

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成24年 4月20日現在

機関番号：11301
 研究種目：基盤研究（B）
 研究期間：2009～2011
 課題番号：21330188
 研究課題名（和文）「子ども・青少年」行政の統合化と専門家養成に関する国際比較研究
 研究課題名（英文）Comparative Study on the integration of Children and Young People's Administration and the training of professionals
 研究代表者
 宮腰 英一（MIYAKOSHI EIICHI）
 東北大学・大学院教育学研究科・教授
 研究者番号：50166138

研究成果の概要（和文）：

①海外：（1）子ども行政の統合化・協働化推進国 1)英国ロンドン・ワンズワース地区、カムデン地区、ブライトン市などの市当局及び「子どもセンター」を訪問し、連立政権の子ども行政の統合化、専門家の研修体制の特徴を解明。2)米国マサチューセッツ州幼児教育保育局、スウェーデンストックホルム市、ヨテボリ市など、フィンランド教育省を訪問し協働化の実態を解明。4) 統合化・協働化の非推進国(ドイツ、フランス)の訪問調査を実施。②国内調査：子ども行政の窓口一体化の進捗状況を、秋田県、同男鹿市、長崎県長崎市、同佐世保市、大分県、新潟県妙高市などを訪問し、関係者へのインタビュー及び資料収集を通じてあきらかにした。

研究成果の概要（英文）：

The multi-agency nature of children's services infiltrate into the UK, USA and Nordic Countries. Through inquiry into several Local Authorities in the UK former Labour Government proposed 'Children's Centre' for attempting to strengthen collaboration for delivering social services and to share information concerning children among different organizations. New Coalition Government basically takes over the idea of joined-up thinking but revises the method for implementation. In Germany and France the multi-agency working is never so popular. In Japan we found several prefectures and cities promote the administration of one-stop-shop service for children.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	5,600,000	1,680,000	7,280,000
2010年度	4,600,000	1,380,000	5,980,000
2011年度	4,200,000	1,260,000	5,460,000
年度			
年度			
総計	14,400,000	4,320,000	18,720,000

研究分野：教育社会学

科研費の分科・細目：比較教育学

キーワード：社会ネットワーク、協業型政府、子ども・青少年行政、多機関相互協力、専門職、教育委員会、子どもセンター

1. 研究開始当初の背景

我が国は少子高齢化の進展や多額な債務を抱える厳しい財政状況を受けて、教育政策、教育行政をめぐる環境条件の変化に対応す

る新たなシステムの構築を課題としている。子どもや青少年を取り巻く課題の深刻化、複雑化に伴い、従来の教育政策・教育行政のみでの対応には限界があり、関係機関相互協力

により、人間の発達・保全を包括的に把握し、保障する総合行政機能とその再組織化が求められている。しかし現実には子ども行政の対象領域における縦割り組織、分離独立性、などセクショナリズムの壁が厚く、加えて各省庁・部局間の既得権益への固執から、その解消は困難な状況にある。こうした中で、近年、教育、福祉、労働、警察など異なる行政分野及び専門家間で固有の知識・技術領域や職業文化の相違を越えて、共有化を図り、政策領域の統合化を進め一体的サービスの提供をめざす「多機関相互協力事業」の動きが顕在化しつつある。

2. 研究の目的

本研究の目的は、欧米諸国で進行しつつある「子ども・青少年」を核とする行政の統合化・協業化による教育行政組織の再編動向に注目し、①教育と隣接する福祉・医療・警察・労働の行政領域との区分の柔軟化や連携が、中央及び地方当局においてどのように再構築されているか、②その事業を担う専門家の養成や資格付与、並びに責任体制をどのように築いているか、③それらを踏まえた組織改編により、省庁・部局統合を図る協業型政府(joined-up government)への移行の実態と効果、並びにそれに伴う課題について国際比較の観点から実証的に解明する。

