

[内外の教育政策研究動向 2012]

英国における教育関連政策の研究動向

——近年の行政組織間の調整と協働をめぐる研究

安宅 仁人

1. はじめに

近年の子どもを取り巻く環境の変容により、子どもや若者の困難の多様化・複雑化・長期化が進んできた。より具体的には、妊娠・周産期をめぐる問題にはじまり、児童虐待、体罰、いじめ、不登校、ひきこもり、就職難など、子どもの発達をめぐる課題は長期かつ多岐にわたる。これら多様で複雑な子どもの発達をめぐる課題に向き合うためには、子どもに関わる政策あるいは行政が一体性を持って支援機能を発揮することが不可欠であり、それゆえ政府には多様な目的を公共目的へと収斂させていく機能が求められる。

行政学者の片岡寛光は、公共性を「一対多」の関係としたフレースマン (Flathman 1966) の定義に依拠しながら、「『多』とは、様々な価値観を持ち、趣味や志向を異にする多数の人々であり、『一』は、それ等の人々を結集して公共目的を追求しうる状態を生み出す政府の存在を意味する」(片岡 1987: 1) 点に着目している。これは、政策や行政という統治機構の在り方と、子どもたちの発達課題という個々の課題とを媒介する——言い換えるならば、「普遍的な国家利益と法律的なことがらを、これらの特殊的諸権利の中でしっかりと維持し、後者を前者に連れもどす」(Hegel 1821 [邦訳1967: 545]) —— ことの必要性を示したものといえる。

ヘーゲルは、その著書『法の哲学』の中において、「諸官庁の活動が、下部に向かっても、最高の統治権においても、ふたたび一点に集まることによって、その活動全体が具体的に一望のうちに眺められるように組織化されなければならない」(Hegel 1821 [邦訳 1967: 547]) としているが、これは行政機構の上位のレベルと末端レベルの両面において、調整と協働が一体的に図られることの重要性を指摘したものと理解できる。このヘーゲルの指摘について、片岡は「上に向かって一点に集中せしめるのは、統一的指令と基準の下に行政を行わ

しめるためであり、下に向かってでも束ねられなければならないのは、国民に向かって作用していく点で一つになっている必要」(片岡 1987: 3) があるため、と解釈している。

以上のように、かねてから政策や行政の分業と調整をめぐる課題が認識されてきたにもかかわらず、今日においてもなお合理的な専門化を前提とした行政組織間の調整と協働の在り方が模索され続けている。そこで本稿では、ブレア政権成立以降の英国における行政組織の調整と協働に焦点を当てた研究のうち、上位レベルについては、「コア・エクゼクティブ (core-executive)」論を、一方の末端レベルについては「マルチ・エージェンシー (multi-agency)」論を取り上げ、それぞれの研究動向を整理したい。

2. コア・エクゼクティブ研究の登場

英国では新自由主義の台頭やグローバル化等を背景にして、長らく中央政府レベルにおける執政モデルとして位置付けられてきたウエストミンスター(議会主権)モデルにも変化が見られるようになる。中でも、首相をはじめとする執政府において集権化が進行してきたことから、従来の制度研究や首相個人のパーソナリティ研究が抱える限界が認識されるようになった(伊藤 2008: 6-11)。すなわち、執政府の中心に位置付けられている首相らの権力について、諸アクターとの関係性の中で動的に把握するとともに、政治的な資源の配分を通じながら政策決定に向けた調整をはかる組織や手法に焦点を当てた制度研究の必要性が生じてきたのである。そこで登場することとなったのが、「行為主体と制度構造、あるいはミクロとマクロを統合するアプローチ」(伊藤 2008: 4) としてのコア・エクゼクティブ研究である。

コア・エクゼクティブの名付け親ともいえるローズによれば、コア・エクゼクティブは「中央政府の諸政策を調整し、政府機構の異なる部門間の対立の最終的調停者として振舞うすべての組織と手続き」(Rhodes 1995: 12 [邦訳は高安 2009: 64]) と定義される。また、英国のコア・エクゼクティブを分析したスミスは、「異なるネットワークにまたがって、数えきれないほどの繋がりや重なりが存在」(Smith 2002: 18-9) しているとの特徴を明らかにしている。コア・エクゼクティブは、わが国の政治学研究においても「中核的執政」(伊藤 2008) あるいは「執政府中枢」(高安 2009) と呼ばれ、政府内の諸機関を調整する組織、構造、ネットワークそして方法を分析するための概念として用いら

れている。

以上のようにコア・エクゼクティブはネットワークや重層性をその特徴に持つ一方で、「政府の分化や多元化に直面すると、(中略)政策と予算に対するコントロールを集権化することによって対応する」(伊藤 2008:10)との指摘もあるように、コア・エクゼクティブ研究は行政組織の集権的な側面も対象としている。

これらのコア・エクゼクティブ論による分析の枠組みを援用して、予算・人事(組織)などの権力資源に焦点を当てながら首相らのリーダーシップや組織横断的な政策の形成あるいは執行プロセスについて理解することは、行政制度や政策研究の領域において一定程度の有用性があるだろう。ただし、コア・エクゼクティブという概念は、そもそも「研究対象の設定」を意味するものであり、確立した仮説や理論を伴うものではない(高安 1997:26、阪野 2008:37)点については、留意が必要である。

