

## 【審査論文】

**児童館の意義・役割に関する分析**

藤丸麻紀

**Analysis of the meaning and the role of a children's hall**

Maki FUJIMARU

**要旨**

児童館の対象や機能はどんどん拡充してきたが、最近では、建物の老朽化と地方財政の悪化で閉館したり指定管理者制度を導入するところが増えている。さらに新設の子ども子育て支援新制度では、児童館の機能を子育て支援の拠点と放課後児童クラブのみを助成対象とし、放課後児童クラブについては文部科学省の全児童対策事業である放課後子供教室との一体化の方向をめざしている。

しかし、児童館の機能・役割は子育て支援と放課後児童クラブのみではない。一般来館で自由に遊びに行く乳幼児から、小学生、中高生までが放課後や学業休業期の居場所・遊び場として、活用している。そこには学校では得られない縦のつながりや、地域とのつながりやコミュニティの形成といった横のつながりがある。そしてイベントの企画・運営に携わることで、ボランティアを育成し、地域と一体となった児童の健全育成の拠点ともなっている。

つまり、児童館は正の外部性をもつといえる。そのため、子ども子育て支援新制度で児童館に十分な予算措置がない中で児童館を存続させるためには、指定管理者制度の導入によるコスト削減で供給量を確保することも必要な措置と考えられる。指定管理者制度のデメリットや懸念される要因については、運営委員会などで地域が一体となって協力していくことでカバーできるだろう。

**キーワード：**児童館 指定管理者制度 放課後児童クラブ 放課後子供教室学童クラブ パネル分析  
子ども子育て支援新制度

**序文**

児童館問題に関心をもったきっかけは、住居地の児童館が区の中で先駆けて区営から指定管理者制度導入による公設民営方式に変更することになり、住民からの反対の声や詳しい説明を求める声が起こったため、区による説明会や自主的な勉強会等が何回か開かれ、保護者やPTAの立場からそれに関わるようになったためである。

当時の主な目的は、指定管理者制度導入のメリットとデメリットを考えることであったが、児童館はどのような目的で作られているのか、今後どのような役割を果たしていくのか、調べていくにつれ深い問題であると感じたため、個人的研究テーマとして追及することにした。

本稿では、児童館の経緯と現状をまとめ、理論分析及びクロスセクションやパネルデータ分析などのデータ分析と合せて今後の課題をまとめたい。

## 1. 児童館とはなにか

### (1) 児童館の経緯

児童館とは、昭和22年に制定された児童福祉法第四十条（児童厚生施設は、児童遊園、児童館等児童に健全な遊びを与えて、その健康を増進し、又は情操をゆたかにすることを目的とする施設とする。）に規定された児童のための屋内型福祉施設である。なお児童とは、児童福祉法では満18歳未満のものとされている。

昭和38年に市町村立の児童館に対する国庫補助制度が創設され、それに伴い設置基準なども定められた。その頃から公営の児童館数が急増した。

しかし昭和40年代、50年代に多く建てられた児童館は、それから40年以上が経過して老朽化が問題となっているところが多い。耐震性への不安で建替えが必要となったり、自治体の財政難などから、閉館も増えていることから、総数としては平成18年度の4,718館をピークに微減となっている。運営費の国庫補助が昭和61年から、県立を除く公設公営分の事業費の国庫補助も平成9年から地方交付税措置化されたことで、自治体財政での維持運営が困難な自治体もでてきた。そのような中、平成15年、地方自治法改正により、児童館にも指定管理者制度を適用可能となった。それを機に、民営の館が少しずつ増えてきている。

平成18年度全国児童館実態調査によると、公設公営が65.2%、公設民営が28.0%、民設民営が2.8%となっている。したがって、民営の館でも民設民営ではなく「公設民営」が多いことが分かる。

