

〈研究ノート〉

児童福祉実践からみた自治体エンゼルプランの評価¹⁾ (1)*

〈自治体エンゼルプラン展開の背景としての国・自治体関係〉

福 永 英 彦**

I 研究の目的・意義

1994年12月、政府は『エンゼルプラン』、『緊急保育対策等5ヵ年事業』を発表した。エンゼルプランは、少子化社会における「子育て支援」及び子どもの権利条約批准による「子どもの視点」を重視した「子育て支援」を根本趣旨とする、児童家庭福祉、教育、保健等にわたる計画として提示された。現在、自治体により緊急保育対策を中心に児童育成計画が策定・実施されている²⁾。エンゼルプランは保育支援と児童健全育成の計画であり、要保護・要援護児童家庭福祉の分野は欠いている。しかし、自治体がこの種の総合的な計画の主体となるはじめての動きとして注目され³⁾、近年の在宅福祉への移行、サービス供給の多元化を

背にしては、より地域の実情にそった計画策定の期待も言及された。ただ、エンゼルプランは法定計画ではなく、児童福祉法改正の時期と重なったなど推進上の不透明因もあり、展開状況が必ずしも明瞭ではなく検討が困難な現状もある⁴⁾。

本研究ノートは、エンゼルプランとその背景の児童福祉の事業実施体制を、児童・家族の援助実践の立場から理解し評価する関心になっている。援助実践による制度施策への関心⁵⁾という立場である。その意義については次のように考えられる。すなわち、まず一般的に援助実践は、制度に想定された効果や効率性が実践においてどのように結果したかという点で評価される。たとえば計画の進行状況、サービス処遇の効果測定、費用対効果、利用者数の実態、満足度などである。しかし、実践の意義を制度に従属した面だけで捉える

*キーワード：エンゼルプラン、計画評価、制度と実践、公私関係

**関西学院大学大学院社会学部研究科研究員

- 1) 援助実践にとって、援助の展開する環境としての政策とその実施体制や制度をいかに理解し評価するかの問題である。実践にとって重要なのは、政策内容とともにそれが行われる制度条件である。「福祉の行政では理念が制度へ体现されているのではなく、資源の制度的制約が理念を実質的に拘束・条件・方向づけている」(武智, 1996)と見られるように、実践にとって、行政制度や実施機構、機関運営の仕組み、手続きが実際に実践に与えている影響の理解は重要である。また、そのような「政策と実践のありかたの媒介次元にあるのが自治体(国や民間との関係)である」(新藤・武智, 1997)。本研究ノートはそうした視点から、政策、制度を実践的立場から検討する問題意識にたっている。
- 2) 1999年1月までの厚生省発表による策定状況は、全都道府県がすでに策定し、537市区町村が策定済みかあるいは策定中である。
- 3) 例えば、『児童福祉法の改正をめぐって一次なる改正に向けての試案一』(政策科学調査研究事業)第二部一章、第四章(柏女, 1997)。
- 4) 山本(1997; 1996)は、児童育成計画の「子育て支援」の趣旨の理解が自治体策定現場で総じて不十分である現状と問題点を整理し、児童育成計画の政策企画化のいきさつとしての「子供の未来21プラン」との関係、「エンゼルプラン」との関係などをめぐる「多くの裏の事情」が自治体策定現場での混乱を生んでいる点を示唆している。なお、自治体でのエンゼルプラン展開についての現状調査は、第45回日本社会福祉学会での日本子ども家庭総合研究所の「市区町における児童家庭福祉行政の展望」の調査報告、第46回日本社会福祉学会での日本福祉大学の東海3県エンゼルプラン策定状況調査などがある。
- 5) ここで制度・実践とは、社会福祉とは実質的に「人間の社会生活を援助する制度・政策のシステム」であり、かつその「制度としての社会福祉を人びとの生活のなかに具体的に実現する援助活動である実践」からなる(太田, 1992)という意味で述べている。

のでは十分とはいえない。実践の見地に立てば、援助実践の行為自体に含まれる独自の価値や効力があり⁶⁾、それらに照らした評価も評価としては必要であろう。こうした実践活動を意義づけるための評価という観点からは、制度を逆に援助実践の理念から問い、制度や実施体制が実践に与えている影響を評定する視点が導かれる。それは実践にとって制度が実践を展開する環境・基盤としてどのような条件となっているかを問うものとなる。こうして実践が制度への一定の見方を据えることにより、制度だけでなくそのなかで行われる実践の独自の意義も位置づけられ、評価できると考えられる。

こうした観点から自治体エンゼルプランの評価を試みるなら、対象の範囲はエンゼルプランの国家施策が自治体を実施主体として計画化・推進され、具体的な保育サービスや健全育成事業のプログラムとなり、供給、運営管理の仕組みを通じて提供され、住民の利用に届くまでのプロセスすべてを現場や実践にとっての制度的環境としてみることになる。焦点は、一連のプロセスが具体的サービス内容と結果にどのような影響を与えているかである。ではその評価をなす基本的な視角であるが、現行のわが国の社会福祉施策の実施過程が厚生省（中央）による自治体の指導と統制というかたちで進められている以上、そうしたトップダウン方式で決められていく自治体や現場のサービスが、はたして本当に人びとの福祉にとって適切で意義あるものとなっているか、という問いが軸となる。また、適切さ、意義の判断については、福祉実践、特に児童福祉の理念や価値による評価も

形式的な水準とはいえ必要であろう。

本研究ノートでは、一地方自治体のエンゼルプランの計画策定事例をとりあげる。その計画策定過程、行政計画化の実施、事業導入、事業実施体制、事業実施の内容などを分析していく予定である。方法としては、国・自治体などの行政内部の相互作用や策定システムのもつ特質が計画の一連の過程において内容にどのような影響をもたらすかなどの質的な分析、またプログラムやサービス結果の計量的な統計分析を用いる。最終的には、地域児童福祉計画を実践の見地から評価する1つの総合的なプログラム評価の方法・枠組みを提示することを展望としたい。

今回は、そうした意図から（1）として自治体エンゼルプラン展開の背景を取りあげる。自治体エンゼルプランに大きな影響をもたらしているのが国と地方自治体との関係である。したがって、まず自治体エンゼルプラン策定の基礎構造にかかわるものとして国と自治体との関係に注目する。厚生省のエンゼルプラン推進施策と児童健全育成のための厚生行政全般の事業体系をとり挙げる。通達の文言やその内容のみ、全体の構図とそこに見られる国と自治体との関係を検討する。

II 自治体エンゼルプラン展開の国・地方自治体背後関係

1 厚生省のエンゼルプラン推進策

厚生省は、エンゼルプラン発表の翌年、平成7年（1995年）6月27日に2つの通達⁷⁾を發した。『児童育成基盤整備等推進事業の実施について』と

6) 柏女（1993）は、制度は「同一与件同一サービス（網野，1992）」を目的とし、その実現のために普遍性、論理性、客観性などの原理的価値に従うが、方法は「個別与件個別サービス（網野）」を目的とするので、臨床知（中村，1992）、つまりコスモロジー、象徴性、パフォーマンスなどの原理の尊重が欠かせないとし、その視点から制度と実践との原理的差異、差異に発する矛盾やジレンマ、及びその問題の整合努力の困難を述べている。また、児童福祉の理念の実現は双方の原理の「調和」によるとしていくつかの「統合原理」とともに、その基盤が「利用者のニーズ」であると示唆している。本研究も同様なパラダイムを念頭に置いている。

7) 参照の通達は、『基本行政通達』40厚生児童福祉(1)糺ぎょうせいによる。「通達」は、国家行政組織法14条2項に基づく「行政庁が自己の組織に属する下級庁を指揮監督する行政組織内部の行為形式」である（宇山，1995）。「要綱」は通達される訓令の1つで、「社会福祉の給付・サービスが緊急的、即応的施策を必要とするとき、法的安定性よりも具体的妥当性が求められる」ので、「社会福祉行政が具体的妥当性を追求する以上」、「明確な法条を根拠としない（法によらない施策）は必要となる」ということから、必要に応じて「法の目的の具体化という合目的的裁量で行政の内部規定の定立によって施策を実施するために用いられる」ものである。「要綱の拘束力は行政内部に限られるが」、「執行機関がこの訓令に準拠した結果の反映として」、「要綱が予定する給付・サービスが実現する」。「福祉施策の法的保障と権利性の視点、民主主義国家における国民代表者の政策立案過程からの疎外の増幅状況という視点では、政治的問題」をはらむ（宇山，1995）。

