

〈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(3)*

〈T市エンゼルプラン策定実施構造・過程の分析〉

福 永 英 彦**

はじめに

T市は、エンゼルプランを1996年7月に社会福祉審議会へ諮問、翌年3月の答申を経て策定し、同年10月に「T市児童育成計画」として採択した。T市児童育成計画の成立は、国の施策を受けて策定を委任された市の担当課が、庁内行政組織とその業務過程に準拠して着手、策定したものであった¹⁾。この過程では、計画づくりの指針決定、審議会への諮問による審議・答申、庁内主管者会議による庁内合意、縦割りの部局・課間の事務管掌、既存事業との整合をめぐる交渉・調整、さらに企画財務部の財政上の了承を付する調整会議などの局面がみられた。また、計画を実施に移す段階では、事業化の財源措置、土地、運営実施主体、人事等の誘致や確保、庁内推進体制づくりなどの局面がみられた。

そこで本稿では、そのような諸過程についてより詳しく検討し、計画策定のあり方(特徴)が計画(全体としての性格、及び内容)に与えている特徴(計画の特徴)は何かという視点でこれを整理する。また、策定された計画の概要もそのなかで示す。

計画策定過程の特徴は2つの焦点で検討する。1つは、中央集権的な行政体制が計画における自治体の策定機能や計画内容にどのように影響し、住民、利用者を含む現場の実践レベルにどのように現われるかである。もう1つは、自治体の計画策定における行政機構や周辺システムのありかた

が計画・実施にどのように影響するかである。これは、国ではなく自治体が主体的に計画を策定することで基礎自治体でこそ可能な地域のニーズ、現場の実状、生活感情にそった緻密なサービス供給、プログラム展開がなされれば、子どもや親、住民、実践現場にとって多くの意義をもたす、という生活者主体の観点に対応する。少子化の到来を機に、自治体が子どもの福祉を一般課題とし、正面から取り組む機会にあるのだとすると、自治体はいかにしてその課題を負うことが出来るのだろうか。

1) T市エンゼルプラン策定実施構造・過程とその特徴

計画策定実施過程は以下のようなプロセスで展開した。

計画の策定過程：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。

これに、J 策定担当者の計画評価をくわえて、各局面ごとにみられた策定上の特徴点を検討し、以下のように挙げた。これらは文末に(1)行政

*キーワード：エンゼルプラン、自治体計画、策定過程

**関西学院大学大学院社会学研究科研究員

1) 策定経過の詳細は『関西学院大学社会学部紀要』第84号「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市エンゼルプラン策定実施構造・過程〉、1999年を参照。

機構の中央集権性との関係、(2)自治体システムの関係に整理して示している。また、そのなかには計画策定を担当した市の福祉推進課課長、主査へのインタビュー²⁾より、参考となる発言を含めている。さらに、同インタビューでの担当者の計画策定に関する意識について他に(3)で示している。

A 初動とアジェンダ化(策定の経緯、策定日程・方法の決定)

ア) エンゼルプランプレリュードの段階でいち早く取り組んだ(初動)(1)。国の動向に出来るだけ速く対応し、市行政を有利に展開しようとする自治体の一般的姿勢であるが、国の施策に無条件で追随する姿勢でもある。市の初動において、国の施策を吟味する姿勢や自治体固有の状況への問題意識・方針をもつ姿勢は示されていない。

イ) エンゼルプランは社会の少子化に対する国の施策、あくまで国のプラン(1)。「エンゼルプランは市にとってどのような問題でエンゼルプランそのものをどう評価しているか」という問いへの策定担当者の回答。ただし、同時に「児童が健全に育つことに対する危機感を根底にもっていた。少子化対策の産めよ増やせよの思想とは少し違うだろう、子どもの利益の追求が大切だというスタンスをもっていった」とも述べている。同様の発言が審議会での事務局発言³⁾にも再三みられ、担当課の総意ともなっている。

ウ) 事業実施の目標年度から策定日程を決定(2)。事業実施年度を平成9年度としても、プラン発表からすでに3年経つことになる。したがって、計画の検討を半年、審議を半年として計画策定日程を逆算している。このため、時間的制約で検討と審議期間が十分ではないきらいがある。

エ) スタッフ数と計画の規模。福祉推進課の策定担当者は課長と主査の実質2名(2)。情報収集、検討、企画、文書作成、審議会やフォーラムの企画、調査、事務連絡等実務を行う。2名の事務量の範囲で計画が構想、策定される。

オ) 計画策定のための予算(2)。策定のための予算措置は、事務費と審議会謝礼程度である。

B 草案とたたき台作成(情報収集と計画課題の確認)

カ) 計画の「基本的考え方」は、国の「児童育成計画策定指針」(以下「策定指針」)をガイドとした(1)。担当者は計画案(策定方針)は、厚生省の「策定指針」、「既存の事業、施策」、「児童の権利条約」、「女性プラン施策との整合性」を勘案したと述べている。

キ) 国の事業に対する補助金枠をはやく示してほしい(1)。実施できる事業により計画を変える必要がある。

ク) 県の施策イメージとのずれによる補助金への憂慮(1)。担当者は、市の計画が県の計画方針(エンゼルプランを人口、労働政策、社会経済的課題とする)とのズレが大きくなると補助事業の問題で計画の財源確保に支障が生じる点を憂慮した。

