

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——

安宅 仁人

1. はじめに——現状認識と問題の所在

冷戦構造の終焉，ポスト工業化社会の到来，さらにはグローバリゼーションの進行により，多くの国によって採用されてきた従来型の福祉国家システムが岐路に立たされている。その背景には，日本を含む複数の「先進工業国」が，基本的な国家戦略の優先順位を安定（完全）雇用政策の重視から国際競争力の強化へと比重を変えてきたことがある（ドーア2005：pp. 38-39）。そして安定雇用政策の比重の後退は，若者の学校から社会や職業への移行の困難をもたらし，多くの国で若者の雇用問題¹⁾を引き起こしている。また，子育てや学校教育に目を向けた場合にも，不登校やひきこもり，児童虐待など多くの困難が子どもたちを取り巻いている。これら子どもや若者たちを取り巻く危機の要因はきわめて多様——複合的で流動的——であり，決して単一的なものではない。それゆえ，子どもや若者の発達の個々の課題や多様なニーズに包括的に対応していくためには，縦割り行政の弊害を排して一元的な行政支援システムを構築することが不可欠である。

しかしながら，我が国における子どもや若者を支援する体制を見た場合，たとえば若者の就労支援については各省庁の縦割りに起因する類似事業の重複や分断が指摘されており（横井2006：p. 435，松尾2006：p. 187），支援を

必要とする若者たちのニーズに合致した政策的ケアが十分に届いているとは言い難い。また、児童虐待の防止について見た場合にも、学校をはじめ福祉、医療、司法、民間組織などのネットワークによる要保護児童対策地域協議会の設置が進められてはいるものの、協議会を「あまり活用していない」「ほとんど活用していない」と回答した自治体が約43%に上るなど（社会保障審議会児童部会2007）、実体を伴った組織連携に向けての課題は多い。さらに、就学前の子どもたちについて見ても、認定こども園制度の開始により文部科学省・厚生労働省による従来型の二元保育行政の克服が期待されたが、逆に「幼保三元化」（小宮山2005：p.3）を招いてしまったとの評価すらある。これらの事例に見るように、子どもに関連した多くの領域で行政の縦割りや連携不足による分断が課題として指摘されている。

もともと、行政の縦割りやセクショナリズムには組織としての合理性の帰結の側面があり、官公庁のみならず民間を含め一定規模の組織の内部には、程度の差こそあれ普遍的にセクショナリズムを確認することができる（今村2006：p.17）。また、行政におけるセクショナリズムや組織間連携についての課題は我が国に限ったものではなく、諸外国——小論が対象とする英国⁽²⁾——も例外ではない。

ただし英国については、ブレア政権の初期から省庁横断的な政策が積極的に展開されてきた経緯があり、その点には十分な配慮と検討がなされなければならない。特に1999年の政府白書『政府の現代化』（Cabinet Office 1999：p.10）の中で「包摂（inclusive）」と「統合（integrated）」の項目が併記され、「統合」の項目の中で打ち出された「ジョインド・アップ（joined-up）」——各部門の共同・連結——の理念は、省庁横断的な取り組みとコミュニティ・レベルの組織化によって社会的排除に臨んでいこうとするニュー・レーバーの政策の特徴⁽³⁾を決定付けるものとなった。そして現在、英国では2004年11月に制定された「The Children Act 2004」（以下、「子ども法」という）に基づいて各地でチルドレンズ・トラスト（children's trust）の設置が進められている。この動きもまた、コミュニティ・レベルで子どもにかかわる団体に横断的に協働の義務を課している点で、「ジョインド・アップ」の理念

を具体化したものといえる。

英国における子ども行政の再編はどのような理念に基づいて、そしてどのような方向に進もうとしているのか。小論では、第1に子ども法が制定されるまでの経緯を整理し、第2に子ども法の下で新たに設置されたチルドレンズ・トラストに着目し、いかにしてローカル・レベルでの行政の一元化が図られているかを整理する。第3に、英国における子ども行政の再編の背景にある「社会投資国家」論を、子どもの権利保障の観点から批判的に検討する。そして最後に、英国の子ども行政の再編の方向性を見つつ、我が国の子ども行政の枠組みを考える上での示唆と今後の研究課題を確認したい。