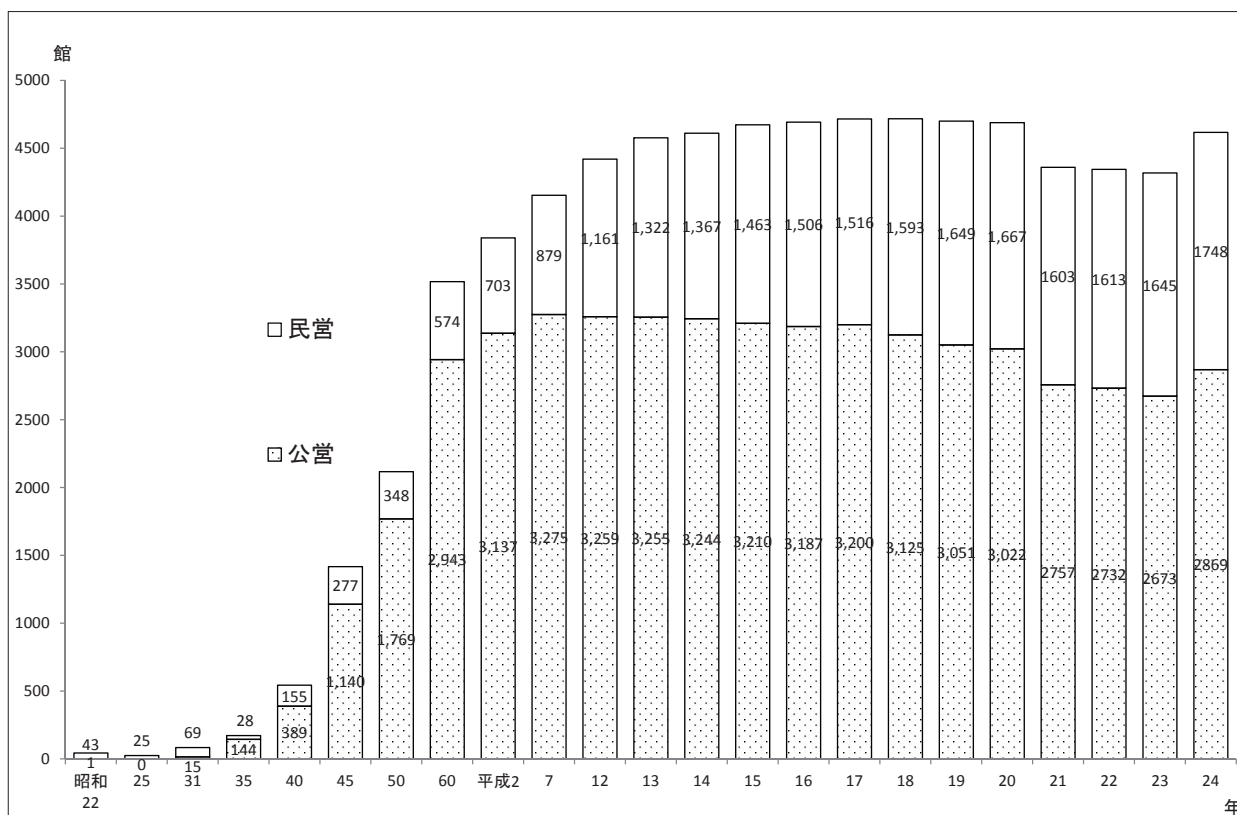


図1 児童館数推移

資料：厚生労働省『社会福祉施設等調査』各年版より作成

ただし平成21年度以降及び24年度は調査方法等変更の影響により以前の数字とは比較できない。

## (2) 児童館の分類

厚生労働省の「児童館設置運営要綱」によると、児童館は以下の種類に分けられる。

- ①小型児童館（厚生労働省『社会福祉施設等調査』平成24年版では全国で2735館。うち公営1847館、民営888館。以下、年度、出所は同じ。）

小型児童館は、小地域を対象として、児童に健全な遊びを与え、その健康を増進し、情操を豊かにするとともに、母親クラブ、子ども会等地域組織活動の育成助長を図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。

建物の広さは原則217.6㎡以上（都市部は163.2㎡以上）。

- ②児童センター（全国で1763館。うち公営943、民営820館。）

小型児童館の機能に加えて、遊び（運動を主とする）を通じての体力増進を図ることを目的とした指導機能を有し、必要に応じて年長児童（中学・高校生）に対する育成機能を有するものであること。

建物の広さは原則336.6㎡以上。大型児童センターは原則500㎡以上で野外に体力増進指導のための広場を有すること。

- ③大型児童館

- ③-1. A型児童館（全国で18館。うち公営4館、民営14館。）

都道府県内の小型児童館、児童センターの指導及び連絡調整等の役割を果たす中枢的機能を有するもの。設置主体及び運営の主体は都道府県とする。ただし運営については委託することができる。

建物の広さは原則2000㎡以上とし、適当な広場を有すること。

- ③-2. B型児童館（全国で4館。うち公営0館、民営4館。）

豊かな自然環境に恵まれた一定の地域（こども自然王国）内に設置され、児童が宿泊をしながら、自然を生かした遊びを通して協調性、創造性、忍耐力等を高めることを目的とした児童館。

定員100人以上の宿泊施設を有し、建物の広さは原則として1500㎡以上。

- ③-3. C型児童館（全国で1館。うち公営0館、民営1館。）

広域を対象として児童に健全な遊びを与え、児童の健康を増進し、又は情緒を豊かにする等の機能に加えて芸術、体育、科学等の総合的な活動ができるように、劇場、ギャラリー、屋内プール、コンピュータプレールーム、歴史・科学資料展示室、宿泊研修室、児童遊園等が適宜付設され、多様な児童のニーズに総合的に対応できる体制にある児童館。

- ④その他の児童館（全国で96館。うち公営75館、民営21館。）

公共性、持続性を有し、小型児童館に準じたもの。

それぞれ設置数を記したように、平成24年度現在、①の小型児童館が全体の59.2%、児童センターが全体の38.2%を占め、合計で全体の97.4%を占める。

## (3) 児童館の対象

昭和38年の厚生省「国庫補助による児童館の設置運営について」では、児童館の対象を「おおむね3才以上の幼児又は小学校1～3年の少年であって、家庭環境、地域環境及び交友関係等に問題があり、指導を必要とする者」としていたが、

昭和61年の厚生省「児童館の設置運営について（改正）」では「おおむね3才以上の幼児又は小学校1～3年の少年であって、留守家庭等で児童健全育成上、指導を必

要とする者」となり、

昭和63年の厚生省「児童館の設置運営について（改正）」では「対象となる児童は、すべての児童とする。ただし、主に指導の対象とする児童は、おおむね3才以上の幼児又は小学校1～3年の少年（以下、「学童」という）及び昼間保護者のいない家庭で児童健全育成上指導を必要とする学童」となっている。

つまり、主な対象は以前から変わらないが、現在では、児童福祉法上で児童と定める18歳未満のもの全体に拡大している。そのような変更は、時代の変遷の中で児童館に求められる役割が変化してきたためである。そこで、次には最近の児童館に求められている役割を見てみたい。

