

学位論文題名

日英の子ども行政の一元化に関する実証的研究

－教育・福祉・保健を統合した子ども支援システムの展開－

学位論文内容の要旨

本論文は、近年の多様化・複雑化・長期化する子どもの困難に対応するためには、教育・福祉・母子保健等の子ども支援に関わる行政の統合が必要であるとの仮説に基づき、英国ならびにわが国における子ども行政の一元化の動向を実証的に研究し、その成果と課題を明らかにしようとするものである。

第Ⅰ部 行政の一元化に関する理論の検討

まず、子ども行政の一元化を検討するにあたり、行政のセクショナリズムと総合化、教育委員会論のタテ割りをめぐる議論の先行研究を整理し、総合行政を担う自治体において組織間調整が図られることの必要性を導出した（第1章）。

次に、子どもの生活や権利の保障を志向した全体論的アプローチとライフ・ポリティクスの議論を踏まえつつ、組織経営論研究者のフォレットの理論をもとにしながら、組織の統合には関係者による重層的な参加とボトムレベルでの調整が不可欠であることを提示した。あわせて、組織間の学習と変容を伴う協働的構成論と活動システム論を援用し、組織間コミュニケーションの視点を導入する重要性を確認した（第2章）。

第Ⅱ部 英国における子ども行政の一元化の進展

ブレア政権以降、英国では *joined-up* をスローガンとして領域横断的に社会的包摂政策が展開されてきたとともに、子ども・若者支援行政の現場では *multi-agency* と呼ばれる枠組みのもとで組織間協働が促され、一定程度の成果をあげてきた（第3章）。

英国では、2000年に発生した少女の虐待死事件を契機に行政組織間の連携を求める動きが加速し、政策文書『Every Child Matters』が公表されるとともに「子ども法（Children Act）2004」が制定されるなど、横断的な組織間連携と協働を促進する法制度の整備が進むこととなる。特に、「子ども法」に協働の義務が掲げられたことを受けて各地に *Children's Trust* が設置され、地方教育行政当局や学校、社会サービス、警察、保護観察、若年支援サービスなど複数の領域にまたがって組織間協働を図ることが目指された。この *Children's Trust* は、各地域の子ども・若者計画の策定や、子ども関連予算や情報を共有化するなどの権能を有したパートナーシップ組織として位置づけられ、英国の地方自治体における一元的な子ども・若者・家族支援政策の象徴となっていく。

しかしながら、英国におけるこれらの「子どもを中心に据えた政策」が推進された理由としては、子どもの権利を保障しようとする目的よりも、むしろ子どもたちの将来の雇用可能性の向上を目指す「社会投資論」の戦略の存在の方が大きく、この点に英国における一連の子ども・若者支援政策が内包している限界と矛盾が認められる（第4章）。

第Ⅲ部 わが国における子ども行政の一元化をめぐる動向と展開

わが国においては、少子化対策や幼保をめぐる省庁間連携のほか、若者自立・挑戦プランや子ども・若者育成支援推進法の制定にみられるように、中央政府レベルの子ども・若者関連政策分野で総合化が志向されてきた。しかしその一方で、これらの動向は末端レベルにおける子

ども支援の在り方に抜本的な変化を与えるものとはなっていない（第5章）。

翻ってわが国の一部の地方自治体において、首長部局に子ども関連業務を集約することで、あるいは教育委員会に子ども関連業務を集約することで、独自に子ども行政の一元化が展開されてきた。本論では、第1に「首長部局集約モデル」として北海道、札幌市、佐賀県の子ども行政関連部署の取り組み事例をもとに、その成果と課題を検証した。その結果、情報共有や業務運営の効率化の点で一定程度の効果がみられたものの、子どもの成長や発達保障の点では従来型の首長と教育委員会との関係と比べて大きな成果を挙げているとは評価できなかった。これは、法制度上、教育行政を首長部局に移管できないことから、「首長部局集約モデル」のもとでは学校と福祉部門との関係性に大きな変化が生じにくいためと考えられる。そこで第2に、教育委員会内に児童福祉業務を移管した事例を「教育・福祉統合モデル」と位置づけ、佐賀市、稚内市、白老町の各教育委員会に設置された「こども課」の取り組み事例を分析した。これら自治体関係者へのヒアリング調査や資料等の分析から、「こども課」が教育委員会内に設置されたことによって、福祉部門と教育部門との連携が進み、発達障害児への対応や児童虐待防止に関わって学校現場との連携が進んだなどの成果が確認できた（第6章）。

