HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	英国における子ども・若者支援行政の一元化にかんする理論的検討 ; core-executive論, multi-agency論にみる政策の調整と一元化の位置づけ
Author(s)	安宅, 仁人
Citation	北海道大学大学院教育学研究院紀要, 114, 1-19
Issue Date	2011-12-27
DOI	https://doi.org/10.14943/b.edu.114.1
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/48183
Type	departmental bulletin paper
File Information	01Ataku.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

北海道大学大学院教育学研究院
紀要　第114号　2011年12月

英国[1]における子ども・若者支援行政の一元化にかんする理論的検討

―― core-executive論, multi-agency論にみる政策の調整と一元化の位置づけ ――

安　宅　仁　人*

Theoretical Consideration of the Administrative Integration for Children and Youth Services in England :

focusing on coordinated and integrated policies thorough core-executive and multi-agency theory

Kimihito ATAKU

目　次

1．はじめに―問題の所在と分析の視点―
2．わが国におけるセクショナリズムと組織間調整を巡る議論
　（1）個人の生（life）を基盤とした総合政策の検討の必要性
　（2）官僚制とセクショナリズム
　（3）わが国における行政の総合調整をめぐる研究
3．組織間調整論の古典―フォレットによる統合と調整をめぐる理論
　（1）組織内外のコーディネーション理論―対立と差異を前提とした統合の在り方
　（2）統合統一体における共同責任と参加
　（3）統合に向けた組織の在り方
　（4）フォレットの組織学説から得られる示唆
4．近年の英国における組織間調整論―core-executive 研究と multi-agency 論の登場―
　（1）core-executive 研究の登場
　（2）multi-agency とは何か
　（3）multi-agency の経緯・歴史
　（4）multi-agency の成果・メリット
　（5）multi-agency の課題・デメリット
　（6）協働的構成論と活動システム論
5．近年の英国における子ども・若者支援行政の一元化の展開と動向
　（1）Team Around the Child の展開
　（2）連立政権の樹立と Spending Review のインパクト
　（3）小括―近年の英国における子ども・若者行政をめぐる実態と動向のまとめ―
6．子ども行政の一元化をめぐる理論の考察から

*北海道大学大学院教育学研究科博士後期課程（教育行政学）

１．はじめに ―問題の所在と分析の視点―

情報化，都市化の進展，核家族化の進行，さらには経済活動のグローバル化に伴い，現在の子どもや若者が直面している課題の複雑さが増している。これらの子どもたちが抱える複雑で多様な課題に対応していくためには，子どもに関係する複数の組織が調整や連携を図りながら特定の問題の解決にあたることが必要になってくる。しかしながら，単純に関連組織を合併したり関係組織の担当者が一堂に会する場を設けるだけで，効果的な組織間の調整や連携が実現するわけではない。言い換えるならば，各組織の専門性と自律性を確保しながら，同時に組織間で支援すべき対象や課題さらには責任を共有化していくことができる調整や連携のあり方が求められているのである。

小論では，子ども・若者支援行政の一元化や組織間調整をめぐり展開してきた理論について，以下の３つの視角から分析と整理を進める。第１の視角は，連携を要する組織同士の関係のなかでも，特に初期のレベル――子どもや若者さらにはその家族と向き合う現場のレベル――における統合と調整の必要性についてである（一元化の段階）。第２の視角は，組織間の一元化を図るための，予算や人事・組織，計画・情報などのツールを導入することの有効性についてである（一元化の方法）。そして第３の視角は，上記のような技術的な面だけでなく，子どもや若者たちの困難に対応するための支援の一元化の実現に必要な，個々人の生（life）を基盤とした支援の実現を志向した理念的な面が含まれているかどうかについてである（一元化の理念）。以上，一元化の段階，方法，そして理念の３つの視角から，近年の英国における子ども・若者支援の一元化をめぐる動向を題材として理論的に検証したい。

小論の構成においては，まず行政のセクショナリズム論と総合的な行政研究の中で，組織間の総合化や調整を図るツールとして予算，人事・組織，情報・計画の共有が位置づけられていることを確認する。次いで M.P. フォレットが示した調整概念に着目し，組織間の調整の原理について検討する。次に，英国において子どもや若者たちを支援する組織間協働の形態として採用されている multi-agency について，その成果と課題の両面から具体的に検討する。最後に，近年の英国における子ども・若者支援政策の一元化の実態の整理を図るとともに，これら実態の中でのフォレットの調整概念や multi-agency 論の位置付けを検証する。

２．わが国におけるセクショナリズムと組織間調整を巡る議論

（１）個人の生（life）を基盤とした総合政策の検討の必要性

領域の過度な細分化による弊害を揶揄する言葉として，「手術は成功したが患者は死んだ」との表現が用いられることがある（久保田, 2006：p.3）。これは，「心臓の専門家, 肺の専門家, 皮膚の専門家など，最先端の分野では非常に深い研究がなされて」いるものの，「全体として人の健康について考えることが難しくなって」いることを示している（久保田：同上）。これらの言葉は，人の生（life）そのものを対象とするには，各分野の総合化が必要であること指摘したものと理解できる。

たとえば，総合政策学や政策科学の領域では，「いずれのアプローチにおいても，窮極の目標として個々の市民の生活を改善させる」（松田，2008：p.53）ことが共通点として掲げ

られている。すなわち，政策を総合的かつ科学的に検討することは，単に関連する政策を寄せ集めて検討の俎上に乗せることを意味するのではなく，個々人（individual）の生活の質の保障を図ることを理念と目的としつつ政策を俯瞰する作業を意味しなければならないのである。

（2）官僚制とセクショナリズム

総合的な政策や行政に焦点をあてる前に，セクショナリズムや官僚制研究について目を向ける必要があろう。辻（1969）は官僚制の解釈と評価について，「官僚制を合理的な組織」と考える立場[2]，「官僚制の病理的側面を指摘」する立場，そして「官僚制はときに合理的機能を発揮するが，ときには病理[3]的症状を呈するという機能論」の３つの立場に分類している。また，最近では今村がセクショナリズムの弊害を単なる病理 と見るのではなく，「組織の生理に根差した現象」（今村，2006：p.210）として捉える必要性を主張し，セクショナリズムを解消することを目指すのではなく，組織間マネジメントの充実を図ることが重要であると説いている。

しかしながら，組織における分化・分業体制が生理的ないしは合理的な側面を有しているとしても，各セクションが受動的（トップダウン）な側面だけでなく，能動的（ボトムアップ）な側面を持つこと―すなわち縦や横との連携や調整が複合的に機能していくこと―が不可欠である。それゆえ，分化・分業化する組織の中では，総合的あるいは横断的な調整（co-ordination）の在り方が模索されることとなる。