3. 研究の方法

国内外の機関・当局への訪問インタビュー調査による。

4. 研究成果

(1) **教育行政組織の再編成** 2007年6月28日ブレア政権に代わりブラウン政権が誕生した。その年に首相主導で中央教育当局は「子ども・学校・家庭省」(DCSF)へと改組再編された。1944年教育省が誕生して以来、1964年教育科学省、1992年教育省、1995年教育雇用省、1997年教育技能省と遷移してきた。この改組で「教育」の名称が消えた。一方、地方においては1902年以來の「地方教育当局」(LEA)は、2004年子ども法で「地方当局」(LA)と改称された。ここでも「教育」が消えている。

ブラウン労働党政府の教育改革の特徴は、子ども・青少年のニーズを中心に据え、教育分野に近接する健康・医療・福祉・雇用などの諸分野を包摂した統合的な政策遂行を目指したところにある。加えて、国・自治体などの政府組織のみならず、企業、民間営利団体、NPO、市民組織など多様なアクターが相互に連携協力した公私協働による組織体が、それぞれの特徴と長所を活かしながら他の組織とのネットワークにより課題解決にあたるといった「ネットワーク型ガバナンス」

による教育支援システムの構築が指向された。ブラウン政府は公共サービス提供の現代化策である協業化のもとで、「子ども・青少年」行政を統合化し、ECMをスローガンに19歳までの子ども・青少年の福利に関する総合的施策の実現を図ろうとした。

(2) **ラミング・レポートと『すべての子どもを大切に』** 子ども・青少年行政の見直しの背景には2000年2月25日、8歳の少女ヴィクトリア・クリンビエの虐待死事件があった。アフリカ象牙海岸出身の少女はイングランドの親戚の養母に預けられたが、学校にも行くことなく養母・養父の虐待を受けていた。残虐行為については「ラミング調査報告書」(2003年1月)に詳しい。報告書によると、少なくとも3つの住宅サービス当局、4つのソーシャル・サービス局、2つの警察署の児童保護チーム、児童虐待防止全国協議会(NSPCC)の専門家、さらに2つの病院が少女のことを良く知っていた。しかし結果的に誰も彼女が被っている虐待を取り上げようとしなかった。問題は児童保護の法的な枠組みにあるのではなく、それを実施する体制にあると結論づけた。報告書は危機に立つ子どものソーシャル・サービス、ヘルスケア、警察行政などの連携を密にし、各専門職の間での責任体制の確立を勧告した。

この勧告に基づいて政府は同年6月に子ども、青年、家庭の教育及びソーシャル・サービスを所管する「子ども・青少年・家庭閣外相」を新設。9月には緑書“*Every Child Matters*”を公表し、そこで育児、里子制度、少年非行対策など、子どものライフチャンスに危機にさらしているあらゆる分野に言及し、子どもが人生の「確かなスタート」を切ることができるように、子どもの健康、安全、学力達成、社会への積極的貢献、経済的福利の増進といった達成目標を5つの「アウトカム」指標で示した。緑書を受けて成立した「子ども法2004」は、子ども事務に関する包括的アプローチを規定し、「子ども・青少年」関連施策を促進する多機関相互協力事業開発プログラムを具体化した。同年末の『ECM：学校における子どものための変革』(2004.12)は、教育技能相、保健相、労働年金相はじめ関係大臣16名の署名により同法実施のスケジュールと子ども・青少年関連事業に係わる地方行政の変革プログラムの枠組みを示した。その後引き続き子どもの健康、学校教育、ソーシャルケア、犯罪、青年と薬物などに関する政策文書が発表された。

ECMの構想は、子どもに対する公共サービス提供のシステム全体を、目標達成の機会とアウトカムの向上を図るために変革することである。変革の視点は①子ども・青少年ならびに家庭をめぐるサービスの構築、②親や看護師サポート、ワークフォースの雇用文化