『児童育成計画策定指針について』である。前者は、自治体のエンゼルプラン策定に費用助成を行う「児童育成基盤整備事業」（単年で都道府県500万円、市町村200万円を補助）、後者は、自治体エンゼルプラン（「児童育成計画」）策定のマニュアル「児童育成計画策定指針」を示すものであった。厚生省がエンゼルプランを地域レベルで推進するためにとった方策は、概ねこの2事業である。

そこで、まずは「児童育成基盤整備事業」と「児童育成計画策定指針」（以下「策定指針」）の事業内容や通達文言をみ、自治体エンゼルプラン策定構造の国・自治体関係をみていく。

1) 児童育成基盤整備等推進事業

A 概要

「児童育成基盤整備等推進事業」は、プランの半年前にだされた『子どもにやさしい街づくり事業』の「子どもにやさしい街づくり事業等市町村特別加算事業」が継続実施されたものである。事業の趣旨は、資料1-①にあるように、地方自治体が主に「緊急保育対策等5ヵ年事業」をモデル的に計画策定することへの国の助成である。内容は資料1-②「2事業実施に関する留意事項」で6項目が挙げられているが、通達は助成の趣旨、国の進める具体的施策である緊急保育5ヵ年事業を実行するための具体的手法、策定体制の要点を努めて確認するものとなっている。

B 児童育成基盤整備等推進事業の国・自治体関係

さて、次に通達文言から、この「自治体のモデル的な児童育成計画策定を誘導する助成事業」における国と都道府県及び市町村の立場、関係を取りあげる。

資料1-①の通達前文は上下間の指示伝達であり、また、趣旨の論旨（「国が政策を定めたが、各地方公共団体の計画的な事業実施が必要であるから、モデル的に策定するために要する費用を助成する」）は、国が政策主体で自治体はその実施機関であると宣言する一方的なものとなっている。根拠は、厚生省と地方自治体との上下関係を自明とする以外には示されていない。

また、(5)「都道府県と市町村との関係」にあるように、国が通達対象としているは実施主体であ

る市町村ではなく中間の都道府県である。県には市町村への指導と協力の責務を与え、一方で市町村は末端機関として扱い直接の関係をもたない。

通達が意図する住民(市民)と行政との関係は、「関係者とともに、利用者等の意見も広く取り入れられるよう配慮すること」の文言に示されている。これは一見、市民の声を計画に反映させる奨励のようで民主的態度にみえるが、地域の福祉計画の主体がもとより住民、利用者であることの確認ではなく、住民の意見を取り入れるのが「配慮」であり、その配慮は自治体の裁量であると確認している。行政計画が住民の意見を扱うのは自治体の恣意であるという姿勢を国の通達が権威づける形になっており、県や市は国の意向に従う行政機関ではあっても、住民・市民の上に立つ存在とされている。

2) 児童育成計画策定指針

A 概要

「児童育成計画策定指針」は、児童家庭局長通知『児童育成計画策定指針について』により都道府県知事、指定都市市長宛てに発出された。通知内容及び「児童育成計画の策定の趣旨」の論旨は、資料2-①、資料2-②である。「策定指針」は、基本的に緊急保育5ヵ年事業の計画マニュアルであり、保育の多様なニーズ、放課後児童対策ニーズを一定様式の実態調査で量的に把握し、保育事業量等算出を行う技術指導となっている。「策定指針」の構成は、資料2-③の5つの大項目からなる。

B 児童育成計画策定指針にみる国・自治体関係

「策定指針」は、国が県や市町村にエンゼルプランの推進を求めて「計画策定」への厚生省の意図や考え方の範型を示す相当に具体的なマニュアルである。自治体は「策定指針」を踏まえた計画策定を求められるので、マニュアルは一定基準となり、自治体計画間の均質性の確保を含む規制となる。通達にみられる国と自治体との関係は、二者が閉じられた上下関係であるなかで「策定指針」が「参考」として示される点に特徴的に現われている。つまり、マニュアル使用は「参考」として自治体に任されているが、字義どうりではない。県は国から管下市町村を指導する立場に置かれて

いるので、事業当事者として自己責任のもとに計画にあたるのではなく、市町村全体を指導して施策目的を遂げなければならない。県はそれぞれ事情の異なる管轄下市町村を指導するのに「策定指針」以外に根拠をもてないので、かなり忠実に「策定指針」に準拠することになる。県が「策定指針」を文字どおり「参考」ととらえて独自の問題意識や発想、スタンスで取り組むのは極めて非現実的である。したがって、通達は、都道府県に事実上、国の「策定指針」への「準拠」を求めるものといえる。この国・県の関係は集権的である。また、計画実施主体である市区町村に対しては、厚生省は事業推進をめぐる直接の関係を持たない。

2 厚生省児童行政の体系と自治体エンゼルプラン

厚生省は、エンゼルプランの発表前後に児童の健全育成行政の事業体系と実施体制にかかわる総合枠組みを示している。通達で示されただけであるが、自治体エンゼルプランはこの事業体系に「自治体児童育成計画」として位置づけられている。したがって、自治体の取り組みはこの児童行政の流れにある。ここでは、エンゼルプランの半年前の通達『子どもにやさしい街づくり事業について』、平成9年6月の通達『児童環境づくり基盤整備事業の実施について』をみながら、それぞれの内容と文言の国・自治体関係から自治体エンゼルプランの策定の行政環境を考察する。

1) 子どもにやさしい街づくり事業

A 概要

平成6年6月、児童家庭局育成環境・母子保健課長連名で『子どもにやさしい街づくり事業について』が発出された。趣旨は資料3-①のとおりである。

事業内容は、資料3-②「基本事業」と「選択事業」からなる。

「子どもにやさしい街づくり事業」は、厚生省が市区町村を主体として児童の健全育成と母子保健の向上に取り組ませる事業体系であり、①「推進会議」をつくり、②長期的な街づくりプランを

策定し、③年間行事計画を整理して定め、実施するためにさまざまな地域活動のネットワーク化を図るものである。理念については、「福祉と保健の視点から」としか述べられていない。

各自治体で「子どもにやさしい街づくり事業」がどのように推進されたかの報告は寡聞にして不明であるが、自治体によっては、この事業をもとに児童健全育成の総合計画、またエンゼルプランに取り組みされた⁸⁾。

B 子どもにやさしい街づくり事業の特徴と国・自治体関係

子どもにやさしい街づくり事業は、行政の管理する公的事业やサービスの整理・拡充によって「子どもにやさしい街」を計画化し、実施のために公民のあらゆる分野の地域関係者を活動ともどもネットワークの名の下に連携させ活用するものである。その足がかりとして地域児童の環境や地域住民のニーズを調査する。行政が地域住民の積極的な参加を得て一元的に「子どもの街づくり」を主導し推進する体勢がここではじめて示されている。

事業は、自治体に義務を伴うものではない。しかし、自然体験活動、老人とのふれあい、親子のふれあい、父親教育、ジュニア・ボランティア、子ども家庭相談などの個別事業は単年補助により実施されている。

2) 児童環境づくり基盤整備事業

A 概要

平成9年6月5日の厚生省児童家庭局長通知で、『児童環境づくり基盤整備事業の実施について』が通達された。通知の趣旨は、資料4-①のとおりである。

通達は、『児童環境づくり基盤整備事業の実施について』などそれまでの関連通達を廃し、その事業枠組みを更新しつつ継承している。

『児童環境づくり基盤整備事業実施要綱』は、「目的」、「事業の内容及び実施方法」、「各事業実施のための別紙要綱」からなる。「目的」は資料4-②のとおりである。

この事業は4つの事業群、(1)「都道府県児童環

8) たとえば、日本福祉大学の報告では、岐阜県多治見市、高山市、武儀市など、その他は那覇市、徳島県など。

境づくり推進機構整備事業」、(2)「児童環境づくり対策等事業」、(3)「家庭支援相談事業」、(4)「育児等健康支援事業」からなる⁹⁾。各事業の概要は資料4-③から資料4-⑥の要綱のとおりである。

