

機関番号：10101

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2008～2010

課題番号：20530712

研究課題名(和文) 分権改革下における子育て・教育行政の総合的再編に関する実証的研究

研究課題名(英文) Research study on the restructuring of child-raising assistance and education administration under the decentralization reform

研究代表者

横井 敏郎 (YOKOI TOSHIRO)

北海道大学・大学院教育学研究院・准教授

研究者番号：40250401

研究成果の概要(和文)：わが国自治体の子育て・教育に関わる行政部門の再編動向を検証するもの。調査から、子ども行政部局の設置、首長部局・教育委員会の連携、子ども条例・子どもプランの策定、若者支援ネットワークの形成、雇用・福祉行政と学校の連携など、総合化と連携の進展が確認された。しかし、首長部局と教育委員会の間には大きな溝が残されており、「総合的な子ども行政システム」を実現するには、両者の調整、接合を図ることが重要な課題となっている。

研究成果の概要(英文)：The aim of this study is to verify the trend of reorganization of child-raising assistance and education departments of local governments in Japan. The survey showed the progress in synthesis and cooperation among those departments: formation of the child-raising assistance departments, cooperation between local governments' leaders and the boards of education, enactment of the child ordinances and formulation of the child-raising assistance plans, formation of the youth support networks, and cooperation between employment or welfare administration and schools etc. However, there have been a big ditch between local governments' leaders and the boards of education, and important task is to coordinate and joint both in order to realize "comprehensive child administration systems".

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2009年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2010年度	1,200,000	360,000	1,560,000
年度			
年度			
総計	3,400,000	1,020,000	4,420,000

研究分野：教育行政学

科研費の分科・細目：教育学・教育学

キーワード：教育行政、教育委員会、地方分権、総合的子ども行政

## 1. 研究開始当初の背景

経済のグローバル化と社会格差の拡大は、人々の社会生活に大きな影響を与えており、不登校、高校中退、ひきこもりなど、子どもの発達と学習をめぐる困難な事象も社会変

動が背景にあると指摘されている。しかし、これらは、単に所得の貧困だけで生じているのではなく、多様な領域の問題が複合的に関わった社会的排除として表れており、それに対処していくには、複数の行政領域を連携さ

せた施策の立案・実施を可能となるような行政システムを構築していくことが求められる。

他方、1990年代以降、国が推進する構造改革や地方分権改革を背景に、自治体行政の総合化が進められ、一部の自治体では生涯学習部門の首長部局への移管や子ども行政部門の再編が行われ始めている。果たして、そこではどのような行政総合化が進められているのか、また求められる「総合的な子ども行政システム」はどこまで構築されているのかを検証する必要が生じている。

## 2. 研究の目的

本研究は、今日のこうした自治体レベルの子育て・教育に関わる行政部門の再編動向を調査し、その成果と今後の課題を明らかにして、教育・保育、雇用・労働、福祉・保健・医療など、各行政分野の連携を図った「総合的な子ども行政システム」構築のための基本的視点と条件を明確にすることを目的とする。

## 3. 研究の方法

「総合的な子ども行政システム」を、①子どもを支援する各行政分野を適切に連携、統合すること、②子ども期を一貫して捉え、継続的に支援すること、という2つの側面からとらえる。

この2つを視点として、①自治体行政機構の再編（子ども関連部局調査）、②行政分野間連携システム（ネットワーク）の構築、に焦点を当てて、自治体の子育て・教育に関わる行政部門の再編動向を調査する。

調査対象は、自治体・教育委員会、関連機関・組織、学校等であり、それらへの聞き取りと資料収集を行った。また、必要に応じて、フリースクール等の民間支援団体や高校中退等の当事者への聞き取りも行うこととした。

