

# 計画策定プロセス分析の意義と必要性

## —A市次世代育成支援行動計画策定の取り組みから—

小野セレスタ摩耶\*

### 1 はじめに

「住民参加」という言葉は、近年、地域福祉に限らず、社会福祉に関わる計画で頻繁に使われている。計画策定段階、計画実施段階共に、もはや“言うまでもない”ほど、重視されている。これは筆者が策定や評価に関わってきた次世代育成支援行動計画についても同様である。次世代育成支援行動計画指針の中では、①現状の分析、②ニーズ調査の実施、③住民参加と情報公開の3つを掲げ、いずれにおいても「住民参加」を重視し、住民のニーズの把握とそのニーズの計画への反映を強く主張している（詳細は後述する）。

しかしながら、果たして本当に「住民参加」ができているのか、「住民参加」の結果、住民の意見やニーズの活かされた計画となっているのか、という検証は十分に行われているとは言い難い（小野、2008）。つまり、「住民参加」が耳心地の良いキャッチフレーズとして使われるに留まっており、せっかく「住民参加」としてニーズ調査やヒアリング、タウンミーティング等を行っても、それらの結果が計画に十分に活かされていない可能性があるのである。

本論文は、筆者自身がB県にあるA市の次世代育成支援行動計画策定に関わる中で生まれた素朴な疑問を緒に始まった研究をもとにしている。素朴な疑問とは、例えば、行政は様々な計画を立て実施しているが、その計画策定のプロセスがよくわからないことや、「住民参加」を掲げ、計画策定の段階で住民参加としてのニーズ調査やヒアリング等を行い住民の意見を取り入れようとする動きが高まっているが、具体的に

収集されたデータがどのように活用されているのか見えてこないこと、出来上がった計画に住民のニーズが活かされているかどうか明らかでないことなどである。

したがって、本論文では、A市次世代育成支援行動計画策定に関わった経験をもとに、「住民参加」が果たしてなされているのか、「住民参加」の「成果」としての「計画」に住民の意見やニーズが反映されているのか、を確認するための方法として、「計画策定プロセス分析」の意義と必要性について述べる。

### 2 次世代育成支援対策推進法と次世代育成支援行動計画

本論文では、筆者の次世代育成支援行動計画策定との関わりから述べるため、次世代育成支援対策推進法（以下、次世代法）や次世代育成支援行動計画（以下、計画）についてまず述べることにする。

次世代法は、とどまらない少子化に歯止めをかけるために2003年に成立した、10年間の時限立法であり、これまでの少子化対策の集大成と言える。

以下、次世代法について、厚生労働省雇用均等・児童家庭局（2003）及び次世代育成支援システム研究会（2003）の2つの文献を中心にしてまとめる。

次世代法の特徴を簡単に述べるなら、「わが国における急速な少子化の進行等を踏まえ、次代の社会を担う子どもが健やかに生まれ、かつ、育成される環境の整備を図るため、次世代育成支援対策について基本理念を定めるとともに、国による行動計画策定指針並びに地方公共団体及び事業主

キーワード：次世代育成支援、計画策定プロセス、住民参加

\*関西学院大学大学院奨励研究員

による行動計画の策定等の次世代育成支援対策を迅速かつ重点的に推進するために必要な措置を講じる」法（次世代育成支援対策研究会、2003）である。

基本理念を、子どもを産み育てることを社会がもっと評価し、「保護者が子育ての第一義的責任を持つ」ことを基本認識とした上で、「家庭その他の場において、子育ての意義について理解が深められ、かつ子育てに伴う喜びが実感されるように配慮しなければならない」としている。

当面の取り組み方針として、新エンゼルプランの際の「仕事と子育ての両立支援」に加え、①男性を含めた働き方の見直し、②地域における子育て支援、③社会保障における次世代支援、④子どもの社会性の向上や自立の促進の4つを重点的に推進することを明示している。

この法の大きな特徴は、行動計画策定指針を定め、地方公共団体、特定事業主（国や地方公共団体自身）及び301人以上の従業員を抱える事業主に計画策定を義務付けた（300人以下の事業所は努力義務とした）ことである（従業員数規定は当時のもの。平成20年度改正で、それぞれ101人以上、100人以下に変更された）。これは、国、地方公共団体、事業主という3つによって社会全体で「すべての家庭」を対象に「次世代の育成」をしようとするものであり、日本における児童分野の計画においては画期的である。また、後に詳しく述べるが、計画策定の過程や計画策定後に「住民参加」を強調している点も、これまでに見られない特徴である。さらに、「少子化社会対策基本法」の規定から、2005（平成16）年に少子化社会大綱が作られた。そしてこの大綱に基づいて平成17年度から21年度までの5ヵ年に講ずる施策の具体的実施計画として「子ども・子育て応援プラン」（国による次世代育成行動計画であり新エンゼルプラン）が策定されている。子育て支援サービスについては、概ね10年後を展望した「目指すべき社会の姿」を示し、さらに具体的な目標値を設定している。この目標値は、地方公共団体の行動計画とリンクしており、これによって「子ども・子育て応援プラン」は、少子化社会対策大綱の具体的実施計画であるとともに、全国の地方公共団体の行動計画の実現に向けた取り組みを国として支援

するという形をとったものである（度山、2006）。この国と地方公共団体との目標値のリンクという方法も初めての取り組みである。

### 3 行動計画策定指針

次世代法に基づき、行動計画策定指針（以下、指針）が規定された。指針について市町村行動計画と関連付けて要点をまとめる。指針には、基本的視点や策定の手続き、策定後の推進、計画内容等多くの事柄が記載されている。各市町村はこれに基づいて計画策定を行い、ソフト交付金にかかる事業等数値目標を立てる必要のある項目については具体的に目標を立てた。

なお、指針の内容について、各自治体により策定される地域行動計画に関して、本論文と関係する記述のみを記載する。

#### 3-1 次世代育成支援に関する基本的な事項

関係者の連携、市町村・都道府県内の関係部局間の連携、市町村と都道府県の連携、市町村間の連携、更に国・地方公共団体等と一般事業主との連携など“連携”の重要性を非常に強調している。また、次世代法によって「組織することができる」とされている、「次世代育成支援対策地域協議会」（以下、地域協議会という）を組織し、活用することを強調している。

