

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	欧州の子ども関連施策における機関連携の諸相
他言語論題 Title in other language	Aspects of Inter-Agency Collaboration in European Policies for Children
著者 / 所属 Author(s)	河合 美穂 (KAWAI Miho) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 文教科学技術課長
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	863
刊行日 Issue Date	2022-11-20
ページ Pages	75-100
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	欧州、特に EU の子ども関連施策における機関連携について、過去 10 年の関連する各種勧告等を概観し、機関連携に関する調査研究から、促進要因及び障害要因を紹介する。

\* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

# 欧州の子ども関連施策における機関連携の諸相

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
文教科学技術課長 河合 美穂

## 目 次

はじめに

### I EU の子ども関連施策における機関連携の背景

- 1 子どもを対象とするサービスの提供事情
- 2 リスクを抱える子どもの現況

### II EU の子ども関連施策の枠組みと機関連携

- 1 EU の子ども関連施策の法的根拠及び特徴
- 2 欧州社会権の柱
- 3 子どもへの投資—不利益の連鎖を断ち切る—
- 4 子どもの権利に関する EU 戦略
- 5 欧州子ども保障

### III 欧州における機関連携の諸相

- 1 サービスの断片化とその問題点
- 2 機関連携の類型
- 3 機関連携の分析軸
- 4 高い評価を受けた機関連携の事例

### IV 各国比較研究から得られた教訓及び推奨事項

- 1 2010 年の分析
- 2 2020 年前後の分析
- 3 小括

おわりに

キーワード：機関連携、欧州社会権の柱、欧州子ども保障

## 要 旨

- ① 我が国では、医療、介護、保育といった分野ごとのニーズに対して、専門的な福祉サービスの成熟化が進む一方で、従来の縦割りのシステムに課題が生じている。そのため様々な分野の専門職や機関が協力し、課題を解決する動きがある。
- ② 欧州連合（EU）においては、特に文化的に多様で、リスクが蓄積されやすい環境に住む貧困家庭における1人の子どもに、医療、保育、教育といった複合的なニーズが存在する場合があります。統合的な対応が必要とされる。多面的な問題を抱えるのは、主に文化的少数民族の家庭、低所得の家庭、移民となって間もない家庭などである。
- ③ EUが加盟国を支援するために利用可能な3つの「伝統的」手段（法的枠組み、政策調整及び指導（研究、革新的取組、知識の共有を含む。）、財政支援）を見据えつつ、近年のEUにおける子ども関連施策の枠組みについて、主要な勧告等を基に確認する。その中で、子ども関連施策における機関連携の重要性が指摘されている。
- ④ 2021年に採択された「欧州子ども保障」では、機関連携に関する事項として、国、地域、地方レベルでの社会、教育、保健、栄養、住宅政策の一貫性を確保し、可能な限り子どもの統合的支援を改善することや、国、地域、地方、社会経済組織、子どもの権利を促進する非政府組織、子ども自身、その他の関係者との相互協力及び関与を強化することが勧告されている。
- ⑤ 欧州における機関連携に関する調査研究においては、政策を構想するために、何が成功に寄与する要因で、何が妨げる障害であるのかを追究している。各国比較研究の中から、2010年の分析と近年の分析を比較すると、促進要因については、政治的なトップダウンの支援、安定的な資金調達など共通している点が見られる。なお、変わらず残っている課題としては、ビジョン・目標の共有、意思疎通の明確な方針、役割・責任の明確化などがある。
- ⑥ 機関連携を推進するために、政策立案者は自らの決定を裏付ける証拠を一層求めている。しかし、機関連携が、子どもにとってより良い効果があるという証拠は限られているという。今後は、取組事例に加えて、その評価が蓄積されることが不可欠であり、特に子どもに対する効果に関する調査研究やそれを支援する仕組みが望まれる。

## はじめに

我が国の社会福祉においては、医療、介護、保育といった分野ごとのニーズに対して、専門的なサービスが提供されてきた。しかし、各分野の制度の成熟化が進む一方で、人口減少や家族・地域社会の変容などにより、従来の縦割りの制度に課題が生じている。具体的には、制度が対象としない「制度の狭間」に存在する課題や、複合的な課題を抱える世帯への対応など、ニーズの多様化や複雑化に伴い、従来の対応だけでは困難な課題がある。そのため様々な分野の専門職や機関が協力し、課題を解決する動きがあり、またその協力の場を作ることが一層求められている<sup>(1)</sup>。

子どもに関する施策は、我が国においては地方自治体レベルで実施されており、福祉分野内あるいは福祉分野と教育分野など公的機関内の部署間、公的機関間又は公的機関と民間機関との間で連携（以下「機関連携」という。）が行われているケースがある<sup>(2)</sup>。