ケ) 前例のないはじめての計画(2)。エンゼルプランの課題も期待も市にとって初めての経験であり、情報収集に困難を覚える。保育・福祉の動向を情報誌で探り、厚生省の意向にしたがい、慣例的な行政計画策定の手続きで対応している。

コ) 担当課の通常業務内容と計画策定業務の乖離(2)。担当課である福祉推進課は児童福祉事業の実施は管轄外なので、現場との情報ルートがなく実情把握に問題がある。

サ) 計画実施にもっとも問題となるのは予算(2)。具体的な計画化は、予算の都合によってどうなるかわからない。つまり、計画策定時点ではどの程度予算が使える、どのような事業をどの程度行うかを決めることはできない。計画は青写真であり、予算を確保し、実際の事業設計図を描いていくのは、後の作業である。

C 庁内での調整(主管者会による担当課の意向の承認)

シ) 計画の説得力には国や県の補助の裏付けが重要(1)。計画の策定に庁内の合意を得るうえで焦点となるのは国の方針と一致すること、事業費の財源について国や県の補助の裏付けがあることである。

ス) 庁内幹部の計画への理解が重要(2)。計画を

2) 平成8年12月(於市庁)、松藤聖一福祉推進課長、同橋本摩利主査へのインタビューを行った。以下(3)の発言も当時のインタビューによる。

3) 第1回T市社会福祉審議会(平成8年7月12日)会議録発言32-33。

行政組織内で了承する主管者会議が計画策定のチェック機能を果たし、統制的役割ももつ。今回、会議が計画案に大きな変更を求める事態はなかった。しかし、計画の承認を得るうえで、子どもの権利、意見表明権などの概念、人口労働対策か子ども家庭支援かをめぐる認識の差、理解、評価に相違があった。

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）

セ) 審議会において計画の「基本的考え方」への国の指導を言明(1)。審議会で事務局は「児童育成計画の文言は、地方版エンゼルプランを策定するときはこういう文言を用いて策定するようにと町村に指導してきている」⁴⁾と発言。

ソ) 審議会での議論が計画に反映したのは子どもの視点(2)。審議会では、計画を社会経済・就労・人口対策として扱うか、子どもを健やかに育て、育つ社会の問題として福祉を根本にするかで見解の相違と論議があった⁵⁾。最終的に事務局の調整により答申の文言と構成において、子どもの視点の尊重が前面にだされた。

E 住民の意向の反映（実態調査、公聴会、懇親会等）

タ) 厚生省「策定指針」における「計画策定過程における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」の通達(1)。文言は、地域の福祉計画の主体がもとより住民、利用者であるのではなく、自治体に住民の意見を取り入れる「配慮」をなす裁量があると確認している⁶⁾。

チ) 「市民の意向、意識調査」の「計画策定方針」、「計画の基本的考え方」作成以降の実施(2)。3000人の市民アンケート調査は審議会の開催と平行で実施され、ほぼ計画がまとまった段階で結果が提示される。すなわち、実態把握は、計画の基本設定には反映されない。

ツ) 「市民、関係者、利用者の声を具体的にサービスに反映して行けるか」については、声をひろうにはきりがなが、サービスのたちあげ段階で

具体的に反映していききたい(2)。

テ) 地域との関係の希薄さから情報がえにくい、現場のインタビューについて方法、技術上の問題を抱えている(2)。課職員と現業部、地域の実践現場との関係が弱いので必要な質的情報が得にくい。地域育成会での父母や子どもへのインタビュー1つにしてもスキルが必要。それが弱く、技術的な問題から実行しにくい。

ト) 市議会代表質問のエンゼルプランへの関心は具体的事業に焦点(2)。市議会の性格上、質問は地域に具体的課題が生じた結果の行政への追求となるので、その関心は保育所待機児童の解消、児童館の未開設、ファミリーサポートセンターなどの具体的事業に集まる。エンゼルプランへの質問そのものも、計画が策定された後の実施過程になって増加する⁷⁾。市のエンゼルプラン実施計画はこの3事業を中心に動くことになる。

ナ) 市議の活動による事業導入(2)。数名の市議が他市の実施事業を視察し、議会で紹介したことにより、助役の答弁の結果、ファミリーサポート事業が導入された。

F 庁内での答申書の採択

ニ) 庁内行政企画審議会における調整(2)。表現と既存計画との関係から関係部課長協議会、主管者会を通じて「センター児童館」を「青少年総合センター」へ修正など。これを経て市長の承認。これらは行政組織の内部論理による統制（計画チェック）のはたらく局面であり、外部関与のきわめて薄まる過程である。

G 行政計画化（行動計画化、実施計画化）

ヌ) 平成16年までの行動計画と3年間の実施計画をあわせたT市児童育成計画を策定。計画の包括的体系に含まれる各関係部課の新規・既存の事業を「頭だし」し、予算をつけて実施する事業計画とする。各課の提案を集め、財政状況の勘案から企画調整課が決定する。決定権限をもつ企画調整課の意思決定原則や判断の方法、基準は明瞭ではない。このため意思決定の正否の評価が困難で

4) 第1回T市社会福祉審議会（平成8年7月12日）会議録発言32-33。

5) 第2回T市社会福祉審議会（平成8年9月26日）会議録参照。

6) 『関西学院大学社会学部紀要』第83号「児童福祉実践からみた自治体エンゼルプランの評価（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〉を参照。

7) 『関西学院大学社会学部紀要』紀要第84号「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市エンゼルプラン策定実施構造・過程〉を参照。

