

米国教育行政における総合的児童支援施策の生成と展開

— 組織間協働 (inter-agency work) の生成過程を中心に —

A Study on the development of the Comprehensive Child-Support
Policy in the Educational Administration in U.S.A.

- Focusing on the emergence of "inter-agency work" around schools -

山下 晃一

YAMASHITA Koichi

(和歌山大学教育学部)

本稿では、学校教育が福祉等その他の専門職組織と、どのように連携しうるのであるのか、その効果や課題とは、いかなるものかを解明する一助として、現代の米国教育行政の現状に焦点を当てる。特に1980年代以降、子どもや青年の問題の複雑化・深刻化に照応して、米国の都市部を中心に展開されてきた組織間協働 (inter-agency work) と称される実践とそれをめぐる理論的動向に注目して分析・考察を進める。この実践は、学校を主たる活動の拠点とするなどの手法を通じて、教育・福祉等の諸組織間に連携関係を生み出し、子どもや青年の支援に向けた総合的な活動を行う政策である。本稿では、その政策の展開において学校や教育行政に関わる諸機関がいかに関係構築を行い、そこにいかなる特質が見出せるのか、ということについて検討を行う。

キーワード：組織間協働、米国教育行政、都市教育政策、教育と福祉の連携、子ども・青少年の自立支援

1. 本稿の課題

近年のわが国では、学校教育・教育政策が福祉・医療・少年司法等との密接な関わりを持ち、子ども・青年への“総合的なケア”の実現を求められつつある。例えば、学力問題という学校教育にとって固有で重要な問題の一つを取り上げてみても、真の学力保障を実現するためには脳生理等をはじめとする医学的あるいは心理的な側面・領域についての深い理解が不可欠だとも言われている。いわゆる「低学力問題」を、子どもの努力不足・学習習慣の未定着とのみ位置づける傾向にあった表層的な旧来の理解に対して、LD、ADHD等の概念普及が根本的な認識転換を促したことは記憶に新しい(窪島 2002)。

さらには、こうした医学的・心理的見地から子どもを深く捉える方向だけでなく、経済的・文化的側面を包括した社会的存在として子どもを理解・支援する方向もまた、子どもや青年への総合的なケアに含まれるべきである。この点についても、特段の留意が必要である。すなわち、子ども・青年の抱える様々なトラブルについては、単に生物学的・個体内的要因にのみ帰せられるものではなく、それぞれが置かれた社会的状

況の中で、経済的・文化的要因等の個体的な社会的要因によっても、その問題構造が生み出され、あるいは一層歪められているものと考えられなければならない。

上記のような事情が、現代社会においてこれまでは見逃され、それゆえ、緊急に取り組みされるべき位相として改めて注目を集めつつある。例えば、「世代間関係」「生活の仕方」等の歴史的文化的視点からの根本的な学校教育および教育学の再構築を企図した鈴木聡は、社会構造・家族形態の今日の変容から、子ども・青年の自立支援に向けた総合的組織的支援の必要性を強く指摘している(鈴木 2002)。

今日の学校教育・教育行政は、これらの問題状況を背景として、従来の縦割り型から福祉・医療等との関連を深め、また、それらとの連携を通じて新たな質的水準の政策へと変革を遂げることが重要な課題となっている。現に文部科学省も2001年度から学校・児童相談所・精神科医・警察らの連携によって一人一人の子どもをケアする「サポートチーム」の研究推進事業を実施した(月刊生徒指導 2002、矯正保護 2002)。

ここでは、子どもの発達を助成する上での意義や可能性が確認される一方で、実践上の課題が山積するこ

とも推測される。また、より原理的な問題として、これら子どもの「福利」推進を目指す動向の歴史的淵源に目を向けたとき、一言では断言し得ない功罪併せ持つ多面性があることも浮かび上がっており（寺崎 2000、白水 1996）、総合的な子ども・青年へのケア政策の必要性は認められるといえども、その評価や今後のあり方について結論を見出すことは容易ではない。

本稿は、かかる問題意識の下、教育行政や学校が福祉等の他の専門職組織とどのように連携しうるのか、その効果・課題とはいかなるものかを解明する一助として、現代の米国教育行政の現状に目を向けるものである。アメリカ合衆国では、1980年ごろからわが国同様、子ども・青年問題の複雑化・深刻化を経験しており、それに照応して対策が講じられた。特に都市部を中心として、教育・福祉等の諸組織（agency）間に連携関係を生み出し、子どもや青年の支援に向けて活動する組織間協働（inter agency work）とも称される実践が各地で展開されている。そこでは、学校ないし教育行政が中心的役割を果たす、あるいは基盤となるという特徴も見出せる。

以上の米国の動向を具体的な素材としつつ本稿が目指すのは、児童生徒をめぐる問題状況への対応という文脈において、学校や教育行政に関わる諸機関がいかに関係構築を行い、そこにいかなる特質が見出せるのかということについて検討を行うことである。ここでは、特に米国における組織間協働が生成されつつある昨今の全体動向を捉えることに焦点を絞って、その基本的流れを検討した上で、そこにみられる特質・含意を考察する。そのことを通じて、子ども・青年のケアやサポートのための教育・福祉等の諸領域が有機的・効果的に結びつくことのできるような組織間連携・協働のあり方を模索するための予備的考察としたい。