2. Every Child Matters と子ども法の制定

(1) Every Child Matters の策定背景とその概要

2000年、英国において8歳の少女が虐待により死亡する事件が発生した。その後の政府調査報告書（Laming2003：pp.3-6）の中で事件の背景には介入の遅れ、システム全体の機能不全、情報の共有不足、責任の所在の不明確さなどがあり、その結果適切な対応が取れなかったことが指摘された。

同報告書を受け、政府は2003年に緑書『Every Child Matters』（以下、「ECM」という）を公表する。ECMは子どもたちが「健康な状態であること」「安全でいられること」「楽しい経験をすること、達成すること」「積極的に貢献していくこと」「経済的に幸福な状態であること」の5点を成果目標として定め、0歳から19歳までを対象とした子ども関係事業の再編を進めることを提案した。その中で「子どもや若者を守るために、病院、学校、警察そしてボランティア組織などが新たな手法でチームを組んで情報を共有し、一緒に仕事をしていく」⁴⁾必要性が示された。そして、以上の目標を達成するための方策として、「親ならびに保護者への支援」「早期介入と効果的な保護」「地方、地域並びに国レベルでのアカウントビリティと統合（integration）の必要性」「労働現場の改革」の4点が示された。特に統合については、複数領域にわたる業務を再編するために、「チルドレンズ・トラスト」

(以下、「CT」という)を地方行政当局に設置することが求められた。

(2) 子ども法の制定

(i) 子ども法の制定目的と概要

緑書 ECM の理念を法的に具現化したものが2004年11月に制定された子ども法である。子ども法の制定趣旨について、英国教育技能省（当時）は次のように説明⁽⁵⁾している。

「この法律は、子どもたちの生活を改善するための幅広い方策に対して、法的な後ろ盾を提供する。(中略)総合的な狙いは、複数の領域にわたる業務を改善したり、重複を取り除いたり、アカウントビリティを増加させたり、地方行政当局独自あるいは合同で行う精査時のコーディネートをより良いものにするばかりでなく、立案、権限の委任、サービスの提供の統合を図るものである。この法制化は、地方行政当局に対して、規定的なものというよりは、執行方法において非常に多くのフレキシビリティを与える」。

上記の目的に基づき、子ども法第10条は協働 (co-operation) を推進するために子どもサービス事業を取り持つ諸組織の再編を義務付けている。そして協働によって目指すべき事項として、「身体的、精神的な健康と、感情的な幸福」「危害ならびにネグレクトからの保護」「教育、訓練、レクリエーション」「子どもたちの社会への貢献」「社会的並びに経済的な幸福」の5点が定められている。

(ii) 子ども法によって定められた義務と方策

子ども法が提示している主な方策は以下のとおりである。第1に、子どもの声に耳を傾け、子どもの利益の向上を保障する責任を有した「子どもコミッショナー」と呼ばれる役職を中央政府に新設すること。子どもコミッショナーは、子どもの利益に関して国連「子どもの権利条約」の精神を尊重しなければならないとされている（第1条～第9条）。第2に、「子ども業務にかんする計画、遂行、提供がより良く統合されること」を支援し、「明確なアカウントビリティを提供」すること (OPSI2004)。これは具体的には、健康、教育、社会サービスといった複数領域の子ども関係業務を、地方レベルで設

置されたCTのもとで統合していくことを意味している（第10条）。第3に、「子どもの身体的、社会的、感情的な幸福を向上」させる義務を、地方教育行政当局や学校のほか NHS、社会サービス、地区行政、警察、保護観察、非行防止、刑務・矯正訓練センター、若年支援サービスなどの業務にまで広げるとともに、地域子ども保護委員会（LSCB）を設置すること（第11条、第13条～第15条）。第4に、新しいデータベースを構築し、子どもにかんする情報を各機関や地域と国レベルで共有できるシステムの構築を目指すこと（第12条）。第5に、国務大臣は地方の子どもサービス当局に対し、「子ども・若者計画の策定」の準備や公開を求めることができること（第17条）。そして第6に、新たに子どもサービス当局が、子ども関連の全ての地方教育行政当局、教育、社会サービス、健康サービスに対して責任を有する「子どもサービスディレクター」を任命しなければならないこと（第18条）である。

