

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 6 月 29 日現在

機関番号：30109

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2009～2011

課題番号：21730638

研究課題名（和文）日英の一元的な子ども行政の展開に関する実証的研究

研究課題名（英文）An empirical research on integrated administration for children service in Japan and England.

研究代表者

安宅 仁人（Ataku Kimihito）

酪農学園大学 環境システム学部・講師

研究者番号：20513675

研究成果の概要（和文）：

本研究では、主に日本国内の複数の自治体の教育行政と児童福祉行政等を一元的に統括する部署に対してのヒアリング調査と、一元的な子ども・若者支援政策を展開している英国の取り組みに関する現地調査を行った。その結果、子どもや家族と直接向き合う現場レベル——市町村教育委員会の課レベル——において、子ども支援行政の統合が図られることには妥当性があり、また一定程度の効果を発揮するものであることが明らかになった。

研究成果の概要（英文）：

In this study, surveys of field and interviews were carried out for integrated department to oversee an administration of education and child welfare in Japan and in England where expands children and youth support policies. As a result, the integration of the children department in the level of the Board of Education Division which is municipal level directly with children and families is effective and validity.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	600,000	180,000	780,000
2010年度	800,000	240,000	1,040,000
2011年度	700,000	210,000	910,000
年度			
年度			
総計	2,100,000	630,000	2,730,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：教育学

キーワード：子ども行政・教育政策と福祉の連携、行政の一元化、multi-agency, inter-agency, 日英比較

1. 研究開始当初の背景

子どもを取り巻く多様な危機や困難の顕在化に伴って既存の行政システムのセクシ

ョナリズムの弊害が問題視されるようになってきている。教育行政学研究の分野でも「現代的課題に即応するためには、（中略）教育行

政と福祉行政といった領域区分を見直し、新たな連携関係を再構築すること」(荻原克男「現代教育行政の分化と統合」『日本教育行政学会年報』第34号, 2008)の必要性が指摘されている。本研究は、行政改革や地方分権改革のもとで議論が進んだ教育委員会廃止論や、教育委員会任意設置論のほか、教育行政の縦割り・独立性や中央—地方関係を分化と統合の視点から論じた各種の理論的・実証的な研究を視野に入れつつ、首長部局と教育委員会、自治体と国との関係の中で、子ども行政の再編——特に子ども行政をめぐる一元化の動向——がどのような理念に基づいて現場レベルで展開しているのかを実態的かつ総合的に調査・検証しようとするものである。

本研究は、支援を必要とする子どもたちの前に今なお立ちだかる縦割りの弊害を乗り越えようとする日英の種々の実践の成果と課題を踏まえながら、教育行政のほか児童福祉行政や保健行政などの子どもに関連した業務を再編・統合した、一元化された子ども行政の敷衍の可能性を模索するものである。

2. 研究の目的

近年、児童虐待や不登校、障害、引きこもり、ニート、フリーターなど、社会的・経済的に自立していく上で様々な危機や困難に直面した——いわゆる「社会的排除」の危機に晒されている——子どもたちへの対応が急務となっている。本研究は、リスクや困難を抱えた子どもたちに対応する上で、教育や児童福祉などの子どもに関係する行政の統合(以下、「子ども行政の一元化」という)が一定程度の有効性を持っているとの仮説に基づき、我が国並びに英国の一元的な子ども行政の実態調査を通じてその具体的な成果と課題を明らかにし、子どもたちが育つ環境の改善に寄与できる総合的な子ども・若者支援行政システムのあり方を構想しようとするものである。

より具体的に言えば、各種の文献や資料の調査と現地ヒアリング調査等を通して、子ども行政の一元化の成果と課題を実態的に明らかにすると同時に、効果的な子ども支援システムのモデル化と理論化を図ることが、当該研究の最終的な目的として位置づけられる。

3. 研究の方法

(1) 文献調査

国内の文献については、総合政策論、行政にかんするシステム論、組織論、組織マネジメント論、幼保一元化に関する文献を中心に収集した。また、行政の一元化をめぐる国外の動向に関しては、multi-agency 論や

inter-professional 論をはじめ、joined-up governance 論、core executive 論、social inclusion 政策にかかわる文献など、諸外国(特に英国)における複数行政領域間の連携・調整・コミュニケーションにかかわる書籍・資料を中心に入手し、これらの整理と検討を行った。