（3）わが国における行政の総合調整をめぐる研究

一般に，政策や組織の総合調整ないしは一元化を図る上で重要視されるのが，人事，予算，計画を通じた総合化（伊藤，2006：p.43）の機能である[4]。このほか，諮問会議等を通じた総合調整の事例に着目した研究もある。たとえば，小泉政権下の財政諮問会議に着目して，「首相＝担当大臣＝民間議員（諮問会議メンバー）＝特命チーム」（括弧内引用者）のラインの構築（飯尾：pp.40-41）によって「官邸主導」のもとで経済・財政政策の総合化が進められていった経緯を明らかにした飯尾の研究などがそれである。

また，牧原は理論と政策を結ぶものとしての「ドクトリン」に着目し，我が国を含む諸国の審議会や諮問機関の報告書を題材としたドクトリン分析から，各国において共通して「調整」概念が主要なドクトリンの中で機能してきたことを明らかにしている（牧原，2009：p.29）。

牧原は，中でも「複数の『総合調整』の主体（自民党政調会，大蔵省，内閣官房，内閣法制局，経済企画庁のような調整をつかさどる機関）を，内閣という集団的意思決定の場で『総合調整』していくこと，すなわち，『総合調整』の『総合調整』こそ，内閣レヴェルの『総合調整』の内実なのである」（牧原，2009：p.204―丸括弧内引用者）として，それぞれの総合調整が重層的な関係にあることを指摘している。すなわちここでは，「『総合調整』のドクトリンが，首相ないしは補佐機構が一元的に『総合調整』を行うことを求めるという単純な構成をとるならば，それは成功しえない」（同上：）ことが強調されている。牧原が明らかにした点をあらためて整理すると，１つには紛争・対立の解決役として上位者を充てるだけでは本質的な調整は望みえないこと，もう１つには調整は「重層的な合意形成」（牧原，2009：p.183）を伴うものでなければならないということであった。そこで次に，古くから重層的な合意を

前提とした調整に着目してきたフォレットの組織間調整論に着目して，調整概念を理論的に検討していきたい。

３．組織間調整論の古典―フォレットによる統合と調整をめぐる理論

（１）組織内外のコーディネーション理論―対立と差異を前提とした統合の在り方

経営学理論家の古典でもあり，パートナーシップ論の嚆矢とされるメアリ・パーカー・フォレット（1868―1933）は，いわゆる在野の理論家でありながらも，政治学，哲学，歴史学，心理学に造詣が深く，数多くの企業の経営の実態を観察しながら組織学内の整合の在り方について理論化を図った人物であった。その業績は，こんにちの行政学者からも「『統合の哲学』を説いたフォレットの洞察は今なお多くの示唆を与えてくれる」（今村，2006：p.220）と評されている。特に，彼女の言う，「支配的な権力」ではない「共同権力」「共同責任」「複数リーダーシップ」といった概念を理解し援用することは，こんにちの細分化・分業化がすすむ組織における統合の原理を検討する上でも一定程度の有用性を持っていると考えられる。

そもそも，フォレットは対立を悪と捉えない。彼女は，「対立（conflict）は戦いであると考えないで，相違，すなわち意見の相違，利害の相違が表面に出たものであると考えること」（フォレット，1972：p.41）を前提とする。そのうえでフォレットは，対立を処理する３つの主要な方法として，「抑圧（domination），妥協（compromise），統合（integration）」を掲げる。このうち，第１の抑圧については，「対立を処理するには，これはもっとも容易な方法である。だが，長期的にみると成功しない」（同上：p.42）として退ける。同様に，第２の妥協についても，「一般に，妥協は満足すべき方法であると認められている。しかし，実際には妥協を望むものはいないはずである。というのは，妥協は何かを放棄することを意味する」（同上：p.44）ものであるとして，これについても積極的な意味を見出さない。そこでフォレットは，第３の統合に最も高い価値を見出すのである。

フォレットによると，統合が優れている理由は，「もし妥協だけで終ると，その対立が形を変えて将来次々と現れてくるだろう。なぜなら，妥協ではわれわれは欲望の一部を放棄しているからである」のにたいして，「統合によってのみ本当の安定が得られる」（同上：p.49）ためだとする。すなわち，統合の実現は，「二つの異なった欲望がそれぞれ満たされ，いずれの側も何一つ犠牲にする必要にない解決方法」（同上：pp.44-45）を意味するのである。

（２）統合統一体における共同責任と参加

統合に価値を見出すフォレットは，それゆえ組織が「統合統一体（integrative unity）」となることを目指すべきだと主張する。統合統一体にとっては，「その企業を構成するいろいろの部分全部がうまく整合される（co-ordinated）[5]，すなわち，各部分の活動が互いに密接に繋がり，また互いに調整しあいながら全部一緒になって動き，しかも各部分が互いに結び合いかみ合い関係し合って一つの動く単位体となっているかどうか」が重要であり，「この原理は，人々の関係，仕事の関係，部門間の関係に適用される」（同上：pp.101-102）汎用性を有したものとされる。

そしてフォレットは次に，人びとや部門の間の整合を通して統合統一体にまとめていく上で責任の機能に着目する。フォレットは責任について，「全体のうちの特定の一つの仕事を良

心的にうまくこなすというだけに限られていないで，さらに全体に対しても責任がある」との認識をもとに，「共同的責任（collective responsibility）」と呼ばれる概念を提示する。共同責任は「グループ責任から始まるべきであって，従業員をも含むような部門別の組織形態が企業の統合化には最も効果的な方法」（同上：p.114）であるとされ，上司・部下・同僚などのそれぞれが責任を共有（share）することの重要性が指摘されている[6]。そしてまた，フォレットのいう共同責任は，「共同的権力」も伴うものであり，従来型の権威的で「支配的な権力」とは異なる権力形態である（同上：p.142）。それは，次に見るフォレットの参加の概念の土台となるものでもあった。

民主主義の定義についてフォレットは，「ただ単にすべての者が参加するということを意味するのでなく，民主主義とは，組織化，各部分の相互の間の関係づけ，共同して機能することを意味すべき」であり，これを「参加の定義」としなければならないとする（同上：p.292）。フォレットの言う参加とは，先に述べた共同責任や共同権力に裏打ちされたものであり，形式的な参加に対する強固な否定の姿勢をここに確認することができる。

（3）統合に向けた組織の在り方

しかしながら，現実問題として整合的な総合統一体を作り上げることは容易ではない。そもそも整合が実現されない理由についてフォレットは，第１に整合の利点や必要性が充分はっきりと認識されていないため，第２に組織制度が非常に階層的で厳格に上下関係が定められており，横の関係が生じることがほとんど不可能であるため，第３に何らかの問題が起きた時や，何らかの特定の問題について合同協議が望ましいことが明らかな時だけ横の関係の必要性が検討されるため，と分析する（同上：p.220）。

そこでフォレットは，以上の考えに基づいて４つの組織の統合の原理を提示した（同上：p.408）。第１に「関係している責任ある人たちの直接の接触による整合」を，第２に「初期の段階における整合」を，第３に「特定の状況にあるすべての要因を相互に関係づけるものとしての整合」を，そして第４に「継続している過程としての整合」を示すことで，組織における統合（integration）と整合（co-ordination）の原理をフォレットは導出したのであった。