2. 米国教育行政における組織間協働の概要

2.1. 組織間協働の概念

本稿が注目する教育・福祉等の組織間連携・協働については、米国においても理論的に厳密な概念規定や整理が完結しているわけではない。したがって、ひとまず多面性や多様性を有する全米各地の実践動向の呼称や志向性の幅等の基本的事柄を概括的に整理した後、それらに通底する理念とその特質について確認するところから検討を始める。

近年の米国では、教育行政・教育政策をめぐって新たな理論的・実践的関心が生まれ、現に一つの潮流を形成する動きが見受けられる。すなわち、学校教育を基点・機軸としながら、児童生徒を支援する他の専門領域との結びつきを強める動きである。それらは、従来、個別に機能していた各種専門家・専門組織の営みを集約し、多角的・多層的に子どもや青年の発達を支

援するものとして位置づけることができる。そこに含まれるのは、学校教育をはじめとして、福祉・医療・少年司法等、子ども・青年の発達や日常的な生活に関わりのある多様な領域である。

これらの動向は、形態的には全米各地で実に多様な姿で実施されている。検討の前提として、それらの呼称例を挙げるだけでも「学校と社会サービスの連携（Linking Schools and Social Services）」、「組織間協働（Inter-Agency Working）」、「学校リンク型サービス（School-Linked Services）」、「調整・統合型児童サービス（Coordinated Services for Children）」、「フルサービススクール（Full-Service Schools）」、「学校基盤型保健センター（School-Based Health Centers）」等、実に様々である。

この多様な動きのなかからは、次のような共通的な特徴も浮かび上がってくる。すなわち、道路・住宅・鉄道の建設、医療・教育・年金・失業対策などを含む、いわゆる社会福祉事業（social service）の一環として各領域で個別・独立に行われている諸々の施策を連携・連結（link）することによって各施策間の齟齬を減少させ、さらには互いに補い強めあうことによって相乗効果を高めることが、各地の多様な試みのなかで共通して期待されている。また、そのような連携・協働が、学校を基盤としながら子ども・青年の発達支援の方向へと確実に集約されることも同時に期待されている。

国際的な動向に目を向けてみると、米国のみならず例えば90年代以降の労働党政権下における英国においても、組織間協働、政策連携（joined-up policy）等の呼称で同様の動きが確認できる。RiddellとTettは、『教育、社会正義、組織間協働』と題する書物の冒頭において、社会正義（social justice）概念を軸として英国の80年代から90年代の政策動向・政治動向を総括する中で、福祉国家の現代的再編の中で社会正義を実現するためには社会安全保障システムだけでは不十分だとの判断が行き渡り、教育・雇用・住宅等と、財政的自律を促す財政政策との同時進行が不可欠とされている現状に言及している。その上で、いわゆる先進工業国とされる英国をはじめ欧米各国の教育政策の展開において、複数の領域と連携・協働関係を取り結ぶ事例が生成されつつあることを指摘する（Riddell & Tett 2001）。本稿は、こうした認識と重なる形で組織間協働の概念に着目・把握するものである。

2.2. 組織間協働をめぐる理論状況

米国の教育行政に関連する諸理論においては、とりわけ1990年代以降に、これらの動向が広く注目されている。1994年に発行された米国教育政治学会（PEA: Politics of Education Association）の年報では「学校と社会サービスの連携をめぐる政治学」为题した

特集が編まれた。その筆頭論文を執筆した Adler は、上述の動向が多様な意味内容を持つことに留意を求め、敢えて一元的な定義づけを避けて各々の試みが掲げる志向性の幅を記すならば次のようになるとして、いくつかの理念について述べている (Adler 1994)。

「近隣地域の学校もしくは他の施設において必要な全てのサービスを家族と子どもは受けられるべきである。保健、レクリエーション、職業訓練、児童の発達、ケア、教育、住宅など幅広いサービスが利用可能となるべきである。サービスの提供者は協同して子どもと家族のニーズを様々な面から満たすこと。諸サービスは、事後対応としてではなく予防的な形で地域発展と家族支援に重点を置くべきである。地域ニーズを満たすための計画策定は、家族及びサービス提供に関わる専門家の双方を支援 (empower) すべきである。地域や家族対象の諸サービスを提供する組織は、専門家間の新たな連携の方法を開発しなければならない。使途別・特定 (categorical) 財源については更なる柔軟性が求められる；あるいは、現状を基礎としながらも諸サービス間の連携を新たな融合的 (blended) 財源が理想としては考案されるべきである。地域や家族対象の諸サービスに従事する専門家は、新たなスキルが必要であり、その養成においても変革が求められる。これらの目的を達成するためにはシステム全体の改革が必要である。」

彼の指摘はやや広範に渡りすぎる懸念もあるものの、近年の米国で展開されている動向の幅を十分に描写するものとなっている。この記述に含まれるのは、諸サービスの種類、提供形態、財源問題、専門家養成、システム改革等に渡る幅広い視点である。

では、教育および他領域をめぐる組織間連携・協働のこうした多様な実践の広がりから、いかなる共通の構成要素ないしは基本理念を導き得るであろうか。この点について、いち早く包括的な議論を展開した論者の一人が Kirst である。彼は、これらの動向が適切な概念基盤を有するためには、次の5点に整理されるような構成要素・基本理念を持つべきであると説いている (Kirst 1994)。