#### 3-2 市町村行動計画及び都道府県行動計画の策定に関する基本的な事項

計画策定に当たっての基本的視点として、①子どもの視点（子どもの権利条約を意識した子どもの最善の利益の尊重）、②次代の親づくりという視点（子どもは次代の親になるという認識のもとに長期的な視野に立った子どもの健全育成の取組）、③サービス利用者の視点（利用者の多様化したニーズに対応できるような柔軟且つ総合的な取組）、④社会全体による支援の視点（保護者が子育ての第一義的責任を有するが、社会全体で協力して取り組むべき）、⑤すべての子どもと家庭への支援の視点、⑥地域における社会資源の効果的な活用の視点（地域に存在する社会資源を十分かつ効果的に活用する）、⑦サービスの質の視点

(サービスの質を評価し向上させていくといった視点から、人材の資質向上とともに、情報公開やサービス評価等の取組が必要)、⑧地域特性の視点(人口構造や産業構造、社会資源の状況などの地域の特定を踏まえた主体的な取組が必要)、の8つをあげている。

### 3-3) 計画策定に当たって必要な手続き

計画策定の手続きとして大きく3つを記載している。それは①現状の分析(人口構造、産業構造等の地域特性、利用者のニーズの実情、サービス提供の現状やサービス資源の状況等次世代育成支援に関する各種資料を分析して計画策定に生かしていくこと)、②ニーズ調査の実施(市町村は、サービス利用者の意向及び生活実態を把握し、サービスの量的及び質的なニーズを把握した上で計画を策定すること)、③住民参加と情報公開(計画策定の段階において、サービス利用者等としての地域住民の意見を反映させるため、公聴会、懇談会又は説明会の開催等を通じて計画策定に係る情報提供をすると共に、住民の意見を幅広く聴取し、反映させること)である。また、計画を策定し又は変更したときは、広報誌やホームページ等の掲載等により公表し、適時かつ適切に広く住民に周知を図る必要があることを示している。

つまり、計画策定段階において住民のニーズ調査を実施し、また、公聴会や懇談会等広く住民から意見を集める機会を設け、住民ニーズの生かされた計画作りが求められていることが、指針の記載から理解できる。それが3-2)にもある「サービス利用者の視点」にもつながり、また結果として「地域特性の視点」となっていくのである。

### 3-4) 市町村行動計画策定及び実施の時期等

計画策定期間は先行市町村(後述)では、2003(平成15)年度からの1年もしくは2年間、それ以外の市町村では2004(平成16)年度から1年間であった。計画実施は2005(平成17)年4月1日からである。また、計画の期間は、5年を1期とするため、前期計画は2005(平成17)年度から2009(平成21)年度までである。後期計画については、前期計画を2009(平成21)年までに見直し、2010(平成22)年度から5年間で実施する。

### 3-5) 市町村行動計画の実施状況の点検及び推進体制

全庁的な体制の下に、各年度において実施状況を一括して把握・点検しつつ、その後の対策を実施することが必要と記載されている。また、毎年少なくとも一回、市町村行動計画に基づく措置の実施の状況を公表しなければならず、実施状況等を広報誌やホームページ等で掲載し、住民に分かりやすく周知するとともに、住民の意見等を聴取しつつ、その後の対策の実施や計画の見直し等に反映させることが必要とされている。

したがって、市町村行動計画においては、全庁的な取組のもと①毎年進捗状況のチェック、評価を行いつつ、②その結果を住民に分かりやすい形で公表しなければならず、③また住民からの意見を聞きながら、つまり評価を得ながら、計画の実施や見直しを行うことが望ましいとされているのである。

### 3-6) 市町村行動計画の内容に関する事項

内容に関しては非常に多くのことが指針に記載されている。大きな枠組みについてのみ触れる。大きく7つの事項について盛り込むよう記載されている。それは、①地域における子育て支援、②母性並びに乳児及び幼児等の健康の確保及び増進、③子どもの心身の健やかな成長に資する教育環境の整備、④子育てを支援する生活環境の整備、⑤職業生活と家庭生活との両立の推進、⑥子ども等の安全の確保、⑦要保護児童への対応などきめ細かな取組の推進、である。

## 4 行動計画策定の手引き

行動計画策定の手引き(以下、手引き)は、子ども未来財団によって2003(平成15)年に作られている。この手引きでは、先に述べた策定手続きで示された3つの内容の進め方を記載している。具体的には、現状分析の方法、事業目標の設定方法(ソフト交付金にかかる特定事業10事業)、ニーズ調査のモデル質問紙(これについては、各市町村の状況や政策的判断により、自由度の高いものとなっている)である。特に数値目標の設定においては、手引きに基づいた自動計算表ファイルが

市町村に配布され、市町村は一括して県に報告することが義務付けられたのと同じ状況となった。

## 5 地域行動計画策定先行市町村

指針作成と共に、2005（平成17）年度より全国一斉に計画実施ができるよう、国は53市町村を選び、各自治体の参考となることを意図し、地域行動計画先行市町村として、1年早く行動計画策定に取り組みさせた。

先行市町村への支援措置としては、行動計画策定費に対する国庫補助（事業費 15,400千円を限度とし、二分の一）、子育て支援事業の優先採択、先駆的取組の広報の3つがあげられている。

筆者が関わってきたA市は、この先行市町村にB県で唯一選ばれた市であり、2003（平成15）年から先行して計画策定に取り組み、2年をかけて計画策定を行っている。

## 6 住民参加の重要性

すでに住民参加の重要性については触れたが、ここでは、少し詳しく述べることにする。

次世代法に基づく地域行動計画では、3-3）や3-5）で述べたように、住民参加への注目が一つの特徴といえる。計画策定段階から、実施後の評価に至るまで一貫して住民参加の必要性を強調している点である。

また、「住民参加」の必要性の流れは、地方分権とも決して分離されたものではない。武川（2005）は、分権化を突き詰めて考えるのであれば、それは政府間での関係だけでは完結しないはずであり、住民と市町村との関係のあり方にも及んでくると述べている。また、中央政府と地方政府との関係における「補完性の原則」も、突き詰めれば同様であると述べている。この「補完性の原則」から住民参加の必要性については右田（2005）も同じような主張を行っている。