## 2. 拡充してきた児童館の機能

### (1) 児童館の機能・役割

平成23年に厚生労働省により「児童館ガイドライン」が策定された。それによると、児童館の機能・役割は以下のように定められている。

#### ①発達の増進

子どもと長期的・継続的に関わり、遊びを通じて子どもの発達の増進を図ること。

#### ②日常生活の支援

子どもの遊びの拠点と居場所となり、子どもの活動の様子から必要に応じて家庭や地域の子育て環境の調整を図ることにより、子どもの安定した日常生活を支援すること。

#### ③問題の発生予防・早期発見と対応

子どもと子育て家庭が抱える可能性のある問題の発生を予防し、かつ早期発見に努め、専門機関と連携して適切に対応すること。

#### ④子育て家庭への支援

子育て家庭に対する相談・援助を行い、子育ての交流の場を提供し、地域における子育て家庭を支援すること。

#### ⑤地域組織活動の育成

地域組織活動の育成を支援し、子どもの育ちに関する組織や人とのネットワークの中心となり、地域の子どもを健全に育成する拠点としての役割を担うこと。

児童館をとりまく社会的環境と合せてみると、以上の機能・役割は、①から⑤の順に加わっていったものと考えられる。

①は児童館の本来の意義であり、設立当初から目的とされていた。

②は子ども達の遊び場の減少や共働き増加による小学生の放課後の居場所づくりなどで、その必要性が年々増加してきた。

③、④は核家族増加による子育て世帯の孤立化や児童虐待などの問題が増えるにつれて、必要性が徐々に増してきた。少子化対策の必要性がさげられるようになり、厚生労働省が「エンゼルプラン」(平成7年)、「新エンゼルプラン」(平成11年)、「子ども・子育て応援プラン」(平成16年)などでさまざまな子育て支援政策を発表する中で、それを実施する場としての役割が重視されるようになった。

⑤は近年、地域コミュニティの希薄化が言われていた中で東日本大震災後に地域コミュニティの重要性が再認識され、新たに重要視されるようになってきた。核家族化やマンションの増加で隣近所とのつながり

りが見えにくくなる中で、本来は子どもは地域の中で育てられ、そして自分が成長すれば今度は地域の子どもを育てる側に回れるようになることが理想であろう。そのため、児童館の主な対象である幼児・小学校低学年を過ぎても、一般来館小学生や中高生の居場所を充実することで児童館とのつながりを保ち、イベント等では中高生や大学生をボランティアとして活用することで、地域の青少年健全育成の中核となり得る。

## (2) 児童館の活動内容とそれに対応した事業

上述の厚生労働省「児童館ガイドライン」では、児童館の活動内容として以下の8つを定めている。ここでは、それぞれについて、児童館でどのような事業を行っているかを重ね合わせて見てみる。

### ①遊びによる子どもの育成

これは、登録制、一般自由来館を問わず、子ども達に「遊び場」を提供することである。乳幼児、小学生、中高生など、対象によって提供する内容も異なるが、運動、造形、音楽、読書など自由に過ごすことで好奇心を育み協調性を養っていく。

### ②子どもの居場所の提供

両親共働き家庭の児童を対象とした後述の「放課後児童クラブ」だけでなく、主に小学生が放課後を安全に過ごす場としての役割である。居住環境が変化して公園や原っぱなどに集まって遊ぶ機会が減った中で、各家庭で個人個人がゲームなどをして過ごすのではなく、子ども同士がふれあい、安全に過ごせる場を提供することの役割は高まっている。

### ③保護者の子育ての支援

子どもが小さい母親の育児の不安や閉塞感に対応するため、保育園にも幼稚園にも通っていない0歳～2歳児を対象とした登録制の乳幼児クラブ、母親クラブなどを組織して、定期的に通う場を設けることで、子どもには遊びの場を、親には育児相談などの子育て支援を行う機能が最近充実してきている。

### ④子どもが意見を述べる場の提供

子ども会議、子ども実行委員会を開くなどして、小学生に児童館の行うイベントの企画・運営を手伝わせる。

### ⑤地域の健全育成の環境づくり

乳幼児クラブや学童クラブなど、集中的に児童館に通うある一時期だけでなく、一般来館者として高学年や中高生になっても児童館に通ったり児童館まつりなどのイベントの手伝いをするすることで、子どもの間の縦のつながりが生まれる。親も乳幼児クラブの子育て相談の時期を過ぎても関わり続けることで、今度は子育て相談に乗る立場としても役に立てるし、PTAや町会の活動にも参加しながら児童館と関わることで、地域全体が一体となって子どもたちを育む場を形成できる。たとえば東京都の各区市では、小学校区などの地域ごとに青少年対策地区委員会が設置されているが、これは各町会、小学校・幼稚園及びPTA、児童館、警察署、消防署などの代表者等が集まり、青少年健全育成のための事業の実施や児童館運営のサポートを行っている。

### ⑥ボランティアの育成と活動

子ども・地域・OBなどを巻き込んで、地域一体型イベントの企画・運営等を行うことで、地域のボランティアを育成する場となる。例えば上述の青少年対策地区委員会の協力・共催により、児童館まつりや焼きいも大会を開催したり、ハロウィンの催しとして町の中をパレードしてお菓子をもらって回るなどのイベントがある。そのようなイベントにおいては、0歳～18歳までを対象とする児童館だからこそ、昔

児童館で遊んでいたOBやその保護者も地域のボランティアとして参加する環境を作りやすい。

#### ⑦放課後児童クラブの実施

児童館の本来の対象者である主に「小学校1～3年の少年及び昼間保護者のいない家庭」の子どもを対象として（自治体によって小学校4年まで、6年までもある）、登録制により小学校下校時から夕方までの居場所を提供するいわゆる「学童クラブ」を運営する。

#### ⑧配慮を必要とする子どもの対応

障害児など配慮を必要とする子どもについては高学年でも放課後児童クラブに入れるとか、子育て相談に乗るなどの対応を行う。

これらの活動内容をすべて行くと、児童館の一日の流れは以下のようになり、密度の濃淡はあるものの、一日中なんらかの需要がある施設ということができる。

- ・午前中：主に幼稚園・保育園就園前の乳幼児が、乳幼児クラブに登録して定期的に集まったり、または一般来館として自由に利用する。乳幼児保護者の情報交換や相談の場ともなる。
- ・午後早い時間帯：乳幼児に加え、幼稚園児と保護者が遊ぶ場となる。幼児は保護者付きでないと来館できないため、保護者の集まる場ともなる。
- ・3時位以降：小学生が下校する時間帯になると、放課後児童クラブ登録児童は小学校から直接来館、一般児童はいったん帰宅後に来館する。
- ・4時位以降：中高生が下校する時間帯になると、一般来館の中高生も利用する。ただし閉館時間が早い場合や利用できる場所が狭い場合には、事実上中高生の利用は制限される。