あり、また可能かどうかとも判然としない。課と課の軋轢や庁内政治的側面が表面化する局面でもある。少なくとも、計画を策定しその理念の実現に期待をこめて実施推進していく立場とは異なる立場から、事業の効率や意義を検討し判断する面がある。

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

ネ) 県を通じた国との折衝が好調で、新規保育事業への補助などが得られる(1)。

ノ) 計画実施・新事業導入体制は特に想定していない(2)。各事業をその担当課が実施していく。保育課と福祉推進課を合併し児童福祉課とする組織改編があり、エンゼルプランを主担する。

ハ) 事業実施における行政マンとしての仕事の展開(2)。事業実施のための土地取得、建物建設、委託先運営主体の検討、法人誘致などについては、担当課長等の官吏としての能力が発揮される。土地取得専門の部課からノウハウに長けた職員を人事転換で確保する、地域の関連資源から情報を得、人脈を通じて誘致法人や施設長、スタッフにめぼしをつけるなどが行われる。これらの過程は複雑であり、公式的な方法論化は困難で、経験的、状況的、また政治的側面が強いといえる。

I スタッフ、プログラム、サービス化

ヒ) 国の施策では、事業内容を実践現場レベルの諸課題にまでつめては検討されない(1)。

フ) 計画策定段階では実施サービスの内容、質の担保にかかわる計画的検討は無い。この時点までスタッフの検討、プログラム内容、サービス内容を具体的に検討し、開発、研究する局面はみられない。

J 計画への評価

ヘ) 人口問題審議会の報告と同じような方向で論議できたことが評価(1)。担当者は計画の自己評価として、「審議会でよく議論ができたことと、結果として人口問題審議会が方針をまとめた報告と同じような形で審議されたこと」と述べている。審議会委員の活発で「子どもの視点」に踏み込んだ論議、最終的に国の施策動向とずれなかった点の評価である。ただし、計画その内容に直接言及することはなく、計画自体の出来、目標設定や水準、期待できる効果や独自のアピールを評価

する見解は示されない。

ホ) 計画、事業の効果測定、評価については、議会のチェックと報告のみで行われる(2)。

(3) 計画策定担当者の計画策定についての意識

①「思った通りの計画策定ができたか」について、「策定を担当するにあたり、フラットな気持ちで個人的な思い入れを極力排して国の趣旨とずれがでないように心がけた」。

②「児童の福祉にもっとも優先される課題」について、「教育施策の充実、保育全入、専業主婦家庭への保育と考えている」。

③「計画の目玉」について、「2つの24時間保育所。うち1つは実働を開始。センター児童館と地域児童館も中心事業である。他市にはない当市ならではのアピールを特にだせなかったので、具体的事業のなかでつくってきたい」。

④「現行自治体政策システムについての所感」は、「縦割り行政のしんどさがある。教育分野(青少年健全育成会)と競合があり、調整に気を遣う」。

⑤「『地方自治の本旨』における住民自治、自治体政策の主体性」について、「NPOの取り入れ、プロフェッショナルな集団の主体的参加などが重要になるだろう。そのさい、自治体自身が政策について論議できる能力を問われる。それがないと、参加や協働的な政策過程に深い亀裂を生むだろう」。

⑥「住民自治による市民の計画策定への参画」については、「住民の声を聞く、ワークショップを開くなどがある。しかし、参加者が特定の人に固まる傾向がある。いくらか慎重さが必要」。

⑦「アンケートやフォーラムの意見をどういするか」については、「今後も意見聴取を繰り返していきたい。例えばファミリーサポートセンター事業のボランティアと保育ニーズについて意見交換など」。

⑧「潜在的、顕在的利用者の声を計画に反映できたか」については、「量的な問題は対処できていないが、今後の実施計画いかんである」。

⑨「住民参加」については、「実際のな方法の難しさがある。住民の利害の発生と意見の調整をどうするか。どこで住民の直接判断の機会を作るか。子ども自身の意見をほとんど聞けていないの

が残念。方向性をもって中身のあるものをつくる運営のあり方を求めていかななくてはならない。

⑩「養育環境の悪化、ストレス増大、ゆとりある暮らしができないなどの児童福祉の根本問題への抜本的な対策」については、「保育所の全入、女性の社会進出の促進などが挙げられる。また、1つの施策がつながりあってどうなっていくか、地方自治体の地域システムの出来をみていきたい」。

⑪「教育、保健、福祉などに事業の重なりがあるが、抜本的な一元化された施策を提案できないか」については、「事業全体の縮小化、セクション間の緊張がなくなる。市民からは分かりやすくなるだろうが、どこがどのようにまとめるか方法が見出せない、との懸念がある」。

⑫「市の児童福祉理念を挙げるならば」については、「環境と人権が全体的方向性であり、女性問題への取り組みが独自の理念か？」。

⑬「理想的な自治体の計画策定、実施体制」については、「某市では教育が計画策定を引っ張っている。教育分野は人材が厚く力がある。市長も教育畑出身で意志疎通がよく、どんどん進む。都市部の人材の豊富な自治体が理想的である」。

2) T市児童育成計画

では、策定されたT市児童育成計画はどのようなものか、次がその概要である。ただ、計画は市社会福祉審議会の答申計画が庁内企画調整会議を通じて調整・採択され、その後、実質的行動計画（行政計画）がつけられる。行動計画はさらに当該事業が年度予算に組み込まれ実施計画になる。このように、行政計画は行政過程によりいくつかの計画レベルがあり、各々性質が異なる。ここでは策定過程との関連から、それぞれの概要と顕著な特徴のみ示しておきたい。