欧州連合（EU）においては、特に文化的に多様で、リスクが蓄積されやすい環境に住む貧困家庭における1人の子ども<sup>(3)</sup>に、医療、保育、教育といった複合的なニーズが存在する場合があります<sup>(4)</sup>、統合的な対応が望まれている。機関連携が、サービスの受益者に一層の成果をもたらし、複雑な社会問題を解決するためには、各機関や関係者の資源を共有することや、複数の分野を横断して統率することが必要とされる<sup>(5)</sup>。

本稿では、EUの子ども関連施策における機関連携の諸相を概観し、欧州の機関連携に関する調査研究において分析された促進要因や障害要因などを整理しつつ、機関連携の今後の在り方に示唆を得ることとする。

## I EUの子ども関連施策における機関連携の背景

### 1 子どもを対象とするサービスの提供事情

2010年に、英国内及び国際的に教育サービスを提供する公益法人である CfBT Education Trust（現 Education Development Trust）が、英国の教育、社会、保健サービスを連携させた施

\*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2022年9月30日である。

- (1) 橋本有理子ほか編著『地域福祉と包括的支援体制』（最新・はじめて学ぶ社会福祉 11）ミネルヴァ書房、2022、p.116.
- (2) 機関連携に着目した先行研究の例として、児童虐待防止については、高岡昂太『子ども虐待へのアウトリーチ—多機関連携による困難事例の対応—』東京大学出版会、2013；鈴木潔「児童虐待防止」伊藤正次編『多機関連携の行政学—事例研究によるアプローチ—』有斐閣、2019、pp.17-42。地域包括ケアシステムについては、荒見玲子「地域包括ケアシステム」伊藤編 同、pp.185-211。学校教育や青少年育成と母子保健や児童福祉などを一元化している例については、渡辺恵子「自治体における子ども行政の展開—多機関連携の視点から—」『国立教育政策研究所紀要』148集、2019.3、pp.10-12。<[https://www.nier.go.jp/kankou\\_kiyou/148/b01.pdf](https://www.nier.go.jp/kankou_kiyou/148/b01.pdf)> などがある。
- (3) 後述（第Ⅱ章3）のEUの勧告「子どもへの投資—不利益の連鎖を断ち切る—」では、国際連合の子どもの権利条約（第1条）を引用して、「18歳未満の者」としている。また、同じく後述（第Ⅱ章5）する「欧州子ども保障」においては、第3項(a)で「困窮している子ども」とは、「貧困又は社会的排除のリスクがある18歳未満の者」と定義している。本稿における「子ども」は、特記のない限り、18歳未満とする。
- (4) Jacqueline Barnes and Edward Melhuish, “Inter-Agency Working in Europe and the UK to Support Vulnerable Young Children and Families,” May 2019, p.1. Encyclopedia on Early Childhood Development Website <<https://www.child-encyclopedia.com/pdf/expert/integrated-early-childhood-development-services/according-experts/inter-agency-working-europe-and-uk>>
- (5) John Connolly et al., “The facilitators of interagency working in the context of European public service reform,” *Contemporary Social Science*, 15(5), 2020, p.534. <<https://doi.org/10.1080/21582041.2020.1824078>>

策の参考にする目的で、子ども向けサービスの統合状況に関する国際的な調査報告を刊行した。同報告書によれば、子どもを対象とするサービスの構築については、国家の役割の変化という文脈で捉える必要があるとの示唆がなされている<sup>(6)</sup>。

子どもを対象とするサービスについては、伝統的に、「政府（地方政府を含む。）への権限集中」と「権限移譲」という2つの考え方があり、前者では、政府や地方自治体といった公共セクターによって、後者では、民間セクターや出先機関によってサービスが提供される。前者の典型は北欧で、地方自治体が、併設又は隣接する事務所において、あらゆる子ども向けサービスを直接運営している。フランスなどは後者の伝統があり、公共セクターと民間セクターが混在してサービスを提供している。前者においてはサービスの統合のレベルが高くなる傾向があるのに対し、後者においてはサービスの調整が相対的に困難となる<sup>(7)</sup>。

一方、多くの国では、第2次世界大戦後に設計されたサービス提供の構造を受け継いできたが、サービス統合に関する議論の中で、国家の役割に対する考え方や優先順位は、次のような要因により変容しているとの指摘がなされた<sup>(8)</sup>。

- より開かれた公的な場における専門家や政策立案者への信頼の低下
- 子どもの保護問題に対する意識の高まり
- 伝統的な地域社会ネットワークの緩やかな崩壊
- 国際的な移民の増加による一層複雑で多面的な社会の形成
- インターネットとソーシャルネットワーキングに基づく、新しい形の知識社会の発展
- 公共サービスの提供に期待する向上心の強い中産階級の増加と、著しく関心の低い下層階級の存在