や業務の改革と統合化、③普遍的でかつ目標設定によるサービスの提供、④0歳から概ね19歳を対象とするサービスの改善である。

(3)「子ども行政」の統合化 1999年3月『白書：政府の現代化』(Cm4310)は、公共サービスを提供する際に省庁、エージェンシー、地方当局の間にある障壁を崩すこと、すなわち公共セクターの職員は統合化されサービス提供のために組織的境界を越えて協働して業務を遂行すべきことを提言した。この提言を受けて出された会計検査院長官報告書『公共サービス向上のための協業化』(7 December 2001)は、就学前の子ども施策、ホームレス支援、就学支援、消費者行政、国際貿易の5つの優先領域において「協業型政府」の推進を提案した。協業型政府の意味は、「共通の目的に向けて組織的境界を越えて公的、私的、ボランティアな団体の多くが共に活動すること」。メリットとして①高齢者や子どもなどの顧客に対して部局横断的な幅広いプログラムを提供できること、②ドラッグ、ホームレス、青少年犯罪、地域再生など取り扱いの難しい社会問題を相互に関連づけ、かつ支援することで成功のチャンスを増すこと、③一連のサービスを一箇所で開催することにより、供給の改善を図れること、④異なる経歴や経験を有する者を相互に結び付けることにより、革新化可能なこと、⑤公共サービスの重複を除去し、経済効果を高めることでコスト削減を図れること。

これらを実現するために2001年内閣府に設置された「公共サービス改革室」は組織のセキュリティ、システム化、インセンティブやスキルの付与により、協業化事業推進の中心的な役割を担うことになった。子ども行政に関しては、特に0~4歳の就学前の保育と乳幼児教育のサービス供給の統合化を図ること、子どもと家族の健康・福利を増進し、子どもが良好な学校生活を開始できるように支援することが主要課題とした。子育てと親の雇用支援を併せた一連のサービスが統合的に提供されるために「子どもセンター」が提案された。子どもセンターは2009年5月までに全国で3000施設、240万世帯を対象とするまでに普及拡大した。

(4)多機関相互協力による子ども行政の推進 このように「子ども・青少年」の政策は、教育のみならず福祉・労働・医療・警察など隣接する事務領域と統合を図り、子ども・青少年支援とケアに関する事業の協業化を図ったが、その結果、地方教育当局は廃止され、地方当局として実質的に子ども関連業務を司る当局となった。

その結果、第1に地方当局の長は教育局長に代わって「子ども関連業務担当局長」(DCS)が職務を担うことになった。その内容は①教育行政とともに子どもの社会サービス

について専門的責任と財政上の効果や妥当性等についての説明責任を負うこと。②ボランティア・セクターなど各種事業提供者との効果的なパートナーシップ形成を任務とするようになったこと。③文化及び実践における改革のリーダーシップを担う戦略的ディレクターとして位置付けられたこと。一方、政治のレベルでは、統括担当委員が地方当局のすべての子どもサービスの効果性、有用性並びに費用対価値に関する政治的説明責任を負うようになったこと。④子どもサービスの向上のために地域コミュニティを包摂し、かつ活性化するためのリーダーシップを担うこと、⑤サービスを提供するボランティア、コミュニティ、民間、公的セクターとの連携を築き、かつ子どもの福利の促進や保護に関してDCSとともに監督することである。

第2に5つのアウトカム指標(子どもの健康、安全、学力達成、積極的貢献、経済的福利)を明示し、施策や事業の実施により発生する効果や成果を最優先とした。バーミンガム当局の場合、子どもや家庭に関する科学的な社会調査を実施し、その結果をもとに実施計画を策定した。

第3に、教育水準局(OFTED)の学校査察は、子どもの健康、安全、学力達成、積極的貢献、経済的福利の達成の5大指針に基づいて広範に実施されることになり、その結果学校は学業成績のみならず子どもの状況をホーリスティックに把握しなければならなくなった。