（4）フォレットの組織学説から得られる示唆

あらためてフォレットの理論の中でこんにちの行政組織の分析のために有用である点を整理したい。第１に，統合は双方にとって互恵的な関係に基づくものでなければならないという点である。すなわち，どちらか一方または両方に何らかの放棄をせまる抑圧や妥協とは異なり，統合の実現は双方あるいは組織全体の要望を満たすことにつながる。

第２に，上位の統合だけではなく現場サイドの統合がより重要だとしている点である。フォレットは，上位レベルだけで統合をはかるトップダウン的なシステムを構築することに対しては懐疑的であり，むしろ初期（ボトム）かつ最小の単位で統合がはかられなければならないと主張する。たとえば，フォレットは，計画策定に当たっては，中央政府レベルにおいて計画化を図ることよりも，集合的な計画を策定することの方が望ましいと主張している（同上：p.412，p.430）。

第３に，統合は，共同性をともなう（共同責任・共同権力）という点である。フォレットが考える統合は同時に，重層的な組織統治の実現も意味する。重層的な組織統治システムの

下では，執行部から従業員までそれぞれが責任，権限を有しながら組織に貢献していき，それらが累積的に重なるものとしてイメージされている。すなわち統合された組織においては，だれか一人（一部署）が最終的な責任や権限を独占するのではなく，組織の中の構成員によって責任や権限が分担（share）されることが重要な要素として位置づけられていた。

以上のことからわかるように，フォレットは組織の中で，個人と組織，集権化と分権化，上位と下位などの多元的な価値が同居する形での統合を，重層的かつ累積的な視点を導入することで実現しようとしたのである。もっとも，これまで見たフォレットの議論の中には，楽観的な面[7]があることは否定できない。しかしながら，こんにちの組織の中に存在するパートナーシップの問題，責任や権限の分担の問題，リーダーシップ[8]の問題など数多くの事象を分析する上で，民主主義を基盤として展開された彼女の議論は，今なお多くの示唆を与えてくれるものとなっている。

４．近年の英国における組織間調整論―core-executive 研究と multi-agency 論の登場―

（１）core-executive 研究の登場

長らく英国の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のはウエストミンスター（議会主権）・モデルであった。しかしながら，新自由主義の台頭やグローバル化等を背景にして，ウエストミンスターに代わり首相をはじめとする執政府において集権化が進行し（伊藤，2008：pp.6-11），それに伴い従来の静的な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も認識されるようになってきた。つまり，執政府の中心に位置付けられている首相らの権力を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，「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：p.4）として，core-executive 研究が登場することとなったのである。

core-executive の名付け親ともいえる Rhodes によれば，core-executive とは「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：p.12。邦訳は高安，2009：p.64 から引用）とされる。近年，わが国の政治学研究の中でも core-executive は「中核的執政」（伊藤, 2008 など）あるいは「執政府中枢」（高安，2009）と呼ばれ[9]，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指す有用な概念として着目されている。

なお，core-executive 論が英国で脚光を浴びるようになったそもそもの要因としては，政府の機能の専門化・分業化にともない政策・組織間の調整が要請されるようになってきたことが挙げられる（高安, 2009：p.63）。その一方で，「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：p.10）ことから，結果的に近年の core-executive は集権化を伴う傾向にあることが指摘（高安，2009：pp.248-249）されている。

具体的には，core-executive における予算，人事・組織，情報などの政策資源を通じた調整に焦点をあてた研究が英国において進められてきた（高安，2009：pp.65-71）。たとえば，英国の省庁の設置・改廃・大臣の権限変更については，1946 年ならびに 1975 年に制定され

た大臣法の規定により首相の専権事項となっており，組織改編を通じた首相による介入の余地は比較的大きなものとなっていることが確認されている（高安，2009：p.66-67）。また，予算を通じた調整については，大蔵省とそのトップである蔵相の果たす役割が大きく，特に1997 年以降は「包括的歳出見直し（Comprehensive Spending Review：CSR）」が導入されたことにより，「各省庁の歳出予算が，政府の優先順位に合致した形で使われているかをゼロベースで調査」し，その調査に「基づいて向う３年間の省庁別支出の上限が設定され」るようになった（阪野，2008：pp.46-47）。さらに，近年では以上のような支出上限の設定に加えて実績評価制度が導入され，各政策領域に対しての大蔵省の関与の度合いが強化されるようになっている。

以上に示されているように，予算・人事（組織）などの権力資源を豊富に有している（高安，2009：p.89）英国の首相らのリーダーシップや組織横断的な政策の展開を core-executive 論を援用しながら理解することには，一定程度の有用性があるものと考えられる。特に，1997 年以降の労働党政権下で子ども・若者支援政策の展開が中央政府レベルにおいて強力に推し進められることとなった背景には，こうした core-executive における権力資源の配分の枠組みがあったことを指摘できる。

ただし，ここで注意しなければならないのは，core-executive という概念はそもそも「研究対象の設定」という意味しか持たないものであり，確立した仮説や理論を伴うものではない（高安, 1997：p.26, 阪野, 2008：p.37）という点である。もちろん，一元化の動向における予算，人事・組織，計画・情報といったツールを分析・整理する点では，core-executive 論は有効な枠組みとなろう。しかしながら，core-executive 論はその性格上，それ自体が予定調和的に個々人の生を支える枠組みとなるものではなく，逆に対立する場合もありうる。それゆえ，個々人の生を支えること――特に子どもや若者たちの権利保障――を理念・目的とした一元的な支援アプローチについては，core-executive 研究とは次元を異にした別の角度からの検討がなされなければならないのである。

（２）multi-agency とは何か

1997 年以降の労働党政権下では，組織横断的な連携が必要な政策課題については joined-up（結びつき）がスローガンとして掲げられてきた。特に，労働党政権が組織横断的に進めてきた政策の中でも，子ども・若者にかかわる政策の背景には，共同（partnership）と統合（integration）によって特徴づけられる multi-agency 論を確認することができる。特に 1990 年代以降，multi-agency 論に裏打ちされる形で，これまで独自の専門性を発揮してきた教育，福祉，健康，住宅，家族支援，コミュニティワーク，臨床心理などの問題を扱う支援機関の間で，組織横断的な支援を志向した包括的なパートナーシップ関係が構築されるようになってきた。

multi-agency とは，「共同（partnership）と統合（integration）」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。また，「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（Jenny French,2007:pp.47-48）」なものとされている。

もちろん，関連する業務（service）を統合しようとする理念や実践は決して目新しいものではなく，後にみるように既に 1960 年代からその模索は続けられてきた。とはいえ現実

には，「政治的，専門的・個人的な利益のために，統合や multi-agency の取り組みが妨げられてきた」（同上：p.47）のであった。しかしながら近年，多様で複雑さを増している子どもや家族のニーズに即した統合的な支援の実践が着実に実績を残してきており，その意義と必要性があらためて広く認識されるようになっている。それぞれ独自の専門用語を用いてきた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も，あらたな総合的なパートナーシップ関係が構築されるようになってきたのである（Michael,2010:pp.4）。

