

〈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（４）*

〈T市エンゼルプラン策定過程とその制度条件の一考察〉

福 永 英 彦**

はじめに

T市児童育成計画（エンゼルプラン）の策定では、計画策定過程の背後にある一定の制度が条件となり、計画に幾つかの特徴をあたえていた。たとえば、国と自治体との行政制度上の関係の条件は、自治体の計画策定の主体性を特色づけ、またそこに行政計画の本質的特性も現わしていた¹⁾。ここでは、実践者の立場による計画策定への理解と評価という関心により、T市の児童育成計画策定事例から計画策定とその制度条件とのかかわりを考察する。

まず最初に、T市の計画策定（計画内容のみでなく国・自治体関係や自治体システムを制度条件に策定される計画の特性、策定のあり方）をみていき、そこに内在する論理をとりだす。本来、自治体エンゼルプランに期待される計画の性質は「児童福祉（子ども家庭福祉）の理念の実現」、 「社会生活を営む市民・利用者本位」のサービス体系の構築であろう。また、児童育成や子育て支援が直接的に公共利益にかかわりその増進・保障を目的とする領域であるならば、児童育成計画が行政のためのものにならずに、利用者の利益に資するように形成され機能させられるべき²⁾は自明といえる。したがって、計画策定とその制度条件を貫く論理をその過程からとりだして、一方に仮定する児童・家庭福祉理念、あるいは利用者の社会生活本位のサービスが実現される合理的な論理と対比し、その整合等を考察の対象とする。

つぎに、自治体計画策定のありかたは、法や慣習をふくむ一般的な行政制度、国・自治体関係な

どにより構造的に規定され、決定されている部分と、自治体の計画策定機構や策定方法の選択的な裁量部分とにわけられよう。そこで事例自治体の策定過程について、決定され、かつ当面変わらない部分がどこであり、何が問題であるかを整理する。さらに自治体の裁量部分については、自治体は今後ますます利用者、生活者本位の視点に応える自治体独自の計画行政が期待されると思われる。したがってその課題について、自治体の制度的制約を緩和する計画策定が、今後どのようなかたちでありえるのか、基本視点と評価軸をとりだしたい。またそれを事例にあてはめながら具体的に評価項目を想定してみる。

T市児童育成計画策定過程にみられる制度条件

1) 計画策定の行政機構・組織システムとその論理

図1-①（以下図は巻末参照）は、T市エンゼルプラン策定における行政組織・機構図である。計画策定は厚生省の「策定指針」を受けて健康福祉部福祉推進課により担当されている。福祉推進課の通常業務は福祉施設の誘導設置や計画策定であるので、福祉現場との直接のかかわりはない。そのため計画策定は実情の吟味からではなく策定指針をもとに原案化される。原案は市長の諮問により市社会福祉審議会で審議され、答申を受ける。審議過程は庁内主管者会議により逐次承認される。主管者会は健康福祉部次長が主催し、同部他課の課長、他部局である市民部や教育委員会などの課長、さらに財政を管掌する企画財務部の担

*キーワード 自治体計画、エンゼルプラン、計画評価

**平安女学院大学現代文化学部助手

当主幹で構成され、計画案の説明・報告にもとづく討議・調整を行う。答申計画は、後に市庁幹部による企画調整会議を経て正式に「市エンゼルプラン」として行政計画化される。福祉推進課は、ひきつづき市エンゼルプランをもとに8年間を前半・後半に分けた施設整備計画など具体的な行動計画をつくる。それらは年度予算化され、執行されて事業実施となる。

図1-②は、上記のような計画の生成過程の各段階にどのような組織がかかわり、いかなる原理がはたらいたかを示すものである。まず、①国の施策動向（エンゼルプラン、児童環境づくり基盤整備事業など）と厚生省の通達・指導が、市の計画策定をはじめさせる契機となっている。したがって国の指導と委託は、市の計画策定の「動機づけの原理」をなすものといえよう。さらに②策定指針（マニュアル）による計画の内容、策定方法、実施体制の規定は、計画そのものの概要を定めている。その意味で「枠づけ原理」といえる。これが、市の計画原案づくりに直接的にはたらいている。また③補助事業や事業費補助などの財源施策は、実際上の「実施事業の統制原理」となっており、間接的に計画策定に、直接的に事業実施にかかわっている。④審議会の審議は論議をふまえた計画の周知と共有化の原理であり、地域内の関係各者の間に計画全体の理念や重要な視点、事業領域を明らかにする。⑤主管者会は、計画や策定方法が各部局課縦割り事務掌管や実施事業体系と適合するように、また行政内外で無理なく確実に事務執行が行なえるようにチェックを施す「相互調整」を原理とする。これは計画原案作成、さらに審議会への諮問にもはたらいている。⑥市財政状況と企画財務部の「予算措置への判断・決定原理」は、答申計画の行政計画化や行動計画策定においてはたらく。行政計画化の段階では市長の市政方針、市議会議員の代表質問や活動、選挙に絡む⑦「政治的要因の原理」も強くかわる。これらにくわえ、実施計画では⑧地域の福祉資源（土地、建物、法人、事業者、NPO、専門職、管理者・スタッフ人材、それらの関係、組織化の程度、情報の還流など）、地域の実情が実施を制限する条件となる。もちろん、地域資源・実情の情報は実施計画の検討時点にもフィードバックされ

ているので実施計画にも影響を与える。

2) 計画策定の言語情報システムとその論理

つぎに、図1-③は、市のエンゼルプラン策定における行政組織・機構での情報の流れを示している。子ども家庭をめぐる行政事業の情報は、行政機構を通じて中央官庁に集められる。現場の情報は、行政内部の業務統計や各種報告書様式などにより行政目的や機能にあわせて選定されて収集される。厚生省は国勢調査や指定統計などで全国規模の情報を把握し、解釈・意味づけて一部を白書などで公表したり、自治体等に伝達する。つまり現場情報は、行政組織を通過することによって行政情報に置換される³⁾。中央官庁は膨大な情報と情報処理能力、行政事業の専門の精通により状況認識の枠組みや問題の定義をみちびき、一定の理念を掲げ、中央審議会や政党とのかわりを経て施策をうちだす。それが通達や要綱として県を通じて市町村に伝達される。