3. マルチ・エージェンシー論の展開

子どもや家族を支援する現場レベルにおいて、「パートナーシップ業務が効果的に提供されるためには、対象となる子どもや家族の包括的ニーズのための統合モデルを土台とすることが不可欠」(French 2007: 47-8)である。そうした要請の結果、英国では「共同と統合」によって特徴づけられる横断的な組織間協働の形態の一種であるマルチ・エージェンシーが採用されることとなった。

1997年以降の労働党政権は、ジョインド・アップ(joined-up)⁽¹⁾をスローガンとして組織横断的な連携が必要な政策課題について対応を図り、特に子ども・若者にかかわる領域において、マルチ・エージェンシー論に基づいた支援を展開してきた。具体的には、コミュニティワーク、教育、社会保障、健康、住宅、家族支援、臨床心理、アルコール・薬物依存などの問題を扱う支援機関の間で、あらたなパートナーシップ関係が構築されるようになった(Gasper 2010: 4)。以上のような組織間の連携の枠組みは、昨今、インター・エージェンシー、マルチ・エージェンシー、インター・プロフェッショナルなど、様々な用語で呼ばれている(Gasper 2010: 45)。

マルチ・エージェンシーのように、子どもに関わる教育、福祉、保健などの複数の領域を統合しようとする動きは、英国では1960年代から確認することができる。たとえば、英国がいわゆる福祉国家化を進める途上で示されたThe

Plowden Report (1967) “Children and their Primary Schools” の中では、福祉や教育の関係性を整理し、より包括的な子ども支援の在り方が理念として提唱され、この頃にマルチ・エージェンシーの萌芽ともいえる取り組みが見られはじめた (French 2007: 47-52)。

1979年に成立したサッチャー政権下では、産業はもとより行政組織も市場化がすすめられ、子ども行政についても親や行政機関の多くは消費者や供給者として位置付けられることとなった。一方、1989年に制定された「子ども法」により、子どもの保護・支援のための協働化が推進されるとともに、特に健康部門やソーシャルワーク部門がチームを編成して子どもたちの支援にあたる方式が採用されることとなった (French 2007: 56)。

2000年以降は虐待死事件の背景を分析したLarmingレポートや、同レポートを受けた政策文書Every Child Mattersが公表される中で、一元的な子ども支援の在り方が繰り返し提唱された。そして、これらの理念を具現化するために中央政府に子ども・学校・家庭省が設置されるなど、子どもに関わる行政領域の連携・再編が強く推進されていく。また、2004年にはあらたに「子ども法 (Children Act 2004)」が制定され、子ども関係行政を予算・計画・情報の共有を図るためのチルドレンズ・トラスト (children's trust) が各地域に設置されるなど、地方レベルでも子どもを中心に据えたアプローチが展開されていった (拙稿：2008)。

以上のマルチ・エージェンシー論に基づいて子どもや若者にたいする支援が展開されたことによって、専門家間の協働が進み子どもや家族の支援アクセスが改善するなどの効果が見られるようになったことが報告されている。その一方で、従来の子どもや若者に関する業務内容の転換が図られたことで、職員間の負担感や摩擦が生じたなど、新たな課題が生じていることも指摘されている (Cheminais 2009: 26-8)。

4. 協働的構成と活動システム論

マルチ・エージェンシーによる支援体制の中では、直面している問題や業務を組織間で共有していくことが重要になる。そこで、協働的構成 (co-configuration) 論や活動システム (active system) 論に依拠しながら組織間連携の課題にアプローチする研究が生まれてきた。協働的構成とは、「文化・組織・仕事・専門などの垣根を超え、対話と協働とネットワークを生み出そうと

する人間活動」(山住 2008: 72) であり、エンゲストロームによればこれらの境界を超える行為は「常に双方向の相互行為である」とされ、組織間で相互に越境的に影響を与えながら変化と改善を重ねていく、いわゆる「拡張的学習」(エンゲストローム 2008: 110-3) として位置づけられるものである。

英国においても、以上のように異なる専門家や組織が共通の対象や課題に取り組む時に協働作業の中で対象や学習が拡大していく点に注目して、マルチ・エージェンシー論を理論的に分析しようとする研究 (Edwards et al. 2009: 90) も生まれており、今後の進展が期待される。

5. 労働党政権と新連立政権との異同

英国では2010年の総選挙による保守・自民の連立政権の成立後、保守党のキャメロン首相は従来の「小さな政府」と「大きな政府」の対立軸に代わるものとして、コミュニティに多くの権限を移譲する「大きな社会」構想を打ち出した。その一方、連立政権は強力に財政削減を進めており、削減の対象は教育を筆頭に、福祉、地域関連予算など、その範囲は多岐に及んでいる。特に政権交代後直後の予算編成においては、地方に対する補助金・交付金等についてはドラスティックに削減が進められ、2014-15年に向けたコミュニティ・自治体関連の予算の削減幅が30%超とされたこともあり、現場や地方政府と中央政府との間での緊張関係が高まっている。