以上のような組織間の連携の枠組みは，こんにちでは「inter-agency，multi-agency，inter-disciplinary，inter-professional，multi-professional，multi-disciplinary」など，様々な形で呼ばれている（同上：p.4-5）。なお，最近は「協業（partnership working）」という表現が多くの場で用いられているが，この言葉は「子どもや家族の状況の改善することに焦点を当てて活動している専門家たちを繋ぐ縦横の糸（warp and weft）の関係性を整理し充実させようとする，機微に富んだ精神や根底にある願望を適切に捉えきれていない」（同上：p.5）点で，multi-agency とは性格をやや異にする表現として位置付けられている。あらためて multi-agency を定義するならば，それは各専門家たちが複合的かつ有機的にかかわりあい，子どもやその家族に中心的な焦点を当てながら支援を進めていくことを含意した，横断的で組織的なパートナーシップの形態であるといえよう。

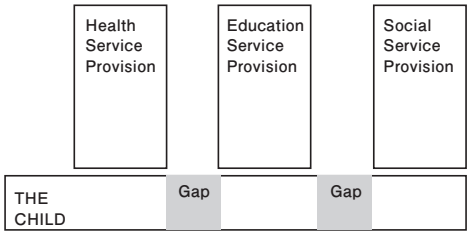
（3）multi-agency の経緯・歴史

・1960 ～ 1980 年代

教育，福祉，保健を統合しようとする動きは，すでに 1960 年代から確認することができる。たとえば，この時期―英国がいわゆる福祉国家化を進める途上―において示された 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ていた。さらに，1975 年にはネグレクトによる死亡事件に端を発して子ども法（Children Act1975）が制定されたほか，子どもの保護のための協議会（inter-agency）方式が採用されたり，地域子ども保護委員会（Area Child Protection Committees）制度が導入されるなど，この頃に multi-agency の萌芽ともいえる取り組みが見られはじめた。

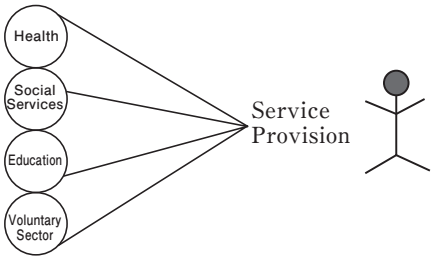
しかしながら，いずれの方策も予算などの面で各組織の独立性が高く，また中央政府で本格的な統合に向けた取り組みがなされなかったことから，支援の網に隙間（gap）が開いた縦割り（図 1）の状況が続くこととなった（Jenny French, 2007:pp.51-52）。multi-agency の理念の本格的な実現のためには，これ以後およそ20年以上の歳月をまたなければならなかったのである（同上：p.47）。

図 1　隙間のある子ども支援システム



さらに，1979 年にはサッチャーが率いる保守党が政権を担うこととなる。産業はもとより行政組織の市場化がすすめられ，子ども行政についても親や agency は消費者や供給者として位置付けられることとなった。この時期，子ども行政の再編とサービスの提供は，毎年示される「子ども計画」に基づいて cross-agency 化が進められていった。しかしながら，その統合・連携はいわゆる努力義務にとどまるものであり，さらにはそれぞれの事業サービスにおいて「子どもの発達のすべての側面」を理解しなければならない（図２）という点で限界を含んだものであった（同上：pp.53-54）。

図２　子どもの方を向いた支援システム



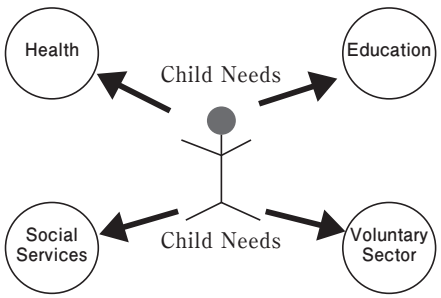
1980 年代の以上のような状況の中での一つの画期は，1989 年の子ども法の制定であった。同法の制定により，子どもの保護・支援のための協働の推進がすすめられ，特に健康部門やソーシャルワーク部門がチームを編成して子どもたちの支援にあたる方式が採用されることとなった。しかしながら，「郵便番号くじ（post code lottery）」と表現されるまでに深刻な状態に陥っていた地域格差の存在や，秘匿情報の共有などの面で課題が多く，結局は組織間での協働化をすすめる気運は後退を余儀なくされた。当時の cross-agency は，その本質が十分に理解されず，また財政的な統合や中央政府レベルの政策に本格的に反映されなかった（同上：p.56）ことが要因となり，結果的に顕著な成果を生み出せなかったのである。

・1990 年代～ 2010 年政権交代前まで

1990 年代は，「サービス提供側に即したアプローチに代わり，子どもや家族を中心においたアプローチ（child-and family-centred approach）が採用される」（同上：p.56）ようになり，英国における子ども行政の multi-agency 化が大きく進展した時期でもあった。進展した背景にある要因としては，第１に 1990 年に子どもの権利条約が発効したことが，そして第２にはブレア率いる労働党政権下で joined-up working の理念と実践が展開されていったことが挙げられる。

子どもや家族を中心においたアプローチとは，子どもや家族が抱えるニーズに即して子どもサービスを提供するものであり（図３），multi-agency の核をなす概念でもある。この概念は，2000 年の Every Child Matters（ECM）の中で政策理念として明確に位置づけられ，参加（participation），相談（consultation）協力（collaboration）を理念の柱にしながら，英国における子ども・若者行政の再編が進められていった（同上：pp.60-61）。1990 年代以降は，以前と比べて政府レベルでの multi-agency 化が図られるとともに，Sure Start など，現場・実践レベルでの統合も飛躍的に進んだ時期となった。

図３　子どもを中心に据えた支援システム



特に，2000 年以降は Victoria 少女の虐待死事件の背景を分析した Larming Report や，同レポートを受けた政策文書 ECM 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 年には子ども法（Children Act 2004）が制定され，子ども関係行政を束ねる children's trust が多くの地域に設置されるなど，地方（local authority）レベルでも子どもを中心においたアプローチが展開されてきた（拙稿，2008）。その重要性が提唱されはじめてからおよそ 40 年の歳月を経て，multi-agency は全英レベルで展開されるとともに多くの成果を生み出しはじめることとなったのである。

（4）multi-agency の成果・メリット

multi-agency の採用により，組織間の連携において以下のような多数のメリットが生じたことが指摘されている（Rita Cheminais,2009：pp.26-27）。

①joined-up の理念にもとづいたサービス，アドバイス，支援にたいするアクセス可能性を充実させることで，子どもや若者，家族に対する効果を改善・強化することができる。

②教師が multi-agency に携わる実践家たちの活動を理解し，支援の工程表を把握しておくことで，結果的に教師らがその中心的な業務である教育に専念することができる。