これらの動向には、一点目に公私諸組織から提供される広範な諸サービスの統合が必要となる。二点目に、諸サービス提供システムの根本的な転換への志向を持つべきである。三点目として、諸サービスとの連携・協働の下での学校改革が求められている。四点目に緊急的ケアを含んだ「保護者 (家族) 支援センター」が設置されることが有効である。そして、地域の青少年組織を通じて諸サービス・諸活動への関与、提供を行うことである。

公私諸組織からの広範な諸サービスについては、学校の敷地内あるいは近辺で子どもの両親への教育 (成人教育) を準備すること、放課後向けの学童保育的な

活動を行うこと、医療的な活動を行うこと、カウンセリングサービスを行うこと、社会福祉的な業務を行うこと等が含まれる。これらが学校という、地域内で接近可能性も高くシンボリックな場所で行われることによって、利便性も高く学校への人々の協力や理解が得やすいという。

サービス提供システムの根本的な転換については、非常に難しい課題であるが、個人よりもむしろ家族に注目して、サービスを受ける人々の生活文化や民族的背景を重視した上で、より効果の高い提供システムが模索されるべきだと述べられる。

諸サービスとの連携・協働については、学校はカリキュラム再編など教授-学習過程の改革こそを、これらと結びつけるべきだと指摘される。様々な組織と連携・協働し、単に子どもたちをそこに送り込むだけではなく、それらの専門的組織から積極的なフィードバックを得て、教授-学習過程に活用していくことが求められる。このことによって、教師の子どもへの理解度を深めると同時に、教育の力量を向上させることが可能となる。

保護者支援センターは子育て支援のための施設であり、適切な職員を配置して親へのアウトリーチが試みられることになる。そして、地域の青少年組織を通じてこれらの諸サービスが提供されたり、諸活動が展開されたりすることによって、子ども・青年のために発言・擁護してくれる組織を登場させ、問題を抱える子ども・青少年に対するラベリングや白眼視等の弊害を少なくすることが必要であると指摘される。

以上の Kirst の指摘に基づけば、概ね連携組織の属性、サービスの提供形態、学校改革との関連性、新施設の創設、地域組織との関係や、子ども・青年に固有の未熟ゆえの課題への取り組みが、組織間協働の要として指摘されていると言える。彼の指摘の中で特に注目されるのは、一つには、組織間協働の動向が政府や行政内部のいわゆる公的セクターだけで完結するのではなく、公私両方のセクターにまたがるものであること、二つには、学校改革の発想転換の必要性とその方向が示唆されていること、三つには、各個人への支援ではなく、地域支援・家族支援に重点が置かれていることである。

2.3. 組織間協働の初発的特質

こうした組織間連携・協働をめぐる動きは、果たして学校や各種サービスを統合・総合する子ども・青年ケアシステムの改革理念として、いかなる特質を帯びたものと考えられるであろうか。上述の流れを一つの政策動向として捉え、その基盤、内容、過程に注目すると、次のように指摘できよう。

第一に、政策基盤の観点からすれば、これらの動向は、児童・生徒をめぐる現代的な新たな問題状況に関

する認識をその出発点とするものである。すなわち、物質的には豊かになったといわれる80年代以降の米国の中で、国内において今なお医療を受けられない子どもたちの存在等、様々な格差・貧困の残存や、幼児・児童虐待等の問題などが現代社会において新たに「噴出」したと指摘された(Hodgkinson 1991)。いわば、豊かな時代の貧しさに改めて光が当てられているのである。

第二に、政策内容の観点からは、政策や諸サービスの「結果」「効果」への志向性が高まった点が特質として指摘される。昨今、わが国でも政策評価・学校評価等が注目を集めているが、果たして公的財源を投入したコストに見合うだけの効果が得られているか否かが、近年の国際的な行政・政策分野での重要な課題とされている。先に見た組織間協働は、まさにこの点に応ずる性質を持つものであり、記述のように、分断された諸サービスという現状から諸サービス間の緊密な関係性・連携へと転換することによって、諸組織の連携や協働によって相互の齟齬等のロスの回避、あるいは、相乗効果による政策・サービス水準の向上をねらっているのである。

第三に、政策過程の観点からすれば、諸サービスの供給側と受容側の関係が変革されつつあることを指摘できる。従来の教育・福祉・医療等の社会事業的な諸サービスの給付については、異なる担当部局から個別に行われることが多かった。諸サービスは人々のニーズに源を持つものではあるが、供給主体である担当部局がいかなる都合で分化してきたかという経緯について考えてみれば、必ずしも受容する人々のニーズに適合するためにだけ分化・成立してきたとはいえない。つまり、政府機構の都合や政治的力学等も含んでいる可能性もある。こうした経緯を持つ政府・行政の各部局から、いわゆる官僚制・官僚主義的にのみ諸サービスを供給してきた現状を見直し、改めて受容者側のニーズに適合する形で再編するという志向が、これら組織間協働の特質として浮かび上がるといえる。

総じて言えば、従来のように問題的状况に対して対処療法的な形で、分断された諸サービスを提供していた状況から、諸領域が連携して子どもや青年の自立を支援するという、今日的な社会変動に適合した新たなシステムが生み出されつつあるとも評価できよう。