## 4. 研究成果

3年間の研究期間における主要な調査対象自治体は、下の通りである。

札幌市・北海道、高知県、京都府・京都市、北海道芽室町・奈井江町・恵庭市など

これらの自治体の子ども関連部局・教育委員会、小中高校、青少年活動財団・若者サポートステーション、子育て・教育支援住民組織・NPO法人、フリースクール（ネットワーク組織）・不登校親の会などを訪問し、聞き取りと資料収集を実施した。また最終年度には、高校中退経験者へのインタビュー調査も加えた。

以下では、明らかになった知見を簡潔に整理する。

(1) 教育委員会を大きく巻き込む形での子ども・教育関連行政の機構再編はまだ少ない。児童福祉・保健行政などを子ども課としてまとめた上で、教育委員会に組み込むなどの大きな動きを見せている自治体もあるが、それはわずかである。全国でいち早く子ども課を設置した高知県では、知事部局→県教委→知事部局と配置が変遷し、結局2009年度には少子化対策課に衣替えされることとなった。

(2) しかし、子ども・若者行政の再編・連携の動きは確実に生成されつつある。

①子ども行政部局の形成：教育委員会から青少年行政事務の一部を、福祉民生部局からの児童福祉行政事務の一部を移管するなどして、子ども関連行政事務を1つにまとめた自治体が多数生まれている。

②首長部局・教育委員会の連携による子ども・教育行政の拡充（子ども行政部局の設置の有無にかかわらず）：機構再編にまでいたらないが、教育行政と子育て行政の連携（あるいは教委内の複数部門の連携）などが多く展開されている。

③子ども条例・子どもプランの策定：教育委員会も含めて自治体全体で子育て・教育行政を推進していこうとする子ども条例を制定している自治体が増えている。条例の中には、子どもの成育環境の整備を重視する子ども条例、少子化対策を念頭においたタイプ、子どもの権利を重視し救済機関やオンブズマンを設置する子どもの権利条例やオンブズマン条例など、いくつかバリエーションがある。これらの異動は軽視できないが、自治体行政全体に網をかけるこうした子ども関連条例が制定されてきている。

④若者支援ネットワークの創出と子ども・若者育成支援推進協議会の設置：ニート・ひきこもり問題への対応のため、雇用行政と青少年行政・福祉行政等との連携が図られている。これには国の若者自立支援政策のもとで設置された地域若者サポートステーションが中心となっているケースが多く、これをハブとした関連行政・機関等のネットワークが形成され始めている。また、子ども・若者育成支援推進法（2009年制定）により、子ども・若者支援地域協議会および子ども・若者総合相談センターの設置と子ども・若者計画の策定の努力義務が自治体には課されたことで、これらの機関の運用と計画策定作業が始まっている。

⑤自治体内の首長・教委・子ども部局等の協議の場の形成：自治体によっては、子ども・若者関連行政の調整・意思決定のために、教育委員会と子ども部局あるいは全庁的な協議の場を設置しているところが現れている。

⑥雇用・福祉行政等と連携した学校経営：学校レベルに目を落とせば、近年の社会格差や子どもの発達困難に対して、他分野行政の専門職や専門機関との連携を図った学校経営が模索され、実践が試みられている。キャリアコーディネーターやソーシャルワーカーを学校に置いたり、雇用機関などと協働して、子どもの進路選択・就職や生活面での支援などである。

⑦福祉・青少年行政における就学・進学支援：学校外で生活保護家庭の中学生に学習指導を行い、高校進学を支援しようとする福祉行政系列の取り組みが開始され、国の補助金も作られた。また内閣府系列の若者支援の流れの中で、高校中退者への高校復帰支援のための学習支援も始まっている。

(3) 上のような子ども・若者関連行政の連携・総合化は、政策過程的には、首長のイニシヤティブによる傾向が強い。

地方分権改革による権限委譲やマニフェスト政治を背景に、首長の政策提案が積極的に展開されるケースが増え、そのもとで自治体行政が動いている。教育委員会が主導して行政間連携に動いている自治体は少ない。子ども・若者行政の連携において、教育委員会が最も消極的だという指摘が調査ではしばしばなされた。そこには、教育行政の基準が国レベルで法定されている部分が大いという制度的制約があると考えられる。