A T市児童育成計画（エンゼルプランT）の概要と特徴

市児童育成計画「エンゼルプランT」は、平成9年3月の答申を受け7月に公表された。答申では、「健やかに子どもが育つ環境を整えることは、社会全体で取り組むべき緊急の課題」であり、『児童の権利に関する条約』にかかげる子ども自身が

健やかに育つことが保障される社会づくりももう一方の課題である」と述べられ、「中長期的取り組みの方向を示す『計画の基本的考え方』、市の現施策を示した『T市の現状と課題』、及び施策への具体的提案を示す『計画編』の3部構成」から、「児童施策の総合的計画が具体的に提案」されている。T市はこれを受け、「新たな子育て環境づくりや、社会的支援を総合的、計画的に推進するため、児童施策の総合的計画」として「エンゼルプランT」を策定した。計画は製本冊子（本編・資料53頁、調査結果報告55頁）で公表され、構成は答申書を受けついでいる。表Aはその体系表である。

計画の最大の特徴は、審議会での論議を踏まえ、計画の基本的考え方に「子どもの視点」をあげて前面にだしている点であろう。児童権利条約の子どもの意見表明権について、「理念ではなく、現実的対応をすべき課題として、その実現を求めている」とし、「子育てについても、育てる親と育てられる子ども双方にかかわることとして、子どもの意見に耳を傾け、子どもの思いに心を寄せて、未来の市民社会の担い手である子どもに最善の利益がもたらされるような取り組みが求められている」と記している。

また、「基本的視点」の「少子化と子育て支援」では、問題を産業社会振興施策・人口政策ではなく、個人の幸福追求への社会的支援とする視点を強調している（以下、文言参照）。

「しかし、一人ひとり、社会の義務として子どもを産み育てるのではなく、個々人の幸福の追求として家庭を営んでいることを考えれば、少子化については、子どもが育ちにくいあるいは育てにくい家庭や社会の在り方の問題として検討する必要がある」。「子どもを産む産まないかは、個々人の価値観に帰属する問題ではあるが、家庭を持ち子どもを育てたいと願っているにもかかわらず、そうできない社会的要因があるとするならば、社会的な支援を行うことは、市民生活の幸福の追求に重要な意味を持ちうる」。

また、「基本的視点」の「社会の構成員それぞれ

れの役割」では、「子育ての基本的場である家庭」、「家庭が男女の共同の営みの場」であり、「家事・育児への共同の取り組み」を重視する視点、また「地域社会の子育て支援の力をつけ」、「学校は、家庭と地域と一体になって子どもの成長を担う場」「企業は従業員の子育てに対する理解のもとに、勤務時間や勤務地への配慮が必要であり、地域社会の一員としての役割」があるなどを指摘している。行政の役割は「それぞれに対する働きかけや支援策の計画的実施に責務を負い」、「家庭や地域その他の構成員が果たしきれない部分を補う」、「子どもが育つ社会環境づくりにおいては、主体的役割を果たす」と位置づけている。

B T市児童育成計画（行動計画編）の概要と特徴

計画は平成10年4月に行政計画化され、市児童育成計画（行動計画編）がだされた。「策定したエンゼルプランT実現のため、市の諸施策の成果を発展させ、必要な施策を課題別に体系化し、重点施策には整備目標を定めて、総合的に推進する」ものである。冊子（全56頁）は、「基本的考え方」、「計画の体系表」、「事業体系表」、「個別施策」、「資料編」からなる。計画は平成9年から16年までである。表Aの体系表を基礎に、事業体系と個別施策を明記し、とくに施設整備を要する事業や保育施策、ソフト事業（情報窓口や相談、ネットワークづくりなど）のうち重点的に取り組む事業を重点施策としてプランの前期・後期にわけ、整備目標を定めている。表B-1~4は、配布パンフレットによる概要である。パンフレットは綴じ込み裏表6頁で多色刷り、計画の全貌をコンパクトにまとめ、分かりやすく工夫されている。

3) 計画策定過程の形態からくるプランの諸特質

さて、既述のような市の計画策定の各過程で示された方法、態度、意識上の特徴から、計画策定過程の形態の特徴をあげるとどのようになるだろうか、要点をまとめてみた。

①市がプランに取り組む動機は、国の方針への「対応」であり、地域の福祉状況の「実情」ではない。

また、市の児童育成計画は、市が国から委託された国の計画と意識し、国の方針にしたがって策定したという意味で厳密には市が主体であるとはいえず、「国のプラン」である。計画内容も国の事業の枠組み内に収まり、市独自の施策・事業は見られない。

②市の担当課はエンゼルプランは国の委託した国の施策であるとの前提ながら、独自の施策意義への解釈や理念を（潜在的に）有している。計画では、子どもの視点の強調に反映した。

③担当者の課題への問題意識、福祉観などは答申の構成、項目、計画書の文言などに反映される。しかし、計画そのものの全体的方向についての策定者の見解は偏りを生む私見として意図的に退けられる。ある明確な価値理念で計画に方向を与えるのは、行政に私見を持ち込むとして厳に慎まれ、職業規範、倫理とされる。