B 「児童環境づくり基盤整備事業」全体の構図
「児童環境づくり基盤整備事業」は大規模で複雑な事業体系であり、少なくとも3つの次元がある。まとめたものが資料5-①表である。

児童環境づくり基盤整備事業は、少子化社会に際して厚生省が子どもの福祉を取り巻く状況にどのように反応したかを示すものである。その意味で、児童環境づくり基盤整備事業の体系は、現在の国の児童一般、健全育成行政の枠組みといえよう。

また、(1)~(4)の各事業の展開構図を資料5-②から5-⑤図で示しておいた。

C 児童環境づくり基盤整備事業の特徴と国・自治体関係

この事業の特徴は、厚生省主導による垂直的な行政機構を通じて事業を展開するなか、中央の財団法人「子ども未来財団」を頂点とする各都道府県の財団法人「児童環境づくり推進機構」を並列させて組み込み、さらに市町村レベルの「機構」を使って事業を実施していく体勢である。都道府県レベルの「推進機構」は事業推進の拠点とされ、「強力な人材」を要する。機構は財団法人であるが、事務の掌握、管理は児童福祉局であり、機構構成の中核である「児童環境づくり運営委員会」は行政の選任による。この機構に地域の関係領域の公私の各者を網羅的、組織的に集め、活用しつつ機構組織を拡充し、市町村の末端まで組織を浸透させて事業を実施していく。これが、「官民一体となった地域ぐるみの体制」として押し出される。エンゼルプランの地域展開は、こうしたなかで「児童環境づくり基盤整備事業」のなかの「児童環境づくり対策等事業」にある「児童育成基盤整備事業」と位置づけられている。

II 国・自治体背後関係と事業実施体制の整理

次に、国と自治体の関係を含む事業とその推進体制について、児童福祉及び実践的な視点からこれをいかに理解し評価するか、問題点を挙げて整理したい。

1) 問題点

(1) 実施体制の問題：自治体、地域での自律的な対処機能と「機構」の関係

A 「児童環境づくり運営委員会」による官の民の包含

「都道府県児童環境づくり推進機構整備事業」は、「子ども未来財団」を児童領域の厚生事業の推進母体として機能させ、これにつらなる「推進機構」を各都道府県に形成し、事業浸透の受け皿とする体制づくりを目指している。しかし、「推進機構」の官と民の関係は、財団法人である「推進機構」が実質的に県庁児童福祉部局の設置、事務による「推進協議会」を母体とする「運営協議会」によって運営管理される。このことから、メンバーに集められた民間地域関係各者は官の統制に配されることとなる。「運営協議会」のメンバーは、地域の関係団体を代表して協力を要請されて参加する。したがって、地域の具体的問題への問題意識や児童や福祉への専門的見識を持ちよるのではなく、それぞれの領域の活動、団体組織の利益を代表して集まる。「推進協議会」も年6回ほど会議をするだけであるから、地域から吸い上げた問題意識をもとに主体的に事業を企画・立案するのはもちろん、地域独自の積極的な事業運営を企画・検討するのも困難となる。その結果、厚生省の意向や企画の「宣伝・普及」媒体の任を積極的に担わされるほか、事業を傘下の組織に浸透させ、地域での具体的な展開に資するための相互調整に追われることになる。つまり、「運営協議会」は、中央の政策の事業実施機関として機械的に設置されるに過ぎない。市町村レベルに設置される

9) 「事業」という語は、一定の行政施策すべてに用いられる。政策的枠組み、そのなかの諸活動内容、さらに細目の単一活動も同じ「事業」と表現される。さらに、行政の施策実施体制づくりも事業である。「児童環境づくり基盤整備事業」の体系も3次元が存在するが、すべて「事業」として列記されるため全体像がつかみにくい。

「推進委員会」は、地域の行政、民間の関係者を網羅する委員会であるが、発議のための集まりではなく、承認のための構成となっている。事業への同意のみを期待されており、かつ、市の事業計画は、毎年、都道府県知事の審査、承認を受けなければならない。

B 「機構」による民間活動の官への序列化

さらに「機構」は、民と民との間にも、「子ども未来財団」を頂点とする垂直型の秩序を形成する。「事業を統合的に進めていく強力な指導力を発揮できる人材を確保する」ことによって運営され、社会福祉協議会や関係団体との共同、協力体制をつくり、ボランティア団体と都道府県民の参加と協力をとりつける。これは、厚生省の統制、官的発想のもとへの児童福祉活動の一元化にもなる。

C 「子ども環境づくりの地域指導者の育成」にみる個人の官への包含

「指導者育成」は、推進機構に資する人材を地域の中からピックアップして戦力化していくために行政が指導者を発掘し、育成セミナーを開くものである。これは個人の立場で地域に根差して公共的活動を行う人びとや民間活動にスペースを与えるものではない。民間の公共活動をより質の高い安定した活動となるような支援ではなく、官の事業に引き込む施策である。民であるからこそ可能な公共領域での自主的活動の意義を認めない規制であり、その活力を削ぐ作用をもつ。

D 「母子保健推進員活動」にみる民間ボランティア活動の官への包含

「育児等健康支援事業等実施要項」の目的・趣旨には、「地域ぐるみで、健やかに子どもを産み育てるための施策を“自主的”に進める」とある。行政が住民の自主活動を演出し、自発的に生まれた母親同士の子育て支援グループやその組織を「母性及び乳幼児の健康保持増進等のための地域住民の自主的な活動（母子保健推進員活動）」として官に取り込んだり、「母子保健推進員活動は市町村長の依頼を受けておこなうものとする」と

して管理に付すのは「自主」の言葉に矛盾する。民間の自主的活動の意義を尊重する認識はここにはない。

(2) 「官民一体の実施体制」＝「厚生省指導による児童関連活動の一元化」

A 「児童環境づくり対策等事業」の「官民一体」体制の本質

「児童環境づくり対策等事業」では、こうした「推進体制」について「官民一体となり地域ぐるみで子どもが健やかに生まれ育つ環境づくりを推進する」と趣旨を述べている。「官民一体」という語は、官も民も回避できない共通の課題のために利害や立場を超えて一枚岩となって取り組む姿勢を表すようである。しかし、内容は行政の論理に民を全面的に統合し、行政枠内での児童施策で児童家庭福祉を一元化するものである。官が関係組織、民間活動を理想的に取り込めば、事業の推進は強力で速やかになろう。「官民一体地域ぐるみ」体制は、厚生省の指導のもとに行政組織、各地域関係組織が事業を通じて「組織化」されるのが児童の健全育成への有効な対処であると認識している。しかし、この視点には公私、官民の立場の違い、責任の分担、活動の発想や方法、方向に含まれる原理的差異の認識、違いに基づく機能や焦点の多様性などは考慮に入っていない。社会構造と生活問題の成り立ち、各支援アプローチの含む効果などの問題は検討されていない。また、地域が児童家庭問題を自らの問題、課題としてとらえ責任をもって対処してく、つまり地域で起きる諸問題に関して地域が問題意識を共有し、解決策をビルドアップしていく仕組みを形成せず、当事者の創意工夫が生み出す真に有効に必要な対処とそれへの気運を導くものではない。

B 「官民一体」の「官僚制化」の問題点

「機構」を通じて、地方自治体、民間の各種公共部門や個人の私的領域をも射程に国家事業に編入する。行政統制と政策・事業の効率化であろうが、これはいわゆる「官僚制化¹⁰⁾」をもたらす。

10) 武智（1996）は、「官僚制化とは組織内部の服従の原理を組織外の市民にまで拡大することであり、……官僚制が外部に統率力を発揮する源泉は、組織目的を個人目的と同化させ、厳格な規律と規則と禁欲とを訓練により自己内面化させること（引用）」とし、「行政による秩序は何よりもまして官僚制化によるもの」であり、「官僚制化によって個々の人間の社会関係が組織内部の規律関係へ転換される」から「官僚制化の社会秩序にもたらす意味は重要」だと述べている。