ただし、それでも教育委員会レベルで動かせるものもある。積極的な動きを見せている自治体では、首長（部局）の提起に対して、教育委員会が一定の積極性を見せている。

(4) 全体的に見ると、教育行政と首長部局子ども行政の間に、依然として大きな溝が残されている。

たとえば、不登校問題については、教育委員会の基本方針は学校復帰にあり、不登校施策を教育行政領域内で完結しようとする傾向がある。他方、子ども行政側にはまだ不登校を自分たちの管掌事務として位置づけることができていない。こうして、学校復帰できない当事者はどの領域からも放任されることになる。

高知県では、高校中退者を県教委生涯学習課が仲立ちとなって若者サポートステーション（雇用・福祉行政）につなぐ取り組みを始めている。しかし、利用者はあまり多くない。私たちの高校中退者インタビューでは、家庭の所得階層が大きな規定要因となっていることが明らかになっている。しかし、経済的基盤がない家庭の子どもが高校復帰やその他の教育機関、職業訓練に進むことを支援する連携にまで発展した取り組みは全国を見てもまだない。

(5) 有効な子育て・教育行政を展開している事例を見ると、①「各行政分野の連携・統合」があり、②「子ども・若者期の断点を解消・緩和する一貫した行政」が生み出されている。

①と②は、相互補完的な関係にあり、これらを問題事象に合わせて有効に具体化することが、「総合的な子ども行政システム」を実現する基本原理である。たとえば、恵庭市の読書コミュニティ政策は、子どもの読書機会を充実させようとして開始されたが、幼児期のブックスタートから始まって、学齢期の学校図書館の充実および専門司書配置へとが発展し、さらには中高校生や成人の読書ニーズに応えられる市立図書館づくりが模索されている。この取り組みは保健行政、学校教育行政、社会教育行政、さらにはボランティアの横の連携によって実現されている。縦の一貫性は、横の連携によって可能になっている。

(6) 自治体子育て・教育行政の総合化の現状は、いまだ一步を踏み出した段階にとどまっている。

子どもと教育をめぐる課題に答えるためには、行政組織と政策決定システムの整備にむけてさらなる試行錯誤が求められる。とりわけ、首長部局と教育委員会の関係については、各専門行政の国・地方を通じた制度的特徴を明らかにしながら、両者を調整、接合していく方法を考え出すことが重要である。

(7) 最後に、本研究における自治体の子育て・教育行政の再編動向の調査分析を通じて、今後検討すべき課題を簡単に記す。

①教育委員会制度について： 今回の調査では、行政再編は首長のイニシヤティブによるところが大きく、これに対して教育行政の側は自己完結的な行動を維持する傾向が見られた。後者の要因・背景について、また教育委員会が必置である現行制度のもとで、どのような連携なり再編統合が可能なのか、そもそも連携に大きな限界を抱えていると見るべきかをあらためて検討することが課題である。これを通じて、教育委員会制度について、より大きくは自治体政治システムのあり方について一定の知見を得ることができよう。

②子ども・若者行政再編の性格： 研究代表者は国の若者自立支援政策の性格については研究を進めてきたが、今回の調査では、行政機構と施策実施に関する動向整理が中心であったため、自治体レベルの再編の性格を評価するまでに至らなかった。イギリスでは、社会投資論にもとづく子ども行政が展開している。果たして、わが国はどのような政策論理で再編が展開しているのかを見極め