④国の施策スパンにあわせて計画を策定するため、時間的制約や人的資源の制約から計画そのものの規模・枠組みが設定される。つまり、新たに付加される計画策定事業に対して新たな人的、物的、情動的、財政的資源が投入されない。そうした手法の合理性を検討する余地も与えられていない。

⑤計画の構想段階で地域・現場の意識や専門家の意見が聴取・反映されることはない。

⑥計画策定の担当課は、日常、児童関連事業を管掌していないので、現場の実情把握が困難である。本庁と現場あるいは第一線機関とのあいだのフィードバックが確立していない。

⑦市は施策課題について利用者やサービス供給現場の実態や専門的評価を恒常的に情報収集し、整理、吟味、ストックしているわけではない。したがって、独自の視点にもとづく政策立案の立脚点や情報やノウハウはもたない。

⑧主管者会の討議では、計画の内実よりも策定の手法や手続きに行政として問題がないか、縦割りの管掌において権限がぶつからないか、事業内容がはなはだしく離れていたり、矛盾しないかをめぐる合意が主題となる。これは、「T市児童育成計画策定主管者会設置要綱」（資料1）第2条の掲げる「所掌事務」のうち、「(2) 児童施策の現状と課題に関する調査及び研究」の部分がほとん

ど機能していない実態を示す。

⑨子育て支援策の必要性、問題意識は担当課職員にもあり、独自の観点もみられる。審議会でも独自の意見がだされ論議される。しかし、市庁内で少子化・子ども家庭支援の課題が意識されているわけではない。また、策定の過程で醸成、共有されていくわけでもない。その結果、最終段階に至っても、全体、あるいは他課・他局のあいだに計画策定の意義そのものの理解への濃淡がある。庁内での調整過程は、課題への理解や議論、計画の意義へのコンセンサスを形成、共有していく過程ではなく、計画策定という課題を市行政、及び市庁組織の規則からいかに適切に処理していくかという観点でなされる。

⑩庁内での主体的な計画理念の空白のなかで計画策定の力動を導く要素は、国の策定指針と事業枠組みと補助金、縦割り管掌での事業権限、重複などの調整、既存事業との整合性、財政事情などである。

⑪計画においては、子どもの権利、女性の権利などの新しい理念が、まず形式的なレベル（計画書の文言など）で取り入れられる。（逆に内実を担保する方法、政治的決断は曖昧）。

⑫こうした計画策定の特徴形態は、自治体組織の問題ではなく、国と自治体の集権的な現行行政組織と財政、運用規則や慣行から構造的に生み出されている。

⑬行政の施策案の方向の確認、調整、付加を目的とする、審議会へ諮問、住民意向調査、ヒアリングイベントなどが行われる。

⑭市が審議会に諮問し、答申を受けてつくる児童育成計画は構想であり、課題計画はその後に、具体的な事業の計画、実施はさらにその後に決められる。また、サービスの具体的内容、プログラム内容などの細部はサービス立ち上げ段階で決められる。計画が実施をみるかどうかは、財政（自治体財源の状況、補助費）、地理的条件、経営などを委託できる社会資源の有無、議会答弁の言質など現実的で不安定な要素によって導かれる。

⑮答申以降の計画の進行管理を行政過程に踏み込んで外部からチェックする機能はない。内部的にコントロールすることも難しく、庁内の各局・課による相互調整の働きが計画の動向を導く。

⑯計画を策定する課、承認し行政計画化を担当する庁内幹部（企画財務課）、政策実施を担当する課、現業機関、施設等とは立場が違い、計画の意義や主旨について有効な情報交換、意思疎通があるとはいえない。

⑰計画策定の手法は、政策分野への専門的視点による実状把握、分析、一定の社会政策的意図（合理的計画手法）によるというよりも、既存事業や地域組織などの維持、運営を旨とする行政的業務慣行による。

⑱行政計画は行政マンとしての能力が作りなす。すなわち、自治体職員の官僚組織内における職務能力がつくる計画として福祉計画があり、組織内の前例の踏襲、現行行政制度の肯定を前提とする。

⑲計画の評価としては、後に議会での報告や質疑でとり扱われる程度である。また、計画全体、個別事業に特定の目標が定められていないので、客観的な施策の評価、効果測定は難しい。策定された計画について独自の評価基準をもたないので、評価は国の方針や動向との一致、行政効率に帰す傾向がある。

⑳策定担当課は計画策定システムに限界や不足を認識しているが、現行の方法の継続を役所に与えられた職責としてまっとうするのを自明としている。あえて地域福祉計画の推進という視点から自治体行政の役割や機能を問い返す動きはみられない。

まとめ（行政計画の性質と特徴）

本稿では、T市児童育成計画の策定経過をおってその特徴を整理した。国主導による特徴、自治体行政組織のもつ特徴が、市民の一般的生活課題である子ども家庭、保育支援のための自治体エンゼルプランにどのような性質を与えるかという視点で検討してきた。結果、市の児童育成計画が、福祉計画とはいえ行政計画に違いはないという事実が焦点が当てられた。とくに、目にみえにくい行政過程、たとえば計画を策定、実施計画化、実践する組織が違うこと、計画策定者の考慮する計画意図や理念、計画細部の実現に向けた人事、プログラム化などを含むソフト面の現実性への詰め