### 3. 現在の児童館を取り巻く環境の変化

以上のように幅広い役割や事業が求められるようになった児童館であるが、ここにきて急速な変化が起きている。

#### (1) 放課後子供教室の開始と、放課後児童クラブとの融合

前項⑦のように児童館の活動内容に放課後児童クラブの実施が位置付けられているが、近年の社会環境の変化により、「昼間保護者のいない家庭」が急増したため、保育園の待機児問題と同様に放課後児童クラブの待機児問題も大きな問題として取り上げられるようになってきた（東京都の待機児数は平成18年度がピークで2,258人）。すなわち、保育園から小学校に上がった途端に放課後児童クラブに入れずに放課後一人で家にいなくてはならなくなる、または1年生では入れても2、3年生では放課後児童クラブに入れないということである。放課後児童クラブに入れても、夜5時まであるいは6時までであることが多いため、公立でも7時半まで預かってもらえた保育園のときよりも働き方が制限されるという場合も多い。

一方で、小学校では以前よりも安全性確保が重視されるために放課後に自由に遊んでから帰ることはできなくなった中で、保護者の就労いかんに関わらずに放課後の安全な遊び場を求める声も多くなったことと、放課後児童クラブに入れない待機児童の居場所を確保するためとして、文部科学省管轄で小学校の空き教室などを利用して登録した児童を放課後預かる事業「放課後子供教室」（いわゆる全児童対策事業）が（東京都では平成19年度より）開始された。

放課後児童クラブと放課後子供教室との主な違いは以下のとおりである。

### 「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）」【厚生労働省】

保護者が労働等により昼間家庭にいない児童に対して、適切な遊びと生活の場を提供する事業。学童保育ともいわれるように、保育の意味合いが強い。教育的な内容やさまざまな体験ができるかはそれぞれの放課後児童クラブによって異なるが、長時間を過ごす場として、おやつを提供、連絡ノートによる保護者へのきめ細かな連絡、夏休みなどの長期休暇時にはお昼寝や学習の時間があるなど、家庭に代わる生活の場としての機能は充実している。時間も6時までのところが多く、申請により公立保育園の時間と合わせて7時半までの延長保育が行なわれているところもある。料金は育成料やおやつ代を徴収するところが多い。実施場所は児童館内、学校の空き教室、学校敷地内専用施設の順に多くなっている。

### 「放課後子供教室」【文部科学省】

保護者の就労を問わず、また1年生から6年生まで登録でき、地域の方々をサポーターとして活用し、その協力を得ながら、学習、スポーツ、文化活動などさまざまな体験の機会を提供する事業。登録しても毎日ではなく必要な時のみ利用することができる。さまざまな体験ができるかは、それぞれの放課後子供教室のサポーターなどの充実度によって異なる。基本的には自由参加であるが、1、2年生に関しては、保護者の就労等を条件に、連絡ノートなどを活用してより手厚く面倒を見るクラブ登録制度がある場合もある。ただし、おやつやお昼寝はない場合が多く、時間も5時まで（保護者が就労している場合は6時まで）のところが多い。

平成19年度より、この厚生労働省所管の「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）」と、文部科学省所管の「放課後子供教室推進事業（放課後子供教室）」が連携した「放課後子どもプラン」が創設された。放課後の子どもたちの安全・健全な活動場所の確保を図る総合的な施策として開始し、すべての小学校区で展開することが目指されている。

また、平成26年5月の産業競争力会議課題別会合において、厚生労働大臣と文部科学大臣の連名により、放課後児童クラブの受皿を拡大するとともに、一体型を中心とした放課後児童クラブ及び放課後子供教室の計画的な整備を目指す方針が示され、それを受けて平成26年7月には「放課後子ども総合プラン」が策定された。

放課後児童クラブと放課後子供教室を一体化することのメリットとデメリットとしては、以下のポイントが考えられる。

#### ①放課後児童クラブと放課後子供教室を一体化することのメリット

- ・放課後児童クラブの待機児問題が解消する。
- ・放課後児童クラブは無料または低料金で運営されていることが多いため、条件等によって入れた児童のみが恩恵を受けるという不公平が解消される。
- ・放課後児童クラブの児童（主に保護者が就労している低学年児童）と放課後子供教室登録児童と一緒に遊べるようになる。

#### ②放課後児童クラブと放課後子供教室を一体化することのデメリット

- ・主に生活の場として保育の観点から設置基準、定員、指導員の資格（保育士や教員免許取得者が望ましい）が定められている放課後児童クラブと異なり、定員がなく全児童対象で地域のボランティア等が指導員となる放課後子供教室は、長時間生活をする場として安心して過ごせる環境が充実していない場合が多い。

- ・放課後子供教室は主にその小学校の児童が対象であるため、0歳～18歳までが対象でその保護者などの大人も集まる児童館に比べて縦のつながりが限定される。ただし放課後児童クラブが児童館でなく学校施設や別施設で運営されている場合には当てはまらない。

以上をまとめると、放課後児童クラブの方が保護者の就労により長時間過ごす児童にとってはサービスの質が高いため、できれば放課後児童クラブとしての存続が望まれる。とくに児童館で運営されている場合には、一般来館のさまざまな年齢の人と交わることができるし、地域の青少年健全育成の核となるために、放課後児童クラブがあることによる相乗効果は大きいといえる。ただし、コストがかかり定員を増やせない状況で待機児童が多くいることによる不公平を考えると、放課後子供教室との一体化もやむをえない事態ともいえる。その場合でも、低年齢かつ保護者の就労等により長時間を過ごす児童に対してはクラブ登録制度などで手厚く面倒を見ることや、長時間安心して過ごせる環境づくりを進めることなど、サービスの質的向上への配慮は必要であろう。

## (2) 指定管理者制度

本稿冒頭で述べたように、平成15年の地方自治法改正により、児童館でも指定管理者制度が導入できるようになった。

改正後の地方自治法第244条の2第3項関係条文は以下のとおりである。

(公の施設の設置、管理及び廃止)