住民参加を考えた場合、注目すべきは地域福祉における計画策定である。地域福祉計画策定においては、住民参加を重視しているため、どのような手段で住民参加を行うかが鍵となっている。武川（2005）は、それぞれ地域特性に見合った進

め方をしていくことが重要としながら、その今日的な住民参加の手段として、①福祉サービスの利用者等へのアンケートやヒアリング、②住民座談会・小地域委員会、③ワークショップ、④百人委員会、⑤セミナーや公聴会の開催、⑥各種委員会における委員の公募、⑦パブリック・コメント、⑧全ての住民に情報を伝える工夫、⑨インターネットやケーブルテレビなどの新しい媒体（メディア）を活用した広報、⑩地域福祉の担い手としての計画策定の実務への参加の10項目をあげている。地域福祉計画に関する様々な文献が出版されているが、その手順には、上記武川ら（2005）の10項目すべてが網羅されていないにしろ、必ず類似した内容が含まれている（例えば、上野谷・松端・山縣編、2007；鈴木・島津編、2005；上野谷・杉崎・松端編、2006）。行動計画策定指針にも、先にあげた10項目の中の①、②、⑤、⑥等の記載があり、3-3）の計画策定手続き等で述べたとおりである。しかし、地域福祉計画策定の歴史もまだ浅く、人口規模や地域特性の考慮が重要であることから、事例として策定についてまとめたものが多く、住民参加による計画策定方法が確立されている訳ではない。

また行政の説明責任として、進捗状況や評価の情報公開の必要性を述べる中で、住民による評価を意識したものが出てきている（中島、2006）が、まだその数は非常に少ない。住民が評価するというスタンス自体が日本ではあまり浸透していないのが現状である。さらに、住民への説明責任の一端として、行政評価やその他評価結果をホームページなどで情報公開している自治体が増加しているが、公開内容は非常に複雑で分かりにくい。情報公開という“行為”はなされているが、情報公開本来の“意義”は果たせていないのである。

以上、「住民参加」は社会福祉法に記載されていることからわかるように、次世代育成支援のみで重視されているものではない。また、地方分権という行政運営そのものとも関わってくる重要な課題のひとつである。しかしながら、実情として計画策定段階においても、実施の段階においても「住民参加」の手法は確立されていないのである。

## 7 計画策定の現状

ここでは、次世代育成支援行動計画の位置づけを明確にし、日本における計画策定及びその手法に関する現状について述べる。日本において、計画策定やその手法が注目されるようになった歴史は浅く、文献や研究は多いとは言えない。歴史的側面も含めて検討していくこととする。

### 7-1) 次世代育成支援行動計画の位置づけ

西尾(1990)は、計画を『未来の複数または継起的な人間行動について、一定の関連性のある行動系列を提案する活動』と定義した上で、「方針、構想、要綱などと呼称される広義の政策と区別することは難しい」と指摘し、計画は政策を表現する一つの形式であると位置づけた。また、武川ら(2005)は、計画を「事前に目的が設定されていて、この目的を合目的的に実現していくための手順、ないしそのための営み」と定義している。つまり、社会福祉における計画とは、政策の一つの表明であり、あらかじめ設定された目的を達成するための営みであるといえる。

1969年の地方自治法改正以来、市町村には、基本構想の策定が義務付けられた。それにもなって基本構想、基本計画の策定という社会政策を計画化する流れが始まった(大森編、2002; 定藤・坂田・小林ら編、1998)。この計画化は、全分野にわたるもの、総合化を目指したものであったが、1990年代、遅れのある分野を特に推進するために、個別計画が策定されるようになった。個別計画策定の流れは、児童育成計画から次世代育成行動計画へとつながっている。

また、計画といっても様々な区分の方法があり、例えば抽象度の高いものから、「構想計画」、「課題計画」、「実施計画」の3つに区分しているもの(定藤・坂田・小林ら編、1998)、総合と個別という大まかな分類を横軸とし、策定主体(国か市町村)を縦軸と見る空間的な把握をしたもの(例えば、個別部門計画は、国が策定するエンゼルプランをさし、個別事業計画は、市町村の立案する児童育成計画をさす)(高森、高田・加納・平野、2003)、単に総合計画と分野計画に分類しているもの(上野谷・松端・山縣編、2007)などがある。

いずれにしても、区分を行った者の視点や立場(国の立場か、地方自治体の立場か)がその区分方法に影響を与えている。

以上のことから、次世代育成支援行動計画は、国が推進に遅れがあると判断した分野の一つに所属し、計画策定が義務化された個別計画或いは個別事業計画と位置づけることができる。また、基本構想を頂点とする市町村の計画行政体系の一部を構成するものといえる(武川ら、2005)。

### 7-2) 日本における地方行政計画

地方行政計画は、地方分権の流れとの関わりが非常に大きい。市町村における計画策定の本格的取り組みが実現したのは、1990年の「老人保健福祉計画」の義務化以降である(岩田・小林・中谷ら編、2006; 定藤・坂田・小林ら編、1996; 高森・高田・加納ら、2003)。それ以前の社会福祉における計画は、全国レベルでの計画が中心であり、国の政策と一致した内容を推進するという(岩田・小林・中谷ら編、2006)いわば中央集権的組織機構による体制であった。市町村は、国の方針を制度として忠実に進める国の事業実施の下請け的役割を担ってきたのである(定藤・坂田・小林ら編、1996)。それが1986年の団体委任事務化により、自治体の裁量権が求められるように方向転換がなされた。

「老人保健福祉計画」が1994年に実施されて以来、地方自治体における福祉計画策定について市町村も関心を持ち始め、またその策定方法についても同時に検討されるようになった。また、「老人保健福祉計画」はそれぞれの地方自治体が策定した数値目標を総計すると国のゴールドプランでは到底間に合わないことがわかり、その実態を受けて「新ゴールドプラン」として修正するという、それまでの国が策定した計画を地方に下ろすというトップ・ダウン形式から、初めてボトム・アップの兆候が見られたのである(高森・高田・加納ら、2003)。

次に注目すべきは地域福祉計画である。2000年の社会福祉法改正により、地域福祉の推進が社会福祉法に記載されたが、この地域福祉の推進の主体は市町村であり、都道府県の役割はその支援に限定されている。地域福祉計画は、条文中、市町