近代の行政組織などに典型的な官僚制¹¹⁾は、その官僚制原理を組織の活動を通じて組織外のさまざまな領域にまで拡大、浸透させる作用を宿命的、自動的に持ってしまう。官僚制原理は1つの統治原理であるが、行政組織内部だけでなく、行政活動、事業にも貫通していくので、行政の事業範囲が増えると、結果として社会には官僚制の支配統制的秩序が増すことになる。厚生省の「児童環境づくり基盤整備」は、きわめて官僚制的秩序の濃い子どもにとっての生活世界、「児童に健やかな環境」づくりを志向することになる¹²⁾。

(3) 個別事業の事業内容の曖昧さ (資料4-⑤)

A 「相談サービスのネットワーク化調整チーム (調整チーム)」

「調整チーム」は、行政、各現業機関、児童館等、教育機関、児童委員などが、互いの「業務の状況及び執行方針について、連絡協議を行い、業務を通じて把握した家庭や子育てに関するニーズ、問題点等についての情報交換、具体的な援助方策の検討」を行うものである。とくに多問題ケースなどを対象に「相談担当者間の連絡を密にし、組織的支援を整備したり、ネットワーク化のための広報を」行う。しかし、調整チームは「必要に応じて随時開催」される連絡会議であるので、チー

ムとしての機能は明瞭とはいえない。

B 「家庭支援相談等事業」

家庭支援相談事業は、「電話相談、家庭支援推進委員会による連絡・調整、高度の専門知識、技術を有する者による相談援助活動等を一体的に実施し、総合的な相談援助体制の確立をはかる」ものである。しかし、中央児童相談所での24時間の電話相談の効率、実施根拠は明確ではない。また、「家庭支援総合推進委員会」は、「関係機関相互の密接な連絡・調整を確保する」ために都道府県の児童福祉主管部局が招集し、行政、現業機関、社協、児童委員、児童福祉施設、警察、司法、医療、教育、民間関係機関を網羅して構成される。しかし、年4回程度の必要に応じた開催が、市町村への児童家庭問題に対する啓発、指導、事例検討、児童相談所等への指導、助言にどのように結びつくのか明瞭ではない。

「児童家庭専門家チーム」は、「高度の専門的知識、技術を必要とするものに対する援助を適切に行う」ものである。児童や家庭の問題に関して、高度の専門的意識、技術を有する者（弁護士、医師、家庭療法に関する専門家等）が「児童家庭専門員」となるが、チームとしてどのような機能を想定しているのか、児童相談所の電話処遇の指導の中身や児童相談所の機能や援助過程のどのよう

11) ウェーバーによる官僚制は、「合理的性格、すなわち規則、目的、手段、即物的非人格性が」その「態様を支配する」ものであり、「近代国家、資本主義のもっとも進歩した諸組織（官庁と企業経営）で発達」し、「規則的活動の明確な配分、命令権力、強制手段の明確な配分、義務の規則的継続的遂行への配慮された計画としての官吏の任命、職務階級と官庁順序、書類による職務遂行と役所の形成、専門吏の配置」などが特徴である（ウェーバー、1987）。

12) 児童福祉の根本である子どもの育つ良き環境に、子どもが子どもとしていられ、自然に育まれる環境がある。プリミティブな環境での豊かな経験が子どもの健全な主体を育てる [Postman, N. 1982; Winn, M. 1981; 増山均, 1994; 今田高俊, 1975; 本田和子, 1987]。それは、野生、自然、非決定、依存、無責任、愚行、危険などの非近代価値原理の経験が児童の主体を育む前提にあり、その意味で児童福祉原理の欠かせぬ一面だとする指摘でもある。一方、子どもの主体性を育む、自由、自己責任、予測不能性、情緒の交流、愛情などは官僚制秩序にはもっとも相容れない。ここに行政による児童健全育成施策の拡充が本来子どもを育むに欠かせない諸原理を奪うという逆説がある。児童の健全育成という名での行政管理の拡大は児童の生育環境（私的かつ公共福利の領域）への官僚制秩序のいっそうの浸透を示唆する。これは「近代教育は子どもの監視と囲い込みのシステムをいっそう精緻に、……目にみえない形においても作り上げている」（北本、1993）という指摘や、「福祉国家による社会政策の多くは政治行政システムにおける強大な権力を通じて実施され、……人びとの生活にあまりにも密着しているため、社会政策が充実すればするほど人びとの生活世界に対する政治行政システムの一般的な管理は強まっていくことになる。……それは個人の自己実現や自発性の場を広げることを目的としているが、この目的は、法的、行政的な形態を通じた政治プログラムによっては達成できない」（武川、1996、: Habermas, 1984-1989、: cf 武川、1998）という論点に重なる。また、芹沢俊介（1998）は不登校やいじめなどの児童健全育成の主問題を、学校教育現場に浸透し学校メタ・システムの原理としてある「集合的身体」の拘束、その「限界線」に生じる「暴力」の現象としてとらえる。こうした視点は、児童厚生行政における「官民一体」の運用原理と実践の関係にも関わる。

な部分に関わるのかは不明瞭である。

2) 結論：自治体エンゼルプランの策定環境

自治体エンゼルプランは、国、自治体の中央集権的行政機構のなかにある。また、子育て支援施策（保育施策）としてでなく児童一般の健全育成施策としてエンゼルプランを見るならば、厚生省児童行政の事業体系に位置づけられる。「児童環境づくり基盤整備事業」は、展開される事業内容よりもその実施体制の確保に力点をおいている。事業のサービス、対応システムの中身、政策導入の方法に具体性がないのに対して、中央・官主導の実施体制の維持は詳細に考慮されている。その結果、個別事業は現場にとって意義の見えにくい抽象的なものが一方的に現場におろされる。ここに表明される国の意思は、制度政策、児童の健全な育成環境の保持、回復、整備などの課題は第一義的に国のもので、国が地域を指導するというものである。同時にこれが制度政策の本質となる。これは、実践にとって施策制度を評価する出発点である。市町村は児童家庭の福祉の基盤としての「環境づくり」の範型を示され、そのなかで、保育対策事業の具体的整備計画をつくるように指導され、その他の事業計画の策定が課されている。

まとめ：自治体による児童健全育成及び福祉計画（政策）策定の意義

現在の自治体児童福祉行政の計画策定は、「統制された分権体制¹³⁾」といわれる中央統制のなかにある。さらにそこに、行政計画の本質としての行政組織本位性、新たな官民一体の理念も特徴としてみられる。こうした体勢には、国民の援助ニーズに効果的に応えるシステムを現場から、実践的な観点にたって築いていく仕組みが発達する余地がみられない。しかし、だからこそあえて地域の視点で地方自治体の行政計画の策定を意義づけ、支援、評価することが必要になる。援助実践の視

点から制度・政策を理解し、評価するにあたっては、その要点を正視していくことが重要であろう。

資料1-①「『児童育成基盤整備等推進事業の実施について』（児童家庭局育成環境課長通知）
標記については、～旨通知されているが、その実施に当たっては、次の事項に留意し、遺憾のないように努められたい。なお、貴管下市町村に対しては、貴職からこの旨通知されたい。

資料1-②（1事業の趣旨）

国においては「エンゼルプラン」を策定し、その具体化の一環として「緊急保育対策等五ヵ年事業」をとりまとめたところであるが、その実現のためには、各地方公共団体において住民のニーズとサービス供給の現状を的確に把握し、これに基づく具体的な目標値を定めて計画的に事業を実施していく必要がある。

そこで、地方公共団体の児童育成のための基盤整備にかかる計画である「児童育成計画」をモデル的に策定するために要する費用を助成し、子どもが健やかに生まれ育つ環境づくりの推進を図る。

資料1-③（2事業実施に関する留意事項）

- (1)「具体的数値目標の設定及び公表」：「緊急保育対策等5ヶ年事業に掲げた事業の具体的数値目標の設定と計画的実施、その数値目標の厚生省への報告と住民に対する具体的公表、各自治体の基本構想や実情に応じての計画の目標年度の設定。」
- (2)「計画の総合性」：「保健・福祉・教育・建設部局との連携を密にして子育て支援に 関する総合的な計画となるよう努めること。」
- (3)「計画の実効性の確保」：「企画・財政・人事部局との連携を密にして把握した実態をもとに、政策的な見地から合理的判断を加え、積極的かつ現実的な数値目標を設定すること。」
- (4)「関係団体等との連携」：「計画策定過程において、学術経験者や児童福祉団体、保健、医療団体、社会教育団体、経済・労働団体等の関係者とともに、利用者等の意見も広く取り入れられるよう配慮すること。」
- (5)「都道府県と市町村との関係」は、「事業の実施主体は市町村であることに鑑み、都道府県が計画策定を行う場合には、計画の策定過程においては、十分に市町村との連絡調整に努め、市町村における事業執行が着実に行われるように配慮すること、市町村が助成を受けて計画策定を行う場合には都道府県が積極的にこれを支援し、協力すること、市町村が補助を受ける場合には、都道府県を通じて書類提出等の事務を行うものとし、計画策定に当たっては、必要に応じ都道府県と協議すること。」
- (6)「児童育成計画策定指針について」：「策定指針はこれを参考とされたい。」