- 3 普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効率的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの（以下「指定管理者」という）に、当該公の施設の管理を行わせることができる。
- 4 前項の条例には、指定管理者の指定の手続、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めるものとする。
- 6 普通公共団体は、指定管理者の指定をするときは、あらかじめ、当該普通公共団体の議会の議決を経なければならない。

この改正により、それまで公設公営で運営していた児童館に指定管理者制度を導入して「公設民営」に変更するところが増えてきた。これは、地方自治体の財政難の中で児童館の運営費・人件費に対する国庫補助が一般財源化されるなど、財源ねん出が困難になり、少しでも運営費を抑えたいという目的がある。

以下は、筆者が実際に児童館の指定管理制度導入の経過に立ち会った際に、利用者、委託者（区）、運営者（指定管理者）に対して行ったインタビュー調査によりメリット、デメリットをまとめたものである。

### ①児童館への指定管理者制度導入のメリット

- ・職員が公務員である公営の場合と比べて、人件費を抑えられるため、運営コストを削減できる。
- ・人件費を抑えるために公営の場合と比べて若い職員が多くなるため、子どもたちにとっては良い遊び相手となる。
- ・多様な勤務形態の人を雇えるため、開館時間延長、日曜開館などにも比較的lowコストで対応できる。

### ②児童館への指定管理者制度導入のデメリット

- ・人件費を抑えるために低賃金の割に過重労働になりかねず、職員の定着率が低くなりがちのため、子ど



もに接する面で継続的なサポートができない。

- ・指定期間が終わると指定管理者の見直しとなるため、運営会社としても長期的雇用を行いにくいし、指定管理者が変更した場合は職員などの総入れ替えとなるため利用者がとまどう。
- ・若い職員が多いため、子育て相談などに対応できない。
- ・「民営」ということで地域のボランティア協力の意欲がそがれる。このポイントは重要である。民営化したからと言って、利用料を徴収して収入を上げるようになれば、地域のボランティアを募ることは難しくなるだろう。その意味でも児童館の利用料はできる限り（受益者負担がはっきりしているものを除いては）無料であることが望ましいと思われる。

以上をまとめると、指定管理者制度導入には懸念事項もあるが、コスト削減により児童館の運営が維持できたり開館時間延長などのサービス拡大をできる効果は大きい。デメリットに関しては、「運営委員会」を設置することで、地域との連携・協力、地域のニーズを反映させることでカバーできると思われる。

### (3) 「子ども・子育て支援新制度」について

「子ども・子育て支援法」「認定こども園法の一部改正法」「児童福祉法の一部改正等関係法律の整備法」という子ども・子育て関連3法が平成24年8月に成立し、いわゆる「子ども・子育て支援新制度」と呼ばれて平成27年4月から実施される予定となっている。

その趣旨は、幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援を総合的に推進することで、主なポイントとしては以下の3つが挙げられている。

- ①認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付（「施設型給付」）及び小規模保育等への給付（「地域型保育給付」）の創設
- ②認定こども園制度の改善（幼保連携型認定こども園の改善等）
- ③地域の実情に応じた子ども・子育て支援（利用者支援、地域子育て支援拠点、放課後児童クラブなどの「地域子ども・子育て支援事業」）の充実

また、国又は都道府県が「子ども・子育て支援法」に基づき事業実施に必要な費用にあてるために交付金を交付することができる「地域子ども・子育て支援事業」としては13の事業が挙げられているが、そのうち児童館に関わる内容は①～③のうちの以下の2つのみである。

#### ②地域子育て支援拠点事業

乳幼児及びその保護者が相互の交流を行う場所を開設し、子育てについての相談、情報の提供、助言その他の援助を行う事業

#### ①放課後児童クラブ（放課後児童健全育成事業）

保護者が労働等により昼間家庭にいない小学校に就学している児童に対し、授業の終了後に小学校の余裕教室、児童館等を利用して適切な遊び及び生活の場を与えて、その健全な育成を図る事業

このうち①は、今までの小学1～3年生という制限がなくなり小学生全体が対象になった半面、児童館だけでなく小学校の余裕教室等の利用も含まれており、今までの放課後児童クラブよりも放課後子供教室の内容に近い。つまり、放課後児童クラブ事業は今後も重視するものの、スペース等が限られる中で待機児童問題解消のめどが立たない現状では、全児童対策事業である放課後子供教室と一体化してその機能を

充実させるという方針である。

したがって、現行の児童館の事業としては②の地域子育て拠点事業のみが対象となっているが、これは育児相談・子育て支援が主であり、児童館の主な機能である子どもの遊び場としての機能は対象となっていない。

この方針を受けて、大型児童館である東京都児童館が子育て支援へと機能を変化させ、こどもの城は閉館が決まった。

東京23区でも、板橋区や練馬区で放課後子供教室と放課後児童クラブの一体化が検討されているほか、杉並区では、施設としての児童館を廃止、板橋区、北区、葛飾区では、「放課後子どもプラン」の推進とともに児童館については、小学生を主な対象から外して、役割の見直しと再編をすすめようとしている。

このように、現在、児童館はその存続や役割に関して大きな岐路に立たされているといえる。しかし、上で見てきたように、児童館の役割として、たとえ放課後児童クラブがなくなったとしても、遊びの場及び地域の青少年健全育成及びコミュニティ形成の核となる拠点としての意義は大きいと思われる。そこで、次章では、これを児童館の正の外部性にとらえて、理論分析を行う。

#### 4. 児童館に関する理論分析～社会的余剰分析～

以上のような現状を踏まえて、児童館に関する理論分析を行いたい。児童館は社会福祉分野の公共サービスとして無料で利用できることが多いため、社会的余剰分析により分析を行う。