3. 組織間協働の生成と展開

3.1. 組織間協働の「再」登場 —その理論的背景

次に組織間協働の生成過程そのものに焦点を移し、特にその背景についての検討を行った後で、米国の各地方・各都市で試みられているいくつかの事例の概要を把握する。

教育のみならず医療・福祉等が包括的に子どもの支

援を行うべきであるという発想自体は、米国のこれまでの歴史上でもしばしば登場しており、また、実際に政策として具現化もされている。例えば、その代表的なものとして1960年代における「ヘッドスタート計画」が挙げられる。しかしながら、同計画は教育行政・教育政策上の課題として各部局の縦割りの残存、法的手続き上の制約の多さ、意思疎通の壁、地域参加の消極性などを克服することができなかつたとも言われる。

80年代から90年代以降にかけて注目され始めた教育・福祉等の組織間連携は、新たな社会的要請を受けつつ、歴史的に先行する各種の試みが抱えた困難を乗り越える思想と技法に基づく新たな試みとして仮説的に位置づけることができる。

1980年代から90年代以降にかけて、子どもの発達・自立を支援するこれらの総合的な取り組みが「再」登場したものと評価づけるCrowsonとBoydは、次のように述べている。

「子どもたちへより効果的なサービスを提供することを目指して、公立の学校と他の社会福祉ないし保健関係の諸機関が連携すべきだ、という発想ほど、公教育の領域において急速にかつ広く受容された発想は、ほとんどない。もとより、その中心的なコンセプトは目新しいものではない。…諸サービスの連携を主張する人々は、専門職間の、あるいは官僚制内での協働の難しさを承知している。…にも関わらず、今日の専門家たちは、そうした難しさを克服しなければならないことに合意している。なぜなら、子どもたちの教育上の発達と生活の状況（とりわけ貧しい子どもたち）は、非常に危機的な状況になっているためである。」(Crowson & Boyd 1993)

その上で、彼らは、従来の試みとの違いに焦点を当てながら、新しい動向の生じた背景、とりわけ理論的な背景について次の3点を指摘している。

第一に、学校を取り巻く「環境」に関する新たな認識が生まれている点である。これまで特に都市部のコミュニティに対する人々の視線は、きわめて消極的なものであった。人間関係は崩壊しかけており、また、社会制度は機能不全・病理を抱えており、学校教育にとって都市部のコミュニティは阻害要因の一つであるとさえみなされていた。

しかしながら、次第に、学校教育や子どもの発達にとって都市が「諸悪の根源」であるとのみ捉えられるのではなく、教育・地域・家族の複雑な関係が重視されるようになったという。特に近年、学校教育・住宅事情・経済開発・交通事情・図書館・保健サービス、レクリエーションプログラム等の有機的な相互関係が重要だと指摘が増加している。従来であれば無関係・付加的と考えられてきた周辺の領域が有する教育上の意味・効果にも視野が拡大されているのである。単

に学校教育だけに絞った施策はもはや限界に達しており、こうした包括的総合的な視野を持たなければ、危機に瀕する家族とコミュニティを支援することができないとの知的関心が主流となっているのである。

第二が、「投資的」発想の拡張という点である。しばしば指摘されるように、米国では教育投資論という発想が発展させられ、個人的・社会的「投資」としての教育という観点も定着している。例えば、親は子どもへの金銭・時間・労力などの「投資」を、不確定な将来に対する「ヘッジ」として捉えることがある。あるいは社会全体としても、社会を支える人材への「投資」として教育財政のしくみが整えられている。それらが有効に機能しない投資として批判の対象にもなることは周知の事実である。

1990年代以降の教育等をめぐる組織間連携・協働の「再」登場では、この発想が、次の三つのいくつかの点で「拡張」されているといわれる。一点目に、教育投資は他の社会インフラ（保健、福祉、住宅等）への投資と相まって初めて効力を発揮する。そして、子どもたちへの支援は就学前など一時的なものでは効果が薄く、長期的な生活支援すなわち投資を伴うことが不可欠だという拡張である。二点目に、特に都市部の学校では、その置かれた状況の深刻さ、難しさゆえに公的財源を超えた「投資」を必要とする。多くの場合、学校を支援する「人的投資」（ボランティアを含む）が求められるのであり、決して施設設備の整備にとどまるものではない。三点目の拡張として、従来、学校や子どもは投資の対象としてみられてきたが、学校自体もまた「投資主体」となるべきだと言われ始めている。学校における教育の向上・成功のためには、家族や地域社会からの支援、換言すれば「社会資本（social capital）」が必要不可欠である。学校がそれらに手を伸ばす、つまり投資することは、自らの使命の達成に大いに資する。このような発想から、学校は家庭や地域との連携を疎むべきではなく、むしろ積極的な投資主体となるべきという一種の発想の転換が示されつつある。

ここで参照されているのは、J. S. Coleman によって提唱され、R. D. Putnam らによって発展させられている社会資本の概念である。この概念は未だ十分に彫琢されているものではないが、暫定的な定義として述べるならば、諸個人をめぐり規範や社会的なネットワークであり、目的達成のために動員可能なリソースとして機能する。あるいは「信頼感や規範意識、ネットワークなどの集合的行為を実現させ、社会全体の効率を高めるような社会組織」として捉えられる（Coleman 1988、Putnam 1993、鹿毛 2002）。学校教育に即して述べれば、学校教育への協力意識・意欲等を有する親・地域は子どもたちの学業達成にとって社会資本となりうる。伝統的な（つまり通常の多くの）学校は、こう

