

〈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（２）*

＜T市エンゼルプランの策定実施構造と過程＞

福 永 英 彦**

はじめに

T市¹⁾は97年に地方版エンゼルプラン（T市児童育成計画）を策定した。施策が少子化の進む地域で子産み・子育て・子育ちをめぐる諸々の課題に応じ、効果を生むよう期待される。自治体の児童育成計画は、行政を含む地域の事業実施基盤、サービス供給組織の運営管理、スタッフを含む援助技術を通じて実現されるので、市がどのような計画を作り、どのような事業を実施し、どのような効果をもって施策目的をはたしつつあるのかを現場から見定めることが重要である。

本研究ノートは、児童育成計画の施策内容と運用の制度的条件は児童福祉の実践の外部環境としてどのように理解・評価できるかという視点で、自治体の策定した児童育成計画をみていく。実践にとって制度とは、施策の内容だけでなく、施策を実施、運用する制度条件も含まれる。実践についての制度の理解・評価から全体としての制度環境における個別実践の役割や機能を導き出せば、エンゼルプランの制度条件のもとで行われる児童福祉実践の意義についても一定の理解・評価の枠を示すことが出来ると思われる。

ここではまず、エンゼルプランの概要を踏まえ、その制度条件を自治体児童育成計画の策定実施構造と策定過程のなかにみていく。実践現場についての自治体エンゼルプランとは、施策の方

針、計画の策定、実施計画化、予算による事業化、事業の導入、実践組織の運営管理、実践プログラム、援助技術の関連を含む全体として理解、評価すべき問題であるという視点にたちつつ、対象をまず「計画策定」に限定する。計画策定、つまり行政計画の策定実施過程を対象とするので、厚生省によるエンゼルプランの枠組みや行政機構などを「制度」レベルに、自治体の具体的な計画策定を「実践」レベルにみることになる。エンゼルプランと児童育成計画の実施構造を概観し、事例から自治体児童育成計画の策定実施構造と過程を明らかにすることで計画内容と計画化の構造、過程の制度条件の特質を示したい。次稿で、策定形態が導いた内容としての計画の特徴を把握し、一定の観点から考察したい。

I エンゼルプラン／自治体児童育成計画と評価の視点

1) エンゼルプラン

A エンゼルプラン概要

エンゼルプラン（資料1）は、1990年設置の「健やかに子供を産み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議」の報告書をもとに、1994年暮れ「今後の子育てのための施策の基本的方向について」（平成6年12月16日：文部、厚生、労働、建設大臣合意による閣議決定）として施策化された。「少子化社会に対応するため、平成7年度から概ね10年間で社会全体での子育て支援施策を総合的・計画的に実施」するもので、同時にプランの一環で

*キーワード：エンゼルプラン・計画過程・事例研究

**関西学院大学大学院社会学研究科研究員

1) T市は兵庫県南東部に位置する人口20万9千人の住宅都市で、面積は101.89平方km、南部市街地と北部農村地域に分かれる。歌劇、温泉、神社仏閣等への観光客も多い。本検討では、当市の実際の行政活動を分析するのが目的ではないため、市名、属性に関する情報は除外している。

あり財政的裏付けをもつ「緊急保育対策等5ヶ年事業」(平成6年12月18日:大蔵、厚生、自治大臣合意)が策定され、平成7年から5ヶ年で6000億の事業費の投入が見積もられた。

B エンゼルプランの趣旨と基本的視点

エンゼルプランの趣旨は「子育て支援を企業や地域社会を含め社会全体として取り組む課題と位置づけるとともに、将来を見据え今後概ね10年間を目途として取り組むべき施策について総合的・計画的に推進する」であり、次の策定の基本視点が挙げられている。①子どもを持ちたい人が、安心して出産や育児ができるような環境を整備する。②家庭の子育て支援にあらゆる社会の構成メンバーが協力するシステムを構築する。③子育て支援施策は、子どもの利益が最大限尊重されるよう配慮する。

C 施策の基本的方向と重点施策

エンゼルプランは、「施策の基本的方向」としてプランの事業領域を定めている。①子育てと仕事の両立支援(育児休業、給付、多様な保育サービスの充実)、②家庭における子育ての支援(地域の子育て支援センター、母子保健医療体制)、③住宅、生活環境の整備(ゆとりある住宅の整備)、④ゆとりある教育の実現と健全育成、⑤子育てコストの軽減(保育料の軽減、公正化)の5領域であり、このなかに重点施策が列挙されている。これらは、少子化の原因と背景の分析から導き出されている。

D 地方自治体とのかかわり

地方自治体の関わりにふれ、①「県市町村において、国の方針に対応し、計画的な子育て支援策の推進を図るなど地域の特性に応じた子育て支援策を推進するための基盤を整備する」(7.子育て支援のための基盤整備)、②「・・・積極的に財源措置を行う・・・(緊急保育対策等5ヶ年事業、基本方針)」、③「地方自治体が地域の特性に応じて自主的に実施する保育費対策等について、積極的に支持する(同、基本方針)」としている。