まず、児童館の限界便益について考えると、児童館は対象者を昼間保護者のいない家庭の小学生だけでなく乳幼児から中高生、そして育児中の保護者まで対象を広げることで、単に放課後児童クラブや乳幼児クラブの拠点としてだけでなく、異年齢の子ども達が交わることで児童の健全育成につながる縦のつながりと、地域のボランティア協力によって地域のコミュニティの形成にも役立つ横のつながりが広がってきていると思われる。そのため、児童館には「正の外部性」があり、私的限界便益と社会的限界便益の間には乖離が生じていると考えられる。子ども子育て支援新制度により、放課後児童クラブを放課後子供教室と一体化させて児童館の役割から切り離し、児童館の役割を地域子育て拠点事業のみとするのは、この外部性を排除することになるため、望ましくないと考えられる。

次に、限界費用を考えると、公設公営の場合と比べて、公設民営の場合の方が人件費を削減できるため、限界費用は抑えられると考える。ただし、人件費を削減することでサービスの質も低下してしまう場合には、サービス内容も考慮した供給量が減少することになり、限界費用削減効果は小さくなる。

これらの前提によって考えると、公設公営の場合のサービス供給量はFであるが、外部性を考慮した社会的最適供給量Hよりも過少供給となっている。それが公設民営になると、サービス供給量はGとなり、先ほどの公設公営の場合の社会的最適供給量Hに近い水準となる。それぞれの社会的便益を見てみると、公設公営の場合は、 $\triangle AID - \square DIFO$ （租税負担）となり、公設民営の場合は、 $\triangle AKE - \square EKGO$ （租税負担）となるため、限界費用・限界便益曲線の形状にもよるが、一般的には社会的余剰が拡大すると考えられる。なお、租税負担というのは、ここでは児童館のサービスを無料提供の公共財と考えているため、供給量までの限界費用を積分した総費用は政府による租税で賄われ、社会的余剰から控除されると考えている。

つまり、指定管理者制度導入により、公設公営から公設民営になった場合、公務員の場合よりも弾力的な職員配置が可能になることによって人件費を抑えられ職員を増やせる、開館時間を延長できる、日曜開館など開館日を増やせる、といった供給量の量的拡大につながる事が期待される場合には、社会的余剰が拡大し、メリットがあると考えられる。ただし、人件費削減によって職員が給料の安い若輩者や非常勤

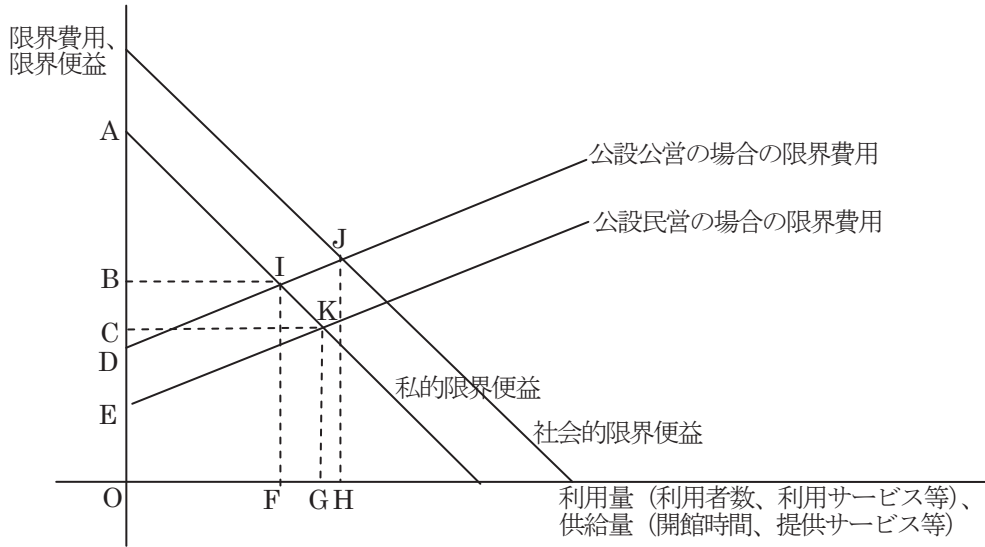


図2 児童館の限界費用・限界便益分析

職員ばかりになり経験不足等によってサービスの質が低下する場合には、その効果が相殺される。

依頼人（地方政府）と代理人（指定管理者）の利害が一致しない場合、モラルハザードが生じてサービスの質の低下が起こる可能性があるため（エージェンシー問題）、これを防止するためには、インセンティブ契約とモニタリングが重要である。収益団体ではない児童館の指定管理制度におけるインセンティブ契約としては、適切な外部評価を取り入れてそれによって契約の途中打ち切りや更新の有無を決めることなどがある。またモニタリングとしては、地方政府の監督や関係各社による運営委員会の実施などがある。これらの措置によりサービスの質が低下せずに供給量拡大につながる場合には、公設民営化もメリットがあるといえる。

## 5. 児童館に関するデータ分析

このような現状分析を踏まえて、児童館の量的分析を行うために、クロスセクション分析と、パネル分析を行った。

### (1) クロスセクション分析

平成26年の47都道府県における小学校数と児童館数との関係は下図のようになっている。ここで小学校数を取り上げたのは、子どもの数を表しているだけでなく徒歩で通える面積も勘案していると考えたからである。この図を見ると、東京や愛知県は小学校数に比して児童館数が多いが、大阪府や神奈川県は少ない。大阪府は平成18年6月1日より「大阪市立児童福祉施設条例の一部を改正する条例案」により、大阪市立児童館10館を廃止したからである。