した社会資本の整った背景を持つ子どもに対して最も有効に機能するとされる。したがって学校は、子どもへの指導と同時に子どもをめぐり社会資本、すなわち家庭や学校にも投資することが意味のあることとされるのである。この発想は、わが国における家庭・学校・地域の連携をめぐり議論に対して、単純な機能分担論の見直しや学校の役割再考の点で一定の示唆を与えているものである。

さて、第三の理論的背景として挙げられるのが、「子どもの発達」の重視である。子どもの発達を十分に伸ばすとき、教育といわゆる「ケア」とを完全に分離することはできない。にも関わらず現行制度の下では、教師は教授活動に専念しなければならない。教師は、子どもに対する「ケア」的な活動が可能な立場にいないとはいえ、健康維持・社会諸サービスに十分な配慮を行うことは、時間的余裕の面でも、職務負担の面でもきわめて困難である。また、学校においてそれらのケアを担う諸専門家、例えば養護教諭のような立場の人々は「周辺化」され、教授学習過程に組み込まれない。これらが批判的に捉えられるのである。真に子ども・青年の自立を援助するとは、発達の観点からケアと教育とを統合することであり、アカデミックな学力保障と、社会的・身体的・情意的等の諸発達の保障を分けることは決して効果的ではないという発想が、共通認識となっているのである。この立場に基づいて、学校教育とその他の福祉等の領域との協力や、相互の力を高めあうことが求められるようになったという。以上が、80～90年代にかけての組織間連携・協働を促した理論的背景ないし転換である。

3.2. 組織間協働の具体的展開例

では、以上のような転換の下で、実際にはどのような事例が展開されたのであろうか。ここで、その全米的な概要を確認するために80年代から90年代にかけて行われた主なもののいくつかを挙げると次のような事例が見受けられる（Crowson & Boyd 1993）。

ニューヨーク州では「地域学校プログラム（Community Schools Program）」と呼ばれる施策が1987年から実施されている。これは、個々の学校に保健、保育、社会サービスなどを仲介するものであり、その他、地域の企業や教会、大学などとの連携システムを構築することも試みられている。また、保護者の学校およびこれらの施策への参加も積極的に促進されている。これは、都市部の子どもとその親に対して、気軽にアクセスすることが難しい諸サービスを集約して提供するものであり、学校を地域の支援センターとして位置づけるものであると言える。

ミシガン州オタワ郡では、「生活サービスシステム（Life Services System）」と呼ばれる施策を1980年代から90年代にかけて行った。これは、「職業上の限

界やハンディキャップを有する状況」を抱える青少年・成人に対して住宅確保のための支援、教育（特殊教育、保健教育、自立生活を支援する教育、等）、職業訓練と就職への支援、保健的支援や、交通手段面・資金面・家庭生活面での個人的な支援など、学校をはじめとする10の諸機関が連携の上で提供する試みである。これらは、生活上の困難を抱える人々のニーズを重視する立場に立つものであり、従来のように行政機関の所管領域に人々のニーズを適合させるような方針とは異なる。また、青少年を取り巻くサービスと人々を充実させることによって、個人一人一人が尊重されているという意識を持つこと、また、そのような文化を自らのものとするにつなげるものと考えられる。

全米的で、かつ民間の組織が主導する事例として注目されるのが「シティーインスクール (Cities in Schools)」と呼ばれるプロジェクトである。これは、保健、教育、福祉他、社会諸サービスの統合によって主として、学校における退学を防止するプロジェクトとして展開されているものである。1990年の段階で、16州46地域217の学校において導入されていた。これを主導しているのは教育関係のNPOであり、1970年代後半から継続されるという歴史を有する。現在、コミュニティインスクール (Community in Schools) と名称を変更して活動を続けており、2002年には37州1,500校で展開されるなど発展を遂げている。

これらの諸事例について、先行的な試みにおいて限界とされた部局間の縦割りの残存などの諸課題への対応を念頭に置けば次のような傾向が見受けられる。すなわち、総合計画化の中に組織間協働を位置づけることによって、各組織が個別に事業を展開するのではなく、目的を共有し、その目的に対して各機関の役割を再定義する。その際、とりわけ学校を連携の拠点とすることで、組織間協働の構築を目指すという傾向である。

この傾向を改めて政策過程として捉えるとき、政策の理念・アイデアの側面から見ると、総合計画化によって諸組織の間の目的共有と機能分担を明確化するという戦略が浮かび上がり、政策の空間管理の側面からみると、学校という遍在性の高い施設にサービスを集約することで有機的・効果的な協働を体現するという戦略が浮かび上がる。もとより、このような動向が、各部局の縦割りの残存、法的手続き上の制約の多さ、意思疎通の壁、地域参加の消極性などの旧来の問題点にいかに対応しているかについては今後、検証を重ねていかなければならない。その検証・分析の前提となる仮説的枠組としては、以上の諸点を特質として確認しておくことができる。