村・都道府県の義務とはなっていないが、策定することが当然であるように記載されており（武川ら、2005）、このことは、市町村が主体的に地域福祉推進を行う義務があり、またそのための地域福祉計画を市町村が自らの力で策定するという、計画策定の手法や力が試されたのである。地域福祉計画は2003（平成15）年からの実施であり、次世代育成における行動計画実施のわずか2年前の出来事に過ぎない。

次世代育成支援対策における地域行動計画も市町村が主体となり、責任を持ってその役割を果たしていく必要がある。しかしながら、市町村が主体となった計画策定の歴史は、非常に浅く、計画策定の手法についても同様といわざるを得ない（定藤・坂田・小林編、1996）。

### 7-3) 日本における計画策定の方法

7-2)でも述べたように、市町村が主体となった計画策定の歴史はまだ浅く、したがって計画策定の手法も未熟である。社会福祉計画そのものに関する文献も非常に少なく、多くは政策科学の領域（例えば、西尾、1990；白鳥、1990；宮川、1994）であり、社会福祉領域であっても社会福祉経営論や供給体制論によるものが多い。また、計画研究そのものの立場が、社会福祉においては確立されていない（岩田・小林・中谷ら、2006）。しかし、計画策定の手法に注目してみると、その手続きを明示しているものはいくつか存在している。事業経営、つまり行政評価の流れの一端としての計画策定手法と、地域福祉計画における策定のそれである。

まずは、事業経営、つまり行政評価の流れの一端としての計画策定手法である。それは、国の政策評価で使用されている Plan（政策の企画立案）-Do（政策の実施）-See（政策評価）の政策のマネジメント・サイクル（総務省行政評価局、2006）における「Plan」の手法や、アメリカの品質管理分野から生まれ、日本でも企業や地方自治体で急激に広まった PDCA サイクル（Plan〔計画〕-（Do〔実行〕）-（Check〔評価〕）-（Act〔改善〕）における「Plan」の手法、アメリカで発展した「プログラム評価」における計画策定の手法などである。しかし、こちらも日本において本

格的に導入されたのは、2001年の「行政機関が行う政策の評価に関する法律」以降であり、その歴史はわずか6年程度である。また、行政の立てた事業を「評価」するためには、立案の際の手続きにも十分注意をしなければ、意義・意味のある「評価」実施は困難であるはずであるが、日本における行政評価の流れでは、「評価」することに注意が行きがちであり、策定手法にまで手が回っていないことが多いというのが現状である。

次に、地域福祉計画における計画策定手続きである。社会福祉の立場、特に地域福祉の立場でいち早く計画策定の手法に注目した高田ら（2003）は、計画策定の手続きを Plan（構想計画）→ Program（課題計画）→ Do（実施計画）→ See（評価）とし、それぞれの段階での検討課題や作業課題について具体的に示した。これは先に述べた行政評価の手法から来たものであることは明らかであるが、社会福祉の立場での言及は貴重である。また地域福祉計画に関しては、社会福祉審議会福祉部会による計画策定指針（2002）も存在している。地域福祉計画における計画策定手法では、行政評価における計画策定手法に加えて、住民参加を重視したコミュニティワークを枠組みとした「地域組織化」「住民組織化」を意図したものという特徴がある。

以上、計画策定の手法そのものについての文献は存在する。しかしながら、具体的に計画策定そのものに注目した文献はほとんどみあたらない。また、行政評価においては「評価」に重点が、分野計画、特に社会福祉分野計画においては、「策定手法」に重点が行きがちであり、本研究のように、計画策定のプロセスを分析しようとするものもほとんどない。日本において文献が存在するのは、先に述べた地域福祉の立場でコミュニティワークやインターグループワーク等の理論に基づいて分析を行った、「地域組織化」「住民組織化」を意図したもの（岩田・小林・中谷ら編、2005；武川ら編、2005）であり、先駆的事例として紹介されたり、事例として報告されたりしているもののみである。

## 8 計画策定プロセス分析の意義と必要性

ここまで述べてきたように、社会福祉分野計画において「計画策定の方法」についての文献はいくつか見当たりますが、「計画策定プロセス」に注目した研究はほとんど行われておらず、先行研究や先駆的な取り組みも少ないことが明らかとなった。「住民参加」の努力を行政がさまざまな形で行おうとしている今、「住民参加」の努力の成果が計画に生かされているかどうかを検証することは、その計画が果たして本当に「住民のための計画」であるかどうかを確かめる上で非常に重要となってくる。住民ニーズ調査や、ヒアリング、公聴会や住民説明会、タウンミーティングの実施は、行政側にとってもかなり多くの時間や費用、人件費をつぎ込んだものであり、その成果としての「計画」を考えるなら、「計画策定プロセス」の分析はやはり重要かつ必要であるといわざるを得ない。「計画策定プロセス」を分析し、住民参加の成果が計画に生かされているのか、住民参加の成果が生かされていないならその原因は何か、を省みる必要がある。同時に、住民の側にとっても、自分たちの意見や考え、ニーズなどが計画に生かされているのかどうかを知ることは、住民の積極的・主体的参加が望まれる中でやはり重要かつ重要なものである。

また、社会福祉は利用者やクライアントの問題を解決する「過程」つまり、プロセスを重視するものであることは周知のとおりである。そのように考えれば「計画策定のプロセス」の重要性についても十分理解できる。それはミクロ分野であってもマクロ分野であっても社会福祉という領域であるのであれば、その重要性に疑問の余地はない。「住民参加」の努力をした結果、果たして住民のニーズが活かされているのかどうかを確かめるといって「計画策定プロセス分析」も一つの重要な役割を果たすといえる。

## 9 計画策定プロセス分析の方法

### 9-1) 事例として扱う

計画策定プロセス分析の意義や必要性について述べたが、では具体的にどのように分析を行うの

か。筆者のこれまでの研究から述べる。

筆者はA市での次世代育成支援行動計画策定の経験から、研究を行っている(小野、2008)。つまり、A市を一つの事例として取り上げて研究を行ってきた。ここでは、A市を一つの事例として研究することについて述べてみたい。

事例研究は、ケース・スタディとも言われ(以下、事例研究とする)、多くの分野でさまざまに実施されてきており、現在も多くの事例研究が実施されているが、その正確さや、客観性等が不十分であるという判断を下されることが多い(Yin、2003; Yin、1996、近藤訳; 米本・高橋・志村ら、2004)。実際に手法について明示された文献は少ない(米本・高橋・志村ら、2004)。武藤(1999)は、事例研究法とは何かということ自体、研究者間でかなりのズレがあると述べている。