○社会サービスについて市場志向の国と、より伝統的な官僚制的アプローチを強化する国  
 国家の役割に対する考え方や優先順位への変容に加えて、貧困などの新たな社会的リスクが生じ、そうした課題には幅広い多様性が見られる中で、子どもを対象としたサービスを含めて、社会政策において対象を適切に定めることの重要性が高まった<sup>(9)</sup>。同時に、新たな社会的リスクは多面的であり、解決策が1つであることは稀で、そこから生じる複雑さに対処することが求められた<sup>(10)</sup>。

こうした多面性を踏まえ、子どもを対象とするサービスの機関連携では、教育、保健、児童福祉の分野に加えて、更に多くのパートナーとして、児童保護、雇用、刑事司法、住宅、親の支援に関連するサービス関係者などが参画している場合もある<sup>(11)</sup>。

## 2 リスクを抱える子どもの現況

従来の縦割りのサービスでは対処しきれない多面的な問題を抱えるのは、主に文化的少数民

(6) *An international perspective on integrated children's services*, CfBT Education Trust, 2010, p.43. Education Development Trust Website <<https://www.educationdevelopmenttrust.com/EducationDevelopmentTrust/files/ce/ce5d4285-d014-4ed9-8cbc-d1435312cf10.pdf>>

(7) *ibid.*, p.45.

(8) *ibid.*, p.43.

(9) Connolly et al., *op.cit.*(5), p.533.

(10) *ibid.*, p.534.

(11) Jacqueline Barnes et al., *Comprehensive review of the literature on inter-agency working with young children, incorporating findings from case studies of good practice in interagency working with young children and their families within Europe*, 2018, p.8. European Commission Website <<https://ec.europa.eu/research/participants/documents/downloadPublic?documentIds=080166e5bb1096ae&appId=PPGMS>>

族の家庭、低所得の家庭、移民となって間もない家庭など、最も周辺に追いやられ、不利な立場にあるグループである<sup>(12)</sup>。

後述（第Ⅱ章5）の「欧州子ども保障」（European Child Guarantee）を勧告する際の欧州委員会の政策文書における統計を基に、EU内においてリスクを抱える子どもを概観すると、貧困や社会的排除（social exclusion）<sup>(13)</sup>のリスクを抱える子どもは、2019年にEU加盟27か国全体で1790万人、子どもの総数に対する比率では22.2%と言われており、加盟国内では、スロベニアの11.7%からルーマニアの35.8%まで様々である<sup>(14)</sup>。EU全体において、子どもに該当する年齢の中でリスクを抱える者の比率は、全年齢の中でリスクを抱える者の比率より常に高かった（2005～2019年）<sup>(15)</sup>。

リスクの類型は次のとおりである。一部の類型についてはその概数（及び／又はその比率）を示す。なお、Eurostatによると、2019年の子どもの総数は7414万人であった<sup>(16)</sup>。

- 所得面の貧困のリスクを抱える子どもは1490万人で、子どもの総数に対する比率では18.5%であった（2019年）<sup>(17)</sup>。
- 少なくとも9万人の子どもがホームレスであった（2018～2020年）<sup>(18)</sup>。
- ほとんどの加盟国では、子ども（0～15歳）の約1%が障害児であった（2017年）<sup>(19)</sup>。
- 1600万人以上の子どもが、非EU出身又は移民の背景を持つEU出身の親を持つ（2017年）<sup>(20)</sup>。
- （アフリカ系や欧州最大の少数民族であるロマ族など）人種的又は民族的背景を持つ<sup>(21)</sup>。
- 親戚、里親により又は施設において養育されている子どもについてのデータは不完全であり比較が難しい。一例として、EU全域での施設にいる子どもの推計値は、35万～約100万人と大きく異なる（2009年）<sup>(22)</sup>。
- 不安定な家庭環境（①単親の家庭、②障害のある親と同居、③メンタルヘルスの問題又は長期間の病気がある家族と同居、④薬物乱用又は家庭内暴力がある家庭、⑤両親が別の加盟国に移動し、子どもが出身国に滞在、⑥10代の母親を持つ又は自身が10代の母親である、⑦親が刑務所にいる）<sup>(23)</sup>。

(12) Barnes and Melhuish, *op.cit.*(4), p.2.