(3事業を実施する手続き)

「本事業を実施する場合には、当省に事前に協議し、承認を受けるものとする。」

資料2-①「児童育成計画策定指針について」前文

標記については、地方児童育成計画策定指針策定委員会の検討結果を踏まえ、別添のとおりまとめられたので、通知する。

13)「統制された分権体制」は、「社会福祉の地方分権改革」により自治体の施設入所措置事務の団体委任化、在宅サービスの実施裁量、福祉保健計画の策定がされても、依然、「政令の定める基準に従い条例で定めるところにより」の法令規定や「通達、必置規制、補助要件等による規制が細部にわたって地方公共団体を拘束する以上、住民ニーズや地域の実状を踏まえた行政が困難」（坂田，1998）な現状をさす。つまり、国が自治体の創意工夫と判断による「自治的政策裁量」（新藤，1998）のためではなく、逆に自治体の「政策決定権限」と「実行のための財源確保の権限」を押さえることで自治体「主体」の計画策定さえ集権的統制下に置くことを目的とした権限分与、その体制をいう。

貴職においては、その内容について十分御承知の上、児童育生計画を策定する際の参考とされたい。また、貴管下市町村において、児童育成計画を策定する場合には、その指導方、よろしくお願いしたい。

資料 2-②「一 児童育成計画の策定の趣旨」(要約)

少子化が進行し、社会への影響が懸念されるので、国は「エンゼルプランをとりまとめた」。そこに「盛り込まれた保育サービス等の事業」を「推進していくためには、都道府県と市町村がそれぞれに児童育成計画を策定することにより」、「将来の保育サービス等の事業量に関する具体的な数値目標を設定して事業を進めていくことが必要」である。「このため、計画策定を行って積極的に事業を推進する地方公共団体を支援していく観点から、策定方法の一例としてこの指針を示すこととしたものである」。「したがって、各地方公共団体においては、この指針を1つの参考として、各地域ごとに地域の実情に応じた方法で計画策定が行われることが望ましい」。

資料 2-③通達内容の5項目

(1)「児童育成計画策定の趣旨」、(2)「児童育成計画の策定上の基本的視点」、(3)「児童育成計画の策定上の留意点」、(4)「市町村児童育成計画に盛り込むべき項目」、(5)「都道府県児童育成計画に盛り込むべき項目」。

資料 2-④「児童育成計画の策定上の基本的視点」

- (1)「子どもの視点」：「児童の権利に関する条約の締結国として、～子どもは保育サービス等の直接の受け手であることから、子どもの利益が最大限尊重されるように配慮する」。
- (2)「利用者の視点」：「個人の価値観や生活様式が多様化するに伴うサービスの多様化、個別ニーズへの柔軟な対応」
- (3)「社会全体の視点」：「国や地方公共団体はもとより、企業・職場や地域社会を含め社会全体として取り組むべき課題であることから、～あらゆる社会の構成メンバーが協力していくシステムの構築」
- (4)「家族環境の変化」：「子育ての孤立化について家庭における子育てを支援していく方策を講ずる必要」
- (5)「就労環境の変化」：「女性の就労が拡大するなかで、子育てをしながら安心して働ける環境の整備」
- (6)「地域の特性」：「人口規模や社会資源、産業構造、地域住民の意識が全国一律ではないことから、市町村では地域にふさわしい計画づくりに自主的に取り組み、サービス提供も施設や既存の資源だけでなく民間事業者との連携、活用」。

資料 2-⑤「児童育成計画の策定上の留意点」

- (1)「計画の総合性」：「子育て支援は、子どもの成長に応じて、出産前後の母子保健施策から保育、教育に及び、子どもの育つ住宅や親の就労環境、街づくりまでを含めて、検討を行うものであり、児童育成計画の策定にあたって、福祉・保健、労働・教育・住宅等の分野も含……」
- (2)「計画の実効性」「他の計画との整合」：「市町村基本構想、既に策定されている児童の育成に関する計画に必要事項を追加修正」しても、「総合的な計画の一部としても」よい。
- (3)「策定体制」：「庁内の策定体制と都道府県と市町村との関係、関係団体との連携」

資料 3-①「子どもにやさしい街づくり事業について」(児童家庭局育成環境・母子保健課長連名通知：(第一 趣旨等))

市町村及び特別区が福祉と保健の両面から「子どもにやさしい街づくり推進会議」を設置し、長期的な街づくりプランの策定、年間行事計画の作成や地域活動等のネットワーク化を図るとともに、地域の実情に応じた事業を選択実施し、児童の健全育成及び母子保健の向上を図るものである。従って、地域における児童を取り巻く環境や地域住民のニーズを的確に把握し、地域住民の積極的な参加によって事業が推進されるよう努められたい。

資料 3-②「基本事業」

- (1)「子どもにやさしい街づくり推進協議会」を設置し、①基

本計画には、地域の児童や母子を取り巻く環境の現状と問題点を的確に把握し、将来に向けての目標及び具体的な課題を記し、必要な年次計画を示すこと。②年間事業実施計画の実施に当たっては活動場所、児童等の参加数及び責任者の把握に努め、事故のないよう配慮すること。③事業の円滑な実施のため、地域の特徴を生かすよう創意工夫し、積極的に助言、指導を行うこと、また、有効に実施されるよう広報に努めること。④事業の円滑な実施のため、児童健全育成及び母子保健に関わる各種団体と連携体制を確立し、その連絡調整を積極的に行うこと。⑤事業実施報告書の作成及び他の市町村への情報提供を行うこと。⑥推進会議を定期的に開催し、決定事項を今後の事業に活かすこと。(2)「子どもの遊び場の確保」として、①駐車場、道路の一部、企業のグラウンド、空き地等を、関係者の協力を得て、定期的、計画的に開放し、児童が安心して遊べる魅力的な遊び場として必要な整備を行うこと。②社会福祉施設等の園庭を、日曜日、祝祭日等に、児童(幼児及び小学校低学年の学童)の遊び場として開放すること。③児童厚生員、民間指導者及び母親クラブ等の協力を得て遊び場の安全、防犯等の巡回を実施すること。(3)「健全育成普及啓発活動」として、①「子どもにやさしい街づくり推進都市」宣言を行うこと等、事業の周知徹底に努めること。②児童健全育成に資する研修事業、③母子保健情報の一貫管理などを行う。

資料 3-③「選択事業」

(1)自然に恵まれた地域での体験活動等事業、(2)老人とのふれあいを推進するための地域交流事業、(3)親子のふれあいを推進するための事業、(4)父親養育研修事業、(5)ジュニアボランティア活動育成事業、(6)子どもと家庭の相談事業、(7)乳幼児健全育成相談事業。(中略)。また、「子どもにやさしい街づくり事業等市町村特別加算事業」として、「模範的・奨励的な実施市町村に対する特別加算」、「児童育成事業適正化事業」での児童厚生施設整備費や事業費、放課後児童対策事業費、特別保育対策事業費等児童育成事業の適正化推進、事業実地調査特別研究事業、児童育成基盤整備等推進事業、地域組織連絡協議会助成事業、児童育成事業臨時安定運営対策事業など。これらの事業の財源は、「厚生保険特別会計(児童手当勘定)による国庫補助」である。「事業を実施する手続き」は、原則として児童健全育成の所轄部、局、課が行うものであり、国の助成は原則単年である。

資料 4-①「児童環境づくり基盤整備事業について」(厚生省 児童家庭局長通知)