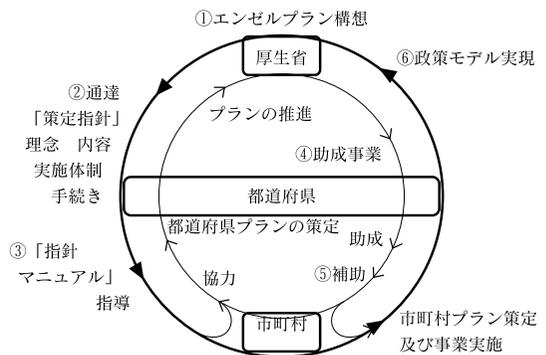
以上の概観から、エンゼルプランとは「趣旨・基本的視点」に基づき「施策の基本的方向」の挙げる「重点施策」の事業群を10年間で暫時実施し

ていく構想計画(高田,1979:坂田,1996)である。ただ、プランの諸事業には数値目標は設けられていない。これは策定に大蔵省の関与がないからで、したがって事業財源をもつ計画ではなく、「その意味で子育て支援大綱の性格をもつものと理解される」(柏女,1997)。

2) エンゼルプラン推進策

厚生省が自治体にエンゼルプラン策定を促した推進策には、1995年6月の通知、「児童育成計画策定指針」、「児童育成基盤整備事業」がある。前者は計画策定の基本視点、施策項目、策定体制、保育ニーズの現状分析・事業量算出の技術などにより計画の詳細な範型を示し、後者は、厚生省のモデルにそった計画を策定する自治体に対して県500万、市区町村200万の補助費を交付した。これらが一体となって、行政統制の効いた施策指導(厚生省の趣旨・モデルに基づく計画策定、その質的水準、及び均質性の維持)が展開されている(図1)。

図1 厚生省のエンゼルプラン推進体制とその構造



3) 児童育成計画の背景と趣旨

児童育成計画は、もともと「子どもの未来21プラン」²⁾の「流れを具体的に引継ぎ、地方自治体を巻き込んだ実践を目指した」(山本,1998)ものといわれる。山本は「子どもの未来21プラン」は行政の報告書として「はじめて子どもを権利の主体と位置づけ、今後の健全育成施策には子どもを権利主体とする視点が重要」とし、「児童家庭

2) 厚生省・子供の未来21プラン研究会は1993年に「たくましい子供・明るい家庭・活力とやさしさに満ちた地域社会をめざす21プラン研究会報告書」(通称子ども未来21プラン)を提出した。

施策の普遍化、子育てに関する家庭と子どものパートナーシップ、家庭・地域社会を基盤とする多様かつ総合的な施策の推進を基本理念として掲げ」るものであったが、しかし児童育成計画は①法定計画ではないため、地方自治体に計画策定の推進を促すならぬ方策が必要だった、②児童福祉法改正による保育サービスの措置から契約への転換期と重なり、「利用者主体のサービス提供」の啓発・徹底も課題であった、③エンゼルプランの知名度が既に高く、少子化対策としてのイメージを全面に押し出した計画として普及する方が周知・啓発効果が高いと判断された等から、通称「地方版エンゼルプラン」と呼ばれ、厚生省が緊急保育対策等5ヵ年事業の推進のための数値目標設定を計画策定への補助要件として策定を促したと述べている。つまり、本来、児童の権利性を重視する子ども家庭福祉を趣旨としていた「児童育成計画」はさまざまな背景により「地方版エンゼルプラン」として少子化対策及び緊急保育支援5ヵ年事業を中心に事業化され促進され、この「裏の事情」により、「自治体の策定現場で多くの混乱をみることになっ」ている³⁾。

4) 厚生行政の文脈と国・都道府県・市町村関係

厚生省が児童育成計画を扱う児童育成行政の文脈は、1994年の「子どもにやさしい街づくり事業」から1997年の「児童環境づくり基盤整備事業」⁴⁾の流れにみることができる。これらは児童健全育成の枠組み的な事業体系となっており、その内容は厚生省が事業を展開していく体制として都道府県に「児童環境づくり推進機構」を設置し、公民の関係機関、私人をその組織に配して事業の促進、徹底をはかっている。つまり、児童育成事業を上下関係を軸にした中央の一元的な指導のもとに展開する「官民一体」による児童育成環境整備

の実施が志向されている⁵⁾。自治体児童育成計画は「児童環境づくり基盤整備事業」では「児童環境づくり対策事業」における「児童育成基盤整備事業」に位置づけられており、エンゼルプランの地域展開策として自治体に計画が託されている。都道府県、政令指定都市は、通達・要綱により定められた計画内容の策定と市町村への指導を委任される。計画の実施主体である市町村は県より指導を受ける。計画策定の方法はマニュアル化されており、そのモデルにそった計画策定に対して補助がだされる。事業実施の財源としては、保育支援施策を中心に財源が確保され、既存の関連事業に対しては単一事業に単年の補助が定められている。都道府県エンゼルプランは、「児童環境づくり推進協議会」の審議による策定例も多い(山本, 1996a)。