第4に学校は「拡大学校」として児童生徒の早朝・放課後の活動やコミュニティの社会活動へと多目的に使用されるようになったこと。同様に「子どもセンター」は就学前の乳幼児の教育とケア、家庭支援、健康、雇用支援などのサービスを総合的に提供する組織として機能することになった。

「子ども・青少年」政策の目標達成にあたって、関係する専門職、ボランティアあるいはコミュニティ・セクターのサービス提供者の代表から構成される「子どもトラスト」は、職員間の糾合、実施過程の統合、システムの統合、関係諸機関相互協力のガバナンスを実現する上で主要な触媒と見なされている。

「子どもトラスト」は「協働の義務」を核とする。その基本形態は、①子ども中心、アウトカム重視の考え方、②組織された事業提供の最前線での統合化、③事業提供のプロセスの統合化、④統合化戦略、⑤強固な機関相互協力ガバナンスである。

(5)ECM政策の実状と課題 「子ども・青少年」関連施策の協業化の実施状況について、2008年12月に『子どもプラン：この1年の進捗』が出され、1年間の成果と今後の課題が示された。ここでは①子どもの健康と福祉は子どもセンターのサービスを通じて

向上しつつあること、②子どもの安全に関してはさらなる対策が必要であること、③「拡大学校」の支援により教育の質の向上が認められるが、特別な教育ニーズを持つ子どもの教育については更なる改善が必要とされること、④教員の資質の向上や連携協力が進展していること、⑤十代の学習や訓練機会の拡大が認められること、⑥アルコールや薬物対策など青少年の健全育成を一層図る必要があること、⑦教育と福祉の連携を進める「子どもトラスト」の組織強化を図ること。

一方、ソーシャル・ワーカーの視点から、機関相互協力を実効化するための要点が述べられている。機関相互協力による協働の考え方は従来からあるが、問題はむしろ執行過程における機関相互間の不調和にあった。調和を快復するためには、子どもの保護に関して専門職や関係諸機関が情報と責任を共有すること、そのために他の専門職はソーシャル・ワーカーとの理解を深め、協働化への意識を高め、この領域の業務に関わる専門的用語の共通化、共有化を図らなければならないとしている。組織再編にあたって当事者意識を醸成するために研修は不可欠である。

こうして中央、地方当局における「教育行政」の位置づけが大きく変化した。結果として教育の新公共性空間は、福祉・労働・医療・警察などを包括する「子ども・青少年」行政において相対化されることになった。教育は、経済的福利や相互関係の一側面として、教育の達成も福利や相互関係のなかで評価されることになった。この理念を実現するために教員やソーシャル・ワーカーほか関係する専門職の間で、いかにして組織間の壁を乗り越えて連携協力し、業務遂行の横断的実効性を高めていくかが課題となる。

(6) 保守自由連立政府による子ども行政システムの改革：マンロー報告 2010年5月に成立した保守自由連立政府は、同年6月10日にマンロー(Munro)教授に前政権のECM政策を見直し、新たな子ども保護政策の在り方に関する諮問をおこなった。M.Gove教育相からMunro教授に依頼した内容は、危機的な状況に置かれている子どもの保護に関して前労働党政権の政策を好意的に評価しながらも、行政事務組織や規則の肥大化の問題、並びにソーシャル・ワーカーの専門的知識やスキルが十分発揮されていない問題に対応する提言を求めるものである。子どもの保護に関する政府の方針として、次の3つの原則を重視している。第1は早期の介入である。第2に最前線で実務に携わるソーシャル・ワーカーへの信頼である。第3に透明性と説明責任の明確化である。