児童が健やかに生まれ育つための児童環境づくり基盤整備を総合的に推進するため、別紙のとおり「児童環境づくり基盤整備事業実施要綱」を定め、平成9年4月1日から実施することとしたので、本事業の適正かつ円滑な実施を期せられたく通知する。

資料 4-②「児童環境づくり基盤整備事業実施要綱」(第一 目的)

近年の少子化の進行、夫婦共働き家庭の一般化、家庭や地域の子育て機能の低下等児童と家庭を取り巻く環境の変化を踏まえ子育てしやすい環境を図るとともに、次代を担う児童の健全育成を支援するため、都道府県、市町村が地域の実情に応じた児童環境づくりの基盤整備を総合的に実施することを目的とする。

資料 4-③(1)都道府県児童環境づくり推進機構整備事業要綱「第一 目的」

近年の——変化に対応し、子育て家庭を支援するための事業や子どもを取り巻く環境を改善するための事業等を振興・助成するため、その推進母体として財団法人こども未来財団が設置され、各種事業の展開を図っているところである。都道府県においても地域事情に応じた子育て家庭への支援及び子どもを取り巻く環境の改善を具体的に進めることが求められているため、中央に財団法人こども未来財団を位置づけ、特に大都市をかかえる都道府県を中心に児童環境づくり推進機構を整備し、

子どもが健やかに生まれ育つための環境づくりの一層の推進を図ることを目的とする。

「第二実施主体」

「推進機構」の実施主体は原則として財団法人であり、既存のものでも構わない。

「第三、事業内容」

- (1) 「児童環境づくり運営協議会（以下「運営協議会」）の設置・運営」：県の「推進機構」は必ず運営協議会を設置する。運営協議会の構成は、福祉関係団体、経済関係団体、労働関係団体、マスコミ等各種団体の関係者及び本事業を推進するために必要と認められる個人又は団体等である。運営協議会が行うのは、「本事業の実施に関する企画・立案を行うとともに、運営協議会の構成団体等は傘下組織を含めて必要な協力を行うものとする。」必要に応じて運営協議会の下部組織に部会をおくこともできる。また、「運営協議会の設置に当たっては、都道府県に設置される児童環境づくり推進協議会の積極的な活用を図ること」。
- (2) 「家庭や子育てに関する啓発、普及」：啓発用機関紙等の発行を推進機構や運営協議会構成団体の機関紙、パンフレット、ビデオ、テレビ等マスコミを利用して行い、シンポジウム等を開催する。
- (3) 「家庭や子育てに関する相談体制の充実強化」：家族や子育てに関するさまざまなニーズに対応し、個々の相談者のニーズに見合う最も適切なサービスを提供するため、保健、福祉、医療等にかかわる各種相談について総合的に調整、推進するためネットワーク化調整チーム（以下「調整チーム」という。）を設置する。調整チームとは、市町村、児童相談所、福祉事務所、保健所、児童館等の相談担当者、幼稚園、小学校、中学校、高等学校の関係者、児童委員（主任児童委員を含む）その他各種相談事業のネットワーク化の調整推進に必要と認められる者から適宜構成するものである。調整チームの活動は、各相談機関等の業務の状況及び執行方針について、連絡協議を行い、業務を通じて把握した家庭や子育てに関するニーズ、問題点等についての情報交換、具体的な援助方策の検討を行う。また、特に複合したニーズを有するケース等については、相談担当者間の連絡を密にし、その組織的支援を整備すること。ネットワーク化のための広報を行うこと。調整チームは必要に応じて随時開催するものであり、調整チームの構成員は、知り得た個人の秘密を守らなければならない。
- (4) 「子育て支援サービスの調査、情報収集提供」：民間保育サービス等の種々のサービスについて、必要に応じて調査、情報収集を行い、関係機関、地域住民等への情報提供を行う。
- (5) 「児童環境づくりのための指導者等の育成」：子どもの福祉、保健、医療、教育、健全育成等幅広い分野より、地域における実践家として、児童環境づくりのための指導者の発掘、育成のためのセミナーを開催する。
- (6) 「親、学生等に対する子育てセミナー等の開催」：通信教育、体験学習等による子育てについてのセミナーを開催する。
- (7) 「乳幼児事故防止活動の実施」：乳幼児期の不慮の事故を防止するため、乳幼児保護者への啓発、知識の普及、事故防止方法や救命法の講習会を開催する。
- (8) 「県立児童厚生施設事業（ネットワークづくり事業）」：都道府県、指定都市、中核市、政令市及び市町村において実施される児童の健全育成、環境づくり事業の受託実施及び協力を行う。
- (9) 「財団法人子ども未来財団の事業の受託実施及び情報提供等」
- (10) 「ランチ事業として児童環境づくりに資する地域事情に応じた事業」。

「第4 事業の実施に当たっての留意」

- (1) 「推進機構には、都道府県や関係団体との密接な連携の下に、本事業を総合的に進めていく強力な指導力を発揮できる人材を確保すること」。
- (2) 「財団法人子ども未来財団が実施する事業との連携、調整等を図り、事業の効果性、効率的実施に努めること」。
- (3) 「都道府県社会福祉協議会、都道府県児童福祉関係団体等と共同で実施するなど協力体制を整備するとともに、各種ボラ

ンティア団体の協力はもとより、幅広く都道府県民の参加と協力が得られるよう配慮するものとすること」。

「第5 国の助成」

国は、予算の範囲内において、都道府県がこの事業のため支出した費用について、別に定めるところにより補助するものとする。

資料4-④(2)児童環境づくり対策等事業要綱

「第一 目的」

出生率の低下、核家族化や都市化の進行、女性の社会進出の増大など子どもを取り巻く環境の大きな変化を踏まえ、福祉関係団体・経済関係団体・マスコミ・市町村の健全育成に取り組む公的機関等の連携の下、官民一体となり地域ぐるみで子どもが健やかに生まれ育つ環境づくりを推進し、子育て家庭や児童健全育成に対する支援、育成計画の作成及び全国的議論の展開等、子育て支援や子育て環境整備事業等児童環境づくりの推進を図るものである。

「第二 事業の種類及び内容」

- (1) 「児童環境づくり対策事業」：①児童環境づくり推進協議会（以下「協議会」）の設置・運営。これを行う実施主体は、都道府県であり、福祉関係団体、経済関係団体、労働関係団体、マスコミ等各種団体等の関係者30名程度をもって構成する協議会を設置し、官民一体となった総合的な児童環境づくりのあり方についての協議検討や具体的な事業等の企画・実施及び協議会構成員間の児童環境づくりに関する情報交換等を行うこと。協議会の開催回数は、年6回程度である。協議会の事務局は、都道府県の児童福祉主管部局が担当するのが原則であり、必要に応じて関係部局等と連携を図りながら協議会の円滑な運営に努める。②地方シンポジウム等の開催。都道府県が実施主体となつて、「子育て環境や家庭のあり方等について広く県民を対象として議論を深め、児童環境づくりへの取組みの理解、共感を深めること」。
- (2) 「児童育成基盤整備等推進事業」：都道府県、指定・中核都市、市町村が実施主体として、地域における保育等のニーズ及びサービス提供の現状等を的確に把握し、これに基づく具体的な数値目標を定め、児童育成のための基盤整備を図る計画である「児童育成計画」を作成する事業である。
- (3) 「児童育成事業臨時安定運営対策事業」：同実施主体が、児童手当法第29条の2に規定する児童育成事業の安定運営に資する事業から助成を受ける事業。
- (4) 「地域組織連絡協議会助成事業」：都道府県、指定都市が組織している地域組織活動の促進、運営基盤の安定を図る研修等を行う事業。
- (5) 「児童環境づくり推進委員会（以下、「推進委員会」）の設置」：市町村、特別区が市町村の児童健全育成及び母子保健主管課、教育委員会、主任児童委員、警察、消防、病院、児童館等の公的機関及び社会福祉施設の職員並びに商工会、企業、医師会、助産婦会、母親クラブ等地域のボランティア団体、自治会、子ども会等の地域組織及び地域の住民、その他児童の健全育成及び母子保健活動に取り組む者を構成員とする「推進委員会」をつくり、①児童環境づくりのための総合的、長期的な基本計画の策定、②児童環境づくりの円滑な実施のための助言、提言、③モデル的、先駆的の事業の企画・広報や各種情報の収集及び提供、④児童環境づくりにかかわる各種団体との連携体制の確立、特に都道府県に設置される児童環境づくり推進協議会との連携、⑤その他事業の推進に必要な事項を行う。事務局は市町村の児童福祉主管部局において担当する。