3. 英国における子ども行政の一元化の展開

(1) 子ども法第10条とチルドレンズ・トラストの設置

子ども法第10条で「協働の義務」が謳われることになったのは、子どもサービスにかんする責任が分断している（DfES2005）との認識があったからである。そのため、「子どもや若者や家族にかかわりを持つ中心的な組織の機能を統合」したCTを構成するパートナーとしては、警察、保護観察委員会、非行防止チーム（YOT）、健康戦略局、プライマリー・ケア・トラスト（PCT）、コネクションズ⁶⁾、イングランド学習技能委員会など多岐にわたる組織が想定されている。また、これらに加え「ボランティア組織やコミュニティ組織、あるいは学校や一般開業医（GP）などを含むこともできる」（NCB2005：p.1）とされ、特にボランティア組織やコミュニティ組織については、「トラスト遂行のための戦略開発やアジェンダの要素を先導」したり「サービスユーザーや保護者の意見を代表」したりする上での重要なアクターとして認識（DfES2005）されている。

(2) チルドレンズ・トラストの協働の枠組みとその特徴

CTは「法的な実体をもつものではなく、子どもや若者にとってのよりよい成果を提供したりそれを遂行したり、あるいはかかわりを持つ、異なる組織間のパートナーシップ」(DfES2005)として位置づけられている。そのため、複数のCTの設置形態⁷⁾が存在しており(NCB2007: pp.27-28)、CTは従来型の行政組織間の「連携」とも異なるといえよう。特に、行政組織等のパートナー間の協働が「義務(duty)」として法的に明確化されたことや、パートナー間での「予算」や「目標」の共有による子ども行政の一元化を図る枠組みに、CTの独自性が確認できる。

たとえば、CTの特徴の一つとして「共有された予算(pool budgets)」を維持することができる点が挙げられる。子ども法は「チルドレンズ・トラストを発展させるための、多くの権限と義務を定め、その中で各機関の共有予算に対する権限と義務を拡大」させるとしている。その理由は「現在の資金体制は分割されて資金が流れているが、特に危機に瀕している若者のニーズに合致するように統合して予防的なアプローチをとれるようにしていくこと」や、「よりフレキシブルで効果的に予算を用いられること」を目指したためであった(DfES2005)。なお、CTで維持される共有予算の原資は、「参加組織からの提供」「中央政府からの、長期・短期的な補助金」「PFIによる資金」「効率化による余剰金」などで賄われており、獲得された資金は重複を避けて効率的に運用されている(NCB2007: pp.41-53)。また、目標についてもそれぞれの地域ごとに子どもや若者のための戦略的な計画の策定が求められており、ローカル・レベルにおける共有化が図られている。

以上のようなCTの特徴や性格を整理すると、次のように要約できるだろう。1つ目は領域横断性である。CTが媒介となり、複数領域の子ども関係の業務の一元化が図られている。そして2つ目はローカル性である。CTはローカルなレベルで既存の組織をネットワーク化して設置されていた。そして3つ目は、一元化を担保する制度的な枠組みとして、予算、情報そして目標の共有化が図られたことである。これらにより、ローカル・レベルにおいて政策目標を組織間で共有し、子どもたちに効果的なサービスを直接提供す

る仕組みを構築することが目指されている。

(3) チルドレンズ・トラストの具体的成果と評価——政府報告書から

(i) チルドレンズ・トラストに関する総合的な評価

CTは2008年までの全国展開に先立ち、すでに2005年から2006年にかけて35件の先行事業が実施されている。近年、それらCTの先行事業を対象とした評価報告書(NCB2007)が公表され、現段階での事業の具体的成果と課題が明らかになりつつある。

同報告書によれば、CT設置の効果として、子どもが抱えるリスクの「確定、診断のための時間の長さが短縮された」「サービスを利用する家族数が顕著に増加した」「アウトリーチサービスの導入によって、経済的な幸福が向上した」ことが報告されている(同上:p.101)。また、90%超のCTが子どもや家族の参加の機会を拡大してサービス改善を図る上で、CTが「非常に有用である」「有用である」と評価している。さらに、「子どもや若者の成果目標」を向上させたとする意見も多く、逆に成果が低下したと答えた事業は皆無であった(同上:p.66, p.97)。

しかしながらCTについて肯定的な評価ばかりが並んでいることについては、「開始から間もないこともあり結果が出ていない」側面があることは否定できない(NCB2007:p.99)。また、具体的な課題としては、当初パートナーとして参加が期待されていた「警察や非行防止チームなどの関与が低」かったり、「学校やGPの関わり方に改善が必要」であることが指摘されている(同上:p.41)ほか、別の政府報告書(DfES2007:p.15)でも、ボランティア組織にとってCTが必ずしもオープンに機能していないケースも一部報告されている。