また、連立政権は「チルドレンズ・トラストをとりまく官僚制を取り除く」とともに、「より自由で柔軟性を持たせるための改革を行う」⁽²⁾ ことを名目にして、子ども法に定められた各組織の連携の義務の対象から学校を除外することとした。加えて、これまで自治体に課せられてきた「チルドレンズ・トラスト委員会」の設置や「子ども・若者プラン」の策定についての法定義務が廃止された結果、一部の自治体においては同委員会を事実上解散した例⁽³⁾ も確認されている。

以上のように現在、英国ではブレア政権以降積極的に推進されてきたジョインド・アップの理念やマルチ・エージェンシー論、さらには子ども法の下で進められてきた組織横断的な連携を推進する理念からの後退ともとれる動きが進行している。もっとも、新政権の子ども関連政策の全体像を描き、その実状を評価するためには今しばらくの時間が必要である。しかしながら、連立政権下で子ども・若者政策が徐々に転換しつつあることが確認されはじめたいま、

新・旧両政権の子ども・若者政策の理念と実態をより仔細に比較・分析するとともに、実証的な調査・研究を通じてその異同を明らかにすることが不可欠である。

注

- (1) ジョインド・アップ政策の研究についてはMartin & Holt (2002) または Elliott & Herbert (2002) を参照。
- (2) Department for Education (2012) More freedom and flexibility - a new approach for Children's Trust Boards
(www.education.gov.uk/vocabularies/educationtermsandtags/1413より。2012/11/29最終アクセス)
- (3) たとえば、Staffordshire地区では、「法定義務がなくなったため、2011年3月28日をもってチルドレンズ・トラスト委員会の開催を終えた」とともに、一連の子ども支援については「健康・福祉委員会に移行する」ことがホームページに記されている。
(www.staffordshirechildrenstrust.org.uk/countytrustboard/より。2012/11/29最終アクセス)

引用・参考文献

- Cheminais, R (2009) *Effective Multi-Agency Partnerships Putting Every Child Matters into Practice*, SAGE
- Cheminais, R (2010) *Developing and Evaluating Multi-agency Partnerships*, Routledge
- Cleaver, H. et al. (2008) *The Integrated Children's System*, Jessica Kingsley
- Dunhill, A. et al. (2009) *Effective Communication and Engagement with Children and Young People, their Families and Careers*, Learning Matters
- Edwards, A. et al (2009) *Improving Inter-professional Collaborations Multi-agency working for children's wellbeing*, Routledge
- Elliott, T & Herbert, D. (2002) *Joined-Up System Building the Integrated Business*, Hodder & Stoughton
- Flathman, R. (1966) *The public interest : an essay concerning the normative discourse of politics*, New York: John Wiley and Sons
- French, J (2007) "Multi-agency working: the historical back ground", The Team Around the Child-multi agency working in the early years, Trentham Books Ltd
- Gaspar, M (2010) *Multi-agency Working in the Early Years*, SAGE
- Hegel, G.W.F (1821) *Grundlinien der Philosophie des Rechts*. Berlin [岩崎武雄編集 (1967) 『法の哲学』(『世界の名著』) 中央公論社]

HM Government (2003) Every Child Matters, Cm5860

飯尾潤 (2006) 「経済財政諮問会議による内閣制の変容」『公共政策研究』第6号、有斐閣

伊藤光利 (2008) 「序論：コア・エグゼクティブ論の展開 政治的リーダーシップ論を超えて」伊藤光利編『政治的エグゼクティブの比較研究』早稲田大学出版部

自治体国際化協会 (2010) 「英国の地方自治 (概要版) —2009年改訂版—」

兼村高文 (2007) 「英国 (イングランド) の財政調整制度について」(比較地方自治研究会による各国の政策研究)、自治体国際化協会

Laming (2003) The Victoria Climbié Inquiry Summary and Recommendations, Secretary of State for Health and the Secretary of State for the Home Department

Martin, J. & Holt, A. (2010) Joined-up Governance Making sense of the role of the school governor Third Edition, Adamson Publishing

Morris, K et al. (2008) Social work and multi-agency working Making a difference, Policy Press

Rhodes, R.A.W & Dunleavy, P. (1995) Prime Minister, Cabinet and Core Executive, Macmillan

阪野智一 (2008) 「イギリスにおける中核的執政の変容 脱集権化のなかの集権化」伊藤光利編『政治的エグゼクティブの比較研究』早稲田大学出版部

Smith, M.J. (1999) The Core Executive In Britain, Palgrave Macmillan

下條美智彦 編著 (2007) 『イギリスの行政とガバナンス』成文堂

高安健将 (2009) 『首相の権力 日英比較から見る政権党とのダイナミズム』創文社

田中琢二 (2007) 『イギリス政治システムの大原則』第一法規

山住勝広、エンゲストローム (2008) 『ノットワーキング 結び合う人間活動の創造へ』新曜社

拙稿 (2008) 「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』第34号

(酪農学園大学)