次に、小学校数に都道府県の実質収支も含めて、平成26年の47都道府県によるクロスセクション分析を行った。実質収支は地方財政の余裕度を表しているからである。

$$\text{児童館数（館）} = -2.7396 + 0.09623 \times \text{小学校数（校）} + 0.003868 \times \text{実質収支（百万円）}$$

$$\quad \quad \quad (-0.1924) \quad (3.2623) \quad \quad \quad (7.3953)$$

$$\text{修正済み}R^2 = 0.7014 \quad \text{標準誤差} = 50.6754$$

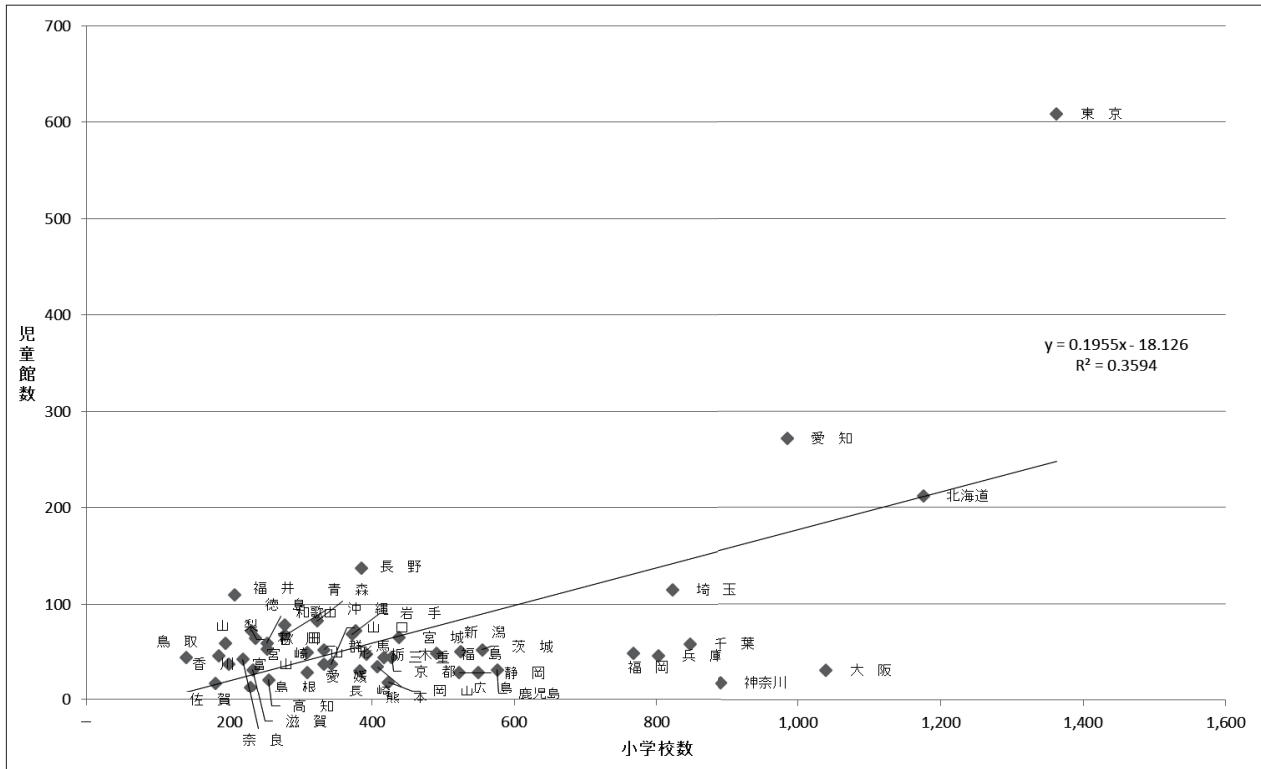


図3 都道府県別小学校数と児童館数

資料：厚生労働省『社会福祉施設等調査』、各年版、文部科学省『学校基本調査』各年版より作成

平成16年に関して同様の分析を行うと以下のものであった。

$$\text{児童館数 (館)} = -7.6702 + 0.1437 \times \text{小学校数 (校)} + 0.004989 \times \text{実質収支 (百万円)}$$

$$(-0.6152) \quad (6.5328) \quad (9.4779)$$

修正済みR<sup>2</sup>=0.7991      標準誤差=42.7283

いずれも係数が有意になっており、各都道府県の児童館数は小学校数と実質収支で説明されている。したがって、子どもの数の減少や地方財政の悪化により児童館数が今後も減ることは十分に予想される。

(2) パネル分析

次に、平成16年～26年の11年間×47都道府県のpooled dataによるパネル分析を行った。

$$\text{児童館数 (館)} = -0.1354 + 0.1182 \times \text{小学校数 (校)} + 0.003085 \times \text{実質収支 (百万円)}$$

$$(0.0302) \quad (13.890) \quad (22.821)$$

修正済みR<sup>2</sup>=0.6862      標準誤差=51.4608

さらにこのパネル分析の式から予測される平成26年の各都道府県児童館数の予測値と、実際の児童館数との残差をグラフに表してみた。左から残差の大きい順に並べてある。愛知、東京、福井、長野、北海道などは、小学校数や実質収支から考える以上の児童館数を有しており、逆に大阪、神奈川、宮城、千葉、岩手は小学校数や実質収支から考えられるよりも少ない児童館数となっている。