(ii) 子ども行政の再編が学校に与えた影響

ECMや子ども法の理念は、教育現場にも多くの影響を与えている。たとえば、最近では一部の学校で「延長学校(extended school)」が実施されている。これは、8時から18時まで学校の開設時間を拡張し、学習支援やスポーツ・音楽、クラブ活動、ボランティア活動を提供するものである。この延

長学校の取り組みは全英での展開が計画されており⁽⁸⁾、就学前の子どもたちを対象としたシュア・スタート・子どもセンターなどと接合することで、より一貫した形で家族支援を実現していくものとして期待されている。

また、一部コミュニティでは独自の取り組みとして、教育現場に「parent professionals」や「inclusion worker」と呼ばれる職種を配置する動きが見られている。これらの職は「school-based-worker」とも称され、必要な費用はインクルージョン予算やCTの予算によって賄われている。その仕事は早期の介入や予防に加え、社会資本（social capital）の向上にとっても有益なものと評価されている。彼や彼女らは、子ども保護教諭、ソーシャル・ワーカー、PCT、ボランティア組織とともに活動しており、教育とは距離を置きながら全体論的（holistic）な社会的なケアを提供していると自認している（同上：pp.90-91）。これらの取り組みは、学校も子どもに包括的に対応していこうとする社会的包摂政策の影響を強く受けていることの顕れと理解できる。

4. 理論的検討——「社会投資」と「子どもの権利」との関係

(1) 子ども行政の一元化を要請するもの

子ども法が制定されたこと、そしてそれに伴うCTの展開に見られるような子ども行政の一元化が全英的に推進されることが可能になった理由については、主に3つの背景や要素があったと考えられる。

1つ目には、SEU（社会的排除ユニット）の設置や Education Action Zones（教育改善推進地域）の設定⁽⁹⁾に見られるように、ニュー・レイバーク政権の下で領域横断的に社会的排除に立ち向かう「ジョインド・アップ」の理念や全体論的な支援システムが、多くの政策領域で導入されてきたことが挙げられる。これら領域横断的な政策の多くはコミュニティ・レベルで展開されており、子ども法やCTもこれら一連の流れを汲むものとして位置づけられる。2つ目には、子ども法やCTの持つ「効率化」「効果的」「フレキシ

ブル」な側面が、経済合理主義的な視点に基づいた行政改革を求める動きと合致したことが挙げられる。これは、ブレア政権発足当時から省庁横断的な取り組みが歳出見直しの観点を伴って促進されてきた⁽¹⁰⁾ことから明らかである。そして、3つ目は、グローバル化時代に対応した国際競争力を強化しようとする動きである。子どもや若者を中心に据えた政策は、国際競争を担う人材を確保・養成する流れと整合性を持っている。

そして、以下に見るようにこれらいずれの要因にも深い関わりをもっているのが、1990年代以降に理論化が進んだ「社会投資国家」論である。

(2) 社会投資国家と社会的包摂政策

パーキンズらは、子どもや若者に焦点を当てた政策が推進される理由として、「それが将来に対する良き投資であるとの認識や、家族や子どもへの投資は社会資本や人的資本の形成に決定的に重要なものであるとの認識」——すなわち社会投資——があることを挙げている。社会投資とは「社会開発アプローチ」ないしは「生産主義的 (productivist) アプローチ」の別名であり、社会投資国家は「社会と経済の統合」「機会均等のための投資」「経済的参画の視点」をその特徴に持つとされる。そして社会投資の下では、「社会政策の目標が、社会的平等の達成よりも社会的な包摂へとシフトしていく」(下線部引用者) こととなる (Perkins2004 : pp. 2-9)。

社会投資の概念がニュー・レイバーの政策に採用されていく経緯について、ドブロウォルスキーは次のように整理している。1997年、ニュー・レイバーが政権を獲得するのと時を同じくして、ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス (LSE) の中に「社会的排除分析センター (Centre for Analysis of Social Exclusion)」が設置された。そして1999年に至るまでに、特に子どもの貧困と社会的排除とを関連付けながら「雇用可能性を高めることを通じて、どのように子どもに資金を投入することが社会的な投資になり得るのか」といった研究が複数生み出されていく。ドブロウォルスキーは、これらの研究成果がニュー・レイバーの社会投資的な政策に影響を与えたと分析する (Dobrowolsky2003 : p. 13)。

