラブが中心的な役割を果たしていたという新たな事実がみえてくるのである。それは、児童館のない地域においても母親クラブ活動が、健全育成を展開していたという実態からも明らかである。

たとえば、児童館以外に、保育所や公民館などを活動拠点とすることによって、郊外の農業地や中山間地のような児童館の普及が進みにくいと想定される地域においても、母親クラブの役割を展開することが可能だった。

児童館のない地域においては、国によって官製化された母親クラブにより、地域の子育て家庭に対する家庭対策を強化するかたちでの健全育成が進められたのである。官製化された母親クラブとは、ボランティア組織として、母親の自発的発想や自主性を大切にしながら、同時に、国の介入によって、地域の子育て家庭に対する家庭対策の強化を両立させようとする母親クラブのありようのことをいう。母親クラブは官主導でありながら自主性を重んじた活動であり、このような特徴が、地域の子育て家庭に対する国の介入を可能にしたのである。

国は、資金をかけて地域に健全育成の場を整備しようとしたのではなく、母親クラブに対する国庫補助金というわずかな資金によって、地域の子育て家庭に介入することを可能にし、その家庭をとおした健全育成を実現しようとした。つまり、児童館は健全育成が行われる場としての位置づけでしかなく、むしろ、その場を活用する人（母親クラブメンバー）を地域で保持・継承することによって、日本の健全育成が形成されていく実態が明らかになった。

（４）母親クラブの役割によって実現する家庭をとおした健全育成

日本における健全育成の実態は、子ども保護から脱却できなかった。日本の健全育成は、保護機能を使わなければ、児童福祉の理念としての一般児童対策を維持できないという自己矛盾を抱えていたのである。そして、そうした健全育成のかたちは、地域の子育て家庭に対する国の介入によって具体化されてきたことが明らかになった。

一方で、これらの国の介入は、子ども保護という児童福祉領域における選別性を定着させ、本来、一般児童対策という普遍性こそが児童福祉であるという前提を減退させてしまうという課題を残すことになった。地域の子育て家庭に対する国の介入が、保護機能を取り込みながら、児童福祉の予算を獲得するという日本の児童福祉の特徴が明らかになる一方で、すべての児童を対象とするはずの健全育成の限界性も同時に明らかになった。

これは、国が児童館の役割を保護機能（留守家庭児童対策）化することによって、児童館の国庫補助制度を実現させたがゆえに、児童館だけでは健全育成を果たせなくなった結果である。そこで、国による母親クラブを活用した健全育成のしくみが検討され、母親ク

ラブの活動内容を国庫補助制度によってコントロールすることになったのである。母親クラブは、もともとボランティア組織であるため、わずかな補助金によっても国によるコントロールが可能だった。

国は、母親クラブの役割を取り込むことで、地域の子育て家庭に介入することができ、家庭をとおした健全育成を実現することができたのである。このように、日本の健全育成の特質は、子どもをとおした健全育成を進める児童館にあったのではなく、家庭とりわけ母親をとおして健全育成を進める母親クラブのなかにあったことが明らかになった。

しかし、これまで児童福祉関係者は、日本の健全育成は、児童館という場をとおして展開されていたと思いこんでいたのである。したがって、日本の健全育成の展開過程において重要な役割を果たしてきたにもかかわらず、母親クラブが取り上げられてこなかった理由もはっきりしてくる。

保護機能の展開によって国の一般児童対策が十分に果たせなかったにもかかわらず、児童館において健全育成が展開されてきたとされた背景には、地域において児童館に取り込まれた母親クラブによる健全育成の取り組みがあったからである。健全育成の地域拠点として使用されていたのは実は母親クラブであり、健全育成の特質は、母親クラブをとおした家庭のなかにあり、児童館は、あくまでその母親クラブをとおした家庭への国の介入を補完する役割を果たしていたのである。