などは、計画を採択し行動計画化する立場にある企画調整部にとって必ずしも説得的な要素ではなく、むしろ施設の建設・設置が必要ならばその条件として複数の利用目的に使える、利用回数・頻度、市財政への負担が少なくすむなどが判断材料となる。こうした局面の判断が計画を形成・実現させていくが、その細部は公式の方法論に載せるのは困難で、市と地域の複雑な状況や諸条件のもとできわめて流動的に実行される。また、こうした側面は局面ごとの意思決定を左右する政治的側面としても現われ、市内政治過程や議会対策での政治的かけひき手腕が計画を左右する実際の効力をもつ。行政計画とは、こうした策定上の行政組織の仕組み、手続き、目的、背景、職務技術によって策定、実施され、不可避的にそこからくる特徴を帯びることになる。これは、児童育成計画の策定に計画行為の合理性を担保・実現する科学

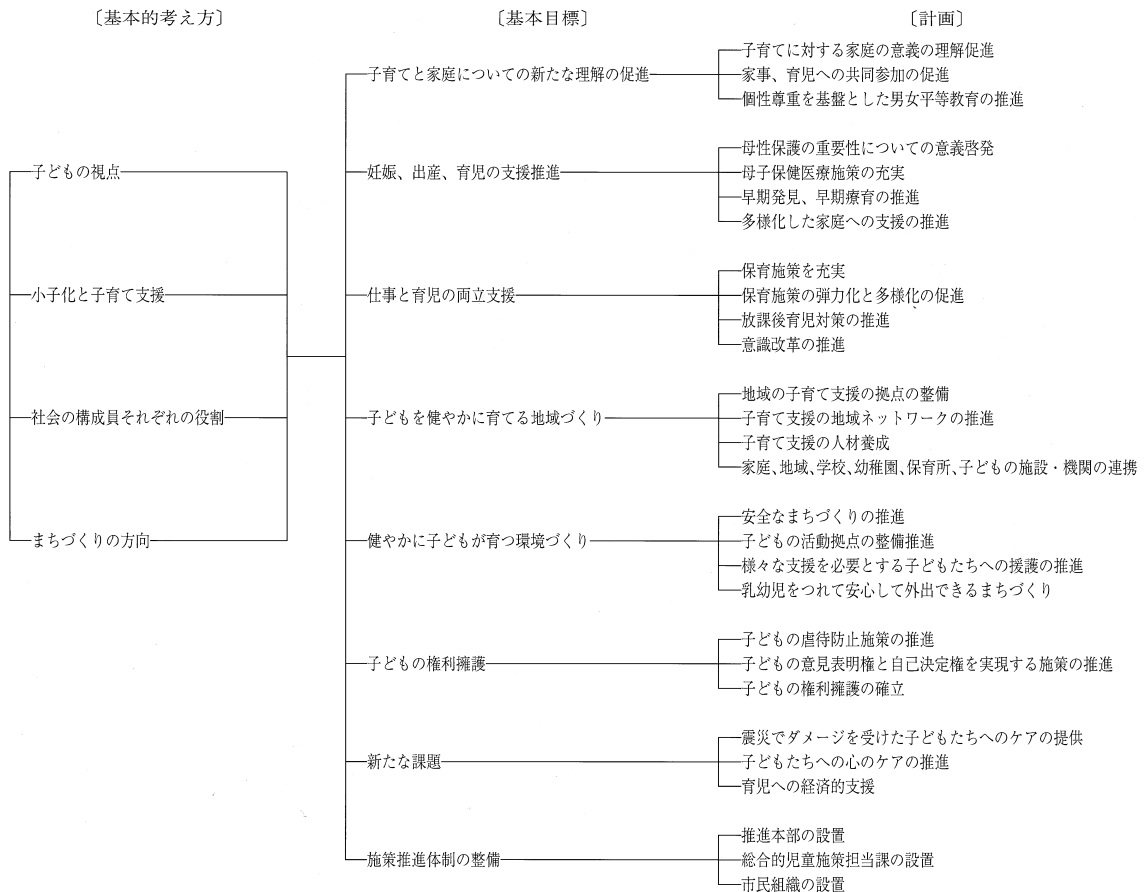
的方法への技術的課題があるだけでなく、必然的な計画策定上の相互作用・過程の影響、つまり策定形態の方法的課題がある点を示している。結局、児童育成計画は、行政計画である限り、行政の策定過程という鋳型に流し込まれて鋳造されるといえる。

今後は、こうした「鋳型」が計画に根本的に与える影響とその意味をめぐる論議について考察を広めたい。

参考文献・資料

- 宝塚市健康福祉部福祉推進課、『宝塚市児童育成計画エンゼルプラン宝塚』、平成9年7月
- 宝塚市健康福祉部福祉推進課、『宝塚市児童育成計画エンゼルプラン宝塚（行動計画編）』、平成10年4月
- 宝塚市健康福祉部福祉推進課、『宝塚市児童育成計画エンゼルプラン宝塚』パンフレット

表A T市エンゼルプラン体系表



表B-1

「児童育成計画」とは

◇目的

少子・高齢化社会を迎え、子どもや家庭を取り巻く環境が大きく変化している中、子どもに最善の利益がもたらされ、子どもが健やかに育つ環境や安心して子どもを生み育てる社会環境を整備するために、具体的な目標を定めてつくりだした計画です。