その中でもひととき象徴的なのが、LSEでディレクターを務めブレア政権の政策形成に大きな影響を与えたとされるアンソニー・ギデンズの存在であろう。ギデンズは彼の著書『第三の道』の中で「社会投資国家」と題した章を設け、社会投資とは「未来志向的」なものであると位置づけながら、「指針とすべきなのは、生計費を直接支給する⁽¹¹⁾のではなく、できる限り人的資本に投資することである」と主張する。さらにギデンズは、社会投資国家にかかわって、「包含（包摂）と排除」（括弧内引用者）の一節の中で、「『可能性の再配分』をかなえるための教育への投資は、今日、政府が真っ先に手がけるべきことである」と説いている（ギデンズ1999：pp.168-213）。

実際、ブレア政権下では子どもの貧困対策が政策の最重要課題の1つとして設定され、貧困克服の方途としての教育や雇用が最大の政策的特徴となった（小堀2005：pp.139-141）。子どもを中心に据えた政策（centre-staging of children）は、「ジョイント・アップ」の理念の下、省庁横断的に取り込まれるとともにコミュニティ政策として展開され、ニュー・ディール政策、コネクションズ、シュア・スタート⁽¹²⁾などの事業の形で次々と具体化され、ニュー・レイバーの社会的包摂政策の核を形成していったのである。

しかしながらここで留意しなければならないのは、社会的包摂は構造的に矛盾を内包しているという点である。この問題点について樋口明彦（2004：pp.7-8）は、労働者の知識や技能の向上を図ることで労働者たちの再雇用を促進しようとする「積極的労働市場」には「その基準に満たない者を周辺に排除する危険性が常に秘められて」おり、「そのとき社会的包摂の取り組みは一転して排除へと転化することになる」として、社会的包摂政策の中心に位置付けられている雇用政策が孕む構造的な問題——ジレンマや権力性——を別決する。そこで樋口は、「地位身分」としてではなく「権利要求運動」としてのシティズンシップ概念に着目し、権利要求のプロセスを伴ったシティズンシップ概念を援用・拡張していくことに「均質化傾向への抵抗」の糸口を見出すのである。

このことはすなわち、社会的包摂政策が——同様にその基底にある社会投資的なアプローチが——孕む同質化や抑圧的なベクトルに対して、「権利要

求」という異なるベクトルで対抗し抑制していくことの重要性を指摘したもののとして理解できる。

(3) 英国における子ども政策の中の「子どもの権利」と「社会投資」

子どもの権利と社会投資の関係性を検討する上で、フィオナ・ウィリアムスならびにルース・リスターの議論が参考になろう。ウィリアムスは、英国において子どもを中心に置いた社会政策が採用されはじめたことは、子どもの世話をする責任は親たちにあるのだとしてきた英国の伝統的な社会の志向が変化したことの表れとみる。また、子どもを尊重するということは「単に次の世代としての存在と見なすのではなく、子どもを1人の市民と見なすこと」であると主張する。他方の社会投資については、「将来の市民労働者(citizen-worker-for-future)としての子どもに対する貧困対策と一定水準の教育を成し遂げるための投資が、社会投資国家を特徴付けるポイントである」とする。それゆえECMの中には、子どもの幸福向上のための「全体論的アプローチ」⁽⁴³⁾と「社会投資的なアプローチ」とが混在しているとウィリアムスは分析している(Williams2004:p.408)。

またリスターも同様に、子どもの権利と社会投資との関係について、「社会投資国家において重視されるのは『民主的市民』よりも将来の『勤労市民』」であり、「未来志向の社会投資は、権利の担い手としての子ども期を一部消失させかねない」(Lister2003:p.433)と、一定程度の懸念を示している。この指摘は、すなわち「政府による投資の対象として子どもに力点が置かれることは、社会正義や子どもの人権の原理によってバランスがとられなければならない」(Lister2006:p.330)ことを意味している。

(4) 子ども法のジレンマと構造的課題

社会的包摂戦略に見られるように近年のニュー・レイバーによる子どもを中心に据えた政策の展開は、一面では子どもたちを全体論的に支援して「子どもの権利」や「社会正義」を保障する理念を具現化しているかのようにも見える。子ども法の中に、子どもの意見と利益の向上のために子どもコミッ