一方、県や市に福祉の政策責任が自らの民生行政にあるという意識は薄く、ほぼ国の「策定指針」の他に計画策定の動機や根拠はもたない。策定担当課は当該事象が展開する実践現場から直接の情報を受けてはおらず、つねに同局他課を通じて実情を得たり、包括的に情報を吟味・検討する体制にあるわけでもない。異局他課や異省庁所管の事業についてはさらに情報が乏しく、互いの管掌に立ち入らないよう慎重に対応しあうのが通常である。県や他市の所管となる児童相談所関連領域、児童養護施設、児童自立支援施設、児童家庭支援センター等については、基本的な情報経路を欠く。ほんらい、市の計画策定者が市域の民生事情を把握し、意味づけ、何らかの施策を導くには、行政上の知識・技術だけでなく、当該領域（子ども家庭支援・福祉）の専門的理解、それらを考察する理念的な基礎が必要であろう。しかし、一般的に行政組織はそうした知識・視点・理念を直接的に扱うように想定されていない。したがって、複数の部課にかかわる1つの課題があり、包括的な行政計画が必要となったとしても、他部局課に属する各事業を1つの理念のもとに体系づけるために必要な共有基盤はもともと存在していない。たとえば少子化課題に関わる部課同士が当の問題について地域の情報を共有し、話し合

うコミュニケーション・システムは行政組織内には存在しない。そのような言語・情報システムは特別な研修や研究会による任意の学習として業務外に置かれるか、あるいは職員参加の策定委員会の設置などによって補われることとなる。こうした事情から、庁内での計画策定の課題を処理する準拠点は「既存システム」となる。その結果、計画策定の基本的態度は既存行政組織・システムの維持、各部課にわたる事業を総花的につぎ合わせ計画全体のボリュームを膨らませる方向での調整となる。

計画策定課が計画の理念面をおおいに参照できるのは、市社会福祉審議会となる。審議会は大学教授を会長とし、市会議員、民生児童委員連合会、社会福祉協議会、管轄児童相談所長、保健所長、臨時委員として大学教授、民間保育園長、民間児童養護施設長、家庭教育推進員からなる。市の策定担当者は審議会の議論・意見に接し、通達文の理念をいっそう具体的に意識し、独自化し、内面化することができる。たとえば、子育て支援施策の根本視点を社会経済対策ではなく子ども家族支援にする、児童権利条約を受けての子どもの視点の尊重の強調などである。主管者会メンバーも審議会出席者に重なるので、審議は行政機構が実践・現場について行政情報以外の現場情報を受ける貴重な機会となる（市民意向調査での自由記述欄、子育てフォーラムを除き）。

図1-④はT市の計画過程の各段階で推移した中心課題をとりだし、そこに実際の計画理念の変遷をみたものである。「原案」から「答申計画」では「子育て家庭支援」「子どもの視点の尊重」の強調が顕著である。「市エンゼルプラン」では「事業の管掌の調整や市財政・補助などの財政面の考慮」による「センター児童館構想の青少年総合センターへの変更」、 「行動計画」では「保育所、地域児童館、ファミリーサポート事業など保育施策の緊急整備の優先的取り組み」が顕著である。つまり、計画が実施に移るにつれ、計画策定と実施システムの相互作用のなかで当初の理念は具体的進展をみるというよりは、逆に影を薄めている。

T市エンゼルプランの制度条件上の課題

1) 制度条件による計画の行政本位性

行政計画策定の制度条件が市エンゼルプランにもたらす性格について、行政本位—利用者の社会生活本位を軸に問題をまとめると以下の点がいえよう。

①市の計画策定動機が市の実情ではなく国の委託にあるという制度条件は、自治体に計画を市民のものというよりも行政内部の活動と意識させる。

②国の施策枠組み内で市が計画理念を立てるという制度条件は、市の計画理念を2次的なものにする。子ども家庭支援と子どもの視点の尊重を理念とする事業編成は、国の補助誘導や事業実施財源の統制に依存する市に限界をもたらす。子どもの意見を聴き、支援や事業内容に反映させるといった新しく開発的な実践は具体的検討を保留される。新しい実践の試みには、厚生省が事業内容、財源、方法等を示すか、先行自治体の実践の移入が可能になるまで状況をうかがうことになる。その結果、地域内での試行錯誤過程、政治的決断過程が生起しない。

③厚生省が実践上の方法・技術をも研究・開発し、基準化されたソフト（マニュアル）を示すことではじめて末端の実施機関が新事業の実践にふみきるというトップダウンの制度条件は、市や現場の創意工夫、施設やサービス改善についての運営管理責任と主体性、積極性を抑える。また、施設等現場の運営管理計画と行政計画とを分断させている。

④市が行政機構の末端組織として政策決定権をもたされない制度条件では、市をエンゼルプランの計画主体というに及ばない。主体性の不在により計画策定の方法の国枠組みへの準拠、庁内策定過程の必要手続きをにらんだ合理化がおり、結果、行政本位となる。

⑤計画策定担当課の組織階級上の位置の制度条件が、エンゼルプランを全庁的な課題と認識しにくくしている。福祉推進課は、他局、他部、他課の上位次元ではない。したがって庁内では計画策定が一部課の要求として検討されるにすぎない。主

