

〔研究ノート〕

# こども夢プラン～その内容形成と変容

福岡市の行政過程から

植 木 とみ子

キーワード：地域こども育成事業 こども総合相談センター  
福岡市 施策形成過程 研究者の提言

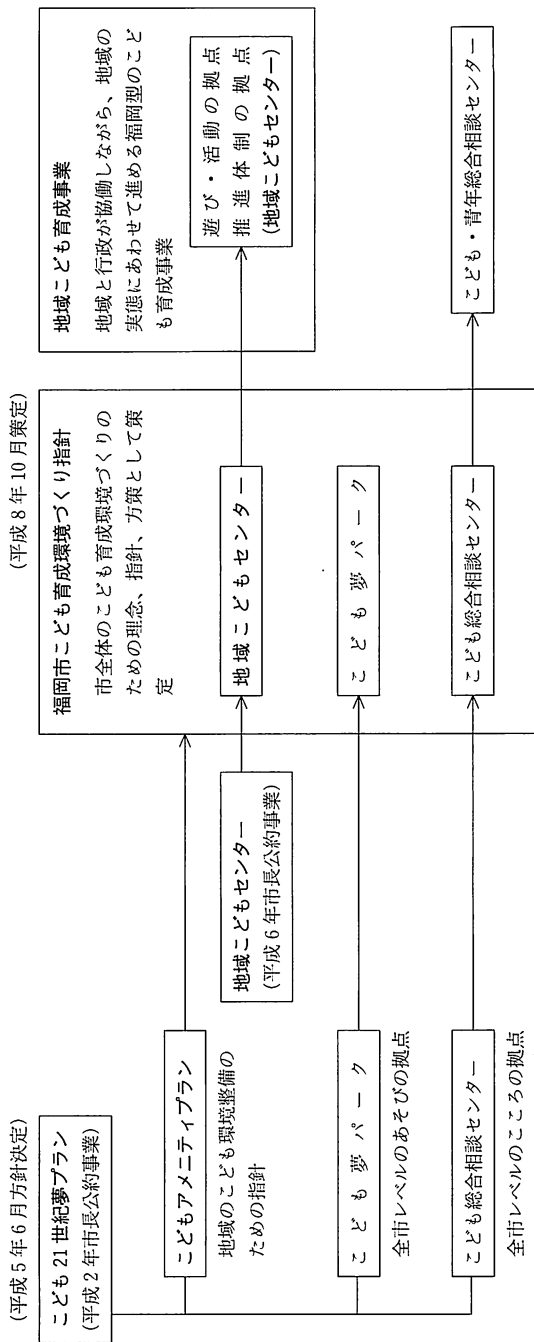
## 1 はじめに

あるアイデア、ある提言が施策として取り上げられ現実化される過程、ここでは、こどもに関する福岡市の施策「こども夢プラン」の平成2年から10年間余の軌跡を取り上げ、施策形成、実施に至る過程の一つの事例として紹介したい。

平成2年11月、当時の福岡市長であった桑原敬一は、開発優先のブルドーザー市長と呼ばれていたが、もともと労働省事務次官まで経験した人物でもあり、「ハードからソフトへ」のキャッチフレーズで、2期目の市長選に臨んだ。この2期目の公約に、「こどもを育み、人を大切にすまちづくり」として、「教育の充実、こども夢パークの建設、自然動物園の建設、こども芸術祭・ふるさと体験など健全育成の環境づくり、保育所助成、こども総合相談センター、女性の社会参加の促進（組織の充実・イベント等）、同和対策の推進」を掲げた。再選を果たして後、公約を実行するために、このこどもに関する施策をまとめて「こども夢プラン」とし、市民局スポーツ青少年部青少年対策課において、具体的な計画を策定することとなった。

つまり「こども夢プラン」とは、「こども夢パーク」「こども芸術祭・ふるさと体験など健全育成の環境づくり」「こども総合相談センター」などの施策を総称するものであった。ところが、この内容を検討する過程で、「こども夢パーク」の構想は消えてゆき、「こども芸術祭・ふるさと体験など健全育成の環境づくり」は実質的に「こどもアメニティプラン」の一部として再構成されたが、その後浮上した「地域こどもセンター」構想に取って代われ、さらに最終的に「地域こども育成事業」という名称で、当初想定してい

子ども21世紀夢プランとの関係



たものとは多少意味合いの異なる施策となった。「こども総合相談センター」のみが、その名称のまま順調に事業が進められ、現在は平成15年春の開館を待つところとなっている。以下にこの経過を簡単に図示しておこう。

この間、どのような方法でどのような議論がなされ、結果として福岡市がどのようなこども施策を進めようとしているのか、それを詳細に描きたいと考えた。これを発表することが社会の何の役に立つのか、筆者には逡巡もある。しかし、行政の施策形成過程を一般に知らせたいとも思うし、また、研究者の考え方がどのように取り入れられているかということも明らかにしたい、さらに、議会や世論の圧力にも言及したい、等々の気持ちからあえて挑戦したいと思う。そこで、本稿ではまず全体のラフスケッチを研究ノートという形で発表させて頂き、皆様からのご教示、ご鞭撻をお願いすることとした。