第2節 今後の展望と課題

2012（平成 24）年に、母親クラブの国庫補助制度が廃止された。その背景には、歴史的な展開過程において、少子化対策による子育て支援への対応が緊急の課題となり、母親クラブだけでは追いつかない地域支援の展開が必要となったことにある。それにともない、任意団体に対する国庫補助として唯一、40年間も継続されてきた母親クラブ国庫補助制度が廃止され、幅広く地域の NPO 組織を活用する地域支援の展開に至ったのである。

これは、母親クラブによって、基礎自治体をとおして国に活動報告を提出させるという国の介入を実現させ、国が家庭の状況を把握しながら家庭対策の課題に反映させることによって、ふたたび母親クラブをとおして健全育成を展開するという、これまでの日本の健全育成サイクルの消滅を意味する。

国の介入によってつくられた母親クラブが、1973（昭和 48）年の国庫補助制度導入以

降、40年間も活動してきたなかでつくり上げてきた日本の健全育成は、トップダウンによって親の参加を求めながら進められてきたものであり、母親責任の徹底といった道德モデル¹に基づく人づくりの考え方であった。これに対して、国際的には、権利基盤型の人権モデル²に基づく人づくりがされ、ボトムアップによって場がつなぐ地域支援の展開がされてきた。

地域における健全育成の推進において、母親クラブが中核的な役割をはたそうとする場合、母親教育の強化と、地域活動の担い手の強化という母親クラブの二面性が活用されることになるが、それが、母親たちによる地域活動のやりがい意識や自尊心につながったことも本研究で明らかになっている。そして、それらの意識をもった母親クラブメンバーが、国庫補助制度廃止後においても地域に残っている実態があるとすれば、それは、どのようなことを意味するのだろうか。

今日的には、日本の健全育成は、国主導から地域住民が主体となる取り組みへと変容していくタイミングでもあると考えられる。

それは、良き母親のもとに良き子が育つという考え方すなわち母親教育の強化と、地域の母親たちを「良き市民」³に育てていくという考え方すなわち地域活動の担い手の強化という、母親クラブの二面性の活用を基盤にしながら市民性⁴が自覚された母親クラブメンバーたちの存在であり、自らの役割をある程度明確にした母親クラブメンバーたちによる地域支援の展開である。しかし、その市民性は、国際的な権利基盤型の人権モデルに基づくものではなく、あくまで互酬性⁵による道德モデルに基づく市民性であると考えられる。

いずれにしても、時代の変遷とともに、母親クラブの役割が変化していくなかで、市民性を育む母親教育の場までも失われてしまおうとしている。そのような背景において、今後どのような地域支援の展開がされようとしているのだろうか。

たとえば、任意団体だった母親クラブ組織が、自主財源を確保しながら NPO 法人格等を取得するような市民性を基盤とした新たな地域支援の展開も出始めている⁶。これまでの、母親クラブメンバーのやりがい意識や自尊心の自覚化に頼ってきた地域支援から、今日的には、母親クラブの位置づけを変化させ、地域の幅広い NPO 活動等を活用することによって、新たな地域支援として受け継がれてきた一面をみることができる。

そして、このような新たな地域支援の展開が、今こそ地域のすべての子どもたちに必要な地域支援の方法となるためには、権利基盤型の人権モデルに基づく地域支援となること

が求められているのである⁷。

さらに、このような新たな地域支援に至る日本の健全育成が、果たして日本固有の地域支援の展開となり得るのかどうかを判断するためには、詳細な国際比較研究や地域展開の実態調査を進めることが必要である。国による地域の母親たちを対象とする日本固有の地域支援の展開が、他に類をみない日本の健全育成の特質であることを明らかにすることができると考えられ、今後に残された研究上の重要な課題である。

1 田上・エクスパットジャパン関西（2001）によれば、不道德だとされる行動を規制することなど道德の問題という観点からとらえようとする立場が「道德モデル」であるとしている。一方で、子どもの自己決定が侵害されたかなど子どもにとっての被害という観点からとらえようとする立場を「人権モデル」としている。