管者会議が計画策定を統括する位置にあるが、活動規定の「計画に関する調査研究」は機能せず、行政過程のチェックが実態となる。つまり、縦割り事務管掌の部局課「益」の相互調整の場となる。一方、企画財務部は財政業務の管掌上、上位階続から企画（エンゼルプラン）を評価し、調整する。しかし、この局面での財務的な意思決定の判断基準、論理は明確に説明されにくい。

⑥縦割り組織内、あるいは組織間での情報収集・同定システムの不在という制度条件が、策定担当課の主体的な計画企画能力を制限し、外部（中央）依存を強める。策定担当課と現場・第一線機関とのあいだに直接的な情報交換がなく、施策領域のモニタリング、施策課題についての常態的な把握・認識がないので、独自政策の立脚点、ノウハウをもてない。

⑦庁内計画策定過程に庁内での課題の共有過程、合意形成過程がない制度条件により、計画は既存事業か新規事業であっても国の補助財源がつき事業内容が自明な事業に焦点化し、優先される。独自性のある、革新性を含む事業は影を薄くしていく。

⑧民意に尋ねるのは行政の恣意、裁量だという通達文意を制度条件とし、審議会への諮問、住民意向調査、子育てフォーラム等の開催趣旨は行政施策案の方向性の確認、調整、補足を目的とし、既成路線を動かすものにはならない。

⑨市計画の範囲は、保育所事業拡充の基盤整備、既存の相談・講座事業の計画編入、事業実施体制の合理化である。計画理念をはたすための事業群をどのような視点で関連づけ、施策順序、部局間コンフリクトの調整、相互連携をどのようにし、全体計画を構想するかは明らかではない。目的と事業とそのサービス内容、プログラム、スタッフ配置の関連性までは検討しない。

⑩事業の中身やサービスの具体的内容の検討は計画の実施段階に委ねられるという制度条件により、専門職・人事施策、プログラム研究・開発・評価、施設運営管理などの領域は計画から除外される。したがって、これらの領域の行政による計画的対応は不在となる。保育事業などサービスの中身が確立している分野では、たとえば延長保育や一時保育等の事業実施を条件に委託先を選定す

るなどで内容を確保できる。しかし、事業枠組みはあるが内容の理念・プログラム等詳細な検討の残る新規児童館事業などでは、行政計画時点では適切な館長人材を確保するための人事戦略の検討程度であり、行動計画確立後に職員を他自治体へ派遣研修にだすなどが行なわれる。こどもの視点の尊重や権利擁護など新たなサービス技術やプログラムの研究開発を要する事業は、計画段階での準備を欠くためにとりくみが遅れる。

2) 行政計画の本質と自治体計画の課題

一般に行政計画の意義は、社会的には課題について財源をふくむ社会の組織的とりくみが総合的かつ確実になされる点、行政内部ではその段取りや手順が整えられる点といわれる。行政（政府）計画が何らかのかたちで政府の公共部門の責任範囲である「職能領域」、各職能領域の行政事業の質量や監督・規制範囲である「行政基準」、各行政事業を構成する個別事業間の地域的・時間的配分や優先順位の「順位づけ」を定め、個別事業の「作業方法」を示すからである⁴⁾。しかし行政計画は一方では、公共施策の唯一の根拠である「公共の利益」について「全員の同意を調達できるような一元的価値体系は存在しえない」ことから、「公共的な政治過程に代替する独自の政治過程が形成され、その土俵、用いられる論理の変更によってそこから生ずる決定の中身が変る」⁵⁾のが本質ともみなされる。また計画の機能面でも、技術的には将来予測から目的理念の明確化、理念実現と課題特定との論理的根拠づけ、操作目標化、目標達成の合理的方法と範囲設定、実行計画とその実施にいたるまで合理的・規範的計画モデルに限界と混乱がいわれる⁶⁾。さらに歴史・社会的には、わが国の行政計画は集権開発型の中央官庁の施策手段として行政事業実施体制への地方自治体や民間の誘導計画として活用され、計画の眼目もある種の社会的雰囲気づくりにおかれてきた傾向が指摘される⁷⁾。この点は、計画が「目的も効果も必ずしも明確にされないまま、……一方では予算要求の根拠付けとして、他方では地方や民間への誘導として」つくられ、「政官癒着構造のなかで、行政が一定の政治的目的達成のために、手段・事業の選択と、その適用・実施について、行政

裁量の幅をますます拡大させてきた⁸⁾といわれる所以となっている。

エンゼルプランにおける行政経過にも、その本質の趣旨を「子育て支援社会への社会的雰囲気醸成」とする流れがあり、ここでは計画自体が趣旨の担保として自己目的化される。したがって各自治体が計画を策定し一定の社会組織が動員された以上、目的は達成されたことになる。すると残された問題は、社会福祉課題でのこのような手法と効果がどこまで妥当かという点となろう。今後、中央行政の課題も地方への啓発・誘導的施策の段階からより具体的なサービス供給計画の実現へ移ることが予想される。その際、行政に慣行する行政本位の発想と現行計画策定制度条件では根本的な対応の不利は否めない。自治体には福祉領域の自治体行政の計画化がさらに期待され、主体的とりくみが求められる。当初の外的な動機づけも計画の更新とともに内面化され、内発的な刷新を伴うようになろう。その際、サービスの質を決定する利用者の社会生活本位性を増すために、地域社会における行政の「職能領域」、「行政基準」、「順位づけ」、「作業方法」は再検討・再定義され、別の計画のかたちで形成されていくと思われる。

そうした展望のもと、つぎに自治体の計画が今後の期待に応える形かどうかを吟味、評価する枠組みを探索するために、基本となる見方を事例にそって整理してみる。

自治体計画策定過程評価の基本問題

1) 行政計画特性の不変性と地域システム関係の可能性

自治体福祉計画が実際は国家行政の地方版行政計画であり、中央官庁の施策実施手段として自治体に計画策定を促すものという全体構造は、今後も当然続くと思われる。国が自治体行政を財政面から統制する制度も同様であろう。すると、自治体の計画策定への「動機づけ原理」、計画内容の「枠づけ原理」、事業実施の「統制原理」は作動し続ける。これらは、福祉行政を超えた日本の行政構造であり、自治体の上位システムの問題である。したがってここでは、福祉行政の全体構造を