「第三 事業実施の手続き」

児童環境づくり対策事業の実施する市町村長は、毎年度、都道府県知事に協議の上、承認を得る。都道府県知事は、市町村の事業計画について必要な審査を行う。国の助成については、都道府県児童環境づくり推進機構整備事業と同様。

資料4-⑤(3)「家庭支援相談等事業実施要綱」

「第一 目的」

家庭及び地域における児童の養育機能の低下に伴い、児童

問題が複雑化、多様化していることにかんがみ、児童を有する家庭等に対し、電話による相談、家庭支援総合推進委員会による連絡・調整及び高度の専門的知識、技術を有する者による相談援助活動等を一体的に実施し、総合的な相談援助体制の確立をはかることにより、家庭及び地域における児童養育の支援を目的とする。

実施主体は、都道府県（指定都市を含む）であり、大きく2つの事業からなる。

(1)「家庭支援電話相談（子ども・家庭110番）事業」：「電話による相談を通じ、早期に適切な援助を行うことを趣旨とする」事業。中央児童相談所において電話相談を実施する。内容は、「都道府県全域の児童及びその家庭に関する問題等について電話による相談援助活動を行い、相談は原則として、夜間も含めて毎日実施」する。また、「家庭支援に関する情報、統計等を蓄積、分析し、他の児童相談所、関係機関等に対し、必要に応じ提供する。市町村の相談活動従事者を対象とした情報交換、研修等を定期的に実施する。フリーダイヤルによる相談強調月間の設定、テレビ・ラジオ等を利用した広範な広報等本事業の推進のための特別事業を行うこと、その他、必要と認められる事業を行う。電話相談員は、「児童福祉司、心理判定員、保健婦、児童指導員、保母等の資格を有する者又は児童及び家庭に対する電話相談に関して深い経験を有する者」であり、非常勤職員である場合も、電話相談が常時行われるような勤務体制がとられる。また、「実施の留意事項」として、「受けた相談について、継続して援助を行うことが必要と認められる場合には、面接、訪問等の方法による相談援助活動を行うほか、必要に応じて所管の児童相談所又は適切な機関に転送、紹介すること、個人のプライバシー保護」、積極的な事業の広報を行う。

(2)「家庭支援推進モデル事業」：①「家庭支援総合推進委員会の設置」、②「児童家庭専門家チームの設置」からなる。家庭支援総合推進委員会の趣旨は、「家庭支援電話相談事業の円滑な実施及び各種家庭支援施策の展開を図るため、関係機関相互の密接な連絡・調整を確保すること」であり、庶務は「中央児童相談所の協力を得て、都道府県の児童福祉主管部局」が行い、構成者は、「児童福祉主管部局、母子衛生主管部局、市町村、児童相談所、福祉事務所、保健所、社会福祉協議会、児童委員、児童福祉施設、警察本部、家庭裁判所、精神保健センター、教育委員会、いのちの電話等民間関係機関、その他家庭支援推進に必要な機関又はその部局を代表する者」である。家庭支援総合推進委員会は、年間4回以上、必要に応じて開催される。事業内容は、「家庭支援電話相談事業を、円滑に実施するための連絡・調整」、「管下の市町村に、例えば児童家庭問題連絡会議を設け、家庭支援推進のための企画、立案、関係機関との情報交換、児童家庭問題に対する啓発活動及び事例の検討等が図られるようにする」、「児童相談所、福祉事務所、保健所、児童委員、市町村等に対して、家庭支援推進に必要な指導、助言を行う」、「児童家庭問題に関する啓発活動を行う」、「その他必要と認められる事業を行う」。

児童家庭専門家チームの設置の事業趣旨は、電話相談やその他の相談事業が受け付けた相談のうち、「高度の専門的知識、技術を必要とするものに対する援助を適切に行う」もの。中央児童相談所が庶務を司り、専門家チームの構成者の選定を含め、「都道府県の児童福祉主管部局の協力を得て」行う。構成者は、「児童を有する家庭等の問題に関して、高度の専門的知識、技術を有する者（弁護士、医師、家庭療法に関する専門家等、以下「児童家庭専門員」という。）である。事業内容は、「家庭支援電話相談事業に対する技術的援助」、「児童相談所等における高度の専門的知識、技術を必要とする事例に対し相談援助活動を行う」、「児童相談所、福祉事務所等に対し、技術的援助及び職員の研修等を行う」、「特別電話相談及び特別巡回相談を行う」、「家庭支援総合推進委員会に対し、家庭支援の方策等に関する提言を行う」、「その他必要と認められる事業を行う」である。

資料4-⑥(4)『育児等健康支援事業実施要綱』

「第一 目的」

住民に身近な市町村において、地域の実情に応じた各種母子保健事業を選択して効果的・効率的に実施することにより、地域ぐるみで、健やかに子どもを産み育てるための施策を自主的に進めることを目的とするものである。

事業の実施主体は、市町村。事業は、市町村が次の8つの育児や保健に関わる事業の中から地域の実情に応じて選択して実施する。内容は、①「地域活動事業」、②「母子栄養管理事業」、③「乳幼児の育成指導事業」、④「出産前小児保健指導事業」、⑤「産後ケア事業」、⑥「思春期における保健・福祉体験学習事業」、⑦「健全母性育成事業」、⑧「その他母子の健全な育成に資する事業」。地域活動事業は、「母性及び乳幼児の健康保持増進のための各種制度及び事業について周知徹底するとともに、地域住民の自主的な地域活動組織を育成し、地域の母子保健の向上に資することを目的とする」。内容は、「母性及び乳幼児の健康保持増進のための地域住民の自主的な活動（母子保健推進員活動）の支援及び各種関係事業を推進するための基盤である地域活動組織の育成」。「母子保健推進員活動は市町村長の依頼を受けておこなうものとする」。

資料5-①「児童環境づくり基盤整備事業」の体系

(1)「都道府県児童環境づくり推進機構整備事業」

- ①「児童環境づくり運営協議会（以下「運営協議会」）の設置・運営」
- ②「家庭や子育てに関する啓発、普及」
- ③「家庭や子育てに関する相談体制の充実強化」
- ④「子育て支援サービスの調査、情報収集提供」
- ⑤「児童環境づくりのための指導者等の育成」
- ⑥「親、学生等に対する子育てセミナー等の開催」
- ⑦「乳幼児事故防止活動の実施」
- ⑧「県立児童厚生施設事業（ネットワークづくり事業）」
- ⑨「財団法人こども未来財団の事業の受託実施及び情報提供等」
- ⑩「児童環境づくりに資する地域事情に応じた事業」

(2)「児童環境づくり対策等事業」

- ①「児童環境づくり対策事業」
 - ア) 児童環境づくり推進協議会の設置・運営
 - イ) 地方シンポジウム等の開催
- ②「児童育成基盤整備等推進事業」
- ③「児童育成事業臨時安定運営対策事業」
- ④「地域組織連絡協議会助成事業」
- ⑤「児童環境づくり推進委員会の設置」

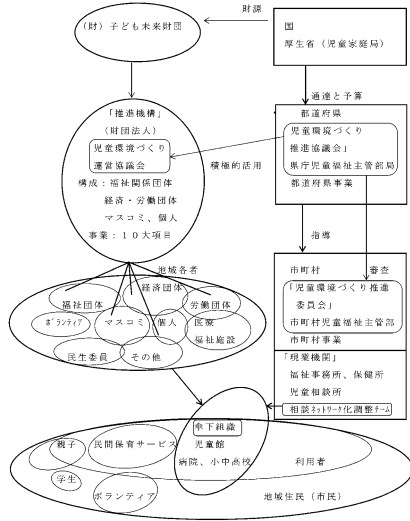
(3)「家庭支援相談事業」

- ①「家庭支援電話相談（子ども・家庭110番）事業」
- ②「家庭支援推進モデル事業」
 - ア)「家庭支援総合推進委員会の設置」
 - イ)「児童家庭専門家チームの設置」