5) 評価の視点

自治体児童育成計画の評価は、エンゼルプランの下位計画としてはプランの「趣旨・基本視点」にそった「適正」な計画がなされたかどうか、事業実施の進行度合いはどうか、実施の結果プランの目的が達成されたか、などが問われよう。「趣旨・基本的視点」に依拠すれば、①地域の子育て支援ニーズへのサービスを拡充したか、②地域社会の経済、労働、住宅その他の組織や集団が子育て支援にはたすべき役割を見出したか、③地域社会に子育ての気運が醸成されたか、④子どもにとっての最善の利益の優先する視点を根底にしてサービスが組み立てられたか、⑤子どもの健全な生育環境と発達保障の向上に資しているか等が評価対象となる。しかし、これらの評定は①以外は漠然として容易ではない。その理由はさまざまあるだろうが、これをエンゼルプランの構造(資料2)から次のように指摘できる。まず、エンゼルプラ

3) これについて柏女(1998)は、子ども家庭福祉がいわゆる政策的課題として社会的に認知された契機が1990年の合計特殊出生率1.57(1.57ショック)であり、「子ども家庭福祉に関する政策的対応が子ども家庭福祉の現実の課題から出発したのではなく、高齢化社会を支える子どもの減少という点を契機として開始された」ことが「対応の混乱を引き起こし、エンゼルプラン等がいわゆる出生率対策としての様相を帯び続けることにな」る背景だと述べている。

4) 「児童環境づくり基盤整備事業の実施について」厚生省児童家庭局長通知、1997年6月5日『各事業実施のための別紙要綱』参照

5) 詳しくは、拙稿関西学院大学紀要第一号研究ノート「児童福祉実践からみた自治体エンゼルプランの評価(1)」参照。

ンの「趣旨・基本視点=抽象理念」は、緊急保育対策を除く総合的子育て支援では計画課題に具体化されているわけではない⁶⁾。このことは、エンゼルプランが「趣旨」と「基本的視点」を施策の意義・目的として述べ、方法として「施策の分野」を設定し、手段として「重点施策」をおき、「重点施策」に既存／新規の事業を編成、体系化しなおす構造であることと同義となっている。つまり「趣旨・基本的視点」のもとで「施策の分野」の重点事業群を実施すれば「趣旨」が成就されるとする。これは、趣旨に適った目的を実現するための具体的課題の特定、目的に達する方法の詳細な検討、開発、計画化、実践を経たフィードバックという発想ではない。したがって、いわゆる評価にもなじみにくくなっている。児童育成計画も必然的に、自治体が目標を設定して具体的方策を計画し、その結果を実践によって明らかにする計画ではなく、国が定めた事業の実施、展開の計画化が期待される。したがって、評価の関心は児童育成計画がエンゼルプランの枠組みに「適正」かど

うかであり⁷⁾、その結果、自治体や現場が事業を実施する段階では、事業の実施が目的化し、現場の結果から事業内容やサービスプログラムの是非を検討したり、施策の評価、改善に結びつける発想はもちにくくなる。背景には行政の属性や施策化の技術的問題などの現実的制約、また公的事業はつねにニーズの充足という「効果」を前提に実施されているという建前などの事情もあろう。しかし、そこに児童育成計画をエンゼルプランの下位計画としての成否のみを問うのではなく、ややもすると結果を現場実践レベルの諸々の課題に帰すだけで終わるのを避ける別の視点からの評価の意義があろう。