## 2 こども21世紀夢プラン（平成3～4年度）

福岡市青少年対策課では、市長公約「こども夢プラン」を推進していくための基本的な考え方をまとめるために二年間かけることとし、平成3年6月、まず庁内に関係局長による「こども21世紀夢プラン策定調査研究委員会」を設置した。一方で藤原勝紀（当時九州大学教授）と相談しながら、民間のシンクタンク三菱総合研究所に、こどもとその生活環境およびこどもの活動の実体を把握するための調査を依頼し、さらに、福岡市内で活躍中の学識経験者、民間団体代表、行政職員等9名からなる「こども21世紀夢プラン策定調査懇話会」を組織して、意見を聴取した。懇話会は計11回の会議を重ね、平成5年6月に「こども21世紀夢プラン」が策定された。

この懇話会では、委員は日頃からこどもの問題に深く関わっている少人数の構成であり、またあらかじめ所与の条件を設けずに、今なぜこども施策が必要なのかといった基本的な考え方からブレインストーミングを重ねていったため、それぞれのこども育成に関する理論がかなり反映されるものとなった。とくに淵上継男（当時西南大学教授）は、こどもの健全育成のためには、地域レベル、区レベル、全市レベルの三層のシステムで支援するべきとし、第三次支援システムとして全市レベルに中枢の総合相談センターを設ける必要性を展開している。また、藤原勝紀らは、こどもにおける遊びの重要性を

とくに強調し、夢を育ませる装置を様々な形で提案した。

このようにして作成された21世紀夢プランは、①全市レベルのあそびとこころの拠点づくり、②地域レベルでのこども環境整備、③体験活動の機会提供、の3つの柱で構成される。①は、地域やこども関連施設等をネットワークし、こどもを健やかに育む全市レベルの拠点として、あそびの拠点「こども夢パーク」、こころの拠点「こども総合相談センター」の2拠点を整備するというものである。②は、こどもにとって日常の生活圏である身近な地域レベルの環境整備を進める方策・指針として「こどもアメニティプラン」を策定し、「地域環境をこどもの視点から見直す」、「地域でこどもを育む」という視点から、地域拠点のあり方、あそび環境整備方策、地域活性化方策を示すものである。③は、こどもがふだん体験することができない多様な活動の機会を提供し、自然体験、芸術・文化体験、まちや人とのふれあい体験等の促進を図るため、「こども芸術祭」「こどもふるさと体験」「こども探検隊」の事業を推進するというものである。

この時点で「こども芸術祭」「こどもふるさと体験」は「こども探検隊」とともに体験活動の機会提供と位置づけられ、これ以降具体的に検討するのは、「こどもアメニティプラン」「こども総合相談センター」「こども夢パーク」の三つに絞り込まれた。平成5年度はさらに三菱総合研究所に委託して、この基本方針に基づき関連施策についての構想の検討を行った。

「こどもアメニティプラン」については、こどもや地域の指導者に対するアンケートやヒアリング調査、また地域の既存施設や遊び場、こどもに関わる組織・団体およびマンパワーの現況の調査を実施し、新たに設置した「地域のこども環境検討委員会」の意見を参考にしながら、提言をまとめることとなった。「こども総合相談センター」については、市内部にワーキンググループを作り、福岡市のこども相談機関の現状や関連施設の調査などを通して、そのあり方の検討を行うこととなった。「こども夢パーク」の検討は、関係者等の意見を参考にしながら進めることになった。

### 3 こどもアメニティプラン～地域のこども環境検討委員会提言 (平成5年度)

「こども21世紀夢プラン基本方針」が平成5年6月に決定されたことを受けて、青少年対策課は7月から9月にかけて、こどもアンケート調査、地域

指導者アンケートおよびヒアリング調査を実施するとともに、8月には庁内に関係課長10名で構成される「こどもアメニティプラン関係課長会議」を設置し、さらに10月には庁外の学識経験者等11名による「地域のこども環境検討委員会」を設置した。この委員の中に、当初の「こども21世紀夢プラン策定調査懇話会」のメンバーであった淵上、藤原らの研究者も引き続き加わった。

委員会は4回開催され、平成6年5月に「地域のこども環境検討委員会提言」として、発表された。基本的な考え方として、こどもを中心とした地域主体の取り組みによるこども環境づくりのために、①こどもの独創的な発想や実行力を活かし、こども自らが参画、実践する取り組み、②「地域でこどもを育む」ために自ら積極的に活動する地域の主体性、③地域にある公園、広場、道路、学校周辺、空き地、川、海、公民館など、まち全体をこどものあそび環境としてこどものために活用することを提言し、さらにこれは従来の行政からの一方的な働きかけによる環境整備ではなく、あくまで地域を主体とし、行政は地域への適切な支援を行うという基本姿勢が必要であることを強調する。

こどもを中心とした地域の取り組みへの支援方策としては、そのきっかけづくりのため、①地域住民のこども環境づくりへの関心を高め、「地域でこどもを育む」という意識を醸成するためのシンポジウムやワークショップの開催、②こどもが身近な地域の環境に関心や興味を持つよう「こども探検隊」や「ウォークラリー」など自主的に参画する場の設定や、こどもの主体的な活動を通して独創性や実行力を引き出し、その意見をまちづくりに活かすシステムの構築、③地域活動の充実、活性化を図るため、こどもには様々な遊びや活動、体験の機会に接することができる情報を、親や地域の大人には他都市や他地域の取り組みの状況、子育てに関する情報などを日常的に提供できるよう条件整備を提言する。