③合意の構築や共同化が図られ，専門家たちの縄張りや偏狭な態度を打破することができる。

④予算の共有（pooled budgets）や共同入札（joint bids），共同プロジェクトなどを取り入れることにより，支援の対象や持続可能性を強化することができる。

⑤統一された multi-agency を通じてより地域に密着したアプローチを構築することができ，地方レベルでのニーズに対する管轄と責任を有することで，業務の重複を避けることができる。

⑥支援の共同化や，スタッフ間でのアイディアの交換が図られることで，専門的知識･技能･リソースの共有化を進めることができる。

⑦子ども，若者，家族のニーズに即したサービスの提供ができる。

⑧共通の対象（joint targets）にたいする紹介・対応業務が改善されるなど，組織間調整のあり方が改善される。

⑨実践に，より広い地平・視野を与えてくれる。

⑩争点（issue）や組織機関（agency）さらには他の専門的実践家にたいする意識や理解が高まる。

⑪パートナーや事業者に対する信頼感が向上する。

⑫将来的な multi-agency の共同計画化（joint planning）が促進される。

⑬スタッフたちが，自分たちは孤立していないと自覚し，争点や問題を協働的に解決しようすることで，士気が向上する。

⑭自他に対する期待値が上がることで，スタッフたちの情熱やかかわりが向上する。

以上の指摘からは，multi-agency は子ども・若者・家族だけではなく，専門的実践家さらには地方当局（LA）にとってもメリットが享受される取り組みとして位置づけられていることが分かる。

こうしたメリットの中に，フォレットの言う初期の段階―すなわち，子どもや家族と直接向き合うレベル―における組織間の調整と統合が，より効果的で実質的な効果を生み出すものであることが確認できるであろう。

（5）multi-agency の課題・デメリット

しかしながら，multi-agency については解決すべき課題も多く，その問題点を把握しておくことも重要である。multi-agency をめぐって指摘されている主要な課題としては，以下のような点が挙げられる（Rita Cheminais, 2009：pp.27-28）。

①異なる組織機関との間での予算をめぐり対立が生じるなど，予算的な懸念が残されている。また，multi-agency に対応できる人材の育成のための予算が総じて不足している。

②多様な形で組織機関が対応すべき優先事項が生じるため，ある組織では順番リストが作られるなど時間的な制約に直面している。

③情報の交換や，joined-up や co-ordination の改善をはかるために，教育環境，組織機関，実践家同士を結びつける双方向的なコミュニケーション回路をより明確にしていくことが求められている。

④子ども支援が幅広く多様なものとなる中で，実践家たちの役割や責任が不明確なものとなる恐れがある。

⑤学校や子どもセンターと病院の環境とが対照的であるように，これまでとは異なる新しい文脈に沿いながら仕事を進めていくことが求められる。

⑥教育の環境や事業にたいして複数の要求や期待が生じることから，優先事項の競合関係が生じる。たとえば Healthy Schools Initiative，ECM，14-19 アジェンダなど複数の政策方針が存在しており，関係者の過重な負担を生じさせる恐れがある。

⑦異なる専門家や multi-agency の文化のマネジメントが求められている。たとえば，スタッフの採用や維持，地位の格差，供与，業務の環境，勤務時間などである。医療業務は 24 時間対応であるが，教育はそうではない。

⑧他の専門用語や慣習を理解することが求められる。

⑨施設・設備の共有化に対する抵抗感，専門家同士による嫉妬や不信など，縄張りの問題がある。

⑩押しつけ（refer on）や責任転嫁を防止することが強調されたため，これまで採用されてきた効果的な活動とくらべると規則的すぎると感じられることがある。

⑪マネジャーと実践家たちが顔をあわせられる相互に都合のよい時間を見つける必要がある。

⑫健康当局（primary care trust）と地方当局（LA）の境界が異なっているように，部局横断的な取り組みに課題が残っている。

⑬multi-agency の取り組みがうまく機能しなかった場合にストレスや重圧感が増してしまい，スタッフの士気にたいして負の影響を与えたり離反を招く恐れがある。

⑭場合によっては multi-agency 以外の方策を採用することが適当であるにもかかわらず，いかなる場合にも multi-agency を適用しようとしてしまう。

⑮狙いや意図や joined-up の考えに一貫性を欠いてしまい，結果的に業務の重複を招いてしまうことがある。

⑯教育関係者や multi-agency に携わる実践家の間で，変化への抵抗を示す場合が見られる。これは，子どもや若者，家族たちに関わる ECM に示された目標を改善することに繋がるものであるとの理解や知見の不足によるものである。

⑰multi-agency や教育，生涯学習の手法を通じて，支援の手の届きにくい保護者，家族，子どもさらには若者たちを引きこまなければならない。

以上に示されているデメリットの中には，技術的な対応で解消できるものもあれば，multi-agency の枠組みそのものが抱える構造的な課題も含まれている。multi-agency は万能な処方箋ではなく，場合によってはスタッフの負担感の増加などのネガティブな作用を伴うこともある。特に，これらのデメリットの多くは，初期段階（現場レベル）での統合を図ったことによって，今まで線引きされてきた各専門の領域に他の領域の活動が浸透して，組織間あるいは専門家同士の対立（conflict）が顕在化したものといえる。

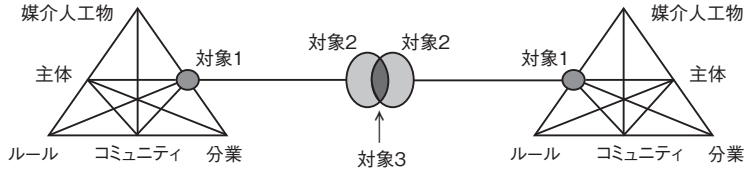
そこで次に，フォレットのいう，抑圧でも妥協でもない「二つの異なった欲望がそれぞれ満たされ，いずれの側も何一つ犠牲にする必要にない解決方法」（フォレット，1972：pp.44-45）としての統合は，いかにして対立の中で実現可能となるのかを考えてみたい。ここでは，対立関係の中で統合を実現していくための一つの答えとして，複数領域の関係の中で各組織の変容を前提とした理論である協働的構成論と活動システム論に焦点を当てて検討してみたい。

（6）協働的構成と活動システム論

multi-agency の意味と機能をより理論的に理解しようとするために，協働的構成（co-configuration）論や活動システム（active system）論から組織間連携にアプローチしようとする研究がある。協働的構成は，「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:p.72）の新たな取り組みとして位置づけられ，ネットワーク型組織のあり方の新機軸となりつつあることが指摘されている。そして，協働的構成とかかわって，multi-agency をはじめとするネットワーク型組織の機能を理解するために，エンゲストロームの活動システム理論が援用されている点は注目に値しよう。

multi-agency による支援体制の中では，直面している問題や業務を共有していくことが重要になる。エンゲストロームが唱える第三世代活動理論の中では，図４にあるように，異なる専門領域やシステム（分断された諸領域）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た multi-agency 論が展開されている（Anne Edwards et al,2009：p.90）。