2 平野（2004）によれば、権利基盤型アプローチをどのように適用すべきかについては、（エクスパットジャパン関西が提示した）「道德モデル」と「人権モデル」の対比にヒントを見出すことができるとしている。

3 世田谷区基本構想シンポジウム議事録（2013）によれば、森田明美氏は、「子ども・若者が住みやすいまち、住みたいまちをつくる」ビジョンと、「健康で安心して暮らしていける基盤を確かなものにする」ビジョンは、「よき市民」に支えられて実現する旨を述べている。さらに、「よき市民」による地域支援の展開の一例について、「子どもたちや若者たち、そしてその親たちが住みやすい町であると同時に、（中略）NPO や区民たちによる、こういった人たちと一緒に子どもや若者、子育て家庭が一緒になって活躍していくという視点」をもった「よき市民」が、「市民活動と一緒にこの暮らしを十分豊かなもの」にしていくと述べている。

4 楠見（2013）は、「良き市民の一つの形」は、「責任感をもって、自律的に社会に関わり、倫理的・道德的判断を行い、社会的問題を解決する、市民性（シティズンシップ）をもつことである。」とて、良き市民によって、市民性が自覚されることを指摘している。

5 佐藤（2010）によれば、「互酬性とは『贈与と返礼』の社会的相互行為を意味している。その相互関係が社会的関係の最も基層的な部分を成している」とし、「互酬性という行為規範は、人々が共同生活を営むうえで、何時の時代においても人間関係を維持していくための人倫として維持されてきた。」と、その道德性を指摘している。

6 山形県の母親クラブ組織である「特定非営利活動法人みらい子育てネット山形」は、2004（平成16年）に、特定非営利活動法人の承認を受けたのち、2009（平成21）年から山形県こども館（屋内型の児童公園機能施設：利用料金無料）の指定管理者となった。館長は、みらい子育てネット山形の会長である。

山形県では、1973（昭和48）年に県内各地に母親クラブが発足し、1964（昭和49）年には、「山形県母親クラブ連絡協議会」が設立された。近年になって、2003（平成15）年に、「山形県母親クラブ連絡協議会」名称を「みらい子育てネット山形」に変更し、2004（平成16年）に、特定非営利活動法人としての認証を受けている。

茨城県では、茨城県地域活動連絡協議会（1984年設立）の会長が、2005（平成17）年に承認された「特定非営利活動法人キッズクラブ・のーびのーび」を設立し、2007（平成19）年に、つくば市立大曾根児童館の指定管理者に指定されている。大曾根地区にすでに存在していた大曾根母親クラブは、大曾根児童館ができるまでは、もともと拠点とする児童館はなく、公民館等で活動していた。

7 森田（2012）は、日本と韓国の地域における子ども支援の取り組みの比較をとおして、韓国において日本の児童館に類する施設である地域児童センター「1318HappyZone」の事業を紹介し、「子どもの権利条約が具体化されるなかで、子どもの権利基盤アプローチによる実践が子どもたちを育てている」として、日本における児童館の可能性を示唆している。また、福生市の公立施設であった児童館（FUSSA）について、業務委託によって「市民社会と協働しやすくなり、地域の子育て家庭と地域社会とのつなぎ手としての運営」が行われるなど、「新しい子ども支援の地域での主体として」の可能性について学ぶことができるとしている。

また、朴（2012）は、「権利基盤アプローチにより家庭の類型と関係なく、子ども自身を支援する取り組みは、健全育成支援、貧困救済などすべての子どもへの地域支援の参考