加えて第3に、教育委員会の中に児童福祉のほか、母子保健業務も集約した駒ヶ根市教育委員会の「子ども課」の事例を「教育・福祉・保健統合モデル」と位置づけ、分析と検討を行った。その結果、子ども行政を一元的に所管する「子ども課」の下では、教育・福祉・保健の専門家による横断的な連携が図られ、妊娠期から学校卒業まで子どもを一貫して支援する体制が整えられていたことが明らかになった。これらの事例の分析と検証から、「教育・福祉・保健統合モデル」の下では、教育委員会の業務の肥大化のほか福祉や保健部門の一体性の後退などの課題が生じてはいるものの、「首長部局集約モデル」と比べて情報共有の進展、学校現場と福祉・保健の専門家との連携の深化、特別支援教育や児童虐待への対応力の向上、積極的な家庭教育支援の取り組みの充実の点で、一定程度の成果が得られていることが認められた。

以上の各自治体の事例の比較・検討から、一元化された子ども支援システムが実効性と持続可能性を有するためには、①子ども行政の再編をめぐって現場レベルでの議論が存在し、②教育行政側から福祉や保健の専門性を求める積極的なニーズが示され、③教育行政が家庭教育を担うことについて関係者からの理解が得られ、④行政による子育て支援の枠組みを理解し支えることのできる地域住民の存在があること、の4つの要件が必要である点を論証した（第7章）。

そして最後に、子ども・若者支援の一元化をめぐっては、新たなタテ割り領域の出現の問題や、都道府県と基礎自治体との関係性をめぐる課題、ニーズをめぐる行政の限界、さらには「個人化」されたアプローチの限界があることを確認した。しかしながら、以上の課題と限界を踏まえたとしても、英国ならびにわが国における子ども行政の一元化の展開は、困難を抱える子ども・若者・家庭の支援を充実させるとともに、子どもの成長・発達の権利を包括的に保障する新しい子ども支援システムの出現をうかがわせる点で、積極的な可能性を見出せる事例であった。また、これらの知見は、第I部で設定した理論的な枠組みの妥当性を示すものであると結論付けられる。

ただし、英国では2010年の政権交代によって、これまで前政権下で推進されてきた組織横断的な枠組みからの転換が図られ、Children's Trustの権限を縮小する動きも確認されている。これは、英国における子ども行政の再編がトップダウン的に進められてきたことによる構造的な限界を示したものと考えられる。

今後わが国においては、自治体レベルでの取り組みに加え、中央政府レベルで体系的な「子ども法」を制定し、子どもの権利保障の枠組みを整備していくことが子どもの包括的な支援の充実に不可欠である（終章）。

学位論文審査の要旨

主 査 教 授 横 井 敏 郎
副 査 教 授 宮 崎 隆 志
副 査 教 授 坪 井 由 実 (愛知県立大学教育福祉学部)
副 査 教 授 河 合 博 司 (酪農学園大学農食環境学群)

学位論文題名

日英の子ども行政の一元化に関する実証的研究 －教育・福祉・保健を統合した子ども支援システムの展開－

本論文は、ポストフォーディズム下の不安定化した現代社会において推進されている子ども行政の一元化について、日英の自治体レベルの動向を明らかにし、その分析を通じて今後の子ども行政の方向を提起したものである。