事業実施制度（監督・実施権限）などとともに自治体にとって所与のものとしてとまず考える。自治体システムの次元では、(1)自治体行政組織・機構と計画策定の庁内体制の問題、(2)情報及びコミュニケーション・システムの問題、そして(3)自治体システムと地域システムとの関係の問題が考えられる。

(1)自治体組織・計画策定体制の問題には2つの要点がいえよう。1つは、計画策定担当(者)の組織編成や階統、社会福祉審議会などとの関係にはさまざまな形態がありえる点である。すなわち、①どの集団・組織を策定担当主体とするか(構成員、業務部所、組織階統の位置、情報経路、準拠点など)、②策定担当主体と行政組織の管理機能との関係がどうか(策定担当者の活動が組織としての意思決定過程のどの部分に置かれているか、策定担当の作業過程にどのようにチェックがはいるか)、③策定担当者の行政外部(社会福祉審議会、ヒアリング、コンサルテーション、組織協会、業界団体、現場実践者、利用者、市民)との関係がどうか問題となる。これらは開かれた行政計画策定、自治体計画への市民参画を測る変数となろう。2つめは、行政組織では官僚制の組織管理を担う機能、主管者会の相互調整や企画財務部の財政判断による計画の管理調整過程などを計画策定から切り離すことはできない点である。ここで確認されるのは、行政計画には行政計画以上の性質を期待できない、つまり地域福祉計画などとの概念の峻別であろう。そして、すべての計画策定過程で前述の(1)①②③が明らかにされ、自治体はその利点、不利点を意識したうえで行政本位のどの部分をどのように克服するかについて意図的・戦略的な選択を説明する必要があるだろう。

(2)情報コミュニケーション・システムの問題については、これも行政組織の制度的制約が厚く、解決困難な問題が多い。①実施制度と組織構造上、計画策定課に所轄領域及び近接領域の現場情報が十分でない問題、②自治体が行政活動上扱う実践現場についての情報は、実践の場に生じ実践当事者等が経験している意味やそれに絡んだ諸要求を捨象した、行政業務上必要な情報である点、③客観的、中立的情報といわれる実態調査結

果や諸統計も行政組織及び政策者にとって有用な情報項目である点⁹⁾、④自治体の計画策定担当課に課題についての知識・価値・方法の通暁がなく、主体的に計画を立案できる基盤がない点、⑤庁内の計画企画についての最終意思決定システムにその判断の根拠となる同様の基盤がない点、⑥理念について行政組織の規範は「公共の利益」以上を扱わず、不偏不党を建前とするゆえに専門的領域の諸理念を扱わず、結果、技術的専門性や上位行政機関の意向への依拠に偏る点、⑦なんらかの思惟の対象となる情報は、厚生省が通達や公式に意味づけた地域・現場情報か、国の施策動向や社会的に確定した「民意」などである点、⑧庁内で、たとえ調整会議や連絡会議が行われても、課題をめぐる異なる部局課が業務上の立場をおいて課題そのものについて討議するようなコミュニケーションの場は成立しない点、などである。これらは構造的問題であるが、行政の組織構造が決定する部分と情報システムの独立した問題に分けるのは容易ではない。

自治体福祉計画が縦割り部局間の葛藤の調整、連携をふくむ総体的構想にならないのは、各部課局の事業や活動を計画理念の一元的価値体系のもとで位置づける調整ができないからである。調整できないのは、庁内組織・情報システムに計画理念を映すいわば受像装置がなく、ビジョンが共有されないからである。庁内の情報の流れや質が容易に変わるとは考えられない。この点でも行政計画の性格をふまえた行政計画への期待が必要となる。しかし、一方では社会福祉基礎構造改革構想にある福祉領域の環境変化、情報メディアの著しい発達と「福祉情報化」¹⁰⁾の流れにより、自治体庁内を取り巻く情報システムも大きく変る可能性はあろう。

(3) 自治体計画策定システムと地域システムとの関係の問題は、行政機関の官僚制原理と行政本位性の制度的限界を情報・コミュニケーションの問題から緩和する可能性としても位置づけられる。自治体は行政組織として国家行政機構の下位に位置するが、地域では役割をもって相互作用する一社会メンバーでもある。自治体の計画策定が行政間の相互作用に偏り地域とのつながりを疎とするならば、計画が行政内部活動計画に近似する

のは必然である。もし自治体が利用者や生活者に近い視点で福祉関連領域の行政サービス形成にとりくむならば、地域各者との相互作用を増して行政間関係の密度と均衡をとる必要がある。そこで自治体システムと地域システムとの関係の焦点は、自治体の行政計画を強化・安定させるための地域福祉資源・組織の組織化やそれを通じた情報管理というよりも、むしろ現場が非行政的立場から発する多様な情報に対して自治体が自ら相互作用を増す、つまりボトムアップ型で多元的なコミュニケーション・情報交流のあり方にあると思われる¹¹⁾。いづれにせよ、自治体に課されるのは中央官庁の地方・民への誘導をこめた統治的な計画とは異なる、具体的サービス供給基盤とそのサービス内容の提供計画である。すると、自治体計画には国の計画手法とは別の発想が必要となる。その場合、必要な制度条件は自治体が計画策定をめぐる組織・情報の双方において住民・現場・関係団体・企業・NPO等の地域システムからより強く影響が受けられる構図といえよう。