シヨナーを設置し、国連「子どもの権利条約」の精神が尊重されなければならないと示されていることは、その好例である。

しかしながら再びウィリアムスによれば、ECMは子どもを「信頼し尊重」する点を過小にしか評価していないという。その理由としてウィリアムスは、ECMの中で成果目標として示された「楽しい経験をする事、達成すること」を例にとり、ECMの中で掲げられていることの多くが「教育的な達成」でしかなく、一方の「楽しい経験」についてはほとんどといってよいほど触れられていないことを挙げている。その結果、ECMは、「子どもの意見がそれほど重要ではないとの印象を与えるだけでなく、試験をきちんと受けてトラブルを起こさないという、何とも退屈な子ども像」を描くことになったと指摘する（Williams2004：pp.410-414）。

こうした指摘は、ニュー・レイバーによる各種の子ども政策の中で、子どもの権利は実は外観ほど高い位置に据えられていないことを意味している。その具体的な例としては、子ども法制定時の国会での体罰の是非をめぐる議論が挙げられよう。子ども法制定時、体罰反対派と容認派との間で論争が広げられた。その結果、子ども法第58条3項は「合理的な懲罰であるとの理由に基づいた如何なる民事上の手続きも、体に実質的な危害を与えるような子どもの殴打を正当化しない」（下線部引用者）と、折衷的な形で表記されることとなった。このことは一般的には、「あざ」や「傷」が残るような肉体的・精神的な虐待については禁止されたものの、子どもを軽く叩くこと（mild smacking）は許容されたと解されている。

以上の経緯に象徴されているように、英国で実施されている一連の「子どもを中心に据えた政策」は、一見すると子どもを尊重しているかのように見えはするが、それが即ち実態的な子どもの権利のプライオリティの高さを意味していないのである。英国の子ども法を含む社会的包摂政策における子どもを中心に位置づけた政策は、「未来」の労働市民を志向した社会投資の観点から導出された帰結であり、一方の「現在」の子どもであることの権利については相対的に低位に置かれていると理解するのが妥当であろう。

5. おわりに——英国における子ども行政の一元化の展望と課題

(1) 英国の子ども行政の方向性——社会投資家としてのG・ブラウン

2007年6月27日に新首相に就任したG・ブラウンは、就任翌日の組閣に伴い省庁再編に着手した。これまで教育を担当してきた「教育技能省」を、「子ども・学校・家庭省」と「イノベーション・大学・技能省」とに分割し、貿易産業省と内閣府の業務の一部を統合した「ビジネス・企業・規制改革省」を新設した。これらの省庁再編の発表⁽¹⁴⁾にあたって、ブラウンは最初に「子ども・学校・家庭省」に言及している。これは子ども・家庭政策を専門に担当する大臣を内閣に置くことで、中央政府レベルでの子どもの貧困や社会的排除への対応を強化しようとする新首相の姿勢の現れといえよう。

これまでも、ブラウンは子どもの貧困は「ブリテン魂の傷」であるとして、社会投資の観点から子どもの貧困対策や能力開発の重要性を主張してきた(Lister2003: p. 431)。それは、ブラウンが政策文書の巻頭言として寄せた「我々の子どもは我々の将来であり、国家として我々ができる最も重要な投資は、我が国の全ての子どもたちの能力(potential)を開発することである」(HM Treasury2001: iv) とのコメントに端的に示されている。すなわち、ブラウンの社会投資を重視するスタンスが、子ども政策に関わる省庁の再編を促したと見ることができる。ローカルと中央の両レベルにおいて子ども行政が再編されたことで、現政権下での子ども政策はブレア時代と同じか、あるいはそれ以上に社会投資の色彩を強く帯びた国家戦略として推し進められていくことは、ほぼ間違いない。

(2) 子ども法の枠組みの限界

以上のように、社会投資的な観点がニュー・レイバーの子ども政策の性質を大きく規定している一方で、子どもの権利は後方に追い遣られている。その点が、ECMさらには子ども法の構造をアンビバレントなものにしていた。

すなわち、社会投資への過度な偏りが、本来的には子どもの権利保障と一体となって進められなければならないはずの一元的で全体論的なアプローチを動揺させる要因となっているのである。この点に、ニュー・レイバーによる一連の子ども政策の1つの構造的な限界を確認できる。