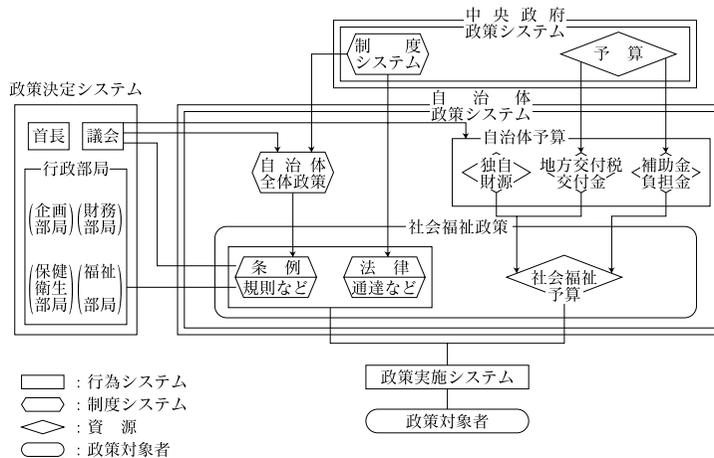
II T市エンゼルプラン策定実施構造

1) 自治体計画策定システム

A 自治体計画策定システムの把握モデル

藤村正之(1987)は、政策システムを2つの行為システム、つまり政策決定システムと政策実施

図2 自治体政策システム



出典「社会学評論」第37巻第4号、藤村正之

- 6) 財源裏付けがないため事業の数値目標の設定ができない事情もあるが、財政因よりむしろ総合的子育て支援事業においては緊急保育対策事業のようなニーズの特定化や質・量の把握、目標構成、プログラムの洗練が十分でない課題があろう。
- 7) 山本真実(1996b)は「児童育成計画指針の問題点と課題」『別冊発達21』で、児童育成計画策定現場での問題点を述べ、①直接的に出生率向上を意図したものではない子育て支援が、人口対策にずれていないかどうか、②働く保護者のためだけではない子をもつすべての親や家庭への支援が、保育事業ばかりに比重を置かれていないか、③子どもの最善の利益の視点とは子育てを行う親や家庭のための子どもの権利の尊重、自己実現の支援が主眼であるのに、親のためか子のためかという対立図式で捉えられていないか、など指摘している。これらは児童育成計画の趣旨に「適正」な計画の評価軸も示唆している。

システムとして、さらに両者を媒介する情報と資源のまとめりとして捉えている(図2)。言語情報を中心に制御していくのが制度システム、貨幣資源の配分が予算システムである。自治体の制度システムは、①国の法律、中央政府、所轄官庁などの政令、省令、通知、通達などの準拠点、②自治体独自に規定される条例、規則、要綱などで構成される。予算システムは、①地方税や地方債などの自治体独自財源、②中央政府からの特定財源としての国庫支出金(補助金、負担金)、一般財源としての地方交付税交付金で構成される。条例と自治体予算配分は自治体議会、規則などは首長の名のもとに関連行政部局によって規定され、政策実施システムを統御していく。このモデルに依拠して、T市の計画策定システムをみていく。

B 自治体計画策定システムへの見方

計画策定システムは、県や国との垂直な関係、自治体内部、関係機関、地域との水平な関係において検討できる。市の担当課は、国を最上位の階級とする行財政機構、官僚制組織の下位システムであり、国の施策枠組みを受ける立場にあり、また、担当課自体、自治体行政機構の一部である。ここでとる視点は、計画主体である市庁、担当課がこうした政策策定システムの構造のもとで独自の創意工夫により、社会福祉の諸価値にもとづく児童家庭福祉の理念、利用者側に立った子育て支援の課題、ニーズへの対処を、情報収集、一定の価値や方向づけにより、一定の財源や資源のもとで計画化、実施し、効果を生み出すことを期待するという見方である。

2) T市エンゼルプラン策定実施構造

A 国との関係、県との関係(公公関係)

T市の児童育成計画策定は、国の補助は受けておらず、県からも特別な指導は受けていない。県からは計画策定についての打診の他、実施事業と県の計画、補助金との関係を考慮するなどの関係である。

B 庁内体制(庁内での計画の位置づけ、担当課、課組織、関係課、決定過程)

T市児童育成計画の策定に関する市庁内の体制(資料3)は、市長のもと、実質的には主管者会

(市立病院事務局、教育委員会事務局、都市整備部、企画財務部、市民部、環境・経済部、健康福祉部)が暫時、計画方針の庁内での承認を行う。計画策定の担当課は健康福祉部社会福祉推進課であり、課長、主幹が実務をとる。関係4課として、健康福祉部の健康推進課、厚生課、保育課、療育センターとの連絡調整が行われる。

C 市庁外の関係システム(市議会、現場、関係団体、審議会)

T市の市議会は30名定数、策定前・中の議会でのエンゼルプラン関連質問は、1995年12月7日にはじめて保育待機児童の問題で言及されて以来、主なもので1996年6回、1997年9回、1998年14回(質問議員の延べ人数)である。エンゼルプラン関連の請願は、1997年12月9日「子ども施策(児童館)についての請願」(子どもの人権市民ネットワーク他20団体)、1997年12月9日「Tの保育の拡充を求める請願」、1998年10月6日9日「トライやるウィーク凍結についての請願」(新日本婦人の会T支部)が出されている。市議会の政府への意見書は、1997年9月12月22日「保育施策の充実に関する意見書」「平成10年度保育・学童保育予算の大幅な増額を求める意見書」、1998年9月24日「少子化対策の総合的推進に関する意見書」が発議されている⁸⁾。その他、市児童育成計画の策定について公式の議会、関係団体、現場との情報・意見交換等はない。計画の策定は、市社会福祉審議会に諮問され、半年間5回の審議の後、答申された。

D 住民、市民団体、マスコミ

とくに政治的圧力団体が計画策定に影響を及ぼしたことはなく、審議会の審議の過程で20~39歳の女性3000人への「子育てサービスに関する市民の実態・意向調査」、「子どもの幸せと子育てを考える市民フォーラム」、「審議会委員と関係機関代表との懇談会」が行われた。