2) T市児童育成計画事例にみる自治体計画評価の基本視点

T市児童育成計画の事例を通じてみた、今後、自治体計画の評価の際に考慮すべき基本視点をここでの結論として整理する。基本認識は、①自治体計画策定過程は行政の官僚制システムにもとづいて展開するので自治体計画が行政本位の特徴をもつのは免れない。②自治体計画策定過程が地域各者との相互作用を増すことでしか、利用者の社会生活本位を可能とする計画への制度条件はくわわらない。③②の制度条件により、自治体計画の質はより生活本位の地域福祉サービス開発・体系化に資する計画に近づくである。そこで自治体児童育成計画の計画策定過程の評価は、自治体と地域システムとの関係、自治体内の組織・業務・計画策定体制、自治体と国(県)との関係という3つの相でとらえられる。この3相の関連とそれぞれを評価する基本視点は以下となる。第1に、自治体計画の策定において行政と地域各者がかかわるさいには、行政、地域各者が「公共の利益」を前提に「利用者の利益」を焦点としてそれぞれ異なる機能(組織や主体の存立基盤や行動原理・規

範の差異に基づく)を建設的に発揮するかたちで行われる必要がある。したがって自治体と地域との関係(あるいは相互作用)の評価は、それが行政組織の官僚制的自律性の排除する部分をいかに抑制したり欠損機能の補完たりえているかの点となる。第2に、自治体内の組織・業務・計画策定体制の評価は、自治体が前述の自治体と地域との補完的な関係の可能となるような組織・情報・計画策定システムをいかにして編成しているかとなる。そして第3に、自治体と国(県)との関係の評価は、以上の自治体と地域各者の関係の実現にむけて努力と実践が可能となる官官関係の有無となる。

さて、以上から市計画策定システムと地域各者との望ましいかかわりを事例の策定過程にあてはめて想定すると、つぎのA~Iの方向の相互作用がいえる。ここでは民間地域システム、地域システムと自治体との相互作用、自治体組織・体制の各ありかたを中心に整理したが、これにくわえ、自治体と国の官官関係も検討されるべきである。

A 自治体の計画策定の出発点を地域の実情に向かわせる作用

- (1)地域は自治体に地域福祉の実情についての問題意識や施策方針をもたせる基盤である。そのために以下の性質を備える。
- ・ 地域の実践を通じ、利用者・住民・現場の立場から現象の表現、苦痛や感動等の訴え、実践の意味づけ等を生み出し、それを伝達・共有・流通させ、分析や評価を生み出す¹²⁾。
 - ・ 利用者、住民、現場の立場からの地域福祉調査(ニーズ、効果、要求)の蓄積。
 - ・ 利用者、住民、現場の立場からの地域福祉計画の構想。
 - ・ 地域各者の現場の発信による行政への要望、計画案などの提起。
- (2)地域システムと自治体との相互作用は、以下の要点をもつべき。
- ・ 行政の地域福祉に関する情報、行政動向、統計データは市民に周知され、
 - ・ 民間のもつ地域福祉に関する情報が行政に伝達、周知され、
 - ・ 行政組織を通じては行政中枢にフィードバックされない利用者、実践者等の声の収集、把握、

分析、蓄積が行われる。

- (3)自治体の組織や情報システムは、以下の要点を持つべき。
- ・ 市民が地域福祉活動を行う場合、情報、活動場所の提供、財政支援をし、
 - ・ (1)(2)に適合すべく調整する。

B 自治体に実情認識から国の施策動向を吟味する姿勢をもたらす作用

- (1)地域は、A(1)項目の情報共有を前提に行政に対して見解の表明、施策方針の説明を要求する。
- (2)地域と自治体との相互作用は、次の作用をもつべき。
- ・ 市が国の施策枠組みへの解釈と独自理念の表明を地域に向けて行う段階・過程をつくりだす。
 - ・ 市に地域の反応を把握、分析、応答させる段階、過程をつくりだす。
- (3)自治体は、計画において次の理念をくわえる。
- ・ 計画の策定方針に、「厚生省策定指針」、「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」以外、つまり地域の現場、利用者の要求の実情から導き出された理念をくわえる。

C 自治体に計画は国ではなく市のものだとする意識をもたらす作用

- (2)地域は、A、Bを通じて自治体の計画への認識を以下に向ける。
- ・ 国の委託ではなく市民の委託にもとづく行政計画であること。
 - ・ 社会の公共課題に対する地域社会の一員たる行政の役割遂行であること。
 - ・ 地域福祉構想計画の下位部分としての行政計画であること。
- (3)自治体は、計画策定をより市民とのコミュニケーション度の高いものとする。
- ・ 計画の発表は行政内活動の市民への告知という形式でなく双方向的にする(例:市広報での詳しい特集。市民学習会、検討会の継続など)。

D 自治体に計画内容への主体的責任、明確な意志をもたらせる作用

- (1)地域は計画の施策枠組みを受け入れる際に、行政に対して、以下を明確にする。
- ・ 中央が施策枠組みを決めたならば、それは下位機関に向けてではなくまず国民に分かりやすく

示され、説明されるべきであること。

- ・国民が議論を通じて課題と施策を理解する、異論を示す時間が必要であること。
 - ・通達や要綱の内容はあくまで行政内部の施策指導である点。
- (2)地域システムと自治体との相互作用は、以下の確認においてなされる。
- ・自治体が国の意向と地域社会の双方から正当に圧力を受け、その均衡の中で主体的かつ責任をもって計画決定する権限をもつ点を明確にさせる。
- (3)自治体は、
- ・個別事業の選定について地域論議への自治体の見解を示した上で決定し、各個別事業の中身を細かく検討するシステムを創出し、事業実施の実現には財源、優先順序、予算化の公正な行政運用、サービスのプログラム・設備・スタッフ計画などの施設・現場のアドミニストレーション、活動計画と行政計画との連携システムを創出する。