なければならぬ。

③行政部門の分化と統合の理論： 行政機構の分化は、効率性や専門性の観点から不可避であり、行政の総合化とは、分化と統合の組み合わせでしかない。その最適形態は1つではなく、自治体のレベルや地域的文脈、問題事象などによって求められるものは異なる。省庁セクショナリズム研究など、政治学・行政学における理論をサーベイしたが、子ども・教育行政の再編のあり方という課題の解決に寄与しうる有用な理論は見あたらなかった。ミクロなレベル（実践）からマクロなレベル（自治体）にわたる行政部門間の分化と統合を、また行政における専門性と政治における民主性を統一的に把握できる理論をいっそう探索する必要がある。

④行政民間関係あるいはソーシャル・ガバナンス： 行政には限界があり、行政部門の再編だけでは社会問題の解決はできない。行政と地域住民・民間の関係が、行政の総合化のもとでどのように変わり、変化しているかを検討することも課題である。

## 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 12 件）

- (1) 横井敏郎、日本における若者の教育からの排除と包括的支援行政、『日本教育行政学会年報』、査読無、第 37 号、2011、頁未定
- (2) 市原純、札幌星園高校、最後の挑戦——多職種連携と進路支援、『高校生活指導』、査読無、第 188 号、2011、頁未定
- (3) 横井敏郎・市原純・伊藤健治・横関理恵・以下 15 名省略、高校中退の軌跡と構造（中間報告）——北海道都市部における 32 ケースの分析、『公教育システム研究』（北海道大学大学院教育学研究院教育行政学研究グループ）、査読無、第 10 号、2011、1～60
- (4) 横井敏郎、子どもの貧困研究の射程（国際シンポジウム「子どもの貧困と対抗戦略——研究・市民運動・政策形成」コメント）、『貧困研究』、査読無、第 6 号、2011、頁未定
- (5) 横井敏郎・市原純・以下 5 名省略、公教育制度を問い直すフリースクール、『公教育システム研究』、査読無、第 9 号、2010、61-99
- (6) 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、日本教育制度学会『教育制度学研究』、査読有、第 16 号、2009、102-115
- (7) 市原純、困難を抱える若者たちへ支援を届けるキャリア教育、教育科学研究会

『教育』、査読無、第 59 巻第 10 号、2009、48～54

- (8) 横井敏郎、格差社会における教育機会と教育行政の課題、『日本教育行政学会年報』、査読無、第 35 号、2009、251～254
- (9) 横井敏郎、高校中退問題をどう考えるか——高校の社会的包摂機能の再認識、『月刊高校教育』、査読無、第 42 巻第 10 号、2009、34～37
- (10) 横井敏郎、教育委員会制度の課題と展望——開かれた教育行政に向けて、『学校運営』、査読無、No. 572、2009、6～11
- (11) 横井敏郎・市原純・伊藤健治・横関理恵以下 9 名省略、現代自治体子育て・教育行政の調査研究(2)——北海道芽室町の子育て・教育行政と子どもの権利条例、『公教育システム研究』、査読無、第 8 号、2009、1～54
- (12) 安宅仁人、英国「子ども法 2004」の制定に見る子ども行政の一元化の理念と動向——「社会投資国家」論の批判的検討を土台として、『日本教育行政学会年報』、査読有、第 34 号、108-124、2008

〔学会発表〕（計 8 件）

1. 伊藤健治、制定後の取り組みからみる「子どもの権利条例」の意義と課題——奈井江町「子どもの権利に関する条例」を事例に、北海道教育学会第 55 回大会（自由研究発表）、2011 年 3 月 21 日、北海道教育大学釧路校
2. 横井敏郎、コメント／子どもの貧困研究の射程、貧困研究会第 3 回研究大会（国際シンポジウム「子どもの貧困と対抗戦略——研究・市民運動・政策形成」）、2010 年 11 月 6 日、北海道大学
3. 横井敏郎、日本における若者の教育からの排除と包括的支援行政、日本教育行政学会第 36 回大会（課題研究Ⅱ）、2010 年 10 月 3 日、筑波大学
4. 日置真世・市原純・以下 5 名省略、小学校の外部支援としての「学びのサポーター」の成長過程——実践現場と研究活動の往還、日本生活指導学会第 28 回大会（自由研究発表）、2010 年 9 月 5 日、名古屋大学
5. 宮崎隆志・横井敏郎・市原純ほか 6 名、移行支援コミュニティとしての学校像の探究——コミュニティ・エンパワーメントの視点から、日本教育学会第 69 回大会（自由研究発表）、2010 年 8 月 22 日、広島大学
6. 市原純、教育と福祉の制度間関係の現状と課題、日本教育制度学会第 17 回大会（自由研究発表）、2009 年 11 月 14 日、常葉学園大学
7. 横井敏郎、指定討論／公開シンポジウム