図４　エンゲストロームによる第三世代活動理論図



（翻訳された図についてはエンゲストローム（2008）「拡張的学習の水平次元──医療における認知的形跡の編成──」山住勝広ほか『ノットワーキング』,新曜社,p.111を参照）

エンゲストローム（2008:p.111-112）によれば，活動理論とは「境界を超えて既存の実践に疑問を投げかけ，挑戦し，それを拒絶していくこと･境界を超えて既存の実践を分析すること・境界を超えて新しいモデル，コンセプト，人工物，あるいは行動パターンを協働的，相互支援的に構築すること（中略）・境界を超えて新しいアイディア，コンセプト，人工物，あるいは行動パターンに関連する物質的，非物質的な資源をめぐって交渉し交換し取引すること・境界を超えてプロセスの諸相を反省し評価すること・境界を超えて成果を統合・強化すること」であり，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」としている。これは，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ことを意味しており，いわゆる「拡張的学習」（同上：pp.110-113）として位置づけられている。

なお，組織間の関係はいくつかの形態が想定されるが，中でも協働（co-operation），調整（co-ordination），コミュニケーションを図示すると以下のようになる（Anne Edwards et al,2009：pp.34-35）。図５の調整の枠組みについては，共通スクリプトを土台として各機関が個別に対象を支援する形態を採用しているが，図６の組織間協働に関しては，各機関と対象の間にスクリプトを介在させることによって，共通の支援対象が設定されることとなる。さらに，図７の組織間コミュニケーションの枠組みでは，共通の支援対象者が位置づけられるだけでなく，組織間同士での関係性が構築されることとなる。

図５　組織間調整の枠組み（Anne Edwards et al, p.34）

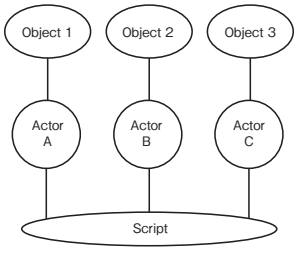


図６　組織間協働の枠組み（同左：p.35）

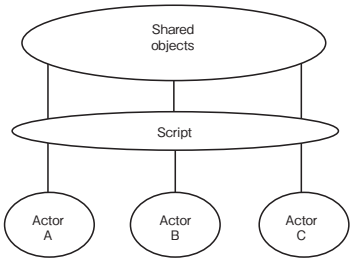
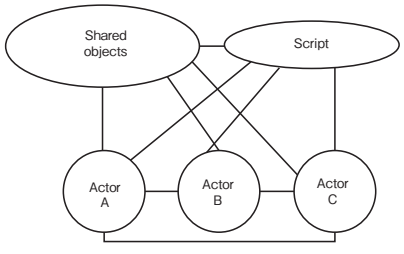


図7　組織間コミュニケーションの枠組み（同左：p.35）



以上のような組織間の変容を前提とした協働的構成論と活動システム論の視点は，組織間や個人間の対立を前提としながら統合の重要性を説いたフォレットの組織論を現実的なものにするとともに，こんにちの組織横断的な連携をともなう実践や multi-agency の成果と課題を具体的に分析していく上でも，極めて有益な枠組みとなろう。

５．近年の英国における子ども・若者支援行政の一元化の展開と動向

では，joined-up や multi-agency の理念は，こんにちの英国においていかなる形態で具体化が図られているのであろうか。ここではその一つの例として，支援を必要とする子どもや家族に早期のレベルでかかわる様々な専門家たちによって構成される Team Around the Child について着目してみたい。

（１）Team Around the Child の展開

2000 年以降の英国では政策文書 ECM が示されるなど，子ども支援の統合化が繰り返し提唱され，その具体化が目指されてきた。これ以後，中央政府には子ども・学校・家庭省が

設置されるとともに，地方では子ども法の制定を背景とした children's trust の設置が進められるなど，中央ならびに地方レベルで子どもを中心に据えた支援の枠組みが構築されてきた。さらに近年では，現場レベルでの隙間のない子ども支援を実現するために，Team Around the Child（TAC）と呼ばれる，異なる領域の専門家たちによって構成される子ども支援チームを編成する例も見られている。

用語としての TAC は，複合的なニーズを有した子どもを支援してきた独立コンサルタントの Peter Limbrick 氏によって提唱されたことに由来する（Rita Cheminais,2009:p.70）。子どもの支援に責任をもつ単位として TAC は位置づけられており，子どもの支援ニーズの変化にあわせてリレーのバトンを渡すように支援機関から別の支援機関へと引き継がれることとなる（同上 :pp.70-75）。すなわち，TAC では，異なる専門家たちがその都度チームを構築し，全体論的な方法で問題の解決にあたることになる。TAC は ECM などの政策文書の中でも言及され，効果的な子ども支援のあり方として注目されている。

TAC には，効率的で効果的な multi-agency 事業の遂行を図る役割とともに，対象者である子どもや家族たちが支援にアクセスしやすい環境を提供する役割も求められている。英国教育省[10]は，良好な専門家たちの実践において，TAC は joined-up の枠組みの実現や，情報の共有の点，さらには支援を必要とする子どもたちへの早期介入（intervention）の点で重要な要素であるとしている。

その一方で，これまでも十分すぎるほど多忙な各専門家たちにさらに時間的な制約を加えてしまったり，業務の基準の違いや，TAC に携わることができる人材育成の必要性，さらには支援を受けることに対する保護者らの抵抗感など，いくつかの課題が残っていることが指摘されている（同上，2009:pp.75-76）。

しかしながら，以上のようにいくつかの課題はあるものの，特に子どもや家族らの状況に合わせながらその都度専門家によるチームを編成し子どもたちの支援にあたる TAC のような枠組みが英国において構築され，一定程度の成果を上げつつあることは，文字通り初期の段階での統合が具現化した取り組みとして評価することができるであろう。

（2）連立政権の樹立と Spending Review のインパクト

2010 年 5 月に実施された英国議会下院総選挙において，ゴードン・ブラウン首相（当時）率いる労働党が 90 以上の議席を失ったのに対して，デイヴィッド・キャメロン党首率いる保守党は 97 議席を上乗せして獲得したことで，1997 年より続いてきた労働党政権が区切りを迎えることとなった。

ただし，下院における第一党の保守党の獲得議席は過半数である 326 議席には到達せず，キャメロン党首は第三党であるニック・クレッグ党首率いる自由民主党との連立を余儀なくされた。現時点において連立政権はまだ樹立されてから 1 年半程度しか経ていないため，その具体的な成果や課題について評価・分析することは難しい。ただ，前政権と比べて，予算の支出先の組み換えと，財政支出の総額の抑制を進めている点で方針を転換したことは明らかである。その象徴が，2010 年 11 月 22 日に英国大蔵省から示された Spending Review（SR）である。

SR とは，1997 年に発足したブレア政権が，それまで保守党メージャー政権下で採用されてきた「コントロール・トータル」と呼ばれる予算シーリング（上限）にかわって，1998