さらに、こども関連行政の基本姿勢の確立と、推進体制の充実・強化のための組織づくりが求められ、また、こどもの活動拠点の整備として、公民館、学校施設、公園等の再整備によるこどものためのスペースの確保や、公共用地、民間遊休地を利用した「地域こども交流広場」の整備なども求められた。これは「こども21世紀夢プラン」において懇話会で提言された、こどもの夢を育みながら地域で子育てをするという、淵上の言葉で言えば、こどもの

健全育成における第一次支援システムの具体的な姿である。

#### 4 こどもアメニティプラン～福岡市こどものための地域環境づくり指針（平成6～7年度）

平成6年度以降は、有識者からの提言を実行に移すためのいわゆる行政過程に入った。まず「地域のこども環境検討委員会提言」をもとに、こどもアメニティプラン策定のために庁内に関係部長による「こどもアメニティプラン策定委員会」と課長級による「同幹事会」が設置された。さらにこの年、各部署で実施しているこどもに関する事業のうち、①講演会やシンポジウムなど、こどもの育成についての市民意識の啓発に関する事業、②体験や活動の機会提供、世代間・異年齢間の交流事業など、こども自身の活動を促進するための事業、③ジュニアリーダーの育成、指導者養成事業など、こどもを取り巻く地域の人材育成・確保に関する事業、④情報誌の発行、相談事業など、こどもや親に対する情報提供に関する事業、⑤こどもを対象とする施設、公園、広場など、こどものあそびや活動拠点の整備、充実、確保に関する事業、⑥その他、こどもアメニティプランの推進事業として位置づけることが可能な事業などを把握するために、全庁的な調査を実施した。

ところで、この平成6年11月には、桑原市政3期目の選挙があり、その公約に「地域こどもセンター」の整備が掲げられた。12月に開催された第3回目の「こどもアメニティプラン策定委員会幹事会」でこの「地域こどもセンター」がはじめて取り上げられたが、とりあえず「アメニティプラン」の中に位置づけておいて、別個検討していくということになった。「アメニティプラン」については、その後も継続して検討する予定であったが、実際には具体的な内容の審議はほとんど行われないうまま、むしろ「地域こどもセンター」の検討の方に、精力が注がれることになった。

平成7年1月、「地域こどもセンター」の問題についての窓口をどこにするかの協議が、教育委員会と市民局の間でもたれた。当面は「アメニティプラン」の中の話として市民局が受けるが、教育委員会としては、公民館を使うようになる可能性があること、また既設の「留守家庭こども会」との調整の必要があることなどから、市民局と協同で臨むということになった。また、平成7年度の機構整備においては、「地域こどもセンター」担当のポストが、教育委員会の生涯学習推進室に設けられた。

7年度に入りすぐに庁内での関係部長から成る「地域こどもセンター調査・研究委員会」と、その下の課長から成る幹事会および係長級から成るワーキンググループが組織された。ワーキング会議と幹事会はほぼ月一回のペースで開催され、「地域こどもセンター」の必要性および基本的な考え方、児童館との違いなどについて、「放課後における児童生徒の活動状況に関するアンケート調査」や他都市調査などを交えながら検討を進め、「地域こどもセンターの基本的な考え方」（素案）をまとめた。この素案は10月、「地域こどもセンター調査・研究委員会」に報告された。

一方、「アメニティプラン」は平成7年度末の策定を目的に作業が進められ、幹事会が数回開催されたが、いずれも原案の語句の修正に止まり、「地域こどもセンター」に関しては議論をしなかった。この後、原局でこの二者的内容を調整してプランの基本的な考え方が作り上げられた。プランでは、地域主体の取り組みや、あそびをはじめとした体験学習環境の重要性などを指摘し、推進すべき施策では、地域のこども活動空間の創造として「地域こどもセンター」の整備と「あそび交流空間」の確保を、さらにこどもの自主的活動の促進、人材の確保充実と組織の活性化、情報提供機能の充実、こども行政の充実強化といった面での諸事業を網羅していた。

平成8年2月、7年度初めての部長級の「こどもアメニティプラン策定委員会」が開催され、上記のプランが提示された。ここでは、「地域こどもセンター」を除けば、案に掲げられている推進事業は現在行われているものが大半で、これらの見直しが必要ならば「地域で育む」という「アメニティプラン」の思想がぼやけてしまうといった意見も出されたが、「地域こどもセンター」のための考え方の整理と位置づければよいということになり、大卒の了承を得られた。ついで、政策会議にあげるために、3月に調整会議がもたれた（調整会議は、三役が出席して政策を決定する政策会議の前提条件として、関係部局と総務局、財政局が意思統一を図ったり、諸条件を整えるために開催する会議である）。この事前説明の場で、市長から「アメニティプラン」という名称は分かりにくいので、変更するようにとの指示があったため担当課で検討し、後に述べるように「アメニティプラン」は「福岡市こどものための地域環境づくり指針」と名称変更されることになる。ところがこの直後、「地域こどもセンター」に対し議会側に強い反撥があがり、次に予定をしていた政策会議は年度内には開催することができなかった。このことについては、