(13) 社会的排除は、EUの社会政策では、1990年代以降、中心的課題の1つとなっている。EUの政策文書では、所得のみを扱う「貧困」とは異なり、個人や集団が社会から排除される多面的なメカニズムを意味し、不十分な所得のみを意味するのではなく、就労生活への参加、さらには住宅、教育、保健等の分野にも関わりを持つとしている。反対の概念として、「インクルージョン」（inclusion）は、日本語訳としては「包摂」、「統合」等が用いられている。田中敏「第Ⅲ部 EUの諸政策 社会政策—「欧州社会モデル」の変革—」『拡大EU—機構・政策・課題—総合調査報告書—』（調査資料2006-4）国立国会図書館，2006，pp.193, 196-197. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1000914\\_po\\_190-206.pdf?contentNo=15](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000914_po_190-206.pdf?contentNo=15)>

(14) “Commission Staff Working Document: Accompanying the document, Proposal for a Council Recommendation establishing a European Child Guarantee,” SWD(2021) 62 final, 2021.3.24, p.6. European Commission Website <<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23791&langId=en>>

(15) *ibid.*, p.3.

(16) “Child and youth population on 1 January by sex and age.” Eurostat Website <[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/yth\\_demo\\_010/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/yth_demo_010/default/table?lang=en)>

(17) “Commission Staff Working Document: Accompanying the document, Proposal for a Council Recommendation establishing a European Child Guarantee,” *op.cit.*(14), p.6.

(18) *ibid.*, p.8.

(19) *ibid.*, p.9.

(20) *ibid.*, p.10.

(21) *ibid.*, p.12.

(22) *ibid.*, pp.13-14.

(23) *ibid.*, p.14.

## II EU の子ども関連施策の枠組みと機関連携

本章では、EU が加盟国を支援するために利用可能な3つの「伝統的」手段（法的枠組み、政策調整及び指導（研究、革新的取組、知識の共有を含む。）、財政支援<sup>(24)</sup>）を見据えつつ、近年のEUにおける子ども関連施策の枠組みについて、主要な勧告等を基に確認する。その中で、子ども関連施策に見られる機関連携に着目する。

なお、子ども関連施策などの領域では何らの法的指令も存在しないため、EU は子どもの領域において加盟国に対する強制力を持っていない<sup>(25)</sup>。子どもを対象とする施策は主に加盟国の権限であるが、EU は子ども関連施策の共通する枠組みを設定している。この枠組みは、関連する政策分野間の相乗効果を高め、加盟国が自らの政策を見直し、国、地域、地方レベルの異なる状況やニーズを考慮しながら、革新的な取組を通じて政策の効率性及び有効性を向上させる上で互いの経験から学ぶことを支援するものである<sup>(26)</sup>。

### 1 EU の子ども関連施策の法的根拠及び特徴

#### (1) 主な法的根拠

EU レベルでの子ども関連分野における措置の法的根拠は、EU 条約（Treaty on European Union）第3条、EU 運営条約（Treaty on the Functioning of the European Union）第9条及び第151条並びにEU 基本権憲章（Charter of Fundamental Rights of the European Union）第24条である。

#### (i) EU 条約及びEU 運営条約

EU 条約第3条第3項<sup>(27)</sup>では、EU の責務の1つとして、「社会的排除及び差別に対処する」、「世代間の連帯を促進する」、「子どもの権利の保護を促進する」ことが掲げられている。

EU 運営条約第9条<sup>(28)</sup>では、EU は、その政策及び活動を規定及び遂行する際に、「適切な社会的保護の保障」、「社会的排除に対する戦い」、「高水準の教育、訓練及び人の健康の保護」といった要件を考慮するものとしている。

また、同条約第151条<sup>(29)</sup>に基づき、EU 及び加盟国は、その目的として、雇用の促進、生活条件及び労働条件の改善、適切な社会的保護、高い雇用率の持続を目指す人材の育成、社会的排除への対処を掲げる。EU 内に居住する全ての子どもの機会の平等を改善することは、それらの目的、特に人材育成及び社会的排除への対処の目的の中に含まれる<sup>(30)</sup>。EU は、同条の目

<sup>(24)</sup> European Commission, *Feasibility study for a child guarantee: final report*, Brussels: Publications Office of the European Union, 2020, p.191. <<https://data.europa.eu/doi/10.2767/772097>>

<sup>(25)</sup> メアリ・デイリー（原伸子訳）「EUにおける「子どもの貧困」問題」『大原社会問題研究所雑誌』711号, 2018.1, p.12. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11190919\\_po\\_711\\_02.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11190919_po_711_02.pdf?contentNo=1)>

<sup>(26)</sup> “Commission Recommendation of 20 February 2013, Investing in children: breaking the cycle of disadvantage,” OJ L 59, 2013.3.2, p.6. EUR-Lex Website <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0112&from=EN>>

<sup>(27)</sup> “Consolidated Version of the Treaty on European Union,” OJ C 202, 2016.6.7, p.17. EUR-Lex Website <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN>>

<sup>(28)</sup> “Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union,” OJ C 202, 2016.6.7, p.53. EUR-Lex Website <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TXT&from=EN>>

<sup>(29)</sup> *ibid.*, p.114.