最終報告書は2011年5月10日に提出され、政府に対して15項目の勧告がなされた。その基本的な考え方は、「制度中心から子

も・家庭を中心とする保護制度へ」の転換である。ECMの法令の枠組みは制度改革の成果が不十分であり、制度を子どもや青年、家庭といった現場と専門的な取り組みを重視する。また予防的なサービスと子どもや家庭に対する幅広いサービスの提供を行う。そのために関係の規則・行政事務の見直しをおこない、政府に助言を与える「主任ソーシャル・ワーカー」と地方当局に「子ども・家庭担当ソーシャル・ワーカー」を配置し、専門的知識とスキルの重視、関係法令・手続きの簡素化、関係機関との連携、子どもや家庭のニーズに沿った支援やサービスの提供などに努める。教育省、保健省、NHS、地方当局、専門職団体並びに事業者は協働プログラムを作成し、保護・予防措置の改善に努める。

マンロー勧告を実行する上で、政府は前政権の子ども行政に係る基本的視点の見直しを求めると共に中央からの上意下達的なやり方ではなく、政府、地方のエイジェンシー、地方当局並びに専門職とのジョイントベンチャーを構想している。多機関協働化を進める専門職研修プログラムを開発し、新たな専門職 National Professional Qualification in Integrated Centre Leadership を創設した。もう一つの特徴は、「子どもセンター」を中心とする取組から家庭を中心とする関与へとシフトしたことである。連立政府は、多機関相互協働による推進を重視しつつも、強く安定した家庭こそが強く安定した社会の基礎であること、それゆえそうした家庭が子どもを健康で、幸福で、成功した成人へと導くことを重視して①幼児期の家庭支援、②問題を抱える家庭支援、③子どもの貧困を課題に家庭の支援策を講じることになった。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計29件)

1. 宮腰英一「進む『子供』行政の統合化—児童虐待の急増を受けた英国—」『内外教育』2009年8月4日4-6頁、査読無

[学会発表] (計7件)

1. 澤野由紀子「スウェーデンにおける子ども・青少年行政の統合に関する研究」日本教育政策学会第18回大会 2011年7月2日(琉球大学)

2. 中島千恵「アメリカにおける保幼小連携：その論理」日本比較教育学会第47回大会 2011年6月24日(早稲田大学)

[図書] (計3件)

1. 園山大祐『学校選択のパラドックス—フランス学区制と教育の公正』勁草書房 2012年 256頁

2. 宮腰英一編著『「子ども・青少年」行政の統合化と専門家養成に関する国際比較研究（研究成果報告）』東北大学大学院教育学研究科、2012年、全211頁（14論文所収）

3. 宮腰英一編著『「子ども・青少年」行政の統合化と専門家養成に関する国際比較研究（中間報告）』東北大学大学院教育学研究科、2011年6月全182頁（12論文所収）

〔産業財産権〕

○出願状況（計 0 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

○取得状況（計 0 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

宮腰 英一 (MIYAKOSHI EIICHI)
東北大学・大学院教育学研究科・教授
研究者番号：50166138

(2) 研究分担者

大桃 敏行 (OMOMO TOSHIYUKI)
東京大学・大学院教育学研究科・教授
研究者番号：10201386

森田 朗 (MORITA AKIRA)
東京大学・公共政策学連携研究部・教授
研究者番号：80134344

若林 直樹 (WAKABAYASHI NAOKI)
京都大学・大学院経済学研究科・教授
研究者番号：80242155

中島 千恵 (NAKAJIMA CHIE)
京都文教短期大学・文教育学部・教授
研究者番号：20309107

谷川 至孝 (TANIGAWA YOSHITAKA)
佛教大学・教育学部・准教授
研究者番号：50283578

澤野 由紀子 (SAWANO YUKIKO)
聖心女子大学・文学部・教授
研究者番号：40280515

園山 大祐 (SONOYAMA DAISUKE)
大阪大学・人間科学部・准教授
研究者番号：80315308

青木 栄一 (AOKI EIICHI)
東北大学・大学院教育学研究科・准教授
研究者番号：50370078

南部 初世 (NANBU HATSUYO)
名古屋大学・大学院教育学研究科・准教授
研究者番号：40263058

樋口 修資 (HIGUCHI NOBUMOTO)
明星大学・教育学部・教授
研究者番号：00533134

(3) 連携研究者
なし