III T市エンゼルプラン策定実施過程

1) 計画策定の把握モデル

政策に関する「過程モデル」⁹⁾は、政策を一般的に①アジェンダ設定、②政策形成、③政策決定、

8) T市市議会議事録を参照。

9) 吉原雅昭(1996)を参照。トーマス・ダイの政策過程モデルが一般的なモデルとして紹介されている。

④政策実施、⑤政策評価の枠組みでとらえる。ここでは、「過程モデル」にならない、①～③の計画策定過程を中心に検討する。

2) 時系列による計画策定過程(策定の流れと担当課の動き、庁内の動き、庁外の動き)

T市のエンゼルプラン策定過程は以下のように時系列でまとめられる。

3) 策定・実施過程の概要

以上のような市エンゼルプランの策定の流れの要約は以下である。

A 計画策定過程の要約

①厚生省の県への通達、県の市への打診をうけて、児童育成計画策定にむけて市社会福祉審議会開催のための予算を挙げる。具体的な策定法や時間配分決定。

②審議会への諮問のための予算措置、臨時委員の選任などの作業からスタート。

③計画の策定方針のたたき台を作成。市の原案を作成する担当課は社会福祉推進課であり、課長、

主査の実質2名が取り組む。たたき台の発案は、課長、作文は課長と主査による。課長は、1. 国の施策趣旨(「策定方針」)、2. 既存の児童育成施策・事業、3. 児童の権利条約など新しい社会背景、4. 女性プランとの整合性を主に勘案して「基本的考え方」「計画編」を作成。

④作成された草案は、所属部長のチェックを経て主管者に諮られる。担当課が計画案の文書を作成し、主たる関係各課(3～4名)で事前協議をしたものを関係主管者会(各部課長)で調整することになる。調整は公式、非公式に行われる。エンゼルプランでは、主に、女性施策課と教育委員会青少年育成課に事業の重複がないか、役割・権限がぶつからないか、事業方針が整合するかどうかをめぐって了解がとりつけられた。

⑤主管者会で了承された内容を審議会へ諮問する。審議は当局の方針、現状、考え方などの説明、審議会委員からの質疑、論議、意見が事務局の集約を通じてまとめられていく。

⑥審議会での論議内容や審議事項を次の主管者会にはかり、確認する。

市庁エンゼルプラン策定の流れ (1)

日付	過程(主な動き)	背景/補足	留意
93.5 →	準備前編		
93.5 (H5)	厚生省、H6予算におけるエンゼルプラン・プレリュードを示す	障害者プラン 実行中	国の計画の全体が明らかでない時期から動案に入る。課長、主査で検討を開始。
94 (H6)	児童福祉計画策定委員会が社会福祉審議会開催のための予算措置を行う。審議会委員への報酬程度しかつかない。	福祉総務課と福祉推進課の合併→福祉推進課	国のエンゼルプラン策定にスケジュールを合わせる方向で、一時中断しつつも継続的に検討。担当課：福祉推進課
94.12.15 94.12.18	国がエンゼルプラン及び緊急保育対策事業等5カ年事業を発表	文部厚生自治建設4大臣合意(緊急保育：大蔵厚生自治3大臣合意)	県知事あてに通達。県は市町村へ伝達(*)
95.1.17 (H7)	阪神・淡路大震災計画は困難な状況になる	災害救助活動と事務	通常事務(計画策定、福祉施設の誘致、福祉資源の開発)の他に義援金の処理など。
95.6.27 95.6.27	「児童育成基盤設備推進事業」通達 「地方児童育成毛計画策定指針」通達	震災復興事業優先	厚生省のエンゼルプラン促進策として補助事業と計画モデル、マニュアル。(都道府県、政令指定都市宛)
	県より計画策定について打診		検討の続行。計画の策定方針のたたき台など作成。
	厚生省、事業予算を内示		H7年度の事業としては計画を断念。
95.12.7	市議会(一統質問)でエンゼルプランに言及		
96.3.5	市議会(一統質問)でエンゼルプラン策定意向を質問		本年度に社会福祉審議会に諮問し策定していくと答弁。