<sup>(30)</sup> “Commission Staff Working Document: Accompanying the document, Proposal for a Council Recommendation establishing a European Child Guarantee,” *op.cit.*(14), p.26.

的を達成するために、社会的排除への対処の分野における加盟国の活動を支援及び補完する(同条約第153条第1項第j号)<sup>(31)</sup>。また、理事会は、差別に対処するための適切な行動を取ることができる(同条約第19条)<sup>(32)</sup>。さらに、EUは、教育、訓練及び公衆衛生の分野での加盟国の政策を補完するものとし(同条約第165条、第166条及び第168条)<sup>(33)</sup>、社会的結束の強化につながる行動を展開し遂行するものとされている(同条約第174条)<sup>(34)</sup>。

## (ii) EU 基本権憲章

EU 基本権憲章第24条は、子どもが独立した自律的な権利者であり<sup>(35)</sup>、自分の幸福に必要な保護及びケアを受ける権利を有すること、子どもに関する全ての行動は、公的機関又は民間機関によるものであるか否かにかかわらず、子どもの最善の利益を第一義とすることを認めている<sup>(36)</sup>。同憲章はまた、教育を受ける権利(第14条)、家族及び職業生活の保護を受ける権利(第33条)、社会保障及び社会扶助の権利(第34条)、健康ケアの権利(第35条)も認めている<sup>(37)</sup>。

注目すべきは、同憲章第24条を通じて、国際連合の子どもの権利条約<sup>(38)</sup>にある重要な子どもの権利原則がEU法に組み込まれていることである<sup>(39)</sup>。同憲章に関する「解説文」には、第24条が同条約に基づくことが明記されている<sup>(40)</sup>。同様に、多くのEUの法的措置は、子どもの最善の利益を促進するという観点から、同条約第3条を明確に根拠としている<sup>(41)</sup>。なお、同条約第3条第1項は、子どもに関する全ての措置を取るに当たっては、子どもの最善の利益が主として考慮されるものとする規定している<sup>(42)</sup>。

同条約の関連では、機関連携の法的根拠につながる、部門横断型の戦略に言及した「一般的意見」(General Comments)が採択されている。これは、「条約の履行を更に促進し、締約国が報告義務を果たすことを援助するために」採択されるものである(子どもの権利委員会手続規則第77条)<sup>(43)</sup>。一般的意見7「幼児期における子どもの権利の履行」は、幼児であっても同条

(31) “Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union,” *op.cit.*(28), pp.114-115.

(32) *ibid.*, p.56.

(33) *ibid.*, pp.120-122.

(34) *ibid.*, p.127.

(35) “Commission Staff Working Document: Accompanying the document, Proposal for a Council Recommendation establishing a European Child Guarantee,” *op.cit.*(14), p.26.

(36) “Charter of Fundamental Rights of the European Union,” OJ C 83, 2010.3.30, p.396. EUR-Lex Website <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12010P&from=EN>>

(37) *ibid.*, pp.394, 398. EU 基本権憲章は、2009年12月1日に発効したリスボン条約により、EU条約及びEU運営条約と同等の法的価値が与えられた。中西優美子『法学叢書EU法』新世社、2012、p.15. 同憲章第51条第1項により、同憲章は、EU法を履行する場合に限り加盟国に適用される。*ibid.*, p.402; “Commission Staff Working Document: Accompanying the document, Proposal for a Council Recommendation establishing a European Child Guarantee,” *op.cit.*(14), p.27.

(38) “Convention on the Rights of the Child: Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989.” Office of the High Commissioner for Human Rights Website <<https://www.ohchr.org/sites/default/files/crc.pdf>>; 「児童の権利に関する条約」外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/zenbun.html>>

(39) European Commission, *op.cit.*(24), p.90.

(40) “Explanations (\*) Relating to the Charter of Fundamental Rights,” OJ C 303, 2007.12.14, p.25. EUR-Lex Website <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007X1214\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007X1214(01)&from=EN)>

(41) European Commission, *op.cit.*(24), p.97.