年から採用した新たな公共支出計画のことを指す（田中，2007:pp.120-128）。SR は向こう３年間の「歳出計画」などによって構成される３ヵ年度の予算計画（最終年度は見直しがかかるので，実質は２ヵ年度）であり（兼村，2007:p.203），特に SR の中でも 1998 年と 2007 年に示された予算計画はより包括的な見直しを行うものであったことから，Comprehensive Spending Review と呼ばれている。

政権交代からおよそ半年を迎えた 2010 年 10 月 20 日に示された SR は，2011 年から 2014 ／ 2015 までの４年間にわたる財政支出の見直しの方向性を掲げている。特に，その中でも教育関係予算がマイナス 10.88%[11]，コミュニティ・地方政府関係予算がマイナス 36% と，前労働党政権が力を入れてきた分野での削減が目立っている。

以上の SR は「省庁別歳出限度額[12]」が全面に押し出される形で，強力に財政の縮減が進められている。英国の財政においてはこの縮減傾向がしばらくは続くことが予想され，横断的な予算の枠組みを構築しようとする機運動きは政権交代の前と比べて後退していると評価できよう。

（3）小括―近年の英国における子ども・若者行政をめぐる実態と動向のまとめ―

2010 年 5 月に実施された英国における総選挙の結果，保守党・自由民主党の連立政権があらたに発足することとなった。今回の政権交代の影響により，前労働党政権が展開してきた社会的包摂戦略や子ども・若者支援政策にたいしても，今後少なからずの影響が生じることが予測される。事実，政権交代後，早々に子ども・家庭・学校省は教育省へと改組され，ユースワークや若者雇用支援の現場において予算の削減が強力に推し進められている。こうした動きは現場の支援スタッフの雇用や支援体制にも大きな影響を与えている。既に見たように，連立政権下で強力に財政削減が進められており，財政削減の対象は教育を筆頭に，福祉，地域などさまざまな領域に及んでいる。特に地方に対する補助金・交付金等については劇的に削減が進んでおり，補助金等の削減をめぐって地方政府や現場と中央政府との間で緊張関係が高まっている。

その一方，少なくとも今回の訪問時（2010 年 11 月時点）においては，従来の労働党政権で進められてきた ECM や multi-agency に代表されるような子ども・若者支援行政の一元化の動向と理念は維持されており，それにとって代わるような新政権のビジョンが展開している動きは確認できなかった。これらのことから，英国における子ども・若者支援の一元的な展開は，現場レベルでは当面のあいだ継続されるものと思われる。

６．子ども行政の一元化をめぐる理論の考察から

（１）一元化をめぐる３つの視角からの検討と今後の課題

あらためて，冒頭に示した３つの視角――すなわち第１の一元化の段階，第２の一元化の方法，そして第３の一元化の理念――から，子ども行政の一元化をめぐる理論的な考察をまとめたい。

１つ目は，英国においては，中央レベルだけでなく現場レベルでの一元化がはかられており，multi-agency や TAC の枠組みの中で一定程度有効に機能しうるものとして評価されていた。特に，英国における子ども行政の一元化による具体的な成果については，省庁間の連携や統合よりも，むしろ地域や現場レベルで統合を図ったことによって得られたと

いってよい。この点について，統合は初期（現場）のレベルかつ最小の単位ではかられなければならないことを指摘したフォレットの統合の原理の妥当性を確認することができる。

もっとも，統合といっても，単に組織を合併したり会議のメンバーや回数を増やすだけでは，子どもや若者の支援に向けた効果は限定的あるいはマイナスになってしまう可能性もある。そこで２つ目に掲げたように，効果的な一元化を推進していくためのツールとしての予算，組織・人事，計画・情報の共有化が必要となる。この点については，拙稿（2008）で着目したように，英国では多くの地域に children's trust が設置されるなど，現場レベルにおける予算や情報の共有化の動きが進んでいることが確認されている。しかしながらその一方で，大幅な予算削減の目標値が省庁あるいはカテゴリー別に設定されるなど，現時点においては領域横断的な予算配分の枠組みの先行きは不透明な状態にある。

そして最も注目しなければならないのは，３つ目の一元化の理念についてである。すなわち英国において一元化を推進する動きに，個人の生の保障を志向した理念がどの程度含まれているかを見極めることが重要である。子ども・若者支援組織への現地ヒアリング調査を行った[13]ところ，子どもたちの困難に向き合う支援組織の担当者の中に，共通して multi-agency の理念の根付きを見ることができた。今後は，協働的構成論や活動システム論の視点から組織の変容過程に焦点を当てて，multi-agency をはじめとする子どもや若者支援の理念の浸透や共有化がどのようなメカニズムで進行していったかをさらに精緻に分析していくことが必要である。

（２）結論

以上，英国における英国における一元化や調整をめぐり，３つの分析視角をもとに理論的検討をした結論は次のとおりである。英国においては，教育や福祉，保健など横断的な領域から子どもを支援していく理念は既に 1960 年代から示されており，その理念が multi-agency の取り組みとして具体化していくのはブレア政権が成立した 1990 年代後半以降のことであった。multi-agency をはじめとする領域横断的な政策の多くをブレア政権下で具現化していくことができた一つの要因としては，core-executive レベルでの政策資源の組み換えが図られ，中央政府で横断的な施策が展開されやすくなったことが挙げられる。だが，効果的な子ども・若者支援を考えるならば，それは中央政府レベルで一元化が図られたことよりも，地方レベルや現場レベルでの子ども・若者支援が統合されていったことが大きい。

英国において multi-agency をはじめ具体的な一元的な子ども・若者支援行政の実践が本格的な緒についたのはここ 10 年のことであり，支援の一元化にともなう様々な成果が見られる一方で解決されるべき課題も多く見られる。このことはすなわち，英国における multi-agency 理論に基づいた子ども・若者支援の実践は，いまなお発展途上の段階にあることを意味している。とはいえ，政権交代後も multi-agency の理念は現場に広がりを持って定着していることがうかがえ，子どもや若者を一元的に支援していく方向性が以前のような分断された支援システムに後戻りをしていく可能性は少ないと思われる。

ただし，英国においても近年の財政状況の悪化を理由とした政策予算の削減の進行が，支援の一元化のあり方に大きな影響を与え得るものであることについては留意が必要である。予算削減の結果として，一元化の内実が子どもを中心に据えた支援をしていくためのものではなく，行政上の効率化を図るためのものに転化していくことが大いに懸念される。今後は，

英国における子ども・若者の支援体制の一元化が，当事者である子どもや若者の利益の向上にどの程度貢献しているのかを，実証的な研究とあわせながら考察していく必要があるだろう。

以上のことを踏まえながら，子ども・若者支援の連携，調整さらには一元化のあり方を検討していくことで，我が国における多様で長期化する困難に直面する子どもや若者の成長・発達に資する政策・制度の構想にもつながるものと考えられる。