◇計画期間は

平成9年度から平成16年度までの8年間です。必要に応じて見直しをします。

◇この計画は、行政が市民の協力を得て、市民と

表B-2

基本目標

1 子育てと家庭についての新たな理解の促進

- 子育てに対する家庭の理解促進
- 家事、育児への共同参加の促進
- 個性尊重を基盤とした男女平等教育の促進

2 妊娠、出産、育児の支援の促進

- 母性保護の重要性についての啓蒙啓発
- 母子保健医療療育施設の充実
- 子育て相談・情報・学習の充実
- 早期発見、早期療育の推進
- 多様化した家庭への支援の推進

4 子どもを健やかに育てる地域づくり

- 地域の子育て支援の拠点の整備
- 子育て支援の地域ネットワークの推進
- 子育て支援の人材養成
- 家庭、地域と学校、幼稚園、保育所、子どもの施設機関の連携

3 仕事と育児の両立支援

- 保育施策を充実
- 保育施策の弾力化と多様化の促進
- 放課後児童対応の推進
- 意識啓蒙の推進

5 健やかに子どもが育つ環境づくり

- 安全なまちづくりの推進
- 子どもの活動拠場の整備促進
- 様々な生活体験の提供
- 学校における特別活動と課外活動の充実
- 様々な支援を必要とする子どもたちへの理解の推進
- 乳幼児をつれて安心して外出できるまちづくり

6 子どもの権利擁護

- 子どもの虐待防止施策の推進
- 子どもの意見表明権と自己決定権を保障する施策の推進
- 子どもの権利意識の確立

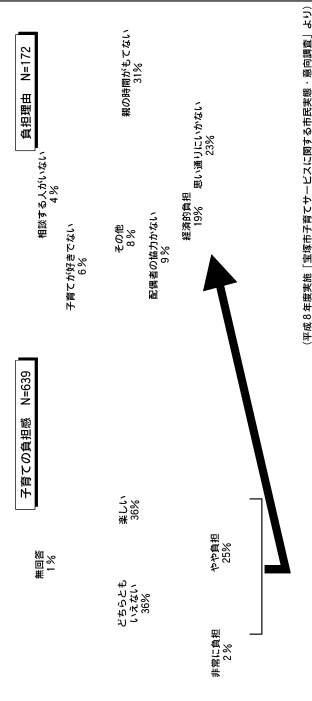
7 新たな課題

- 震災でダメージを受けた子どもたちへのケアの提供
- 子どもたちへの心のケアの推進
- 育児への経済的支援

8 施策推進体制の整備

- 推進本部の設置
- 総合的児童施策担当課の設置
- 市民組織の設置

子育ての負担について



(平成8年度調査「子育て負担に関する市民意識調査」より)

子どもの思いや意見を尊重する	男女が共に安心して子どもを生み育てることができる地域社会を築くことを目指す
子どもの視点	少子化と子育て支援
4つの基本的考え方	
社会の構成員それぞれの役割	まちづくりの方向
子育てについては、家庭、学校、地域社会、企業などあらゆる社会の構成員がそれぞれに役割を担っており、行政はそれぞれに対する働きかけや支援施策の計画的実施を担う	子どもがいきいきと健やかに育つ魅力あるまちづくりを推進する



表B-3

重点的取り組みの施策

1 個別施策に掲げた事業で、今後の方針で「新規に実施」とした事業、並びに「拡充」とした事業のうち施設整備を要する事業及び保育施策事業のうち重点的に取り組む事業を重点施策として整備目標を定めて取り組む。