E 自治体の計画策定過程にある官僚制的制限を明示、緩和させる作用

- (2)地域は計画策定過程の時間、機会、スタッフ、方法、技術等を出来るだけ適正化させるために、以下をチェックする。
- ・必要な検討、審議の合理的スケジュール
 - ・計画規模と事務量に応じた適正なスタッフ配置。
- また行政内過程のチェック、モニタリングとして、
- ・主管者会の「相互調整原理」など内部機構の情報開示、最適化、外部への説明の要求。
 - ・財政状況と予算化、行動計画化、予算計画化の決定根拠の説明要求。
 - ・計画実施の公明さ、適切さのモニタリングなど。

F 自治体の財政戦略を高める作用

- (2)地域は、自治体の財政政策をモニターし、国の財政統制への相対的独立に資する。

G 計画策定において自治体に欠損する機能を補完する作用

- (1)地域システムは、シンクタンク、審議会、公聴、恒常的な地域システムとの連携、地域資源

の醸成・活用に資する。

- (2)地域と自治体の相互作用は、以下を促進する。
- ・政治的決定（市長、市議会議員の代表質問や活動、選挙）
 - ・地域福祉資源の連携（土地、建物、法人、事業者、NPO、専門職、管理者・スタッフ人材、情報の還流など）
 - ・地域との媒介（情報の仲介、子どもの意見を聞くインタビューなどの特殊なスキル、専門的調査、科学的方法技術）の活用など。

H 計画実施・導入に際して、十分な準備体制、作業を行政と現場が明確に設定する作用

I 行政の立場による計画評価だけでなく、地域各者の立場からの評価への作用

- ・市の計画への評価が国の施策方針にそった計画ができたことの評価ではなく、策定した計画内容そのものに直接言及し、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視点をもつことに資する。

おわりに

事例をみるかぎり、行政機関である市と地域（現場、住民）との間に情報や意識の交流が乏しければ、市のつくる計画は国の委任する行政プログラムに過ぎず、市の現状を反映した内発的・主体的なものとなる可能性は薄いようである。中央官庁の統制的な計画推進手法、その規格にそった市の計画策定は、保育事業の基盤整備などでは機能する。しかし、健全育成、こども家庭相談などの複雑・多様な問題には、計画がニーズに応える事業の実施に及ぶかどうかは疑問がある。事業が行政計画に位置づけられたことが何よりの成果であるとしても、一方では具体的な方策に緊急に着手すべき領域や課題も多い。市の責任、地域の意識、自発的行動から行われなければ計画化がうまく機能しない領域があると推測された。

市が地域主体の計画を策定できるかどうかは、市が地域からさまざまな情報資源や社会資源を得られるかどうかにかかっている。行政による計画策定過程が行政組織ゆえに原理的に疎外してしまう部分があるとすれば、利用者に臨んでその補完となれるのは非行政の地域各者といえる。官僚組

織の制度的な安定力への協力と同様に、制度的制約の矛盾を別の文脈に置き換えてしまうことによって利用者に利益が付与されるシステムが多元的に機能すれば、そこにもうひとつの重要な官民協働の形態が成り立つといえる。

事例から具体的に評価軸を挙げてみたが、それは論点の整理を目的としたものに過ぎない。つまり、現実の行政計画の仕組みの中でそのような官民関係がどのように想定できるかは考慮できていない。実際にこういった観点から計画にとりくむには、市行政また地域各者にも別の機構やプロセス、発想が必要となる。その形態の探求は、援助実践の場からの施策と実施の理解・評価にとってもひきつづき課題である。

参考・引用文献

- 1) 拙稿「児童福祉実践からみた自治体エンゼルプランの評価（3）」関西学院大学社会学部紀要85号、2000年参照、以降のT市児童育成計画策定過程については、同稿及び「児童福祉実践からみた自治体エンゼルプランの評価（2）」関西学院大学社会学部紀要84号、2000年による。
- 2) 西尾勝「行政学の基礎概念」東京大学出版会、1990年、pp. 160-161、p. 211
- 3) 同上、pp. 183-185
- 4) 同上、pp. 212-216
- 5) 同上、p. 244
- 6) 同上、p. 170
- 7) 同上、p. 189；p. 218；pp. 222-224
- 8) 星野信也「乱用される社会福祉，社会保障計画—計画と市場の選択—」季刊・社会保障研究 Vol. 33 No. 4 Spring '98 pp. 345-347、cf：西尾勝、1990年、pp. 219-221
- 9) 西尾勝、同上、p. 114
- 10) 福祉情報の環境変化・対応動向は、岡本民夫・高橋紘士・森本佳樹・生田正幸編著「福祉情報化入門」有斐閣、1997年に詳しい。
- 11) 西尾勝、同上、p. 185；岡本・高橋・森本・生田、同上掲、pp. 75-77、p. 286、pp. 289-291、p. 338参照)
- 12) ここでの地域の福祉情報とは、福祉供給サイドの合理化・効率化（サービスの向上）の観点による情報の編集・加工ではなく、むしろ住民、利用者、現場実践者等の発する困難や現象理解、意味づけ、サービスへの期待などの福祉情報を述べている。