※付記：小論は，科学研究補助金・若手研究（B），課題番号 21730638（2009 年―2011 年）「日英の一元的な子ども行政の展開に関する実証的研究（研究代表：安宅仁人）」の研究成果の一部である。

【引用・参考文献】

○Ally Dunhill, ea al（2009）Effective Communication and Engagement with Children and Young People, their Families and Carers, Learning Matters
○Anne Edwards, et al（2009）Improving Inter-professional Collaborations Multi-agency working for children's wellbeing
○デリック・S・ピュー，デービッド・J・ヒクソン著' 北野利信訳（2003）『現代組織学説の偉人たち』有斐閣
○藤井直樹（2006）「省庁間のシステム―橋本行革における提案と中央省庁再編後の実態について―」『公共政策研究』第６号，有斐閣
○Hedy Cleaver, et al（2008）The Integrated Children's System, Jessica Kingsley
○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
○Iram Siraj-Blatchford（2007）The Team Around the Child-multi agency working in the early years, Trentham Books
○伊藤正次（2006）「「特定総合調整機構」としての総合科学技術会議―「予算による調整」と「計画による調整」をめぐって―」『公共政策研究』第６号，有斐閣
○伊藤光利（2008）「序論：コア・エクゼクティヴ論の展開　政治的リーダーシップ論を超えて」伊藤光利編『政治的エクゼクティヴの比較研究』早稲田大学出版部
○今村都南雄（2006）『官庁セクショナリズム』東京大学出版会
○Jenny French（2007）Multi-agency working: the historical back ground, The Team Around the Child-multi agency working in the early years
○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
○Kate Morris, et al（2008）Social work and multi-agency working Making a difference, Policy Press
○久保田哲夫（2006）『総合政策学入門　共生時代のディシプリン』昭和堂
○牧原出（2009）『行政改革と調整のシステム』東京大学出版会
○Michael Gasper（2010）Multi-agency Working in the Early Years, SAGE
○メアリ・P・フォレット（1972）米田清貴・三戸公訳『組織行動の原理 [動態的管理]』未来社
○メアリ・P・フォレット（1993）三戸公監訳・榎本世彦・高沢十四久・上田鷲訳『新しい国家―民主的政治

の解決としての集団的組織論』文眞堂
○松田憲忠（2008）「政策の学問をめぐる模索―政策科学，総合政策学，そして……」中道寿一編『政策学の挑戦　政策科学と総合政策学』日本経済評論社
○ＯＥＣＤ編（2008）山本哲三訳『世界の行政簡素化政策　レッドテープを切れ』日本経済評論社
○大森彌（2006）『官のシステム』東京大学出版会
○Rita Cheminais（2009）Effective Multi-Agency Partnerships Putting Every Child Matters into Practice, SAGE
○Rita Cheminais（2010）Developing and Evaluating Multi-agency Partnerships, Routledge
○R.A.W .Rhodes and Patrick Dunleavy（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『政治的エクゼクティヴの比較研究』早稲田大学出版部
○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』
○田中琢二（2007）『イギリス政治システムの大原則』第一法規
○辻清明（1969）『日本官僚制の研究』東京大学出版会
○ウェーバー（1970）世良晃志郎訳『支配の諸類型　経済と社会第１部第３章第４章』創文社
○山住勝広，Y・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

1 本発表での英国はイングランド地方を指したものとして使用している。

2 ウェーバーは官僚制組織は技術的に考えつきうる最も能率的な組織形態と位置づけ，正確性，速度，明確性，連続性，慎重性，統一性などを担保する制度として官僚制度を評価している（ウェーバー：1970，pp.26-27）。

3 なお，この点に関わっては牧原による「政治学者は，二省間調整の病理から，「総合調整」の必要性を引き出しているのに対して，行政法学者は，二省間調整の生理から，「総合調整」の可能性を主張」（牧原：2009，p.182）との指摘が，端的にそのことを表している。

4 このほか，最近では ICT（Information and Communication Technology）化によって情報の共有化がはかられており，ICT は「行政内部の不整合に光を当てることによって，多くの領域で公共経営改革を下支え」（OECD，2006：p.57）するツールとして着目されている。

5 なお，フォレットは整合という言葉について，「整合（co-ordination）は，そのもっとも厳密な意味では，各部分の変化の意味を含むものではない。しかし，こんにち，整合は，相関関係（co-relation）の同意語としておそらく多少不正確に用いられている。相関関係の方が恐らく良い言葉であろう。というのは，相関関係は各部分の相互浸透を意味するが，整合はただ各部分が調和的に配列されていることを意味するに過ぎない。」（p.413）としている。しかしながら，こんにちでは coordination はフォレットのいう相互浸透や変化をもたらすことを含意した言葉となっていると考え，本文中は coordination をさす「整合」と「調整」の語を同義のものとして用いている。

6 フォレットによる「共同責任」は，代議制政体すなわち有権者と政治家との間にも成立するものとして捉えられている。詳しくは『新しい国家』（フォレット：1993，p.227）を参照されたい。

7 今日的な視点からみると，フォレットの議論は 80 年以上も前に生み出されたものであるがゆえの楽観的な側面や限界があることは否定できない。たとえば，フォレットが活躍した時代は第二次世界大戦にかけてファシズムが台頭する時期以前であることもあり，組織や集団の全体主義的な性格に対して楽観的な色合いを帯びている。また，著作の中の事例として描かれている労使の関係も，協調的かつ予定調和的な側面が強調されている点は否めない。

8 フォレットは，共同的な責任や権限のあり方についてと同様，リーダーシップについても「複合的（multiple）」（フォレット：1972，p.396）な形で各人が有していることを指摘している。

9 core-executive は行為・機能・組織・形態を指す包括的な概念であるため，小論では「中核的執政」あるいは「執政府中枢」という訳語を用いずに，原語の core-executive を用いることとした。

10 http://www.education.gov.uk/childrenandyoungpeople/strategy/integratedworking/a4/-0068 team94around-the-child-tac（2011/9/20 アクセス）

11 以上のような予算削減に向けた動きは，高等教育に対する予算支出にも波及しており，イングランド地方における大学の学費が，大幅に引き上げられ，英国内で学生による値上げ反対デモが実施されるなどの事態に至ったことは記憶に新しい。今回の調査訪問では，いずれの教育関係や若者支援施設でも共通して SR の与えているインパクトが大きいことが担当者のヒアリングから確認できた。

12 日本政策金融公庫・国際協力銀行「英国『歳出見直し（Spending Review）』の発表」 http://www.jbic.go.jp/ja/report/reference/index.html（2011/09/20 アクセス）

13 2010 年 11 月に，英国リーズ市内のユースセンターの代表者ならびにリーズ市庁の教育行政担当者へヒアリング調査を行ったところ，いずれの調査からも政権交代後に教育と他の領域との横断的な連携の枠組みに変化はないことが確認された。その一方で，各所で予算の縮減が大きな影響を与えていることも聞き取ることができた。