になるだろう」と指摘している。

文献

- 阿部千里（1974）「児童館と母親クラブの連携について」『子どもと家庭』60,
- 阿部千里（2007）「児童館への国庫補助が実現した日の思い出」『児童館 理論と実践—ENCYCLOPEDIA—』138—139.
- 天野秀昭（2013）「プレーパーク（冒険遊び場）のこれまでとこれから」『子どもの権利研究第22号子どもの居場所ハンドブック』子どもの権利条約総合研究所, p14—15.
- 安藤純一（1987）「青少年の非行心理と健全育成について」『名古屋女子大学紀要』33, 117—125.
- Department for Transport(2005), *Better street design brings better life, say residents.*
- 郷地二三子（2004）「山形県における児童館形成家庭」『鹿児島国際大学福祉社会学部論集』22(4), 17—25.
- 林俊光（1998）「児童の健全育成と遊びの役割」『社会学部論集』31, 123—137.
- 林俊光（1999）「児童の健全育成と家族の役割」『社会学部論集』32, 181—194.
- 林俊光（2001）「地域社会における子育て機能の検証」『社会学部論集』34, 111—122.
- 平野裕二（2004）「子どもの権利条約の実施における『権利基盤型アプローチ』の意味合いの考察」『子どもの権利研究』5. 78—85.
- 本田和子（1982）『異文化としての子ども』紀伊国屋書店.
- 石田美清（2005）「学校における生徒指導と問題行動対策：昭和20年・30年代の文部省通知と青少年問題協議会答申の分析を通じて」『上越教育大学研究紀要』25(1), 255—269.
- 池本美香ほか(2010)『子どもの放課後を考える—諸外国との比較でみる学童保育問題—』勁草書房.
- 一般財団法人厚生労働統計協会（2013）『国民の福祉と介護の動向・厚生指標 増刊・第60巻10号 通巻第945号』.
- 児童福祉法研究会（1978）『児童福祉法成立集成上』ドメス出版.
- 児童福祉法研究会（1978）『児童福祉法成立集成下』ドメス出版.
- 児童福祉法規研究会（1999）『最新・児童福祉法母子及び寡婦福祉法母子保健法の解説』, 時事通信社.
- 児童館・学童保育21世紀委員会（1998）『児童館と学童保育の関係性を問う』萌文社.

- 寛正豊和（1998）「インターネットにおける有害情報とその規制：福岡県青少年健全育成条例を中心として」『環境情報研究』6, 177-191.
- 柏女霊峰（2011）『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—』誠信書房.
- 金子光一（2009）日本社会福祉学会第57回全国大会特定課題セッションⅡ『社会福祉における家族観の変遷』.
- Karen Malone(2012), *Child Friendly Kazakhstan, Child In the City Conference, Zagreb.*
- 木田市治（1972）「都市化の中での母子保健地域組織活動の育成に関する研究2 母子保健地域組織の事例的考察」『日本総合愛育研究所紀要第』8, 85-96.
- 吉川仁（1993）「『有害』図書規制と『図書館の自由』」『中京大学教養論叢』34(1), 115-143.
- 木下勇（2013a）「子どもにやさしいまち—子どもが群れて遊ぶまちを創る—」『子どもの権利研究第22号子どもの居場所ハンドブック』, 16-19.
- 木下勇（2013b）「世界で展開する子どもにやさしいまちづくり」『こどもにやさしいまちづくり（第2集）』日本評論社.
- 喜多明人・荒牧重人・森田明美・内田塔子（2004）『子どもにやさしいまちづくり』日本評論社.
- 子どもの権利条約総合研究所（2002）『子どもの権利研究』創刊号.
- 子どもの権利条約総合研究所（2004）『子どもの権利研究』5.
- 厚生省児童局（1948）『児童福祉』東洋書館.
- 厚生省児童局（1963）『児童福祉白書』日本図書センター.
- 厚生省児童局企画課（1963）『児童福祉行政講義録』日本児童福祉協会.
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局育成環境課（2004）『平成15年度母親クラブにおける子育て支援モデル事業事例集』.
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局育成環境課（2006）『平成17年度母親クラブによるモデル事業報告・事例集』.
- 楠見孝（2013）「良き市民のための批判的思考」『心理学ワールド』61, 5-8.
- 前田稔（2005）「公立図書館における児童の『保護』について」『京大大学生涯教育学・図書館情報学研究』4, 213-216.
- 松島富之助（1972）「都市化の中での母子保健地域組織活動の育成に関する研究1 団地の