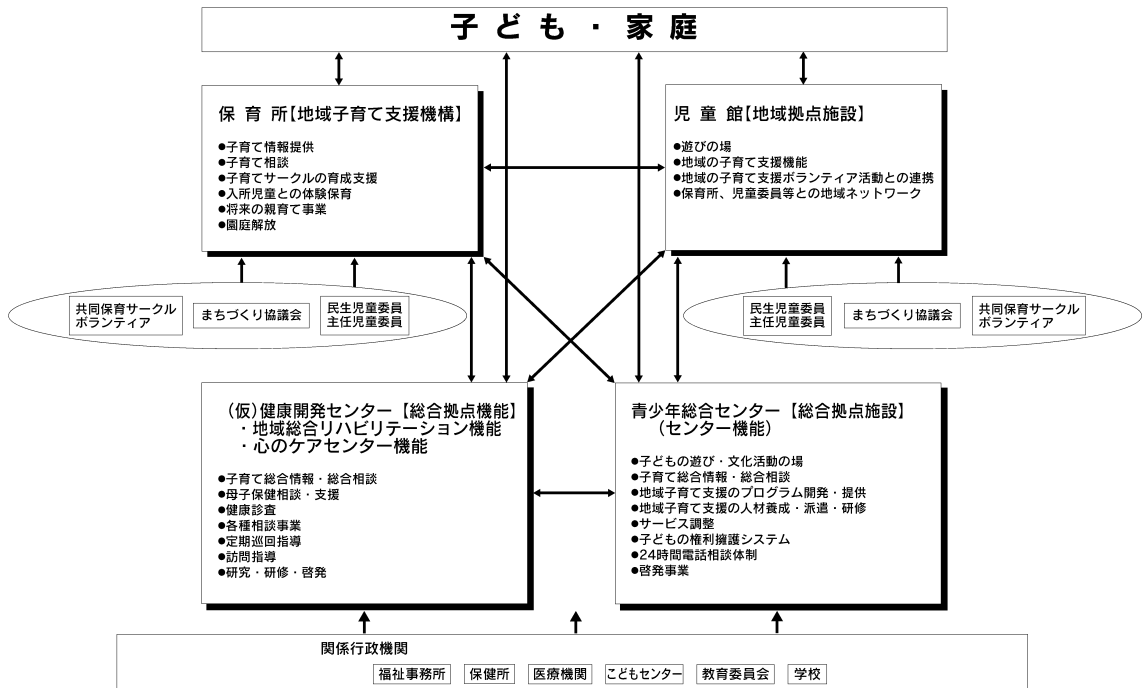
	前期 (平成9年度～12年度)	後期 (平成13年度～16年度)
(1) 施設整備関係	2ヶ所 ●地域児童館整備 ●青少年総合センター(児童館のセンター機能)整備 ●児童センター整備 ●心のケアセンター機能整備 ●地域総合リハビリテーションセンター施設整備	5ヶ所 1ヶ所 児童館併設センターとして整備 1ヶ所(児童館併設センターに併設整備) 1ヶ所(児童館併設センターに併設整備)
(2) 保育施策関係	1ヶ所 3ヶ所 1ヶ所 1ヶ所 1ヶ所	2ヶ所 2ヶ所 2ヶ所 2ヶ所 -
(3) ソフト事業関係	●総合的情報管理窓口の設置 ●地域ネットワーク推進事業・総合的なネットワークの推進 ●育児アドバイザー制度の推進 ●公平接遇の異年齢対応の促進 ●長寿施設の見守り対応の促進 ●保育センター在宅児支援事業 ●児童発達支援センターの設置 ●高齢者福祉施設等による緊急対応の推進 ●虐待防止ネットワークの作成 ●虐待防止ネットワークの推進 ●「いじめ問題の解決に向けて」参考資料」の策定 ●トライヤやるウィーク事業 ●広域・情報誌の発行・配布のハンドブック作成 ●「からだの地図」の開設 ●「からだのセミナー」の開催	●児童館併設センター、青少年総合センターで実施 ●地域児童館を核として実施 ●地域児童館等と連携して実施 ●施設のまちづくり要綱を改訂して実施 ●早期に実施 ●早期に実施 ●平成9年度に策定 ●平成10年度から実施 ●早期に実施 ●平成10年度から実施

2 個別施策に掲げた事業で、重要ではあるが整備目標が定めにくい事業について、検討研究をしていく。

- ◇家庭の保育事業の誘導
- ◇産後1ヵ月の専門的ケアセンターの推進
- ◇権利擁護のための第3者機関の設置
- ◇子どもの権利擁護の確立についての研究
- ◇父子家庭援助
- ◇家庭保育所併設助成
- ◇休日保育
- ◇夜間保育
- ◇育児見守り
- ◇育児の経済的支援の検討会の設置

表B-4

子育て支援サービスの提供システム



宝塚市児童育成計画策定主管者会設置要綱

(設置)

第1条 宝塚市児童育成計画を策定するための基礎研究を行うために、宝塚市児童育成計画策定主管者会（以下「主管者会」という。）を設置する。

(所掌事務)

第2条 主管者会は次に掲げる事務を所掌する。

- (1) 宝塚市社会福祉審議会が指示する事項の、協議及び検討
- (2) 児童施策の現状と課題に関する調査及び研究
- (3) 宝塚市児童育成計画の策定について、関係課間の調整を図ること。

(組織)

第3条 主管者会の構成員は、別表に掲げる職にある者をもつて充てる。

2 主管者会に会長を置き、会長は、健康福祉部次長をもつて充てる。

(会議)

第4条 会長は、必要に応じて会議を召集し、会議を運営する。

2 会長は、必要があると認めるときは、構成員以外のものを会議に出席させることができる。

3 会長は、会議に付す案件の内容により、全員による協議が必要でないと認めるときは、構成員の一部で会議を開催することができる。

(庶務)

第5条 主管者会の庶務は、健康福祉部福祉推進課で行う。

(委任)

第6条 この要綱に定めるもののほか、主管者会の運営に関し必要な事項は、別長が定める。

附 則

この要綱は、平成8年8月19日から施行する。

別表（第3条関係）

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

An Evaluation of the Municipal Angel Plan from the View of a the Child Welfare Practitioner (3)

〈An Analysis of T-city's Planning Process〉

ABSTRACT

This article as the third segment of a series, analyzes the process of developing T-city's municipal Angel plan. The planning process includes the following steps; A: the first move & creation of an agenda, B: draft making, C: intra-office adjustment conference, D: consultation with the committee, E: reflect on public opinion, F: adopt committee's plan, G: realize the action plan, H: implement the plan, I: prepare staff, programs & services. And add to those items, J: evaluation of the planner. The writer presents the characteristics of each step of the process. The view point of these characteristics has two focuses, ① is that from central-local administrative relationships, and ② is from the municipal policy making systems. In addition, information from an interview is used in ③ to describe the planner's awareness about the making process and planning. Each characteristic from A to J has 30 items. The planner's awareness has 13 items.

As for the contents of T-city's Angel Plan, the writer introduces it by drawing the outline of the ideal plan & the action plan. At last the writer presents the characteristics of the planning implementation process of the municipal Angel plan in 20 summarized points. The conclusion is that The Child Nurturing Plan as a municipal administrative plan has inevitably been influenced by administration processes, so we need it to be explicit from the view of the practitioner.

Key word: Angel Plan, Municipal Plan, Planning Process