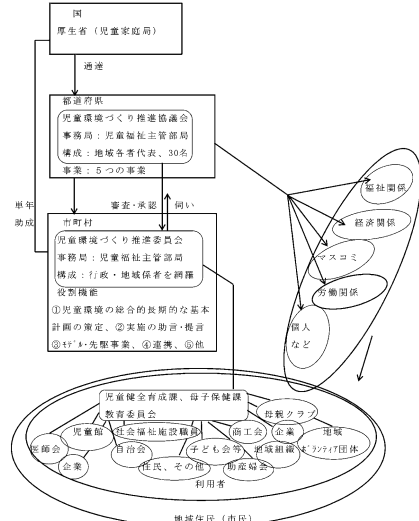
(4)「育児等健康支援事業」

「地域活動事業」、「母子栄養管理事業」、「乳幼児の育成指導事業」、「出産前小児保健指導事業」、「産後ケア事業」、「思春期における保健・福祉体験学習事業」、「健全母性育成事業」、「その他母子の健全な育成に資する事業」から選択。

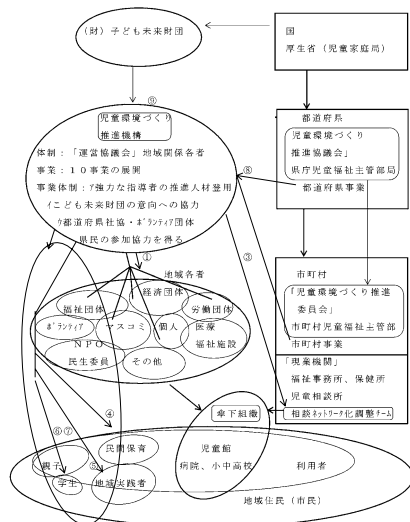
資料5-②「都道府県児童環境づくり推進機構整備事業」の構図



資料5-④児童環境づくり対策等事業の構図

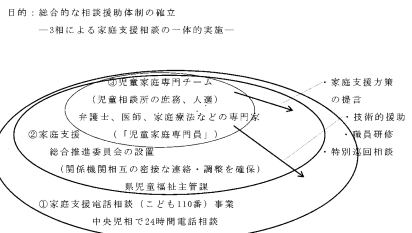


資料5-③「都道府県児童環境づくり推進機構整備事業」と事業



- 児童環境づくり対策等事業の5つの事業内容
- ①都道府県に児童福祉主管部が事務を司る「児童環境づくり推進協議会」を設置
 - ②地方シンポジウム等を開催し、子育て、家庭のあり方等県民の論議を深め、児童環境づくりへの取組みの理解、共感を深める。
 - ③児童育成基盤等推進事業として「児童育成計画の策定」(自治体エンゼルプラン)と臨時安定運営対策事業(費用助成)
 - ④地域組織連絡協議助成事業で組織化・連携づくりの事務費助成
 - ⑤児童環境づくり推進委員会を設置する。

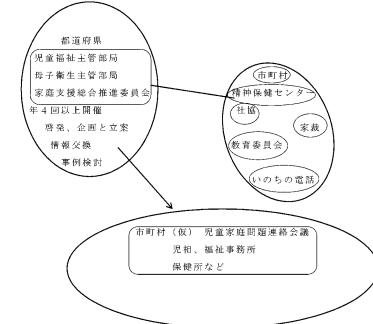
資料5-⑤家族支援相談事業等の構図



10事業の内容

- ①県の児童環境づくり推進機構の中核として「運営協議会」を設置。
- ②運営機構の組織・メディアによる宣伝・普及(事業の取組みへの理解・共感を得る)
- ③相談サービスのネットワーク化調整チームの組織化
- ④民間保育サービス事業者への調査・把握、⑤地域の実践者指導者の養成
- ⑥学生・親への子育てセミナー、⑦乳幼児事故防止の啓発・講習
- ⑧県・市の児童厚生施設ネットワーク事業などの健全育事業の受託実施・協力
- ⑨子ども未来財団事業の受託実施、⑩児童環境づくりに資する地域事情に応じた活動

<家庭支援推進モデル事業> 家庭支援総合推進委員会による関係機関の連携調整



参考引用文献

- 基本行政通達編集委員会編『基本行政通達40厚生児童福祉(1)』、(株)ぎょうせい、1974年
- 日本子ども家庭総合研究所『児童福祉法の改正をめぐって—一次なる改正に向けての試案—』(政策科学調査研究事業)1997年
- 武智秀之『行政過程の制度分析—戦後日本における福祉政策の展開—中央大学出版部1996年 p. 4 ; pp.255-256
- 新藤宗幸・武智秀之「福祉国家における政府間関係」『福祉国家の政府間関係』社会保障研究所編東京大学出版会、1994年、pp. 7-8
- 柏女霊峰「児童福祉援助構造の再構築に関する一考察—児童福祉行政における制度と方法の統合私論—」『社会福祉研究』第57号、1993年、pp. 9-17
- 網野武博「福祉心理臨床とは何か」網野他編『福祉真理臨床』星和書店、1992年、pp. 2-12
- 山本真美「児童育成計画策定指針の問題点と課題」『別冊発達21：子ども家庭福祉の動向』日本総合愛育研究所子ども家庭サービス教育・研究ネットワーク編、ミネルヴァ書房、1996年、pp.53-62
- 山本真美「育成系の子どもサービス」柏女霊峰・山縣文治編『新しい子ども家庭福祉』ミネルヴァ書房、1998年、pp.197-223
- 柏女霊峰『現代児童福祉論』誠心書房、1995年、pp.34、58-59
- 中村雄二郎『臨床の知とはなにか』岩波新書、1992年
- 宇山勝儀『社会福祉の法と行政』光生館、1995年、pp.87-93
- 『東海3県エンゼルプラン策定状況ヒアリング調査結果』日本福祉大学社会福祉3プランの総合的研究地方エンゼルプラン研究チーム、1998年
- マックス・ウェーバー『官僚制』阿閉吉男・脇圭平訳 恒星社厚生閣1987年、pp. 7-75
- 坂田周一「社会福祉における地方分権の推進と住民参加の可能性」『社会福祉研究』第71号、鉄道弘済会、1998年、p.34
- 新藤宗幸『地方分権』岩波書店、1998年、pp.22-24
- 武川正吾「社会政策における参加」『社会福祉における市民参加』社会保障研究所編東京大学出版会、1996年、pp.28-29
- 武川正吾「福祉社会における参加」『社会福祉研究』第71号鉄道弘済会、1998年、p.29
- Postman, N. *The disappearance of childhood*1982 (小柴一訳『子どもはもういない』新曜社、1985年)
- Winn, M. *Children without childhood*, 1981年 (平賀悦子訳『子ども時代を失った子どもたち』サイマル出版会、1984年)
- 増山均『教育と福祉のための子ども観』—く市民としての子ども>と社会参加—ミネルヴァ書房 pp.10-16, pp.64-66, pp.74-81, pp.124-126, pp.155-157
- 本田和子『子どもの領野から』人文書院、1987年
- 北本正章『子ども観の社会史』新曜社、1993年、p.20
- 芹沢俊介『子どもたちの生と死』筑摩書房、1998年、pp.69-155

An Evaluation of Municipal Angel Plan from the view of child welfare practitioner. (1)

ABSTRACT

The purpose of this study is to propose a framework for evaluation of the municipal ANGEL PLAN. Angel Plan is a comprehensive governmental policy of supporting childcare and children's healthy growth, in a society with a low birth rate. The object of evaluation is not only policy outcome, but also all processes of the program from planning, implementation to consumer use.

This article as the first segment of a series, focuses on the central-local administrative relationship, as the background of planning the municipal program. The Ministry of Health and Welfare has promoted two measures, a subsidy and guidance for making plans to facilitate the Angel Plan. The authority also promoted a comprehensive policy of children's health and development, "Arranging Foundation of Child Grow Environment Action".

The conclusion is that municipal Angel Plan is controlled by central authority through funds and direction of guideline. The children's health and development policy was intended to get private child support into formal public organization to realize a private-public system for childcare and environment development. From the view of the writer who is a child welfare practitioners, there is a need to critique the municipal Angel Plan by utilizing an evaluation framework.

Key word : Angel Plan, program evaluation, practice-and-institution