- 母子保健の実態と問題に関する文献的考察『日本総合愛育研究所紀要』8, 66-84.
- 松崎芳伸 (1948)『児童福祉法』日本社会事業協会.
- 丸尾直美 (1984)『日本型福祉社会』NHK ブックス 455.
- 森本扶 (2012)「児童福祉法立案時の児童厚生施設観に関する一考察」『都留文科大学研究紀要』75, 61-76.
- 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), 2-8.
- 森田明美 (2011)『よくわかる女性と福祉』ミネルヴァ書房.
- 森田明美 (2012)「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』21, 22-25.
- 森田明美 (2013)「乳幼児期の子どもの居場所と子育て支援ーひろば事業などー」『子どもの権利研究 (子どもの居場所ハンドブック)』22, 38-41.
- 仲村優一・一番ヶ瀬康子・右田紀久恵 (2007)『エンサイクロペディア社会福祉学』中央法規出版.
- 日本更生保護協会 (2001)『更生保護便覧』法務省保護局.
- OECD(2009),*Doing Better for Children*.
- OECD(2010)「包括的な子ども政策に向けて: OECD 諸国の潮流と日本の改革へ示唆するもの」www.oecd-tokyo2.org/pdf/theme_pdf/education/20100610ecec.pdf#search
- OECD(2011),*Doing Better for Families*.
- 小木曾宏 (2008)「地域における非行対策は如何に行われるべきか: 要保護児童対策地域協議会の活動を通して」『淑徳大学総合福祉学部研究紀要』42, 1-21.
- 朴志允 (2012)「地域における子ども支援の変化」『子どもの権利研究』5. 26-30.
- Richter, L. (2004),*The Importance of Caregiver-Child Interactions for The Survival and Healthy Development of Young Children A Review*. Department of Child and Adolescent Health and Development, WHO.
- 西郷泰之 (2007)「子どもの健全育成と地域生活環境の整備」『日本の子ども家庭福祉ー児童福祉法制定 60 年の歩みー』明石書店, 150-159.
- 斉藤進 (2007)「子育て支援における母親クラブと児童館の役割に関する研究 (1)ー全国の母親クラブの活動実態ー」『日本子ども家庭総合研究所紀要』43, 165-180.
- 斉藤進 (2008)「子育て支援における母親クラブと児童館の役割に関する研究 (2)ー母

- 親クラブの活動成果・リーダー行動と児童館の連携― 『日本子ども家庭総合研究所紀要』 44, 165-186.
- 斉藤進 (2009) 「子育て支援における母親クラブと児童館の役割に関する研究 (3)」 『日本子ども家庭総合研究所紀要』 45,
- 佐藤進・桑原洋子 (1998) 『実務注釈児童福祉』.
- 佐藤慶幸 (2010) 「市民社会と倫理としての互酬性の再生」 『プロセス思想』 14, 41-48.
- 世田谷区基本構想シンポジウム議事録 (2013), 24-27.
- 杉原周治 (2005) 「ドイツ青少年保護法における有害図書規制: テレメディアと携帯メディア」 『広島法學』 29(1), 137-164.
- 須納瀬学 (2004) 「問われる日本の条約実施―権利基盤型アプローチの提唱―」 『子どもの権利研究』 5, 60-63.
- 社団法人全国児童館連絡協議会 (1997) 『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)』
- 社会教育推進全国協議会 (2000) 「社会教育・生涯学習ハンドブック第 6 版」 エイデル研究所.
- 田上時子・エクパットジャパン関西 (2001) 『知っていますか? 子どもの性的虐待一問一答』 95-98.
- 高城義太郎 (1972) 「母親クラブについて」 『季刊母親クラブ (市町村リーダー用)』 2, 39-49.
- 高橋重宏 (2007) 『日本の子ども家庭福祉―児童福祉法制定 60 年の歩み―』 明石書店.
- 高橋種昭・金子一宏 (1972) 「児童館の運営に関する一考察」 『日本総合愛育研究所紀要第』 8, 97-100.
- 高橋種昭・吉澤英子 (1975) 「母親クラブの効果的な組織および運営の方法に関する研究」 『日本総合愛育研究所紀要』 11, 209-223.
- 寺本尚美 (2001) 「学童期の子を養育する労働者のための両立支援施策の現所と課題: 放課後児童健全育成事業を中心に」 『梅花女子大学文学部紀要, 人間福祉編』 4, 43-53.
- 寺脇隆夫 (1996) 『続児童福祉法成立資料集成』 ドメス出版.
- TDA(Training and Development Agency for Schools)(2008), Extended schools-case studies.