事例研究としてフィールドワークやエスノメソドロジーを中心に論じているもの(柴坂、1999; 箕浦2001)、エスノメソドロジーや参与観察と事例研究は別個のものであると捉えているもの(Yin、1996、近藤訳、P.15)、また、社会福祉における多くの事例研究がそうであるように事例研究にどのような方法が含まれるのか明示されていないものなど立場が分かれている。どういった方法でどのように行うものなのかについても、その研究者の分野や理論によって異なる。

社会福祉の立場では、ミクロ分野中心で事例研究が行われてきたということは周知のとおりである。事例研究をもとにした事例集は数多く存在するが、手法等について十分に議論された文献は非常に少ない。その中で岩間(2004)は、事例研究をソーシャルワークの「研究方法」として捉えた場合、「帰納法」としてのアプローチであると述べ、また和気(2006)は、地域福祉計画の策定方法の研究・開発と評価研究という文脈の中であるが、事例研究の重要性について触れ、「研究・開発の方法を用いた、実践→理論という帰納的な研究方法もまた有効な理論構築の方法である」と述べている。米本・高橋・志村ら(2004)は、コミュニティワークにおける事例研究も当然含まれると述べ、実際に事例研究としてコミュニティワーク事例を取り上げている。また、長年事例研究の手法の教科書として使用されているYin(1996)の“Case

Study Research Design and Methods”では、当然マクロ分野でも使用が可能なものとして、評価リサーチ（プログラム評価）の例を挙げ、事例研究を評価の一つとして位置づけている。つまり、事例研究はマクロ分野での実施可能な評価手法の一つであるといえる。さらに、Yin（1996、近藤訳）は、事例研究は、現場で参与観察等の結果得られたようなデータでなく、図書館や電話の前から離れなくても、しっかりとした質の高い研究は行えると述べている。

Yin（1996）は事例研究をひとつのリサーチ戦略として考えており、事例研究の特徴として、「どのように」「なぜ」という説明的な問いに向いていること、現在の事象に焦点を当てたものであること、また、実験等と異なって事業に対して何らかの制限をかけるということがないと述べている。そして事例研究を「経験的探求であり、特に現象と文脈の境界が明確でない場合に、その現実の文脈で起こる現在の現象を研究するもの」と定義している。リサーチ戦略としての事例研究はデータ収集やデータ分析への特定のアプローチを取り込んだ設計の倫理を持つ、すべてを包括する方法からなる包括的なりサーチ戦略であるとも述べている。

事例研究は、その正確さや、客観性等が不十分であるという指摘はあるが、その一方で、社会福祉分野では非常に多く行われた手法であり、帰納法としての有効性も主張されている。また、地域福祉のようなマクロ分野でも使用可能な手法であり、さらには、計画策定のような今現在起きている事象を説明するのに適した手法であることがわかる。以上から、本論文は、事例研究としての一定の要件を満たしていると言える。

9-2) 分析の道具

次に、事例研究で用いる分析の道具（材料）について述べる。事例研究の証拠源（データ）には6つの種類がある（Yin, 1996）。それらは、①「文章」；手紙やメモ、会議の議題、研究中の「現場」に

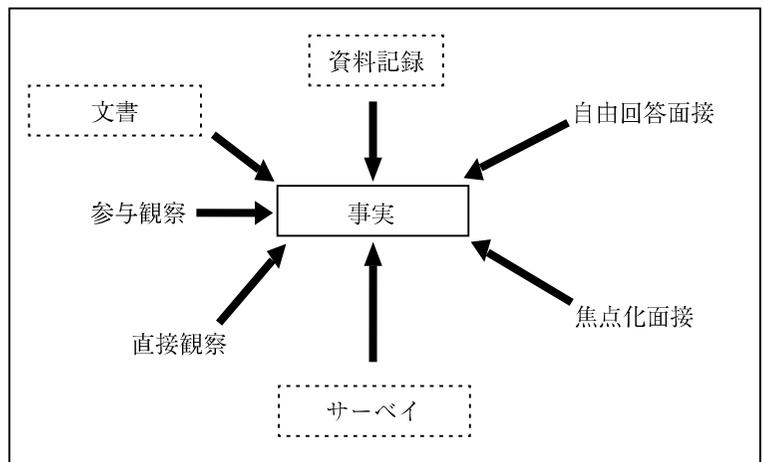
関する公式の研究や評価など、②「資料記録」；サービス記録、組織図などの組織記録、「現場」について収集されたサーベイデータなど、③面接；自由回答形式、焦点化面接及びサーベイを含む、④直接観察、⑤参与観察、技術機器、⑥物理的人工物；道具や用品等、である。また、データ収集原則の一つに「複数の証拠源（データ）の利用」がある（Yin, 1996）。それは、6つの証拠源のうち複数を利用することが必要であるという原則である。その理由として、トライアングレーションをあげている。4つのトライアングレーションのタイプ（表1）があり、事例研究は1のタイプに関わる。複数の情報源からデータを収集するが、その目的は同じ事実を明らかにすることにある。また、このことを図に表すと図1になる。トライアングレーションの実施により、構成概念妥当性の確保を行うことができる。

表1 トライアングレーション

1. データ源（データのトライアングレーション）
2. 異なった評価者間（研究者のトライアングレーション）
3. 同じデータ群に関する視点（理論のトライアングレーション）
4. 方法（方法論のトライアングレーション）

(Yin, 1996 (近藤訳)、P.123-124及びYin, 2003、P.98-99をもとに筆者作成)

図1 複数の情報源



(Yin (1996 (近藤訳)、P124；2003、P100)より筆者作成。破線はA市での証拠源)

表2 A市での研究で使用した証拠源

使用した証拠源	
①「文書」 (手紙やメモ、会議の議題、研究 中の「現場」に関する公式の研究 や評価など)	計画策定指針 国により推進が期待されている事 業(国施策) 会議資料 A市に関する統計資料
②「資料記録」 (サービス記録、組織図などの組 織記録、「現場」について収集さ れたサーベイデータなど)	ニーズ調査結果報告書 ヒアリング資料 タウンミーティング報告書 県計画 A市計画素案 A市計画本案
③「面接」 (自由回答形式、焦点化面接及び サーベイを含む)	ニーズ調査結果報告書 ヒアリング報告書 タウンミーティング報告書