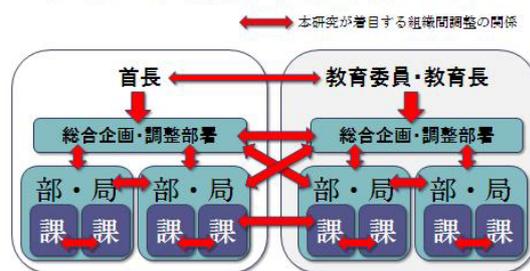
(2) 国内自治体調査

国内の動向と実態を理解して子ども支援行政の構造と機能さらには成果と課題を明らかにするべく、一元的な子ども支援行政を志向している自治体の関係機関ならびに担当者へのヒアリング調査を実施した。

自治体を対象とした訪問調査では、子ども行政を一元的に所管する部署へのヒアリングを中心にを行った。このほか、教育行政をめぐる政府間関係や教育長と首長との関係に加えて、子ども・若者行政をめぐる教育委員会と首長部局との横の関係、都道府県と市町村との縦の関係についても調査の対象として、各部署との関係性や組織間調整の成果と課題についてヒアリングを行った。

図1 本研究が着目する行政機関の担当部署

(重層的な組織間調整関係の実態の把握)



今回の調査・研究では、上の図1にあるように、「子ども課」のみならず、自治体内で総合的な企画・調整を担当している部署にも積極的に聞き取り調査を行い、組織間調整の制度と機能について明らかにすることを目指した。具体的には、教育委員会内あるいは首長部局に「子ども課」等を設置して子ども行政の一元化を推進している各自治体を訪問し、教育部門、児童福祉部門、企画・調整部門等の担当者に対して、行政の一元化あるいは教育と福祉との連携を推進するための具体的方法および成果と課題についてヒアリング調査を行った。

なお、当該研究にかかわる国内の主な調査訪問先は以下の通りである。

- ① 京都府、京都市ほか (2009年度)
- ② 上越市、見附市 (2009年度)
- ③ 佐賀県、佐賀市 (2010年度)
- ④ 三条市 (2011年度)
- ⑤ 北海道、札幌市 (2011年度)

⑥熊取町ほか（2011年度）

このほか研究期間中には、教育行政学会、教育制度学会、教育学会等に参加し、教育行政と福祉行政にまたがる複合領域の連携にかんする動向について情報を収集した。

（3）国外調査

国外調査に関しては、2010年度の訪英にあたり、ブラウン政権下での子ども行政をめぐる省庁再編についての政策動向を政府資料や各種文献等を訪英前に入手し、これらの調査と検討を行った。文献調査では、英国において子ども行政の一元化が推進される画期となったEvery Child Matterにかんする文献や、後述するmulti-agency論にかんする文献を積極的に入手し、その政策的な文脈や実践上の成果と課題について整理と検討を行った。

また、英国での現地調査では子ども・若者支援にかかわる行政関係者、福祉サービスやユースワーク活動の従事者等にヒアリングを行った。これらの調査の中では、英国ローカル・レベルにおける子ども行政のネットワークの展開や組織間協働の現状について聞き取りを行い、英国におけるmulti-agencyの具体的成果と課題を把握することを試みた。

4. 研究成果

（1）文献・資料等の情報収集による成果

前述したとおり、国内外の組織論、行政機構論、multi-agency論、core-executive論等にかかわる文献ならびに情報の収集を通じて、英国における社会的包摂戦略の文脈や、組織横断的な連携を志向したmulti-agencyの取り組みの具体的成果と課題の整理を行った。特に、M.P. フォレットのコーディネーション論のほかに、core-executive論、multi-agency論などを援用しながら、組織間調整の枠組みについて多角的に比較検討し、これらの研究成果を2011年の『北海道大学大学院教育学研究院紀要』第114号「英国における一元的な子ども・若者支援行政の再編にかんする整理—core-executive論、multi-agency論にみる政策の調整と一元化の位置づけ—」としてまとめ公表した。

（2）現地ヒアリング調査等による成果

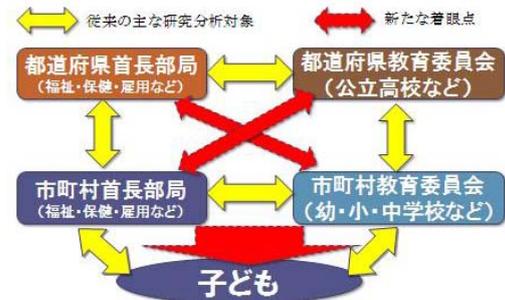
日本ならびに英国における自治体の子ども・若者担当部署、関係する民間団体等にたいするヒアリング調査から、具体的に以下のような成果が得られた。