図1-① T市エンゼルプラン策定の行政・組織機構

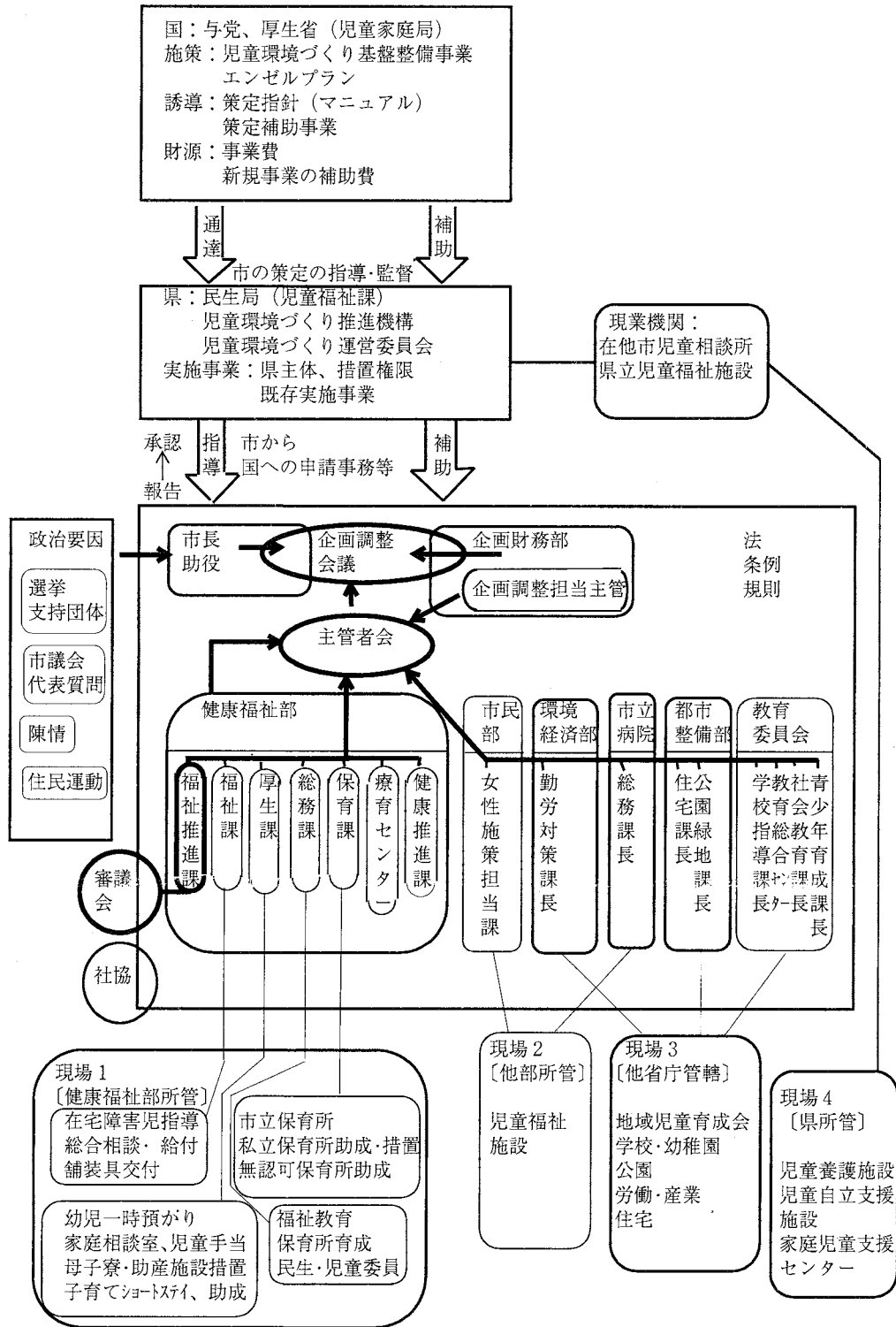


図1-② T市エンゼルプラン形成の段階と影響

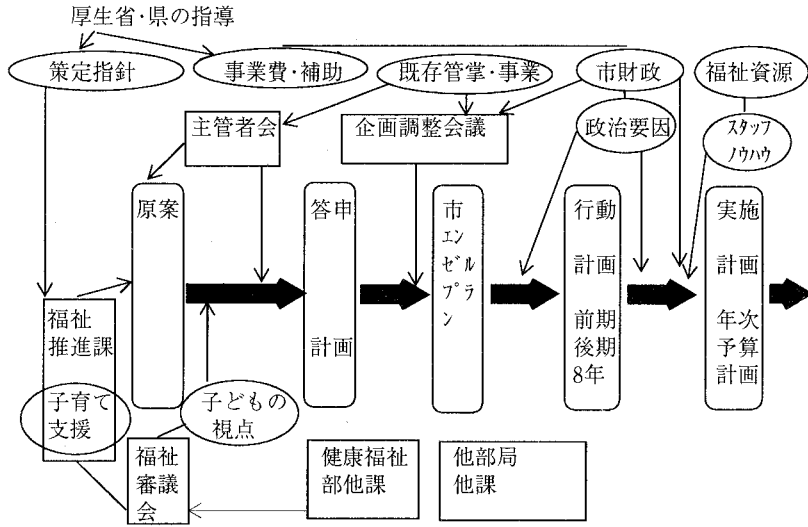


図1-④ T市エンゼルプラン形成段階と中心課題

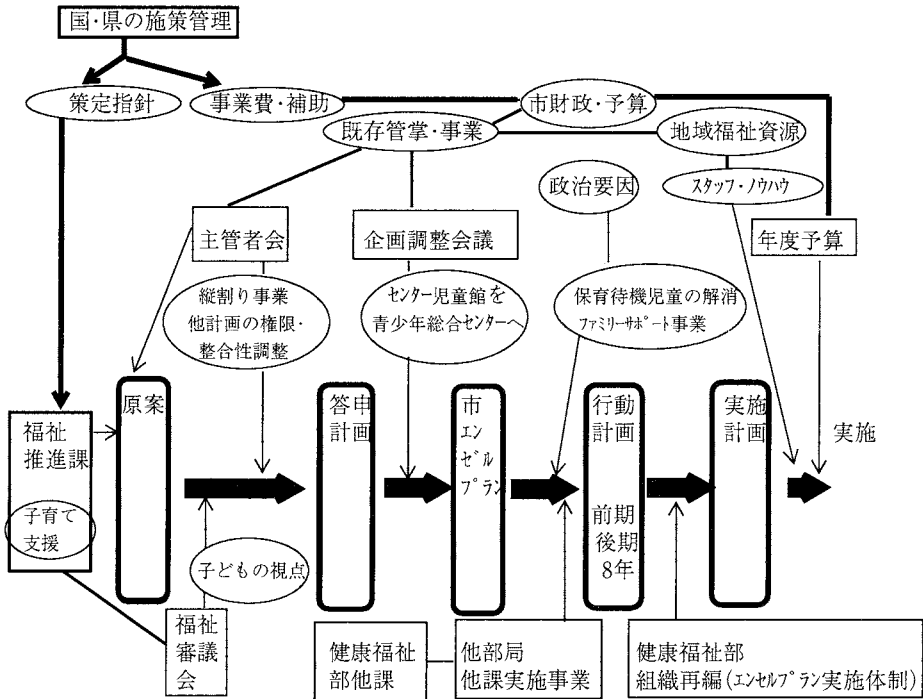
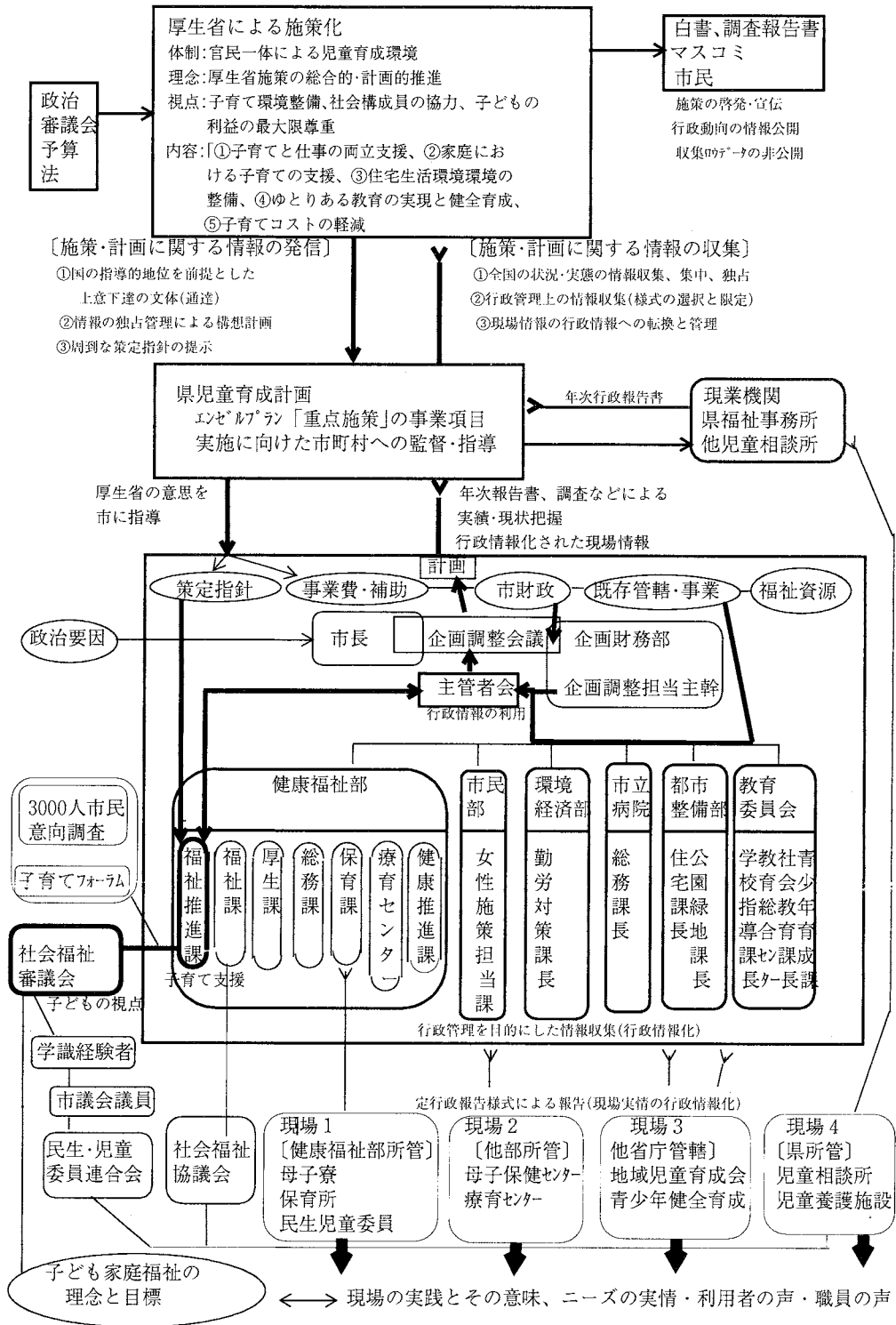


図1-③ T市エンゼルプラン策定の言語情報システム



An Evaluation of the Municipal Angel Plan from the View of the Child Welfare Practitioner (4)

ABSTRACT

This article as the fourth of a series, considers the relationship between the planning process and the system conditions in the case of T-city's Angel Plan. The planning structure of organizations and the information & communication systems are examined first. The writer extracts the inner logic of planning, and finds that the intrinsic quality of the authority's plan is "administration-system centered". Then the writer suggests another system condition in which the authority can have the perspective of the service user, and can plan to lead in the provision of a "user's social life-centered" service. That is, the establishment of a two-way interactive relationship between the authority and the community systems. Its success depends upon the interaction which reduces administration system-centered tendencies.

From those perspectives, the writer proposes a framework to evaluate the plan. It includes three dimensions, ①planning structure of authority's administrative organization, ② information & communication systems, ③relationship between the authority and local community. We can evaluate the degree of authority's efforts in these dimensions. As for ③, the writer presents nine (A to I) sub criteria of interaction that have certain direction such as A : the interaction which leads the authority's concern to the community's actual circumstances at the start of planning.

Key Words: Angel Plan, quality evaluation, local authority