(部分的に②「資料記録」と③「面接」に分類されている証拠源が重複している)

### 9-3) 分析の方法(A市を事例に)

上記で述べたように、事例として扱う場合の証拠源として、6つの分類がなされている。これらの証拠源は、いずれも特殊なものではない。住民参加を伴った計画策定の際には、サーベイや資料記録、議事録等の文章など多くの証拠源が必ず存在する。それらの証拠から「住民参加」の成果という一つの「事実」を明らかにしていくのである。

筆者の関わったA市での事例を下に、どのような証拠源を使用し、どのように分析したのかを以下に示す。

分析に使用した証拠源は、先に示したYin(1996、2003)をもとに書くと、「文書」、「資料記録」「面接(サーベイ含む)」の3つである。詳しく書くと、国の示した計画策定指針、国より推進が期待されている事業(以下、国施策)、会議資料、A市に関する統計資料、ニーズ調査報告書、ヒアリング資料、タウンミーティング報告書、県の次世代育成支援行動計画(以下、県計画)、A市計画素案(以下、素案)、A市計画本案(以下、本案)である(表2)。

次にこれらの証拠源を使って、具体的にどのように分析を行ったのかを述べる。大きく2つの方法で分析を行っている。それは、①計画策定プロセスの全体像と各流れの把握：計画策定がどのようなプロセスを経て作成されたのかまず全体像を把握し、次に「住民参加」として具体的にどのようなことが行われたのか詳細な流れをおさえる、②成果物としての「計画」を分析する：「住民参加」がなされた成果物としての「計画」を「住民参加」を軸に分析する、である。

### 9-3) ①計画策定プロセスの全体像と各流れの把握

まず、A市の計画策定の流れについて簡単に説明したい。図2は、A市の計画策定の流れを「住民参加」に焦点を当てて簡単に図示したものである。指針や国施策、県計画との調整や、庁内協議・関係機関調整、福祉対策審議会等、「住民参加」以外の流れは、計画策定全体を通して行われているものであることを矢印で示している。その流れとともに、「住民参加」としての「ニーズ調査」や「ヒアリング」や「タウンミーティング」などが実施されている。まず、住民参加として行われたのは「ニーズ調査」や「ヒアリング」などであり、この結果を生かして計画

図2 住民参加を中心として捉えた計画策定の流れ：A市の例(筆者作成)

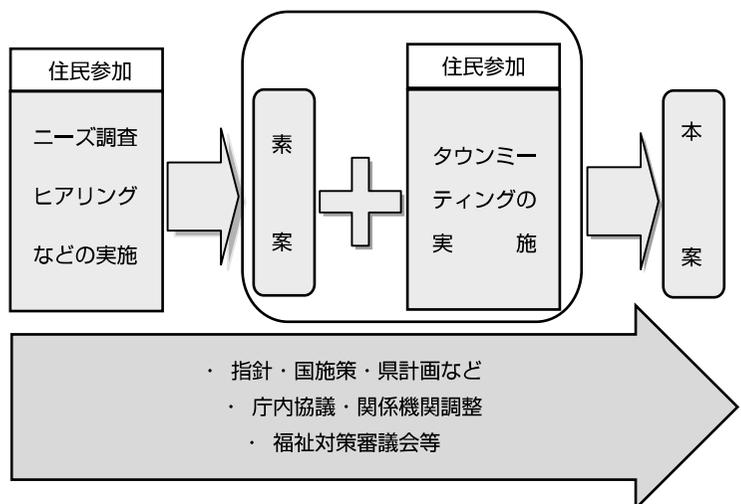
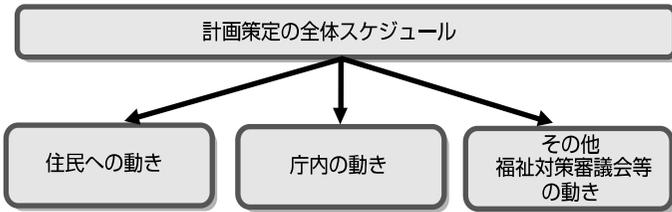


図3 A市の計画策定全体スケジュール(例)



の「素案」が作られたとされている。さらに、「素案」に「タウンミーティング」の意見が加わり、計画の「本案」となった。つまり、計画の「素案」の段階でも計画の「本案」の段階にも、「住民参加」がなされていたことを示している。

分析の内容について説明する。はじめに、計画策定スケジュールの全体像をおさえ、どのような流れで計画が策定されているのかを把握する(図3)。A市の事例では、計画策定の全体スケジュールを把握したのち、「住民への動き」、「庁内の動き」、「その他福祉対策審議会等の動き」と3つに区分し(同、図3)、それぞれ詳細に「いつ」、「なに」を「何回」くらい、「何を目的」に実施しているのか把握した。こうすることにより、どのように計画策定がなされていくのか把握することができる。表3は、計画策定スケジュールの全体像を抑える際に作成したものである。1年を通して、どのような流れで計画策定づくりが行われているか把握しやすい。これらの流れを把握する際には、先に述べた複数の証拠源を用いる。

ここからは、「住民参加」に焦点を置きまとめる。表3のように全体の計画策定プロセスを把握したのちに、具体的に、「住民への動き」として「住民参加」がどのように行われたのかを詳細にみている。表3を例にとるならば、9月に「次世代育成支援に関するアンケート」を実施しているが、これはどのような対象にどのような規模で実施しているのか、質問項目にはどのような内容が上がっているのか等をまとめている。その他、ヒアリングやタウンミーティング等についても同様にどのような規模で誰を対象に、何をテーマにして、何回実施しているのかなどを詳細にまとめている。