子どもに関わる行政は、学校教育、社会教育、児童福祉、母子保健などの領域に分化し、それぞれに充実が図られてきたが、家庭と地域社会の不安定化およびそれらを基盤とする学校の困難が明らかとなった今日、子どもの発達・学習を支えるためには、これらの領域を包括した行政枠組みを構築することが必要とされている。学校教育領域を中心にして研究を行ってきた教育行政学でも、教育行政と他分野行政の関係のあり方や教育行政を含めた包括的な子ども行政のデザインについて研究を進めていくことが課題となっている。

またわが国の戦後教育行政体制は、政治的中立性と地方分権、民主化を原則とする教育委員会制度を導入したところに特徴があるが、近年、同制度が縦割り行政の要因になっているとの見解が出されており、教育委員会制度のあり方についても検討が求められている。

以上のような問題状況に対して、本論文は日本の自治体で導入され始めた子ども課(部局)、およびイギリスのブレア政権下で自治体レベルに設置された包括的な子ども支援組織 **Children's Trust** を主な対象として、子ども行政一元化政策の意義と課題を明らかにするとともに、今後の自治体子ども行政のモデルの提起を試みた。本論文の知見は以下の通りである。

第1に、日本の自治体における子ども行政一元化の動向を3つのモデル(首長部局集約・教育福祉統合・教育福祉保健統合)に整理し、その比較検討を行って、求められる一元化モデル(教育福祉保健統合)を明らかにしたことである。これまで教育行政学においても、子ども・教育関連行政の再編について一定の研究が行われてきたが、それらは図書館や幼稚園、文化・スポーツ行政などの所管部局の変化の全国動向を数量的に整理するに止まっている。こうした表層的な分析に対して、本論文は子ども課の設置部局と所管する事務、管轄行政領域、子ども・

教育に関する課題の解決状況について自治体事例調査を行い、それらの差異を析出した上で、これからの自治体子ども行政の方向を提示した。

第2に、教育委員会制度論に対して有益な視点を提供したことである。従来、政策形成の観点からの研究が多いのに対して、本論文は行政機構の観点から検討を行い、子どもの発達・学習を保障する子ども行政の一元化は首長等のトップレベルでの政治的な意思決定ではなく、ボトムレベルの実施機構において実現されるべきと主張する。本論文は、教育委員会制度の見直しには、上層の意思決定のあり方の検討だけでなく、第一線組織レベルでの子ども・教育行政の総合化という視点からの検討が不可欠であることを指摘した。

第3に、ブレア政権の *joined-up* 政策と 2004 年子ども法 (Children Act 2004)、およびそれを受けた Children's Trust を検討し、イギリスでの子ども行政一元化の推進過程と自治体レベルでの組織体制を明らかにした点である。本論文は、イギリスでは *joined-up* 政策が地方へトップダウン的に降ろされたこと、Children's Trust が子ども支援関係機関・団体を領域横断的に包括し、協働的に支援サービスを行わせるための新たな権限と体制をもつ枠組みであること、イギリスにおいても自治体レベルでの領域横断的な支援システムが子どもに関する課題の解決に有効性を有していることを示した。

第4に、2004 年子ども法と Children's Trust がもつ領域横断性を評価しつつも、同時にニュー・レイバーの子ども行政一元化政策がギデنز (Giddens, A.) らの社会投資論の下に置かれており、サービスの個人化を促進することで子どもの権利と抵触しかねない性格を有しているという制約面を指摘し、現代の子ども政策に内在する社会投資論とホリスティックな権利論の間の緊張関係を析出したことである。

第5に、*multi-agency* 論や New Public Management 論などの公共経営論、フォレット (Follet, M. P.) やエンゲストローム (Engeström, Y) らの組織経営論を検討し、行政機構研究の理論化に貢献したことである。

本論文の知見をより確かなものに仕上げるため、子ども・親等の当事者の要求や専門職の実践の面から子ども行政一元化の意義と課題を捉え返す作業を加えることが望まれるが、本論文は日英の実証分析と理論的考察を通じて自治体子ども行政の一元化を本格的に論じた先駆的な研究として評価できる。

以上より、著者は北海道大学博士 (教育学) の学位を授与される資格があるものと認める。