6で述べる。

## 5 こどもアメニティプラン～福岡市こども育成環境づくり指針 (平成8年度)

明けて8年度の6月ようやく政策会議がもたれることになった。政策会議の件名は「福岡市こどものための地域環境づくり指針(こどもアメニティプラン)」である。内容は「こども21世紀夢プラン」に基づき、「こどもアメニティプラン」「こども夢パーク」「こども総合相談センター」を創設するという平成5年に決定された大方針の下で、「アメニティプラン」は「福岡市こどものための地域環境づくり指針」と名称を変更し、この中では「地域こどもセンター」を地域におけるこどもの重要な活動拠点として位置づけるというものである。

この資料で前もって市長に説明したところ、これらの関係が非常に分かりにくい、むしろ「地域こどもセンター」と「こども夢パーク」はこどもの遊びに関するものとして、「アメニティプラン」の中に入れたらどうかとの発言があった。これまでの経緯からすると、これは市長の思い違いからの発言とも考えられるが、またこのとき提示された「アメニティプラン」自体がそのように考えざるを得ないように変質していたことは、前記8年2月の策定委員会での一部長の発言からも推測できる。その後この市長のスタンスで修正が行われ、6月仕切り直しの調整会議で、これまで「アメニティプラン」は「こどものための地域環境づくり指針」として「こども夢パーク」「こども総合相談センター」と並列に扱ってきたが、今後こどもに関する総合的な計画として位置づけし直し、「こども21世紀夢プラン」を推進するための指針、すなわち「福岡市こども育成環境づくり指針」とするという方向が示された。政策会議は7月に開催され、了承された。

このようにして「アメニティプラン」は内容を変え、平成8年10月に「福岡市こども育成環境づくり指針」として発表された。当初、懇話会の提言では、「こども21世紀夢プラン」の中の一つの柱で、地域の第一次支援システムとして機能すべきものと捉えられ、第三次支援システムとしての中枢機能を持つ「こども夢パーク」「こども総合相談センター」と並んで計画された施策だったが、行政過程の中で採まれた末、結果として市全体のこども育成環境づくりのための理念、指針、方策として策定されることとなった。



それに代わって、「地域子どもセンター」が「子ども夢パーク」と「子ども総合相談センター」と並ぶ施策となった。

非常に単純化すると「アメニティプラン」という、地域で子育てをしようというソフト主体の施策が、「地域子どもセンター」というハードの施策にいつの間にか取って代わられたということである。なぜそうなってしまったかという理由について、ここではとりあえず3点指摘しておこう。まず、行政が計画に主体的に関わり始めた時点で、多方面からの調査検討をして盛り込んだ結果、かえって総花的になり過ぎて、当初、研究者などから提言を受けた「地域で子どもを育む」という「アメニティプラン」の特色が消えてしまったこと。つぎに、計画期間が長期化したため担当者の交代などもあり、当初の目的意識が薄れ、内容が変化してきたことに気が付きにくくなっていったこと。結果として、非常に分かり易いが、安易な物づくりの施策に収斂してしまったこと。

## 6 地域子どもセンターから地域子ども育成事業に至るまで（平成8～9年度）

「子どもアメニティプラン」は当初の想定から形と内容を変え、「福岡市子ども育成環境づくり指針」として「子ども21世紀夢プラン」と並ぶ大方針となった。一方、これまで議論してきた「地域で子どもを育む」ための施策の中心的役割を果たすものとして、「地域子どもセンター」が急浮上してきた。その7年度までの検討経緯については前述したので、その後の経過を辿る。

実は平成8年3月の調整会議の直後、同月22日、地方新聞の夕刊に「校区ごとに遊びの拠点、『子どもセンター』設置へ」の記事が掲載された。内容は「地域社会での青少年育成力の希薄化が問題となっている中で、福岡市は22日、小中学生らが遊んだり、ボランティア活動を体験する拠点となる『地域子どもセンター』（仮称）を、145の各校区ごとに設立する構想を明らかにした」というものである。

これに与党第一党の議員らが反撥した。反撥の正確な理由は事跡が残っていないので明らかではないが、その後の発言等から推測すると、予算上の問題、運営上の問題、人の問題などが主なものである。ともあれ当局は議会各会派への説明に追われ、しかしそこでも納得を得られず、やむを得ず予定し

ていた政策会議を流した。この反撥についてはその後も当局の会議の席上でたびたび話題に上っている。たとえば平成8年7月の政策会議においても、助役の発言として「地域こどもセンターについては、議員の関心も高い。とくに児童館との関係で自民党には警戒心が強い。ソフトをしっかりと固める必要がある。運営も偏らないようにする必要がある」と述べられている。

このような中で、議会の納得を得るためには行政だけではなく、地域の人たちの参画を得て一緒に計画を作っていく必要があるということになった。そこで当局としては、これまで検討してきたものをいったん白紙に戻し、まず行政内部で基本的な大枠を作りそれを広く市民に議論してもらおうということにした。ワーキンググループと幹事会は精力的に検討を重ね、8年12月の関係局長会議に「地域こどもセンター構想素案」を提出した。また市民全体で考えるための組織として、「地域こどもセンター構想検討委員会」の設置を提案し、認められた。