The Foundation for Children's Future (2012), *Graphs and Charts on Japan's Child Welfare Services 2013*.

地域改善対策研究所（1986）『地域改善対策事業－その調査と分析－』，ぎょうせい。

上平泰博（1998）「児童館と学童保育所の関係史概説－東京都の制度・施策史をとおして」
『児童館と学童保育の関係性を問う』萌文社。

上平康博・田中治彦・中島純（1996）『少年団の歴史－戦前のボーイスカウト・学校少年団－』萌文社。

植木信一（2009）『地域性を重視した母親クラブによる児童健全育成支援方法の研究』平成 20 年度児童関連サービス調査研究等事業報告書，6。

植木信一（2010）『地域の児童健全育成における母親クラブの果たす役割』平成 21 年度児童関連サービス調査研究等事業報告書，10。

植木信一（2011）「母親クラブへの国庫補助制度導入の影響」『社会福祉学評論』10，1－14。

上杉孝實・小木美代子（2009）『未来を拓く子どもの社会教育』学文社。

UNICEF（2009），*CHILD FRIENDLY CITIES promoted by UNICEF National Committees and Country Offices－Fact sheet, September 2009*.

UNICEF Innocenti Research Centre(2008),*Brief-Child Friendly Cities Research Initiative*.

鶴崎愛・牧正興（2007）「チルドレンズ・ミュージアムの意義と役割についての日米比較－hands-on 展示以降の参加型体験型ミュージアムにおける，児童文化財の新たな形－」
『福岡女学院大学紀要』8，11－19。

八重樫牧子（2002a）「母親クラブ活動調査からみた子育て支援に及ぼす母親クラブの役割と課題」『川崎医療福祉学会誌』12（1），27－43。

八重樫牧子（2002b）「母親の子育て不安の程度と母親クラブ活動との関連性に関する考察」『川崎医療福祉学会誌』12（1），45－57。

八重樫牧子（2012）『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－』相川書房。

山本真実（2009）「第 3 節 児童健全育成」『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』115－123。

財団法人児童健全育成推進財団（2006）『実態調査の概要』。

財団法人児童健全育成推進財団（2007）『児童館 理論と実践－ENCYCLOPEDIA－』.

財団法人児童健全育成推進財団（2009）『児童館データブック 2008』

財団法人児童健全育成推進財団（2012）『児童館データブック 2011』

財団法人児童健全育成推進財団（2013）『児童館レポート』.

財団法人こども未来財団（2001）『諸外国の児童育成環境対策に関する現状調査事業』平成 12 年度調査研究等事業（海外調査等）.

財団法人日本児童問題調査会（1972～1978）『季刊母親クラブ』（グループリーダー用 1～12, 市町村リーダー用 2～12, 13～27）.

財団法人日本児童問題調査会（1978～1993）『hahaoyclub』（1～61）.

全国母親クラブ連絡協議会（1984）『全母協 10 年のあゆみ』, 73－80.

全国母親クラブ連絡協議会（1995）『全母協 20 年のあゆみ』

全国地域活動連絡協議会（2005a）『30 周年記念誌みらい母親クラブみらい子育てネット 活動マニュアル』, 79－95.

全国地域活動連絡協議会（2005b）『地域の次世代育成支援ネットワークにおける母親クラブのあり方についての調査研究』平成 16 年度子育て支援基金助成事業報告書.