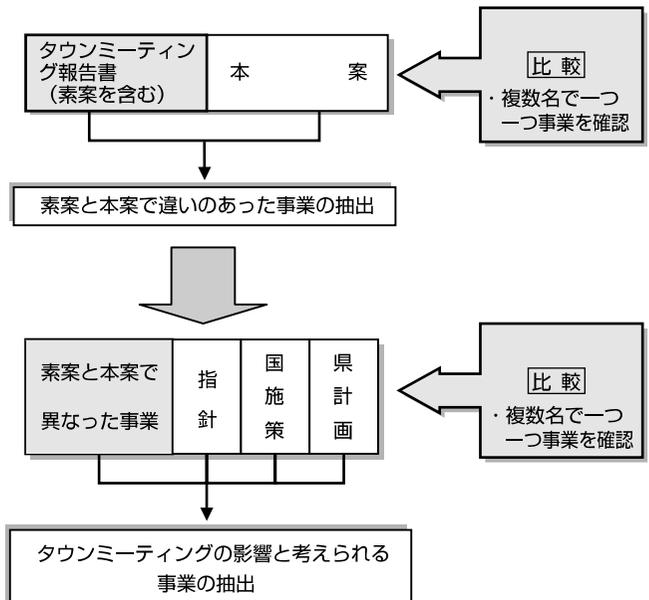
る。さらに、それらが実施されたのち、その結果をまとめた報告書など公表された資料となっているかどうかも調べている。なぜなら意見の集約された報告書等も「住民参加」の一つの成果であるからである。

9-3) ②成果物としての「計画」を分析する

住民参加を行った結果で出来上がった成果物としての「計画」に果たして住民のニーズや意見等が具体的にどのように生かされているのかを複数の証拠源を使って明らかにしていく。A市の事例では、住民の意見の集約ともいえる「ニーズ調査報告書」や「タウンミーティング報告書」などを用いて、計画記載事業の一つ一つを細かに見ていく作業を行った。「住民の意見」の影響であるのか、それとも指針、或いは県や国との関係などから住民の意見に関係なく「記載しなければいけない事業」であったかどうかを確かめる作業である。

この手順を示したものが図4である。タウンミーティング報告書(素案にタウンミーティングでの意見が追記された形式)と本案とを比較し、

図4 分析の手順(A市を事例に)(筆者作成)



基本目標の違い、施策や事業の違いなどを一つ一つ確認する作業を行い、「素案」と「本案」で違いのあった事業を抽出した。この“違い”とは、事業名称の変更、事業内容の変更、事業そのものの追加或いは削除などである。そして、「素案」と「本案」で違いのあった事業については、「指針」「国施策」「県計画」との比較を行った。このような比較を行ったのは、「素案」と「本案」での違いが、「指針」や「国施策」あるいは「県計画」との関係により起きたものであるのか、タウンミーティングの影響により起きたものであるのかを区別するためである。「指針」「国施策」「県計画」のいずれの影響もなかったと考えられる事業が、タウンミーティングの影響により変更のあった事業、つまり、住民参加の影響のあった事業と判断できる。なお、比較分析の際には、事業内容について理解した者が複数名で実施し、意見を交換しながら実施を行った。本論文では、あくまでも例示するためにA市の事例を取り上げたため、結果の詳細には触れないが、以上のような手順で複数の証拠源を使って分析を実施した結果、“手続き”としての「住民参加」は十分に行われていたが、「住民参加」の結果としての“意見・ニーズ反映”は実際のところ、ほとんど行われていなかった、という結論を導き出すことが可能であった（小野、2008）。

## 10 まとめ

「住民参加」を重視した計画策定の歴史はまだ浅い。したがって、住民参加の手法そのものや、実際に収集した住民の意見やニーズを反映する手法も依然模索段階であると言える。その中で、計画策定プロセスの分析を行うことの意義と必要性を確信し、研究を進めてきた。「計画策定プロセス」を分析することは、「住民参加」による「住民の意見やニーズ」が実質的に計画に活かされているのかどうかを確かめるために、重要かつ必要なものであり、その意義は大きい。

本論文では、A市を事例として示しながら、その手法について例示しているが、このような研究が可能であったのはA市を一つの事例としてとらえ、A市の独自性や特徴を抑えた上で研究を進め

たからである。

「計画策定プロセス分析」は特別に新しい調査などを行わなくとも、計画策定の過程で行われ、その流れの中で出来上がってくる報告書や資料をもとに実施することが可能である。重要なことは何を「分析の軸」と考えるか、つまり、何が明らかにしたい「事実」であるのかを明確にし、そのために必要な証拠源をできるだけ多く用いて実施することである。本論文での問題意識は、「住民参加が本当に行われているのか」であり、これが明らかにしたい「事実」である。

また、本論文で例示した手順での分析方法では、各段階での細かな市と住民とのやり取りまで把握することは困難であるが、ひとつの“計画”として、「住民参加」の結果が生きているのか否かという結論を導き出すことができた。言い換えれば、「計画策定プロセス」を「住民参加」を分析の軸にして「評価」することが可能なのである。さらに言えば、今後、事例を積み重ねて、手法や分析の道具等について精緻化していけば、計画実施中や計画実施後の評価とも組み合わせて一つの評価システムとしてとらえることも、可能になってくると考えている。しかしながら、本論文では次世代育成支援行動計画という切り口で、計画策定プロセス分析の意義と必要性について述べているにとどまっており、他の社会福祉分野計画であっても同様であるのかどうか、再度検討が必要である。今後も「計画策定プロセスの分析」の意義や必要性、手法について研究を進めていきたい。

謝辞：本論文は、A市の次世代育成支援に関わる担当者および関係者の方々のご協力により成り立っています。改めてここに深く謝意を表します。

### 【引用文献】

- 度山徹（2006）、「子ども・子育て応援プラン」の展開と「新しい少子化対策について」のとりまとめ」、『母子保健情報』、54、69-73
- 次世代育成支援対策研究会監修（2003）、『次世代育成支援対策推進法の解説』、社会保険研究所
- 岩間伸之（2004）、「ソーシャルワーク研究における事例研究法—「価値」と「実践」を結ぶ方法—」、『ソーシャルワーク研究』、29（4）、2004