* 県から市への伝達は、計画策定に補助金についての打診も加わる。

市庁エンゼルプラン策定の流れ

市庁エンゼルプラン策定の流れ

日付	過程 (主な動き)	背景/補足	留意
96. 4 →	準備後期		
96. 4 (H8)	社会福祉審議会に諮問するための予算措置を行う。	策定方法として審議会への諮問を選択。	担当課である福祉推進課は、児童福祉の具体的事業を担当していないため、情報ルートが無く、情報収集に困る。 参考情報として福祉、保育情報誌、政府資料など。
	担当課 (課長、主査で義務→部長のチェック→原案)	部レベルでの確認	「総合的子ども育成計画」を目指し、臨時委員の選任など審議会のたちあげ作業からスタート。
	庁内外の関係課との調整。 (事業化の段階では、実施計画、予算措置が別途必要)	↓ 主管者での了承 ↓ 審議会への諮問 ↓ 中間まとめの作成 ↓ という流れ。	計画に盛り込んだ事業は実施まで早くても3年かかるので、早く策定すること。H9年の事業化を考えてスケジュールを逆算して組んだ。 留意したこと： 市民の意見を出してもらおう。 庁内関係者の認識をどのように得ていくか。 背景になっっている女性の社会進出、児童の権利条約などについて
96. 7. 12 →	諮問期		
96. 7. 12	1) 第1回審議会：諮問、計画策定方針についての説明、質疑	開会、辞令交付、議事、日程説明など	(市長、健康福祉部長、次長、参事、福祉推進課長、保育課長、副課長、主査2名) 市社会福祉審議会委員8名参加。
96. 8. 19	第1回主管者会：	報告、計画枠組み、アンケートについて	(企画財務部、市民部、環境・経済部、健康福祉部5課長、病院事務局、都市整備部、教育委員会事務局)
96. 9. 10	市議会での児童館について質問。エンゼルプランで検討と答弁		
96. 9. 26	2) 第2回審議会：計画の基本的考え方 宝塚市の現状と課題 計画の基本目標		中間まとめ案の審議 人口労働施策ではなく子どもの視点にたつ (意見)

(3)

日付	過程 (主な動き)	背景/補足	留意
96. 10. 31 →	「子育てサービスに関する市民実態意向調査」	課作成	質問紙20~39歳女性無作為抽出3000人
11. 15			
96. 11. 6	第2回主管者会：	施策中間まとめ(案)について	修正版中間まとめ(子どもの視点を前面にだすよう構成変更)
96. 11. 12	3) 第3回審議会：中間まとめ(案)について 1 計画の基本的考え方 2 宝塚市の現状と課題 3 計画の基本目標		
96. 12. 3	市議会でファミリーサポートセンター事業について質問等		アンケートの2次分析 (臨時審議委員)
96. 12. 14	市民フォーラム 「子どもの幸せと子育てを考える市民フォーラム」	広報による参加者の集まり 算不足→社協に委託	於、宝塚市女性センター K) 法による意見の整理、発表 (女性ボードなど50名)
96. 12. 16	「中間まとめ」報告： 市民アンケートの集計配布	関係機関に送り リフォワード バック	「まとめ」冊子配布先： 庁内各課、社協など関係機関、市議会など。 ダイジェスト版200部。 反応はあまりなし。
96. 12. 26	審議会委員と関係機関代表者との懇談会		保育所 (保護者、保母)、幼稚園、地域児童育成会、子ども会、子育て支援グループ、女性協議会、商工会、労働組合代表が参加
97. 1. 29 (H9)	第3回主管者会	「計画編」の検討、アンケート結果報告	
97. 1. 29	第4回審議会： 「答申案」について 「計画編」検討	フォーラムのまとめ報告	T市の独自性について (意見)

市庁エンゼルプラン策定の流れ

(4)

日 付	過 程 (主な動き)	背景/補足	留 意
97. 2. 28	第 5 回審議会： 最終答申案について 「市児童育成計画」		
97. 3. 3	市議会でエンゼルプラン最新情報を 質問。		中間まとめの説明、今後の作業予定 を答弁。
97. 3. 25	「市児童育成計画」 答申		「答申書」提出 市議会 文教厚生委員会で報告 質疑：児童館の計画具体性、 入権への方向性で高い評価。
97. 4 →	計画期	財政的裏付け 計画の具体化	
97. 4. 14	庁内行政企画審議会 (最上位の施策の決定機関)	児童育成計画 答申の報告	調整 (表現、既存計画との関係) 承認 (市長の確認)
97. 5. 26	関係部長協議会	児童育成計画 の取り扱いに ついて	調整 (「センター児童館」から「青 少年総合センター」へ文言調整)
97. 6. 2	第 4 回主管者会	児童育成計画 のまとめにつ いて。	最終確認 (地域児童育成会による学 童保育があるのになせ児童館が必要 か、女性施設課と伝統的考え方の 間の中身の違い論議)
97. 7. 14	庁内行政企画審議会	児童育成計画 の策定	「アクション・プラン (行動計画)」 を事業計画として既存のものと同 せて実施していく。
		実施体制 担当課：児童 福祉課	・推進本部の設置 ・総合的児童施設担当課設置 ・市民組織の設置 (「市エンゼルプラン」より)

市庁エンゼルプラン事業化実施過程

(1)