①国内調査による成果

教育部門と児童福祉部門との組織間連携と調整の方法について検討をすすめるにあたっては、同一自治体内における首長と教育委員会との水平的な関係だけでなく、市町村

と都道府県との垂直的な関係にも着目することが必要である。また、本研究ではこれら水平的・垂直的な関係性に加えて、図2に示したように都道府県教育委員会と市町村首長部局、あるいは都道府県首長部局と市町村教育委員会といった、いわば斜めの関係についても焦点を当てた。

図2 都道府県・市町村の首長・教育委員会の関係



以上の調査・研究にもとづき、子ども・若者行政をめぐる市町村と都道府県の首長部局と教育委員会の4者の関係性について分析した結果、総合的な子ども行政を効果的なものにするためには特に市町村レベルで一元化を図ることに一定程度の合理性があることが明らかになった。

図3 従来型の教育委員会・首長部局の分離モデル



すなわち、教育（教育委員会）と児童福祉等（首長部局）にまたがる事業を実施する場合、図3と図4とを比較すると明らかなように、従来型の教育委員会と首長部局が分離したモデル（図3）の場合は、支援が分散するだけでなく支援が子どもに辿り着くまでに最大で3つの部署を経ることになる。一方、市町村レベルで子ども行政が一元化されているモデル（図4）では、支援が統合されるだけでなく支援の過程で経る部署が最大で2つとなり、相対的により効果的で効率的な子ども支援が可能となっていた。特に、学校行政と福祉行政や保健行政との連携が不可

欠である児童虐待防止や特別支援の取り組みについては、一元化された子ども行政は有効な枠組みであることが複数の関係者のヒアリングから明らかになった。

図4 市町村レベルにおいて、子ども行政が一元化されたモデル



これらの研究成果については、2011年に玉川大学で開催された教育制度学会において「都道府県レベルにおける子ども関係行政の再編の実態についての整理と考察」として報告を行ったほか、2009年の『教育制度学研究』第16号「基礎自治体における子ども行政の一元化に関する研究—教育委員会における「こども課」設置を中心に—」の論稿の一部にも反映した。

②国外(英国)調査による成果

また、国外調査については、2010年10月に英国リーズ市に赴き、city council, youth centreなどを訪問し2010年5月の政権交代前後の子ども・若者行政の一元化の動向についてヒアリング調査を行った。調査の結果、前労働党政権で推進されてきた子ども・若者政策の一元化は現時点でもその枠組みは一定程度維持されていたことが確認された。

しかしながらその一方で、2010年11月に公表されたspending-reviewに基づいて関連予算の削減が推し進められていたほか、子ども・家庭行政を一元的に担当してきた子ども学校家庭省が教育省に再編されるなど、包括的・全体論的な子ども・若者政策を志向してきた前労働党政権下で進められてきた政策が転換しつつあると解釈できる動きもみられた。

上記の英国現地調査で得られた素材のほか、multi-agency論、inter-agency論、活動理論にかんする文献に基づき、子ども行政の一元化に関するメリット、デメリットについて理論的な考察と整理を行った。あわせて、英国における政権交代後の子ども行政の動向ならびに同国で財政再建が特に若者行政に大きな影響を与えている点について整理・検討した論稿として、「英国における一元的な子ども・若者支援行政の再編にかんする整理—core-executive論、multi-agency

論にみる政策の調整と一元化の位置づけ—」(2011年)を執筆し、『北海道大学大学院教育学研究院紀要』第114号に投稿した。

(3) 結論

一元化された子ども行政については、特に教育と福祉との連携が重要になる発達障害をはじめとする特別支援や児童虐待防止にかかわる多くの担当者が、その効果を評価していた。特に、福祉の担当者の側からは、教育委員会の一部署となることで、首長部局にいた時と比べて学校——特に学校管理職——との連携が強まったことを指摘する声が多く聞かれた。