委員会は地域のこども育成関係、学校関係、地域の組織・団体・人材、学識経験者、行政等28名の委員で構成され、9年2月に設置後、9月最終構想案決定までの作業がはじまる。この検討委員会は3回開催され、研究者もメンバーではあったが、そもそもこの会の設置目的が行政の素案をオーソライズするといった意味合いが強かったため、あまり活発な討議はなされていない。こののち庁内で検討が進められ、構想案としてまとめられたが、これは後に述べるように最終決定までには至らなかった。

この「地域こどもセンター構想案」の策定作業をしながら、当局は他方では議会側の理解を得るべく説明の機会を数回設けたが、そもそもなぜこのような箱物が必要なのか、人的配置はどうか、かえって過保護、過干渉になってしまうのではないかと、親と子の関係を作ることが先ではないかと、などの意見が続出している。このような施設整備に対する疑問は議会だけではなく庁内においても、とりわけ「地域こどもセンター」の具体的な展開場所として余裕教室という案が示された教育委員会などにもかなり強いものがあつた。

構想案を受けて、市民局はこれらの反対意見との調整のため、関係局長・部長会議を開き、「地域こどもセンター」事業化のための基本的事項として、平成10年11年のパイロット事業の実施について図った。これは各区に一小学校区ずつモデル地区を選定し、施設整備の前に推進体制づくりや運営委員会の組織化を図るといったソフト事業を展開するというものである。この事

業を通して、施策を実施していく上での具体的な問題点、解決の方向、行政の支援内容について情報収集ができるとしている。

以上の方針を決定するべく、調整会議、政策会議が相次いで開催されたが、いずれも実施についてはさまざまな問題点があることが指摘された。結局、構想案は施設が全面に出過ぎているので、こどもの健全育成のためのネットワークといったシステムづくりにシフトするべきであるとして、そのための調査を実施するという結論になった。箱物は無いとしてスタートするという事で、平成10年度の予算からは、事業名は「地域こどもセンター」から「地域こども育成事業」に変更することとした。議会への説明の場では、行政が地域の実態をよく知ること、地域に入るにはよく調整して時間をかけることなどの条件付きで、ようやく2~3カ所モデル的に試行するという同意が得られるに至った。

この「地域こどもセンター」から「地域こども育成事業」への変更は平成10年3月4日付の決裁で正式に決定となり、「地域こどもセンター構想案」の考え方は、「地域こども育成事業」の基本にしながらか進めていくということになった。よく見ると「地域こども育成事業」は、まさに「こどもアメニティプラン」検討当初、平成5年度に出された「地域のこども環境検討委員会提言」の、地域主体の取り組みによるこども環境づくりを具体化するものである。ここに大変な紆余曲折はあったが、ようやく研究者らのこどもの健全育成に関する平成4,5年の提言の一端が、現実の施策となる運びになったともいえよう。

## 7 こども総合相談センター（平成5年度～現在）

「地域こども育成事業」のその後の展開を見る前に、平成2年市長選公約事業の「こども21世紀夢プラン」の中の3本柱の一つ、「こども総合相談センター」事業の進捗経過を辿る。先にも述べたが、平成5年6月に「こども21世紀夢プラン基本方針」が策定された際に、この「総合相談センター」は全市レベルのこころの拠点として位置づけられた。さらに平成8年10月策定の「福岡市こども育成環境づくり指針」においては、行政の支援施策の「こどもの相談拠点づくり」として位置づけられている。

ここでは、平成5年以降の検討状況とその時々のもともめを通して、プラン

がどのように変容して現在に至ったかを見ることにする。「こども総合相談センター」については、児童相談所、児童家庭課、青少年相談センター、青少年対策課のそれぞれ課長、係長の計8名でワーキンググループを組織して、調査検討にあたった。

5年度は6回の会議をもち、また市内の市立心身障害福祉センターや、各区福祉事務所の家庭児童相談室、各区保健所など18の相談機関に対し、①相談要領、②相談内容、③対象年齢、④相談受付件数、⑤相談体制、⑥相談員の養成等、⑦他機関との連携、⑧問題点についてアンケート調査を行った。ここでまとめられた「こども総合相談センター」の基本方針は、こども相談センターと児童相談所の2本立てとし、こども相談センターは、総合的な相談機能、こども・家庭の支援機能、研究機能を持ち、さらに健全育成、非行防止の啓発活動を実施し、青少年相談センターの業務を吸収する。児童相談所は「こども総合相談センター」の中核として位置づけ、機能の拡充はしないが、本来機能の強化を図るとともにその専門性を活かし、幅広い分野へのサポート機能を持つものとされた。

平成6年度は4回のワーキンググループの検討会と、市の児童相談所現地視察および臨床心理の専門家へのヒアリングを行った。5年度のまとめとは若干異なり、「総合相談センター」は一体的なものとして、総合的相談窓口を持ち、市内相談機関および専門機関のコーディネート、地域の相談窓口への支援、事業の企画・展開、調査研究、情報発信、専門的治療の機能を持つとされている。平成7年度は3回のワーキンググループ会議を行い、相談に直接関わっている相談員に対する現状と課題についてのヒアリング調査、市内小児科医に対するこどものこころの問題に関するアンケート調査、他の政令市等の児童相談所および大型児童館に対する事業の概要についてのアンケート調査を実施した。

ところで7年度最初に開催された6月のワーキンググループ会議で、当時、同じ市民局内の女性企画課が検討中であった「家族問題総合相談センター」構想について話題が及び、「こども総合相談センター」と密接な関係があるので、適宜連絡調整を行う必要があるとされた。またヒアリング調査についても、女性企画課がこの構想のために調査を実施することとしていたので、対象が同じ物については連携を図っていくことにした。