樋口は、社会的包摂とは「終わることのないプロセスであって、諸領域の相互作用を通じて包摂が排除へと反転するジレンマを内部抑制しながら、全体的な安定性を維持する複層的メカニズム」であるとして、権利要求運動の重要性を指摘している（樋口2004：p.14）。子どもの権利の低位性は、それゆえ英国における子ども政策がはらむジレンマを抑制していく上で、大きな課題を残しているのである。社会投資を強力に推し進めようとしているブラウン新政権の子ども政策の中で、子どもの権利が実態的なものとして保障されているか否かを確認していくことは、今後の英国の教育政策を評価していく上で不可欠な作業となろう。

(3) 我が国の子ども行政に対する示唆と今後の研究課題

課題はあるものの、ローカルなレベルから子ども支援ネットワークを拡充していった英国の事例は、我が国の教育行政をはじめとする子ども行政の枠組みを構想していく上で多くの示唆を与えてくれるものであった。特に、英国における一元化を志向した取り組みや議論は、わが国においても、子ども支援のための枠組みを自治体レベルから、そして当事者である子どもを起点としたレベルから積み上げていく必要性があることを示している。今後は、英国におけるCTの実態調査とともに、我が国における自治体レベルでの子ども行政の再編動向の実証的研究を当面の課題としていきたい。

（酪農学園大学）

〈註〉

- (1) たとえば、NEET概念発祥の地でもある英国での雇用問題をめぐる若者の危機とその多様性についてはファーロング（2006：pp.70-115）を参照。
- (2) 本稿での「英国」は、イングランド地方に限定したものとして用いている。
- (3) 近年の英国における省庁横断的な取り組みについて、小堀は「省庁や部門

の垣根を越えて共同を促進しようとしたところに、ブレア政権の政策の最大の特徴の一つがある」(小堀2005：p.128)と指摘している。

- (4) www.everychildmatters.gov.uk/aims/ (2008/3/20最終アクセス) より
- (5) www.dfes.gov.uk/publications/childrenactreport/ (2008/3/20最終アクセス)
- (6) コネクションズの詳細については小杉ほか (2005：pp.15-62) を、子ども法がコネクションズに与えた影響については内閣府政策統括官 (2006：pp.59-60) を参照。
- (7) なお、地方当局はこの統合された組織を必ずしも「チルドレンズ・トラスト」と名付ける必要はない (DfES2005)。
- (8) www.surestart.gov.uk/surestartservices/childcare/extendedschools/ (2008/03/24最終アクセス)
- (9) 「教育改善推進地区 (EAZ)」を通じた「ジョインド・アップ」政策の展開については宮腰・若林・梶間 (2004：pp.174-176) あるいは小堀 (2005：pp.127-128) を参照。
- (10) ニュー・レイバーにおける省庁横断的な対応が促進されている背景に歳出見直しの要因がある点については稲沢 (2002：pp.223-227) を参照。
- (11) 社会投資と所得保障の関係について、ギデンズが直接的な所得保障に消極的なものに対して、エスピン・アンデルセン (2001：p.48) は「ロールズの原理」に依拠しながら「誰にとっても有利な戦略の第一原理は、受動的な〔所得〕維持に対する社会投資を優先すること」であり「所得助成措置は避けられない」としている点で対照的である。
- (12) シュア・スタートをはじめとする英国保育行政の展開については岩間 (2006：pp.6-34) あるいは伊藤 (2006：pp.175-205) を参照。
- (13) 「全体論的アプローチ」が「子どもの権利」保障と密接な関係にある点については、国連子どもの権利委員会 (CRC2001) のコメント12を参照。そのほか、EUにおける政策的な文脈としては宮本 (2006：p.154) を参照。
- (14) www.pm.gov.uk/output/Page12181.asp (2008/03/22最終アクセス)

〈引用・参考文献等〉

- Alexandra Dobrowolsky (2003) Social Investment State/Civil Society Interactionism: New Forms of Governance in Britain, Fostering Social Cohesion, Working paper #9
- アンディ・ファーロング (2006) 「第Ⅱ部 NEET イギリスからの報告」乾彰夫編著『不安定を生きる若者たち』大月書店
- アンソニー・ギデンズ (1999) 佐和隆光訳『第三の道』日本経済新聞社
- Cabinet Office (1999) Modernising Government, Cm4310