4. 事例検討 —カリフォルニア州の場合—

4.1. カリフォルニア州 Healthy Start 法の成立

以上の全米的動向を前提として、組織間協働の動向が有する教育政策論上の特質を一層明確にするために、事例についての考察を行いたい。ここで取り上げるのは、一定の規模を持った組織間協働の典型例の一つとして注目されるカリフォルニア州の事例である。この事例の政策過程に焦点を当てて概要を把握し、特色および限界について検討を行う。

カリフォルニア州では、1992年1月に、児童保健支援 (Healthy Support Services for Children) 法あるいは、ヘルシースタート (Healthy Start) 法と呼ばれる新たな法律が施行されることになった (Koppich 1994、White 1994、Kirst 1994)。

同法は、州の子どもたちが悪化する環境に置かれているという問題認識の下に、彼らを取り巻く専門的諸組織の間の協働を促し、子どもの心身の健康を保障することを目指したものである。特徴的な点は、2000万ドルに及ぶ予算を、地域を基盤とする「統合型児童サービス」のシステム形成に使用することを規定した点である。

この施策の中では、それぞれ50,000～100,000ドルの補助金を、600の地域の統合型サービスを担う諸団体に交付するという手法が取られている。これは、後にも触れるが、従来は州政府内の部局間で関連性が乏しいまま配分されていた予算を、より効果的に運用することを目指した、大胆な財政再編でもあった。すなわち、諸政策・行政のサービスの対象は物理的存在としての地域であるはずなのに、予算自体は教育・福祉・医療等に細分化された上で配分され、相乗効果等を期待することもなく、相互に関連づけられることもなく、機械的に地域に分散されていたという反省がそこにはある。それらの分散化された資源を集中的・有機的に投下しようというのである。

上記の予算を使用して、児童扶養手当を受給する家族、あるいは、限定的な英語能力 (Limited English Proficiency) の子どもを抱える家族、無償給食を受給する家族等を主な対象に、学校その他のサービス提供諸組織が協働するために必要な資金が提供される。具体的には、ヘルスクエア、予防接種、視聴覚検査、家族支援カウンセリング、薬物アルコール濫用対策・防止、出生前ケアなど、幅広い領域にわたり、かつ公私を越えた諸組織による子どもとその家族への支援が行われることになったのである。こうしたサービスは従来、ほとんど密接な連携関係を有さない各専門的組織によって提供されており、対象の設定や目的・効果の設定を領域横断的に検討することも乏しかった。その対象設定や目的・効果設定を各組織間で共有することにより、提供されるサービスの効率化・効果の向上を目指

すことがこの法施策の眼目だったといえよう。

4. 2. 本事例の特質

本事例を教育政策過程として捉えた場合、政策資源、政策組織、政策過程の「ルール」の観点から次のような特質が挙げられる。

第一に、政策資源の観点からは、州の主導による初期財政投入および継続投入の規模の大きさが特筆されるべき点であるといえる。Kirst は、近年展開される組織間協働の成否を握る鍵の一つとして「初期投資 (seeds money, start-up money)」を挙げ、カリフォルニアの例ではそれが例外的な規模で与えられている点を評価している (Kirst 1994)。彼によれば、組織間協働の導入によって既存のパターンを打破して新たなサービスの連携を生み出すためには時間と資源が必要となるため、初期投資が重要であると述べる。

しかし、一般的には従来、地方は連邦や州に依存せず独力で公的ないし私的資源を利用する他なかったと指摘する。この見地から彼は、カリフォルニアの事例については、まず州からの補助が講じられ、財政事情の悪化を背景としながらも追加的財政措置 (2年目に1400万ドル、3年目に1900万ドル) さえ行われていること、また、連邦からも補助金が出されたこと (ESEA Title I) に着目して、資源配分の現代の変容の一端を見出している。

第二に、政策組織の観点から同法の実施過程をみた場合、そこには次の3つの傾向が見受けられる。一つには、学校および諸機関に連合体の形成を促す、自律的組織構築型の政策であること、二つには、教育のみならず複合的な政策領域の統合・調整を目指していること、三つには、州政府機関が役割を転換していること、つまり、直接的なコントロールや、新たなサービスシステムの直接供給ではなく、広範なアクターや組織を巻き込むことが、州政府の役割として求められたことである。政策内容と政策組織の統合的理解という視野に立てば、ここでの組織間協働は、政策内容の転換によって、政策実施・関連組織構造の転換までも見通すものであった。さらには、そこで agency とされる機関は、単に政府内部の機関を指すのではなく、民間の諸機関をも含むものであった点が注目される。

第三に、政策過程における「ルール」の変容という観点からすれば、従来の教育政策過程論を拡張しうる新たな特色が、萌芽的にはあるが捉えられる。この事例を米国教育政治学年報上で詳細に分析・報告した Koppich によれば (Koppich 1994)、1960 から 80 年代における同州の教育政策決定過程は、まさに「鉄の三角形」による利益維持型ともいうべきスタイルだったという。すなわち、利益団体が政策過程をコントロールし、政府が現状凍結・革新を遅延させるという Lowi の定式化に沿うものに他ならない (Lowi 1969)。

いわゆる、多元主義的な「調整型」利益政治、および、インクリメンタリズムとして知られる政策過程が展開されていたのである。実際、この時期の教育など子どもをめぐる政策過程では、多様な団体による「補助金の争奪戦」が行われ、州政府内の7部局に、37の実施主体を持つ169におよぶ青少年・子ども対象のプログラムが存在したことが指摘されている。