福岡市では1994年国際家族年に因んだ事業の一つとして、「家族問題総合

相談システム」の検討を開始し、この事業を女性企画課が担当することになった。そこで、平成6・7年度で「家族問題総合相談に関する研究会」を組織し、相談の在り方について提言をいただくことにした。実はこれは、有地亨（当時聖心女子大学教授）を代表者として文部省科学研究費の補助を受け実施した共同研究で、1987年第1回「大学と科学」公開シンポジウムにおいて提唱された「家族問題総合相談センター」の設立の実現に向けての方策を検討する機会でもあった。この研究会は、有地亨を座長として共同研究に参加した研究者、さらに淵上継男など「こども21世紀夢プラン策定調査懇話会」のメンバー、また「こども総合相談センター」構想検討作業に携わっている行政関係者などで構成された。研究会は都合十数回開催され、この間、家族問題に関する相談機関への様々な調査なども実施し、平成8年3月に提言をまとめ市長に提出した。内容は、「横断的かつ総合的に外から家族を援助し、市内の相談機関の中核的機関として市の機関および国・県・民間の関連機関とのネットワークを図り、相談する市民の多様なニーズに応えることができる家族支援情報センター（仮称）の設置を提案する」というものであり、これに求められる機能としては、①相談機関のネットワーク化、②総合支援の提供と企画や立案、③相談員の研修と情報の提供、④家族問題に関する研究として、それぞれに詳細な具体的な項目を掲げている。

この提言を受けた後、市としては市の施策として新たに設置される他の機関の相談体制等を把握しながら引き続き検討を行い、家族支援システムを充実していくということになった。④についてはともかく、①②③のいずれもが、「こども総合相談センター」にも必要な機能であり、各機関のネットワークの中核となるための諸条件の整備や専門的な相談機関としての機能強化などの点で研究会の成果が引き継がれるのは当然の流れだった。これまでワーキンググループが検討してきたものは平成8年に「こども総合相談センター基本構想素案」としてまとめられ、これをもとに「こども総合相談センター」の基本理念、機能、運営等の考え方について検討し、基本構想を作成する「こども総合相談センター基本構想検討委員会」の設置が決定された。

委員会は、淵上継男を委員長として研究者、実務家、行政等からの14名で構成され、9年度中の基本構想策定をめざし、素案の検討に入った。対象年齢が0～25歳までと考えると、名称は「こども・青少年相談センター」とするほうが適当であるというのが大きな修正項目で、他は順序の入れ替えと

か、多少の膨らまし、言い回しの修正などで、平成10年3月に「こども総合相談センター基本構想」として発表された。基本方針として、①市民にわかりやすい、こども・青年が気軽に利用できる相談機関の実現、②新たなニーズに対応し、継続的に対応できる専門性の充実、③全市的なこども・青年の総合相談体制の確立、機能として、①総合相談機能、②専門的な相談対応機能、③他のこども・青年関係機関との開かれた全市的なネットワーク機能、④企画研究機能が掲げられている。

10年度は基本計画策定のための準備期間として建設予定地の決定をし、11年度基本計画策定、12年度基本設計と実施設計、13年度着工、現在14年度中の開設を目指し最終段階に入っている。こどもの問題に関して、教育委員会、保健福祉、市民局といった行政の縦割りを撤廃し、さらに幅広い民間、他の公的機関とのネットワークのもとで、総合的、専門的に対処しようというのは、我が国でも初めての試みとして非常に注目されている。今後はソフト部門の展開をいかに計画通りに進ませるかが、重要な課題である。

以上、「こども総合相談センター」については、その計画策定から実施に至る過程までいわばモデルケースのような形で、順調に進んだといえよう。これは、いわゆる箱物づくりというこれまでの行政が得意とする分野を主とするものであったということが大きな要因であろうが、そのソフト部門の計画に関しては、その時々には時宜を得た研究者の提言を得ることができたということが、大変重要な成功の鍵であったと思われる。また、それを引き出した行政のコーディネートの能力も評価されてよいだろう。

## 8 こども夢パーク（平成5～9年度）

平成5年に発表された「福岡市こども21世紀夢プラン基本方針」において、「こども夢パーク」は全市レベルのこどものあそびの拠点と位置づけられた。この後、この「夢パーク」については、主として三菱総合研究所が関係者の意見を参考にしながら、具体的なイメージづくりに携わった。5年度、6年度とイメージを膨らませ、他都市や外国の同種の既存施設の紹介などを織り込んだ報告書がそれぞれ作成されている。7年度には具体的な検討はなされていない。平成8年10月発表された「福岡市こども育成環境づくり指針」においては、「こども夢パーク」は「こども総合相談センター」と「地

域こどもセンター」と並んで、再度重要な位置づけをされた。PR版には「全市レベルの遊びの拠点整備」として、「こどもが自由に利用でき、科学体験、あそび体験、あそび研究情報発信・受信、自然体験などを行える施設として検討を進めています」と述べられている。