「子どもの『貧困』と学習権の保障—家庭・地域・学校そして国家の役割を問い返す—」、日本教育学会第 68 回大会、2009 年 8 月 29 日、東京大学（シンポジウム記録「子どもの『貧困』と学習権の保障：家庭・地域・学校そして国家の役割を問い返す」は、『教育学研究』第 77 巻第 1 号、2010、67～77、に掲載されている。<http://157.1.40.181/naid/110007593310>。）

8. 市原純、定時制高校と外部機関との連携による「学校から仕事への移行」支援実践の事例分析——困難を抱える若年者層に必要な「『関係性構築型』移行支援実践」概念の提起、日本教育学会第 67 回大会（自由研究発表）、2008 年 8 月 21 日、慶應義塾大学

〔図書〕（計 1 件）

1. 鈴木敏正・横井敏郎・以下 10 名省略、北海道大学図書刊行会、『排除型社会を超えて持続可能な社会へ——日英韓生涯学習の基礎構造』、2011、151～170（「第 7 章 日本の若者支援政策の端緒的形成と展望——参加とユースワークのポテンシャル」執筆）

〔その他〕

○本研究と密接な関連をもって行った研究活動について

本研究を進める上で、以下の学会や研究チームでの共同研究活動が、研究のアイデア、情報などの獲得、研究発表の機会となった。関連する研究として付記する。

(1) 日本教育行政学会課題研究（研究推進委員会）： 2007 年 10 月～2010 年 10 月の 3 年間にわたって、教育機会と教育行政をテーマに課題研究の企画を担当し、また最終年度には発表の機会を得た。3 年間の課題研究報告の内容は、『日本教育行政学会年報』第 35～37 号、2009～2011、に掲載されている。

(2) 日本教育学会特別課題研究： 2007 年度より、特別課題研究「若者の教育とキャリア形成に関する調査」に参加し、20 歳の若者 1600 名余りを対象とするパネル調査に取り組んだ。それについては、毎年学会で発表をしており、現在までに 3 年分の調査報告書を刊行している。本研究代表者および連携研究者（安宅仁人）も、発表と執筆を行っている（<http://www.comp.tmu.ac.jp/yicsj2007/index.html> に掲載）。本研究とは別個の調査であるが、内容的には密接に関連している。

(3) 内閣府高校中退調査： 2009～2010 年に内閣府が実施した高校中退に関する聞き取

り調査に、インタビュアーとして協力した。これも、本研究と関連している。報告書はまだ刊行されていない。

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

横井 敏郎 (YOKOI TOSHIRO)  
北海道大学・大学院教育学研究院・准教授  
研究者番号：40250401

### (2) 研究分担者

なし

### (3) 連携研究者

安宅 仁人 (ATAKU KIMIHIRO)  
酪農学園大学・環境システム学部・助教  
研究者番号：20513675

### (4) 研究協力者

市原 純 (ICHIHARA JUN)  
北海道大学・大学院教育学院・博士後期課程院生  
伊藤 健治 (ITOH KENJI)  
北海道大学・大学院教育学院・博士後期課程院生  
横関 理恵 (YOKOZEKI RIE)  
北海道大学・大学院教育学院・博士後期課程院生