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

- CRC (国連子どもの権利委員会) (2001) 「子どもの権利条約第29条に関する一般コメント」 2001年4月17日
- Daniel Perkins, Lucy Nelms and Paul Smyth (2004) Beyond neo-liberalism: the social investment state?, Social Policy Working Paper, No.3
- DfES (2005) Children's trust FAQ www.everychildmatters.gov.uk/aims/childrenstrusts/faq/ (2008/03/24最終アクセス)
- DfES (2007) Children's Workforce Strategy
- DCSF (2007) The Children's Plan; Building brighter futures
- Fiona Williams (2004) What matters is who works: why every child matters to New Labour. Commentary on the DfES Green Paper Every Child Matters, Critical Social Policy 24(3)
- G・エスピン-アンデルセン (2001) 渡辺雅男・渡辺景子訳『福祉国家の可能性 改革の戦略と理論的基礎』桜井書店
- 樋口明彦 (2004) 「現代社会における社会的排除のメカニズム——積極的労働市場政策の内在的ジレンマをめぐって」『社会学評論』55(1)
- HM Government (2003) Every Child Matters, Cm5860
- HM Treasury (2001) Tackling child poverty: giving every child the best possible start in life
- 今村都南雄 (2006) 『官庁セクショナリズム』東京大学出版会
- 稲沢克祐 (2002) 「財政の仕組みと行財政改革」竹下譲ほか『イギリスの政治行政システム』ぎょうせい
- 伊藤善典 (2006) 『ブレア政権の医療福祉改革』ミネルヴァ書房
- 岩間大和子 (2006) 「英国ブレア政権の保育政策の展開——統合化, 普遍化, 質の確保へ」『レファレンス』No. 663, 国立国会図書館
- 桐野由美子 (2005) 「イギリス——行政とNGOのパートナーシップの全体像」桐野編『子どもの虐待防止とNGO——国際比較調査研究』明石書店
- 小堀真裕 (2005) 『立命館大学法学部叢書8 サッチャリズムとブレア政治——コンセンサスの変容, 規制国家の強まり, そして新しい左右軸』晃洋書房
- 小宮山潔子 (2005) 『幼稚園・保育所・総合施設はこれからどうなるのか』チャイルド本社
- 小杉礼子ほか (2005) 『若者就業支援の現状と課題——イギリスにおける支援の展開と日本の若者の実態分析から』(労働政策研究報告書 No. 35), 労働政策研究・研修機構
- Lord Laming (2003) The Victoria Climbié Inquiry Summary and Recommendations, Secretary of State for Health and the Secretary of State for the Home Department
- 松尾孝一 (2006) 「職業教育の現状・課題・国際比較——内部労働市場型から

- 生活連携型へ」本間照光ほか『階層化する労働』日本経済評論社
- 宮腰英一，若林直樹，梶間みどり（2004）「英国における官民協働による学校経営変革支援政策の特質」『日本教育行政学会年報』第30号，日本教育行政学会
 - 宮本みちこ（2006）「若者政策の展開——成人期への移行保障の枠組み」『思想』No.983，岩波書店
 - 内閣府政策統括官（共生社会政策担当）（2006）『英国のコネクションズ・パーソナル・アドバイザーの養成制度等に関する調査報告書』内閣府
 - National Children's Bureau（2005）Every Child Matters/Children Act 2004 implementation
 - National Children's Bureau（2007）National Evaluation of Children's Trust Pathfinders Final Report, Children's Trust Pathfinders: innovative partnerships for improving the well-being of children and young people
 - 小笠原浩一（2002）「イギリス『社会的排除』対策と社会政策<市民主義化>の現地点」『海外社会保障研究』No.141，国立社会保障・人口問題研究所
 - Office of Public Sector Information（2004）Explanatory Notes to Children Act 2004, www.opsi.gov.uk/（2008/03/24最終アクセス）
 - ロナルド・ドーア（2005）『働くということ』中央公論社
 - Ruth Lister（2006）Children（but not women）first: New Labor, child welfare and gender, *Critical Social Policy* 26(2)
 - Ruth Lister（2003）Investing in the Citizen-workers of the future: Transformations in Citizenship and the State under New Labour, *Social Policy & Administration*, Vol.37, No.5
 - 社会保障審議会児童部会『子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会第3次報告』厚生労働省
 - 竹下譲（2002）「中央政府の仕組み」竹下譲ほか『イギリスの政治行政システム』ぎょうせい
 - 山田直（2007）「英国ブラウン新政権の省庁再編 Rev. 1」『欧州月報』2007年7月特別号，科学技術振興機構研究開発戦略センター
 - 横井敏郎（2006）「若者自立支援政策から普遍的シティズンシップへ」『教育学研究』第73巻，第4号，日本教育学会