ところで、平成7年3月に福岡県は「福岡県児童健全育成総合センター基本構想に関する提言」を受け、このことが8年6月26日の建設通信新聞に「県では、97年度にも構想策定に着手し、施設内容や建設年次計画、事業費、建設地などを具体化させたいとしている」と報道された。そこで市はこれを「こども夢パーク」の中核施設とするに相応しいと考え、市域内に整備計画中の城南総合公園への誘致を働きかけることとした。平成8年度の報告書には、こども夢パーク整備の考え方としてこのことが明記されている。実際には平成9年9月に、福岡県に対し「こども夢パーク構想の中核施設として児童健全育成総合センターの福岡市への設置について、特段のご配慮をお願いいたします。」との要望書を提出した。しかしこの時点ですでに、県は財政体質改善のための見直しの中で新たな箱物を作るとは明確に言えるような状態ではないと、消極的な回答であった。

平成9年度の報告書にはこの間の事情が説明され、「財政改革等、大規模施設の構想は逆風の状況にあり、当面具体化に向けて進むことは考えにくいものの、将来計画として、また、あまり費用をかけないで理念を実現する方策として、こども夢パーク構想を検討していくこととした」として、既存施設からの展開、再開発時の民間協力による実現、インターネットで遊べるバーチャル夢パーク、イベント型の夢パーク開催の提案がなされている。

「こども夢パーク」については、平成3年から検討してきたもののこの9年度の調査でいちおう終了し、いまだ政策会議での決定はなされていないが、この間桑原市長の4期目の選挙での落選という政変もあり、政策としては消えたものと考えられている。振り返ると、調査検討過程では様々な施設の紹介だけで、なぜ必要なのかという根本的な議論がなされていない。たしかにシンクタンクの提出する他都市の事例やイメージ図はすばらしく、十分に魅力的なものではあった。しかし限られた資源の中で何を選ぶかという選択に迫られたときには、それだけでは施策として現実化するのには難しい。

## 9 地域こども育成事業の展開（平成10～12年度）

平成9年度は平成2年から検討が始められた「こども21世紀夢プラン」にとって、一つの区切りがつけられた年であった。「こども総合相談センター」は基本構想が確定し、基本計画、基本設計、実施設計、着工という一連の流れの緒に着いた。「こども夢パーク」構想は、財政状況等の変化もあり、いちおうご破算とされた。そして「アメニティプラン」は、途中で「福岡市こども育成環境づくり指針」と「地域こどもセンター」に分裂したが、結局のところ「地域こども育成事業」として当初の「地域のこども環境整備のための指針」の示す方向に帰着した。

「地域こども育成事業」は、地域においてこどもをよりよく育むための仕組みづくりと、こどもの遊びや活動の場づくりを目指すものである。これは地域主体でこどもの育成環境のあり方を見直し考える事業であり、その進め方は画一的ではなく地域により異なり、地域主体の検討や作業を行政が支援するものである。その結果こどもが自由に自主的に活動し、様々なことを体験・発見し、個性や創造性を育むとともに、こども同士や地域の人々との触れ合いの中で、社会性や自律性を身につけ、さらにこのようなこどもの育成環境づくりを行うことを通して、地域コミュニティの再構築を図ることを目標としている。

平成10年度は、議員の同意が得られやすく、住民のまとまりも良い地域ということで、市の中心部と周辺部から2小学校区を選びモデル事業を開始した。選定された校区では当初は何をして良いのか全く分からないという状況の中で、とりあえず市側は校区自治連合会長、さらにこの事業の核となる地域の方たちに説明をした。このようなことを何度か繰り返し、それぞれの校区の核が固まっていく段階で、地域では校区におけるこどもを巡る状況を自主的に調査し、さらにこどもの育成に関する勉強会を開催するなど、地域における子育ての機運が高まってきた。このような自主的な会合は平成11年度、12年度と年を重ねるに従ってさらに活発に実施されるようになった。

G校区は海と山に恵まれた豊かな田園地帯であったが、20年前から新興住宅地として急速に家が建ち並び、地域社会の崩壊が懸念されていた。「G校区地域こども育成事業推進会」は、まず多くの大人とこどもが知り合うた



めに、校区を挙げて「挨拶」「声かけ」の徹底を図ることからはじめた。また、こどもの主体性、社会性を育むために、現行のこども会に町内のこども全員が参加するように努め、活動内容をこどもが主体的に行うよう町ごとにこどもリーダーを作った。さらに、地域でこどもを育む活動は町内の大人全員で行うものとして、各町内の主催事業をこどもが参加できるように見直した。今では空き地にこどもが群れて遊ぶ姿が見られ、町内の祭りのバザーにこどもたちが自主的に参加し、その発案で収益金を福祉施設に寄付するということも始まった。

M校区は古くから博多商人が住む町だったが、今では大型店の出店やワンルームマンションの建設など開発が進み、高齢化、人口減といった都市問題が発生している。従来からの活動は古い住民の間で行われており、参加者は限られていた。こどもたちは主に小学校の校庭で遊び、校区内に公園はあるがあまり使われていなかった。育成事業推進母体は、自治連合会長のもとこども団体地域指導員や体育指導員が核となり、校区の育成団体関係の活動をより多くのこどもや親が参加する内容に見直し、大人とこどもが交流を深めるための事業を主催し始めた。また、こどもたちにアンケート調査を実施し、公民館や公園の使い方の検討を行っている。さらに広報紙を発行したり、父親のためのアウトドア教室を開催したりしてこの活動を広く周知させ、育成活動の担い手を育てている。