(42) “Convention on the Rights of the Child: Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989,” *op.cit.*(38), p.2; 「児童の権利に関する条約」前掲注(38)

(43) Committee on the Rights of the Child, “Rules of procedure,” CRC/C/4/Rev.5, 1 March 2019, p.19. <<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsqNbDGNRBeeU7icwXgrwT%2f5p635T1V1KKLgafzty%2fHo2svRS2tnCJPSXKiqWxaeCLZdA8ROIXWbMUa4zZuVmH0wzM7vBHkmgke4C8mR8th>>



約に定められた子どもの権利者であり、幼児期は権利の実現のために重要な時期であるという認識が促進されることを企図したものであり<sup>(44)</sup>、その第22項において、「締約国は、子どもの最善の利益を常に起点としてサービスの計画及び提供がなされることを確保するため、権利を基盤とし、調整が図られた部門横断型の戦略を策定するよう促される場所である。このような戦略は、8歳までのあらゆる子どもに関する立法及び政策の策定に対する体系的かつ統合的なアプローチを中心に据えるべきである。」とされている<sup>(45)</sup>。

## (2) EUの加盟国に対する支援措置の特徴

一般的にEUの行動の性質と範囲は、補完性の原則及び比例性の原則によって決定される(EU条約第5条第3項及び第4項)<sup>(46)</sup>。子どもの権利の分野もそれに該当する。

補完性の原則により、EUが権限を行使できるのは、加盟国のレベルでは提案される行動の目的が十分に達成することができず、提案される行動の規模又は効果に鑑みて、EUのレベルで目的がより良く達成され得る場合に限定される。また、比例性の原則により、EUの行動の内容と形式は、EU条約及びEU運営条約の目的を達成するために必要な範囲を超えてはならない<sup>(47)</sup>。

子どもの貧困、少年司法の在り方、暴力や搾取といった問題は国内の状況に影響を受け、一般的にEUの介入は、加盟国の活動を支援し奨励する「よりソフトな」ものに限定されてきた<sup>(48)</sup>。

教育や保健の分野では、EUに「加盟国の行動を支援、調整、補完」する権限が認められている(EU運営条約第6条)<sup>(49)</sup>。また、同条約第156条では、欧州委員会が「国家レベルで生じる問題及び国際機関が関心を寄せる問題、特にガイドライン及び指標の策定、優良事例の情報交換、定期的な監視及び評価に必要な要素の準備を目指す取組」について、調査を行い、意見を陳述し、協議を行うことにより加盟国と緊密に連携して行動するとしている<sup>(50)</sup>。さらに、EUには、子どもに関連する様々な問題に対処するための資金提供プログラムを策定する権限がある(同条約第162条ないし第164条による欧州社会基金(ESF)(本章5(4))など)<sup>(51)</sup>。

国レベルでの情報収集と能力開発を促すこうした支援は、EUレベルの拘束力のある立法規定と同様の効果を発揮することがしばしばあるとも言われている<sup>(52)</sup>。また、こうした拘束力のない措置であっても、政治的に特別な意味を持ち、加盟国に対して、子どもの権利の発展を(義務ではなく同調圧力によって)奨励し、インセンティブを与えるとされる<sup>(53)</sup>。

(44) Committee on the Rights of the Child, “General Comment No.7 (2005), Implementing child rights in early childhood,” CRC/C/GC/7/Rev.1, 20 September 2006, [p.1]. <<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsqIkirKQZLK2M58RF%2f5F0vFBt3FEuw5MPwUGL3wWtvx4j73rex5qxa3VhfNzn7%2bdXmEE6x0AhrdwGxiZZx%2fWZkBmtmA%2bd%2b%2b7DbMPDdOVQA9>>

(45) *ibid.*, pp.10-11.

(46) “Consolidated Version of the Treaty on European Union,” *op.cit.*(27), p.18.

(47) 中西 前掲注(37), pp.107-109; 『岐路に立つEU—総合調査報告書—』(調査資料2017-3) 国立国会図書館, 2018, p.iii. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11055931\\_po\\_20180303.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11055931_po_20180303.pdf?contentNo=1)>

(48) European Commission, *op.cit.*(24), p.89.

(49) “Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union,” *op.cit.*(28), p.52.

(50) *ibid.*, p.117.

(51) *ibid.*, p.119.

(52) European Commission, *op.cit.*(24), p.89.

(53) *ibid.*, p.91.

## 2 欧州社会権の柱

### (1) 概要

EUを含め世界的に政策の焦点が子どもに当てられるようになったのは、比較的最近のことである<sup>(54)</sup>。EUは、過去10年間に、子どもの権利を保障し、子どもの貧困と社会的排除に対処する上で有益な施策を策定しつつある<sup>(55)</sup>。

EUの子ども関連施策を含む社会政策のうち画期となるものとして、2017年11月に、閣僚理事会、欧州議会、欧州委員会の3機関によって採択された共同宣言「欧州社会権の柱」<sup>(56)</sup>が挙げられる。この共同宣言の背景には、ユーロ危機、難民危機と同時に、グローバル化、デジタル革命、労働パターンの変化、人口的要因（少子高齢化）などによって、労働市場も社会も急激に変化しつつあり、EUにはそれらへの対応として社会政策の強化が求められていたことがある<sup>(57)</sup>。