こうした状況が、先の法施策によって転換される可能性が一度は生まれた、というのが、彼の評価である。「coordinated, comprehensive, integrated な子どもへの政策は、この政治的因習の打破を求め、政治ゲームのルール変化を要請しうる」(Koppich 1994)。

しかし、実際には従来型の政策決定過程も残存し続けたようである。彼自身が分析するように、そこには分野ごとの統合というよりも、分野ごとの「断絶」がむしろ浮かび上がってきた。とりわけ、「策定過程においては、児童擁護団体は活発だったが教育関係団体は低調だった」といわれるように、当の教育に関わる機関の消極性がネックとなっている。この背景には、いわゆる学校教育の多忙感・負担感の問題と、その前年度までに実施されてきた学校予算への財政措置が失われるという不安感があったという。

以上を総括的に述べれば、同施策の理念は高く評価されるべき点があり、分野によっては歓迎するところもあったが、この法律単体では政策の境界を粉砕できなかったといえる。逆にいえば、子どもを支援するために諸分野が総合されるとき、分野間あるいは個別施策間で政策資源を共有し、優先順位がつけられた上で資源が再配分されるため、分野によってはかえって政策資源や裁量性を減少させることもある。それが分野ごとの「温度差」を生み出していることも否定できない。

これらのことからすれば、単純に統合の理念とメリットを強調して、諸分野の協働を予定調和的に捉え、各組織の自発的な献身・統合努力にのみ期待するような方法や、あるいは、総合化した予算措置を伴うだけで、それを各組織に配分するのみという手法だけでは十分とはいえない。硬直化した財源 (縦割り型の補助金など) を柔軟化することは必要であるが、それに加えて「クライアント (=子ども・家族)」が受け取る「成果」を一層重視し、それを関係各位のインセンティブにつなげるような戦略こそが、児童の総合的支援に向けた組織間協働においては非常に重要になると考えられる。

5. 結びにかえて

以上、本稿で概要を確認した組織間協働をめぐることは、現在も米・英等において国際的・学際的共同研究も含みながら、理論的な討議が続けられている最中で

ある。そして、新たな理論的関心ともいべき動きも見受けられる。

例えば、米国における組織間協働の動向を継続して追跡調査している Crowson と Boyd は近年、組織間協働の取り組みが子ども・家族支援を超えて地域発展活動へと変化し始めており、専門家がサービスを独占的に提供するだけでなく、地域自身が行動を起こすことに焦点が移り始めているという。そして、学校改革と地域改善が独自のものとして別々に扱われてきた従来の傾向に対して、学校教育の向上のためには地域の協力・向上が必要であり、地域の発展のためには学校教育が不可欠であるという相互補完的関係性が改めて注目されていることを、「社会資本」、「学校改革と社会改革のジレンマ」、「経済的アウトリーチ」などの概念を通じて論じようとしている (Crowson & Boyd 2001)。

また、先にも触れた Riddell と Tett は、英国における労働党政権下の政策展開に即して組織間協働を「新たな知的福祉国家」の核心に位置づくるものとみなした上で、現代社会において、組織間協働が求められる理由を、福祉国家の現代的改訂と社会正義の追究、サービス受給者自身のエンパワーメント (empowerment)、それらに応じた新しい専門職主義の確立という3つの視点から理論的に再構成しようとしている (Riddell & Tett 2001)。

どちらの動きも、これまでの学校—地域間関係を根本的に見直し、また、教育や福祉等のサービス提供者 (専門家) と受給者 (家族・子ども) との関係をつくりなおすことを志向するものであり、福祉国家の全面廃止ではなく、現代的な再構築を目指している。現在わが国で展開中の教育学の諸議論は、福祉国家の今後のあり方 (改廃を含め) に言及せざるを得ない。この意味では、組織間協働をめぐる事実展開と理論動向は、現在および今後の教育学の諸議論を再検証する上で、きわめて興味深い論点を提起しているといえよう。したがって、組織間協働をめぐる状況については、英米のみならずわが国の動向も含め、今後も継続して吟味することが必要となる。

その手がかりの一端として、本稿のここまでの分析を踏まえた上で、次の3つの検討課題を挙げておく。

第一に、政策理念をいかに設定するかという点 (政策理念的課題) については、分野の異なる専門家の間には齟齬が見られうる。また、サービス受給者が当事者として主権を保障され、発揮しているかという「当事者主権」 (上野・中西 2003) の観点にも留意する必要がある。こうした点に配慮した政策理念・アイデアが練り上げられる必要がある。

第二に、政策過程的課題としては、主に財源がコントロール手段とされていたが、そのみでは連携・協働は容易ではなく、統合へのインセンティブを付与

するような新たな連携システムの構築が求められていた。また、財政問題自体を取ってみても、一括的な補助金よりも特定補助金的なプログラムの方が、安定度が高いという指摘もある (Herrington 1996)。これらの点については、組織間の協働という“水平的連携”の視点と、中央—地方という“垂直的連携 (≒政府間関係)”の視点とを統合させて改めて検討することが必要となるであろう。