日 付	過 程 (主な動き)	背景/補足	留 意
97年 (H9) 7月	答申を受けて策定されたエンゼルプラ ンを市庁内で正式に認める手続き。 「行動計画」の作成。 ↓ 「行動計画」とはプランに関わる既存 企業と新規事業を体系化したもの。 (H10. 4 に作成終了)	行政企画審議会 (市長、助役、 部長長級による 会議) →議決	担当窓口 (企画調整課) →プランに関連する 既存の事業、新規事 業を各課がリスト アップ。事業項目の 「頭出し」を行う。
	3 年毎の実施計画に入れる 保育課→ 新規保育所 1 箇所申請 福祉推進課→ ファミリリーサポート として児童館	企画調整課が核 討し、名称採択 のものを実施に 移す。(財務部 長、助役→市長)	作成作業 ます他課へ 「具体的事業 計画を挙げ る」ように要 望 (H16年ま でのもの) この後、事業 実施と行動計 画の作成とは 同時進行され ていく。
H9→H10	地域リハビリセンター事業は障害福祉 課があげたが不採択 健康センターも今の時期になぜ必要 か、建設可能かなどの問題で不採択	・提案を集めて 財政状況を勘案 し、3 年間のな かでの優先順位 を決める。	どのよう な事業が企 画調整課に提出され るかは、実施の諸条 件、全体としての ニーズ、分かりやす さなどによる実現し やすさが判断基準。 ファミリリーサポート 事業提案されたのは 市議会答弁での助役 の発言により雰囲気 ができたから。特に 優先を勘案したもの ではない。
H10	庁内組織改編。 保育課、福祉推進課の合弁児童福祉課 (担当者も移動) がエンゼルプランを 主担する課となる。	予算の査定	各課にて既存事業と その拡張、新規事業 の検討、実施に取り 組んでいる。
H10. 8月	課題：地域児童館、青少年育成セ ンターの企画検討		決定を保育所などの 現場におおろしてい く。

⑦答申書は現状認識や理念などから「中間まとめ」を経て作成され、計画編を得て最終答申として完成される。審議会では「子どもの視点」を強調する論議が行われ、答申書は審議内容を反映した子どもと親の子育ての視点を尊重する構成となった。

⑧児童育成計画答申を庁内行政企画審議会（市長、助役、部課長級会議）に報告し、承認を得る。

⑨最終的に財政見直しを含んだ行動計画を伴う「市エンゼルプラン」が成立。

B 計画実施への庁内行政過程の要約

①市版エンゼルプランを3年ごとの市の実施計画にのせる手続き（97年7月）。担当課福祉推進課が企画調整課へプランを提出。企画調整課が最高議決機関「行政企画審議会」に出し、採否を決める。

②行動計画の作成開始（97年7月～）。プランに関係する各課に、今後行う予定の既存事業、新規事業をリストアップさせる（事業項目の頭だし）。平成16年までのもの。

③「行動計画」の作成完了（98年4月）。プランに関する各課にまたがる既存事業、新規事業の体系化したものを含む実施計画の全体像（行動計画）を得る。

④庁内組織改編。保育課と福祉推進課が合併し児童福祉課となり、エンゼルプランを推進していく担当課となる。

⑤新規事業実施のための予算策定（98年）。行動計画の事業を実際に実施に移していくための予算措置を得る。財源裏付けのできたものから実施に移される。決定機関「行政企画審議会」。ファミリーサポートセンター事業に対し、準備費用として調査費がつく。予算額は、60万+17万の委託金と事務経費。新規保育所。

⑥懸案としての新規保育事業、地域児童館についての検討、青少年育成センターの検討をはじめ（98年5月～）。市議会の質問の動向と連動している。

まとめ

本研究ノートでは、T市児童育成計画の施策背景としてのエンゼルプランの概要と背景、T市の

計画策定実施構造、実践過程である計画策定実施過程を明らかにした。計画の策定過程は、A 初動とアジェンダ化（策定の経緯、策定日程、策定方法の決定）、B 草案とたたき台作成（情報収集と計画課題の確認）、C 庁内での調整（主管者会による担当課の意向の承認）、D 審議会への諮問（審議会委員、審議過程、答申案作成、答申書の決定）、E 住民の意向の反映（実態調査、公聴会、懇親会等）、F 庁内での答申書の採択、G 行政計画化（行動計画化、実施計画化）、H 事業化の実施、新規事業の予算化、企画、土地、建物、人員配置、I スタッフ、プログラム、サービス化などの項目が認められた。

次稿では、この計画策定過程の特徴について計画策定担当者への聴聞も含めて整理したい。さらに、実践的見地からの児童育成計画の実施評価にかかわるだろう行政計画の中央集権性と自治体官僚制、市町村計画における住民参加や公私の協働の観点からも考察も加えたい。

なお、本自治体エンゼルプラン策定過程の事例提供、ヒアリングにおいては、関西学院大学社会学部芝野松次郎教授より指導、T市福祉推進課長松藤聖一氏、同主査橋本摩利氏、保育課長比嘉正義氏（当時）より協力を戴きました。記して感謝します。