同宣言は、「労働市場への平等な機会及びアクセス」、「公平な労働条件」、「社会的な保護及び包摂」という3つの章から成り、社会的権利を含んだ20の原理を掲げている。子ども関連施策としては、第3章（社会的な保護及び包摂）の原理11において、子どもが手頃な価格で質の高い幼児教育及び保育を受ける権利、貧困から保護される権利、恵まれない環境にある子どもの平等な機会を強化するための特別な措置を受ける権利が規定されている<sup>(58)</sup>。

第3章は時としてEUの権限の典型的な範囲を大きく超えることがあり、その一例が原理11であると言われる<sup>(59)</sup>。欧州社会権の柱は、それ自体としては法的拘束力を持たないものの、上述の3機関によって署名されたことにより、高度な政治的拘束力を帯びるようになったという指摘もある<sup>(60)</sup>。

### (2) 社会的スコアボード

欧州社会権の柱は、社会政策の成果の証拠を収集し、指標として公表する社会的スコアボード（Social Scoreboard）というツールを伴っている。このツールは、関連する指標を通じて、EU全体の達成度を監視する役割を担っている。しかし、主に子どもに関連する指標は、当初、「正規の保育を受けている3歳未満の子ども」の比率のみであった。また、「貧困や社会的排除のリスクがある者」のように、年齢層別に分類されていない指標もあった。当初の指標は必ずしも十分なものとは言えなかったが、社会的スコアボードに含めることによって、子どもの権利の問題に対する政治的な関心が高められるであろうと考えられた<sup>(61)</sup>。

(54) デイリー 前掲注(25), p.17.

(55) European Commission, *op.cit.*(24), p.91.

(56) “Commission Recommendation (EU) 2017/761 of 26 April 2017 on the European Pillar of Social Rights,” OJ L 113, 2017.4.29, pp.56-61. EUR-Lex Website <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0761&from=EN>>; 濱野恵「EUにおける透明で予測可能な労働条件に関する指令—新たな就業形態への対応—」『外国の立法』No.283, 2020.3, pp.36-37. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11457220\\_po\\_02830003.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11457220_po_02830003.pdf?contentNo=1)>; “European Pillar of Social Rights,” [2017.11.16]. Politico Website <[https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2017/11/Social\\_Rights\\_Booklet-1.pdf](https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2017/11/Social_Rights_Booklet-1.pdf)>

(57) 福原宏幸ほか編『岐路に立つ欧州福祉レジーム—EUは市民の新たな連帯を築けるか?—』ナカニシヤ出版, 2020, p.22; 田中俊郎「急激に変化しつつある世界に対応する「欧州社会権の柱」」『EU MAG』65号, 2018.2.22. <<http://eumag.jp/issues/c0218/>>

(58) “Commission Recommendation (EU) 2017/761 of 26 April 2017 on the European Pillar of Social Rights,” *op.cit.*(56), p.60.

(59) Stephan Grohs et al., *Making Prevention Work: Preventive structures and policies for children, youth and families, Comprehensive report*, Bertelsmann Stiftung, 2020, p.155. <[https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BS/Bibliothek/Doi\\_Publikationen/KeKiz\\_Making\\_prevention\\_work\\_15.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BS/Bibliothek/Doi_Publikationen/KeKiz_Making_prevention_work_15.pdf)>

(60) 福原ほか編 前掲注(57), p.27.

(61) Grohs et al., *op.cit.*(59), p.155.

### (3) 欧州セメスター

欧州社会権の柱の実現に向けた最も重要な動きは、社会的スコアボードを含めて、それが欧州セメスター（European Semester）の対象とされたことである<sup>(62)</sup>。欧州セメスターは、EU加盟国の経済・財政政策を調整し、監視するための手段として、2007～2009年にかけての経済危機と2009年以降の欧州債務危機を受け、（2010年に策定された）2020年へ向けての欧州経済戦略<sup>(63)</sup>の枠組みの中で導入がなされた。1年の前半である1月から6月までに、EU加盟国は、自国の財政政策と経済政策が、EUのレベルで合意された目的に合致していることを相互に確認し、合致していなければ修正する。欧州セメスターの一環として、欧州委員会は加盟国の予算計画案、国家改革プログラムを審査する。

欧州セメスターにおいては、当初の財政や経済に関する勧告にとどまらず、社会政策の問題にも焦点が当てられるようになり、2017～2018年には、欧州社会権の柱についても各加盟国の政策がEUの政策に合致するよう調整が図られるようになった<sup>(64)</sup>。しかし、社会的スコアボードと同様に、欧州セメスターに対しても、子どもに関連する問題が十分に引き上げられていないという指摘がある<sup>(65)</sup>。

### (4) 「欧州社会権の柱」実行計画

2021年3月24日には、「欧州社会権の柱」実行計画が欧州委員会によって採択された。保育と子どもへの支援に関しては、2030年までに、貧困や社会的排除のリスクがある者を少なくとも1500万人（少なくとも500万人の子どもを含む。）削減するというEUの目標が掲げられ、社会的スコアボードに子どもの貧困に関する指標も追加された<sup>(66)</sup>。

## 3 子どもへの投資—不利益の連鎖を断ち切る—

### (1) 概要

欧州社会権の柱よりも前になるが、子どもを対象とするEUの勧告で近年の主要なものとしては、2013年2月に欧州委員会によって採択された勧告「子どもへの投資—不利益の連鎖を断ち

<sup>(62)</sup> *ibid.*, p.156.