また、現行の法制度の下では教育委員会が所管する学校行政を首長部局に移管することはできない。これらことを踏まえると、教育委員会内に子ども関連行政を集約することは、効果的な子ども支援行政システムを実現する上で妥当性を有していると結論付けられる。

ただし、教育委員会内に子ども関連行政を集約することは、教育委員会が担当する業務の広範化、子ども行政担当部署の肥大化、首長部局における福祉行政や保健行政の一体性の後退などの課題を引き起こす可能性もある。また、効率化を目指した組織の統合が進められた場合、子どもの利益を志向した支援のパフォーマンスが低下する可能性もある。このほか、教育委員会が福祉的な給付業務を扱うことについても、現場では評価が分かれている。教育行政と、福祉行政や保健行政とは、その論理や文化も異なる。異なる文化を抱える組織同士の統合には何らかの摩擦が生じることとなる。

そもそも組織内の分業を前提とするならば、タテ割りの克服を目指して組織の再編・統合をしたとしても、原理的には必ず別の形でタテ割りが生まれることになる。それゆえ、相互の組織の文化の変容を伴う組織間の調整の原理や制度の確立が不可欠となる。本研究では中心的に子ども課を検討の俎上に載せて一定程度の効果があることを明らかにしてきたが、これは教育と福祉にまたがる複合的な業務を組織の行動単位である1つの「課」が担当することで、担当者間の相互の調整や文化の理解を比較的容易にする環境が醸成されたためと考えられる。

最後に繰り返しになるが、子どもや家族と直接向き合う市町村教育委員会の課レベルにおいては、子ども支援行政の統合が図られることには妥当性があり、また一定程度の効果を発揮するものであることをあらためて本研究の結論として確認しておきたい。

(4) 今後の課題

以上の成果を踏まえつつ、今後の研究の課

題としては大要，以下の3点があげられる。

第一に，本研究ではこれまで文献・資料収集のほか，国内自治体ヒアリング調査，英国調査で得られた成果を踏まえ，子ども行政の一元化に関する実態的な成果と課題のほか，子ども支援システムのモデル化と理論化を図ることを目的としてきた。都道府県と市町村内の首長部局と教育委員会との関係性の分析を通して子ども行政の一元化の妥当性と効果が明らかにできたという点では，当初のモデル化を図るという目的は一定程度達成できたと考えられる。しかしながら，一元的な子ども支援システムにかかわって，組織間の協働や調整原理の理論化にまでには至ることができなかった。それゆえ，今後は国内外の組織論，マネジメント論等の関連領域の先行研究に示唆を得つつ，組織の一元化にかかわる理論の構築を図る作業を進めたい。

第二に，本研究における一元的な子ども支援行政の効果，成果と課題の多くは，各自治体等の関係者にたいするヒアリング調査から得られたものである。今後は，これら質的な調査に加えて，複数の自治体を対象としたアンケートを実施したり，教育効果に関する指標など量的な調査・検討を含むなど多角的な検証を進めることで，本研究の普遍化を図ることが求められる。

最後に，国外調査については英国の連立政権が成立して間もない頃に訪問したということもあり，英国における一元的な子ども・若者行政の実情と今後の方向性については，やや不透明な結論にとどまらざるを得なかった。今後は，英国さらにはその他のEU諸国の子ども・若者支援政策に焦点を当て，継続的な調査・研究を進めていくことが必要である。

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2件)

①安宅仁人「基礎自治体における子ども行政の一元化に関する研究—教育委員会における「こども課」設置を中心に—」、『教育制度学研究』第16号，2009，査読有，pp. 102-115

②安宅仁人，英国における一元的な子ども・若者支援行政の再編にかんする整理—core-executive論，multi-agency論にみる政策の調整と一元化の位置づけ—，北海道大学大学院教育学研究院紀要第114号，2011，査読無，pp. 1-19

[学会発表] (計2件)

①安宅仁人，英国における子ども・若者支援行政の一元化の理論的背景にかんする整理

—P・M・フォレット，core-executive論，multi-agency論にみる政策の調整と一元化の位置づけ—，日本教育政策学会第18回大会，沖縄・琉球大学，2011年7月

②安宅仁人，都道府県レベルにおける子ども関係行政の再編の実態についての整理と考察，日本教育制度学会第19回大会，東京・玉川大学，2011年11月

[図書] (計0件)

[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

安宅 仁人 (アタク キミヒト)

酪農学園大学・環境システム学部・講師

研究者番号：20513675