第三に、本稿が主に対象とした組織間連携では、連携の基盤として学校が一つの焦点となっており、教育専門家の対応がその成否を握っていた。現在の傾向としては、学校は単に子どもたちの学力を向上させるだけの役割が期待されているのではなく、個別の子どもや家族支援の装置から、地域再生の装置へとということが期待されているようである。しかし、それが現行の学校・教師にどの程度理解され、いかに着手されるのかは不明瞭な点も多い。組織間連携の動きが、学校教育の内容自体の見直し・変革には直接にはつながらない可能性もある。また、連携する相手先の専門的組織が増加しただけであって、学校が混乱しているだけか、それとも、子ども・家庭へのケアの視点が多様化・相対化され、問題の早期発見や統合的対応を可能にするのか等も詳しく問う必要がある。

今後、検討事例の絞り込みを伴った理論的・実証的分析を継続していく予定である。

引用文献

- Adler, L. (1994) Introduction and Overview, Adler, L. & Gardner, S. *The Politics of Linking Schools and Social Services: The 1993 Yearbook of the Politics of Education Association*, Falmer
- Adler, L. & Gardner, S. (1994) *The Politics of Linking Schools and Social Services: The 1993 Yearbook of the Politics of Education Association*, Falmer
- Boyd, W.L. & Crowson, R.L. (2001) Coordinated School-linked services: The US experience, Riddell, S. & Tett, L. (eds.) *Education, Social Justice and Inter-agency Working*, Routledge.
- Ciblka, J.G. & Kritek, W.J. (1996) *Coordination among Schools, Families, and Communities*, State University of New York Press.
- Coleman, J.S. (1988) Social Capital and the Creation of Human Capital, *American Journal of Sociology*, 94, supplement.
- Crowson, R.L. (2001) Community Development and School Reform: an overview, Crowson (ed.) *Community Development and School Reform: Advances in Research and Theories of School*

- Management and Educational Policy* No.5, Elsevier.
- Crowson, R.L.(ed.) (2001) *Community Development and School Reform: Advances in Research and Theories of School Management and Educational Policy No.5*, Elsevier.
 - Crowson, R.L.& Boyd, W.L. (1993) Coordinated Services for Children: Designing Arks for Storm and Seas Unknown, *American Journal of Education*, 101.
 - 月刊生徒指導 (2002) 「特集 サポートチームと出席停止制度の改善」
 - Herrington, C. (1996) Schools as Intergovernmental Partners: Administrator Perception of Expanded Programs for Children, Ciblka, J.G.& Kritek, W.J. *Coordination among Schools, Families, and Communities*, State University of New York Press.
 - 鹿毛利枝子 (2002) 「ソーシャルキャピタルをめぐる研究動向」『法学論叢』151(1)(2)
 - Kerchner, C.T. & McMurran, G. (2001) Leadership outside the Triangle: The Challenges of School Administration in Highly Porous Systems, Crowson (ed.) *Community Development and School Reform: Advances in Research and Theories of School Management and Educational Policy No.5*, Elsevier.
 - Kirst, M.W. (1994) School-linked Services: Pitfalls and Potential, *Spectrum* 67(4).
 - Koppich, J.E. (1994) The Politics of Policy Making for Children, Adler, L.& Gardner, S. *The Politics of Linking Schools and Social Services: The 1993 Yearbook of the Politics of Education Association*, Falmer
 - 矯正保護 (2002) 「特集 学校との連携」
 - 窪島務 (2002) 「教育実践学の再構築としての臨床教育学」『教育学研究』第69巻第4号
 - Lowi, T.(1969) *The End of Liberalism*, W.W.Norton.(村松岐夫監訳(1981)『自由主義の終焉』木鐸社)
 - 牧原出 (1998) 「計画・調整」森田朗編『行政学の基礎』岩波書店
 - McGaughy, C.L. (2001) The Role of Education In Community Development: The Akron Enterprise Community Initiative, Crowson, R.L.(ed.) *Community Development and School Reform: Advances in Research and Theories of School Management and Educational Policy No.5*, Elsevier.
 - Putnam, R.D.(1993) *Making Democracy Work*, Princeton Univ. Pr.
 - Riddell,S. & Tett, L.(eds.) (2001) *Education, Social Justice and Inter-agency Working*, Routledge.
 - Riddell,S. & Tett, L. (2001) Education, social justice and inter-agency working: Joined-up or fractured policy ?, Riddell,S. & Tett, L.(eds.) *Education, Social Justice and Inter-agency Working*, Routledge.
 - 白水浩信 (1996) 「近代ポリス論における教育・序説」『東京大学大学院教育学研究科教育学研究室紀要』第22号
 - 鈴木聡 (2002) 『世代サイクルと学校文化』日本エディタースクール出版部
 - 寺崎弘昭 (1997) 「教育と学校の歴史」藤田・田中・寺崎『教育学入門』岩波書店
 - 上野千鶴子、中西正司(2003)『当事者主権』岩波書店
 - White, W.A. (1994) California's State Partnership for School-Linked Services, Adler, L.& Gardner, S.*The Politics of Linking Schools and Social Services: The 1993 Yearbook of the Politics of Education Association*, Falmer
- ※本研究の一部は、平成15－16年度科学研究費補助金研究(若手研究(B))「総合児童支援政策の展開に向けた教育行政の役割と課題に関する日・米・英比較研究(研究代表者:山下晃一)」の助成を受けて行われたものである。