11年度は新たに2校区、12年度はさらに3校区のモデル事業の開催で、全区でモデル事業が実施されるに至った。14年度からは全校区での本格実施が予定され、そのための情報の収集・整理、機運の醸成のためのシンポジウムの開催など準備が始められた。

## 10 おわりにかえて

「こども夢プラン」の策定、実施準備の期間中に、社会的には少子化が止めどなく進行し、17歳のさまざまな事件に代表されるような青少年の非行が深刻化していった。福岡市では、平成12年4月、このような憂慮すべき事態にいち早く対処するため、こども育成関係の施策を統合しより効果的に実施していけるよう、これまでの青少年対策課を「こども部」に格上げし、当面は「こども総合相談センター」設立準備と、「地域こども育成事業」の

本格実施、さらにより中心的には教育委員会、保健福祉局、市民局等にまたがっていたことも関連施策の統合の作業に当たらせた。その後、平成14年4月「こども部」は市民局から保健福祉局に所管が変わったが、この件に関する議論は今後に譲る。

以上、簡単に「こども夢プラン」の十年間の流れを追った。同じような名称の検討組織が、庁外の研究者、有識者などに提言をいただくためのもの、また庁内のそれぞれの職制の段階で検討するものとあり、決定の段階も政策会議まで経たものと、そうでなく決裁だけのものもあり、大変分りにくかったと思う。つまり、政策の形成・決定過程がそれほど複雑だということが、外部からは行政は動きにくい組織と見え、いろいろな問題点を指摘されているところでもあろう。しかし一方では、その時々揺らぎはあるものの、長期的には妥当な結論が選択される可能性も高いということも言えるかもしれない。その時に確実に力になるのはきちんとした理論的な根拠であるし、またマスコミなどの一時的な刺激に左右されない、いわゆる社会の良識というものでもあるだろう。

このような場合、研究者、有識者の登場場面は様々にあるが、本稿では三つのパターンで存在した。一は「こども21世紀夢プラン策定調査懇話会」「地域のこども環境検討委員会」のように計画を造るためのアイデア、方向性を出すもの、二は「家族問題総合相談に関する研究会」「こども総合相談センター基本構想検討委員会」のように計画を具体化するに当たってより内容を充実・深化させるに役立つもの、三は「地域こどもセンター構想検討委員会」のような、行政の施策をオーソライズするためのもの。

これまで一般に行政と研究者、有識者との関わりは、三の場面のものが多かったように思われる。しかしそこでは意識ある研究者、有識者は真の力を発揮することも難しく、往々にして不満のみ残るといった結果にもなった。二は大変有効な研究者と行政の協働であるが、それを適切にコーディネートする行政側の能力が問われるところでもある。さらに進んで地方分権の現代は、計画作成の段階からの市民参加が求められている。一の段階から多くの人との協働を進めるためには、行政には真に必要な提言を吸い上げる能力と、さらにそれを様々な制約や抵抗がある中でも徹視的にならず、確固たる理念を持って、常に幅広い見地から施策を着実に推進する実行力が必要とされる。今後は、そのための職員の能力開発が求められる。

ラフスケッチの中で一つの施策形成過程を非常に単純に描いたが、今後さらに詳細に検討し、また他の施策についても同様な分析をして、行政が研究者の提言、世論などをどう施策に取り入れているかをダイナミックに示したい。皆様のご叱責とご教示をお願いする。

#### 参考資料

こども 21 世紀夢プラン策定調査報告書 平成 4 年 3 月  
こども 21 世紀夢プラン策定調査報告書 平成 5 年 3 月  
こども 21 世紀夢プラン構想の推進調査報告書 平成 6 年 3 月  
地域のこども環境づくりに関する提言書 平成 6 年 5 月  
福岡市こども 21 世紀夢プラン関連構想調査報告書 平成 7 年 3 月  
福岡市「こども総合相談センター（仮称）」ワーキンググループ調査研究報告書 平成 7 年 3 月  
福岡市こども夢パークに関する検討報告書 平成 7 年 3 月  
こどもに係わる地域コミュニティ施設の機能と事業形態に関する調査報告書 平成 7 年 3 月  
こども 21 世紀夢プラン関連施策調査報告書 平成 8 年 3 月  
福岡市こども育成環境づくり指針 平成 8 年 10 月  
こども 21 世紀夢プラン関連施設調査報告書 平成 9 年 3 月  
地域こどもセンター調査研究報告書 平成 9 年 3 月  
こども総合相談センター基本構想検討支援及びこども夢パーク調査研究等委託報告書 平成 10 年 3 月  
地域こどもセンター構想検討等支援委託報告書 平成 10 年 3 月  
地域におけるこども施策に関するアンケート調査結果報告書 平成 11 年 3 月  
平成 10 年度地域こども育成事業説明資料検討支援報告書 平成 11 年 3 月  
平成 11 年度地域こども育成事業などのこども施策説明資料検討支援報告書 平成 12 年 3 月  
平成 11 年度地域こども育成事業などのこども施策説明資料検討支援資料集 平成 12 年 3 月  
および青少年対策課と女性企画課のここに取り上げた各事業の平成 6 年から平成 11 年度までの綴りを参考にした。

（福岡市役所 家族法）