- 岩田正美・小林良二・中谷陽明・稲葉昭栄編 (2006)、『社会福祉研究法 現実世界に迫る14レッスン』、有斐閣アルマ
- 次世代育成支援システム研究会監修 (2003)、『社会連帯による次世代育成支援に向けて一次世代育成支援施策のあり方に関する研究会報告書一』、ぎょうせい
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局 (2003)、『地域行動計画策定市町村等担当課長会議』資料
- 箕浦康子 (2001)、「仮説生成法としての事例研究法—フィールドワークを中心に—」、「日本家政学会誌」、52 (3)、293-297
- 宮川公男 (1994)、『政策科学の基礎』、東洋経済新報社
- 武藤安子 (1999)、「事例研究法とはなにか」、「日本家政学会誌」、50 (5)、541-545
- 中島とみ子 (2006)、『住民ニーズと政策評価 理論と実践』、ぎょうせい
- 西尾勝 (1990)、『行政学の基礎概念』、東京大学出版会
- 小野セレストア摩耶 (2008)、「A市次世代育成支援行動計画の総合的評価に関する研究—住民参加を重視した新しい評価手法の試み—」(博士学位論文)
- 大森彌編 (2002)、『地域福祉と自治体行政 (地域福祉を拓く第4巻)』、ぎょうせい
- 定藤丈弘・坂田周一・小林良二編 (1996)『これからの社会福祉 社会福祉計画』、有斐閣
- 柴坂寿子 (1999)、「事例研究の質について考える—「ちゃんとした」事例研究の条件—」、「日本家政学会誌」、50 (8)、877-881
- 社会保障審議会福祉部会 (2002)、「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について (一人ひとりの地域住民への訴え)」、厚生労働省
- 白鳥令 (1990)、『政策決定の理論』、東海大学出版会
- 総務省 (2006)、『国の政策評価 政策評価の新たな展開』、総務省
- 鈴木眞理子・島津淳編 (2005)、『地域福祉計画の理論と実践—先進地域に学ぶ住民参加とパートナーシップ』、ミネルヴァ書房
- 高森敬久・高田眞治・加納恵子・平野隆之 (2003)、『地域福祉援助技術論』、相川書房
- 武川正吾編 (2005)、『地域福祉計画 ガバナンス時代の社会福祉計画』、有斐閣アルマ
- 右田紀久恵 (2005)、『自治型地域福祉の理論』、ミネルヴァ書房、pp.43-46
- 上野谷加代子・杉崎千洋・松端克文編 (2006)、『松江市の地域福祉計画 住民の主体形成とコミュニティワークの展開』、ミネルヴァ書房
- 上野谷加代子・松端克文・山縣文治 (2007)、『よくわかる地域福祉 第3版』、ミネルヴァ書房
- 和気康太 (2006)、「地域福祉実践研究の方法論的課題—地域福祉計画の研究・開発と評価研究を中心に—」、「日本の地域福祉」、20、15-30
- Yin.H.Robert (1996)、*Case Study Research Design and Methods*、近藤公彦訳 (1996)、『ケース・スタディの方法』、千倉書房
- Yin.H.Robert (2003)、*Case Study Research Design and Methods*、Third Edition, sage publications
- 米本秀仁・高橋信行・志村健一編著 (2004)、『事例研究・教育法—理論と実践力の向上を目指して』、川島書店

表3 計画策定プロセスの全体像：A市の例

月	事務局	拡大事務局*1	大学*2	庁内研究会*3	部長会	福祉対策審議会(全体会)及び次世代育成支援部会*4	次世代育成支援小委員会*5	住民等に対しての動き
4月	6月補正案の検討(行動計画策定費)							
5月	・市長・助役に説明 ・現業作業の課題整理	・立ち上げ	・アンケート作成	プレ庁内研究				
6月	<補正予算> ・各種打ち合わせ		・アンケート作成			第1回全体会(6月4日)		
7月	・各種打ち合わせ		・アンケート作成	庁内研究会(第1回)				
8月	・厚生労働省先行53市課題会議 ・現状課題の収集		・アンケート作成		第1回	第1回次世代育成支援部会(8月6日)		
9月	・各種打ち合わせ ・ヒアリング実施 ・住民アンケート実施	・人口推計について	・アンケート発送(9月25日)					・「次世代育成支援に関するアンケート」実施
10月	・各種打ち合わせ ・骨子内容 ・企業アンケート(文書回答)実施	・現状と課題のまとめ ・計画のメイン事業 ・各課ヒアリング	・アンケート回収及び集計	庁内研究会(第2回)				
11月	・各種打ち合わせ ・素案	・骨子内容 企業アンケート(文書回答)	・アンケート分析 ・素案案	庁内研究会(第3回)			第1回小委員会(11月25日)	
12月	・各種打ち合わせ ・計画案	・計画案検討	・計画案	庁内研究会(第4回)			第2回小委員会(12月18日)	・次世代育成支援に向けた懇親会
1月	・各種打ち合わせ ・計画案	・計画案検討	・計画案	庁内研究会(第5回)		第2回全体会(1月26日) 第2回次世代育成支援部会(1月27日)	第3回小委員会(1月14日)	・次世代育成支援に向けた懇親会
2月					第2回	第3回全体会(2月4日)	第4回小委員会(2月24日)	・次世代育成支援に向けた懇親会
3月	・印刷					第3回次世代育成支援部会(3月23日) 第4回全体会(3月29日)	第5回小委員会(3月11日)	

## The Importance and the Essentiality of “Process Analysis for Policy Making”

Through the policy making process of city A’s Action Plan for Promotion of  
Support for Raising the Next Generation Policy

Maya Shrestha ONO \*

### ABSTRACT

This paper aims to explain the importance and the essentiality of “process analysis for policy making” based on the author’s involvement with the policy making process of city A’s Action Plan for Promotion of Support for Raising the Next Generation Policy (Jisedai Ikusei Shien Koudou Keikaku.) Recently, the importance of “resident participation” has been rapidly recognized in the area of local policy making, especially in the field of community care planning as well as in the process for Action Plan for Promotion of Support for Raising the Next Generation. Policy making methods such as needs research, public hearings, and town meetings have been utilized more along with this emphasis on resident participation. However, there has not been adequate inspection to make sure that these “plans” made through the methods of “resident participation” reflect the “needs and opinions of the residents.” Therefore, this research displays the significance and importance of “process analysis for policy making”, using a case study of city A’s resident participation process as an analysis method to see if the process has involved the residents successfully. This research also discusses further tasks that are needed to improve “process analysis for policy making.”

**Key words** : Promotion of Support for Raising the Next Generation Policy (Jisedai Ikusei Shien Koudou Keikaku), process analysis for policy making, resident participation

\* Research Fellow, Graduate School of Kwansai Gakuin University