引用・参考文献

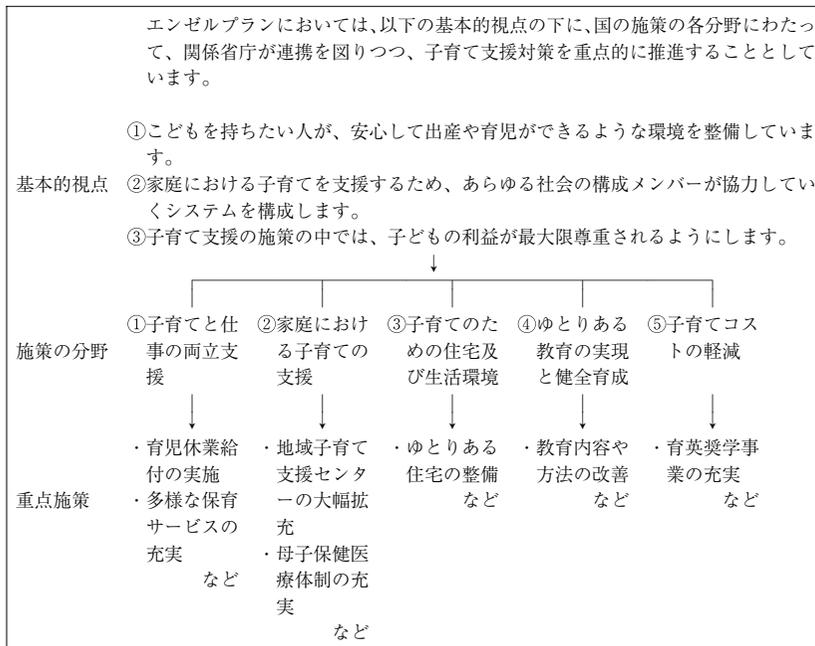
- 厚生省児童家庭局監修「エンゼルプラン」(株) トップ・アイ、1995年
- 高田真治著『社会福祉計画論』誠心書房、1979年、pp. 175-178
- 坂田周一「社会福祉計画論の系譜」『社会福祉計画』定藤丈弘・坂田周一・小林良二編、有斐閣、1996年、pp. 6-9
- 柏女霊峰著『児童福祉改革と実施体制』ミネルヴァ書房、1997年、p. 68
- 山本真実「児童育成計画指針の問題点と課題」『別冊発達21：子ども家庭施策の動向』日本総合愛育研究所子ども家庭サービス教育・研究ネットワーク編、ミネルヴァ書房、1996年、pp. 61-62(a)、pp. 53-56(b)
- 山本真実「第4章新しい子ども家庭福祉の体系」『新しい子ども家庭福祉』柏女霊峰・山縣文治編著、ミネルヴァ書房、1998年、pp. 211-212

柏女霊峰「子ども家庭福祉の新潮流」『子ども家庭福祉論—子どもと親のウェルビーイングの促進』高橋重宏編著、放送大学教育振興会、1998年、p. 86
 藤村正之「自治体福祉政策の実施構造—多角的に錯綜する組織間関係—」『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、1992年、p. 235
 大橋謙策編著『地域福祉計画策定の視点と実践』第一法規、1996年、
 吉原雅昭「英米における Social Policy and Administration 研究の系譜と論理構造に関する一考察（2）」『大阪府立大学社会問題研究』第45号第2号、1996年、p. 189

T市計画策定関係組織（資料3）

部組織	役職名
企画財務部	企画調整担当主幹
市民部	女性施策課副課長
環境・経済部	勤労対策課長
健康福祉部	健康福祉部主幹（社会福祉協議会派遣）、福祉推進課長、健康推進課副課長、厚生課長、保育課長、療育センター所長
市立病院事務局	総務課長
都市整備部	住宅課長、公園緑地課長
教育委員会事務局	学校指導課長、教育総合センター教育相談担当副主幹、社会教育課長、青少年育成課長

エンゼルプランの構造（資料2）



出典：厚生省児童家庭局監修「エンゼルプラン」(株)トップ・アイ、1995年

An Evaluation of the Municipal Angel Plan from the View of the Child Welfare Practitioner. (2)

ABSTRACT

This article as the second segment of a series, presents a case study of the planning process of a municipal Angel Plan implemented in T-city which is in the south-east of Hyogo prefecture. The planning process includes (1) planning implementation structure and (2) planning implementation process.

As for (1), writer examines ① the vertical central-local administrative relationships and ② the horizontal relationships of municipal policy making systems with congress, committee, residents and so on. The background of the national Angel Plan, contents, structure, and “Child Making Growth Plan” with its relation to the “Children’s Future 21 Plan” Report, and what got the “Child Making Growth Plan” implemented as the “municipal angel plan” by the authorities, as well as the character of “Arranging Foundation of Child Nurturing Environment Action” reflect the central-local structural relationships. And the actual environment of T-city is described.

As for (2), from July 1996 beginning with a consultation committee (shingi-kai) to 1998, the planning implementation process is summarized in tables.

Key word: angel plan, planning process, case study