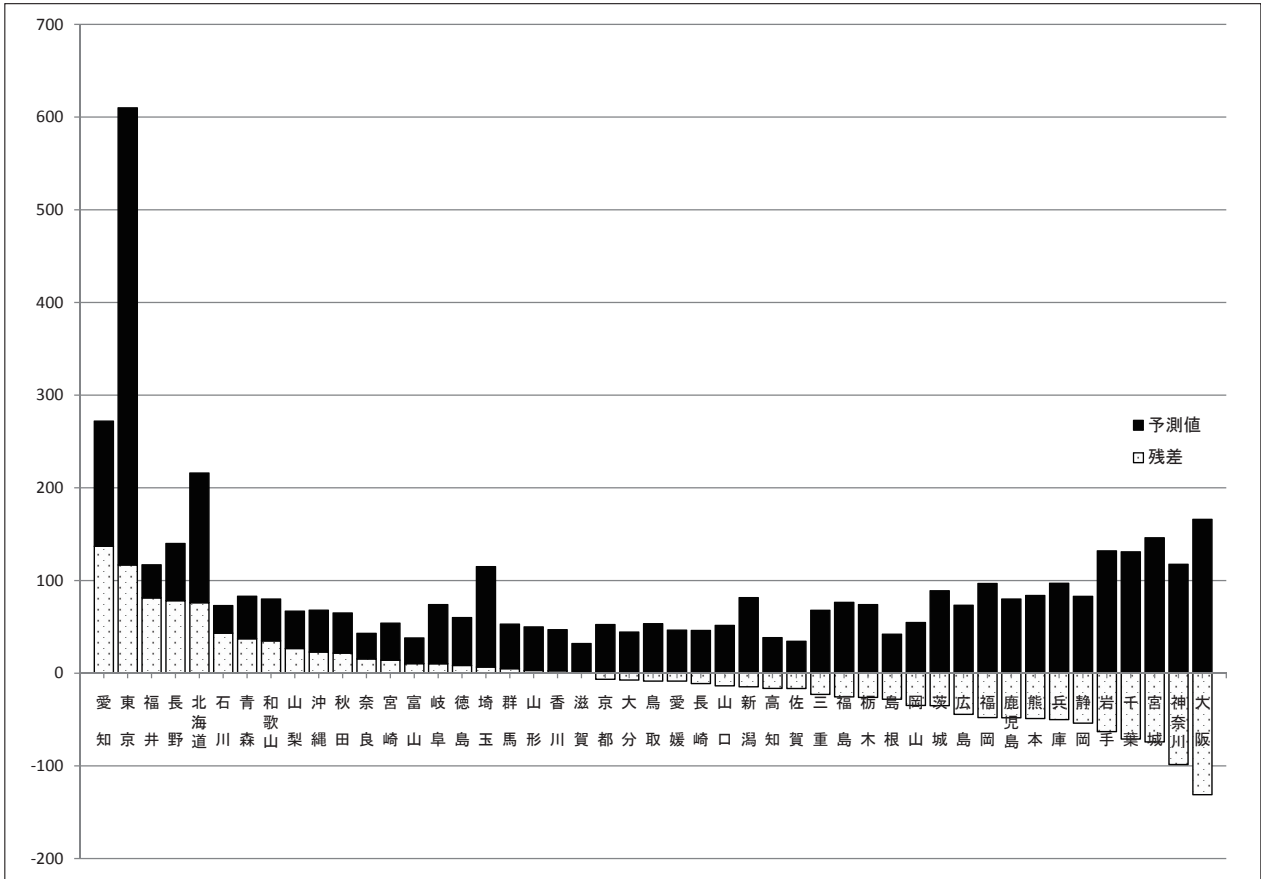


図4 児童館数予測値と実際の児童館数との残差

## 6. 結論

前半の現状分析により、児童館の対象や機能が拡充していく推移を見て行ったが、それが最近、建物の老朽化と地方財政の悪化、そして子ども子育て支援新制度の創設により、大きな岐路に立たされていることが分かった。子ども子育て支援新制度では、児童館の機能を子育て支援の拠点と放課後児童クラブのみを助成対象とし、放課後児童クラブについては文部科学省の放課後子供教室との一体化の方向をめざしている。つまりこれに沿って児童館を変革すると、遊びの機能はなくし、子育て支援の拠点のみになってしまう。しかしそれでいいのだろうか。児童館の対象は子育て支援と放課後児童クラブのみではない。前半で見たように、一般来館で自由に遊びに行く乳幼児から、小学生、中高生までが放課後や学業休業期の居場所・遊び場として、活用している。そこには学校では得られない縦のつながりや地域とのつながりがある。そしてイベントの企画・運営に携わることで、ボランティアを育成し、地域と一体となった児童の健全育成の拠点ともなっている。

そこで理論分析としては、これらを児童館の正の外部性にとらえて、社会的余剰分析を行った。その結果、指定管理者制度導入によって公設公営から公設民営に変わることは、過少供給となりがちな児童館サービスの量的拡大には有効であることが分かった。

つまり、予算が削減される現状において、児童館の機能を縮小する方向にある中で、つまり公設公営から公設民営に替えてでも児童館を存続させる、あるいは民営にすることによって開館時間延長などのサービスの量的拡大を図ることは意味があると言える。ただしエージェンシー問題による質の低下を防止するために、指定管理契約はインセンティブ契約とすることと、モニタリングを欠かさないことが重要である。

またデータ分析では、小学校数が減少して子どもの数が減ることだけでなく、地方財政状況が児童館数に影響を及ぼしていることが分かった。したがって、子ども子育て支援新制度で児童館に十分な予算措置がない中で児童館を存続させるためには、指定管理者制度の導入などでコストを抑えることは仕方ないことが裏付けられた。指定管理者制度のデメリットや懸念される要因については、運営委員会などで地域が一体となって協力していくことでカバーできるだろう。

## 参考文献

厚生労働省『社会福祉施設等調査』、各年版

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『児童館の活性化に関する調査研究（第3章これからの児童館のあり方についての提言 p.23～49）平成21年3月

児童健全育成推進財団『平成18年度全国児童館実態調査結果』

「今、自治体はこう考えている～健全育成政策に関する自治体調査より～」『じどうかん2009年春号』（財）児童健全育成推進財団 pp.6-9.

総務省『地方財政統計年報』、各年版

東京都福祉保健局少子社会対策部『平成24年度東京都児童館・学童クラブ実施状況』

内閣府政策統括官（経済財政—景気判断・政策分析担当）『医療・介護・保育等における規制改革の経済効果—株式会社等の参入に関する検討のための試算（政策効果分析レポートNo.16）』平成15年5月 pp.35-42

萩原美智子・北浦かほる「小学生の放課後生活における児童館の位置づけ」『大阪市立大学生生活科学部紀要・第47巻(1999)』 pp.41-48.

文部科学省『学校基本調査』、各年版

藤丸 麻紀（和洋女子大学 人文社会科学系 准教授）

（2014年11月28日受付）