<sup>(63)</sup> *EUROPE 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, 2020. European Commission Website <<http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>>; 鈴木尊紘「【EU】2020年に向けての欧州経済戦略」『外国の立法』No.243-2, 2010.5, pp.6-7. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3050490\\_po\\_02430203.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050490_po_02430203.pdf?contentNo=1)>

<sup>(64)</sup> Grohs et al., *op.cit.*(59), p.156; 林秀毅「「ヨーロッパ・セメスター」とは何ですか？」『EU MAG』18号, 2013.7. <<https://eumag.jp/questions/f0713/>> 欧州セメスターは、その後、コロナ禍から復興するためのEUの経済政策を踏まえ、2022年に新たな経済的管理体制へ移行している。“The European Semester explained.” European Commission Website <[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/european-semester-explained\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/european-semester-explained_en)> 移行中の2022年5月には、各国報告という形で、加盟国が直面する経済的及び社会的発展の課題の概要が公表され、概要には、「欧州社会権の柱」の進捗状況の評価も含まれていた。“The European Semester in the time of the Recovery and Resilience Facility.” *ibid.* <[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/2022-european-semester-cycle\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/2022-european-semester-cycle_en)>

<sup>(65)</sup> Grohs et al., *ibid.*, p.157.

<sup>(66)</sup> “European Pillar of Social Rights.” European Commission Website <[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_en)>; *The European Pillar of Social Rights Action Plan*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021, p.11. <<https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/downloads/KE0921008ENN.pdf>>; “Commission proposes action to uphold child rights and support children in need,” 2021.3.24. European Commission Website <<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9968&furtherNews=yes#navItem-1>>

切る一」<sup>(67)</sup>が挙げられる。同勧告は、同時に採択された「社会的投資パッケージ」に含まれる<sup>(68)</sup>。

同勧告では、子どもは、EU加盟国の大部分において、他の年齢層よりも貧困や社会的排除のリスクが高く、世代を超えて不利益が受け継がれることを予防することは、EUの将来への重要な投資であるとして、EU加盟国が、多元的な戦略を通じて子どもの幸福を促進しつつ、子ども、特に脆弱（ぜいじゃく）な状況にある子どもの社会的排除と貧困に対処する政策を策定し、遂行することが述べられている<sup>(69)</sup>。

幼年期の不利益の予防に取り組むためとして、3つの主要な柱に基づく統合的戦略の策定が加盟国に求められている。3つの主要な柱とは、①適切な資源へのアクセスの確保、②手頃で質の高いサービスへのアクセスの確保、③子どもの参加する権利である。具体的に、①は保護者の労働市場参加支援など、②は幼児教育及び保育への投資など、③は遊びや課外活動、意思決定へ参加する権利である<sup>(70)</sup>。

また、機関連携に関しては、「必要な統制、遂行及び監視の仕組みを更に発展させる」と題する項目において、「部門間の相乗効果の向上及び統制の仕組みの改善」として、「包括的な設計を通じて、子どもの貧困と社会的排除に効果的に対処する政策を確保し、主要な関係者間の調整を強化する」、「子どもの社会的包摂に関連性の高い政策分野間の均一かつ体系的なつながりを発展させ、特に教育、雇用、保健、平等、子どもの権利の分野において、主要な関係者間の相乗効果を高める」ことが掲げられた<sup>(71)</sup>。

## (2) 評価

2017年、欧州委員会は「子どもへの投資」勧告後の4年間を評価し、勧告された取組事項はまだ実施途上であると結論付けた。また、同勧告が、加盟国内の地方レベルではまだ十分に知られておらず、適切にいかせていないと指摘された。他方、ほとんどの加盟国は、包括的な設計を通じて主要な関係者間の調整や連携を強化する「包括的な統合的アプローチ」のみが、弱い立場にある子どもの不利益な連鎖を断ち切る効果的な戦略となることに同意している点が強調された。包括的な統合的アプローチの要請は、勧告の最も革新的な点と捉えられ、地方レベルの全ての関係者が協力するよう改善が求められた<sup>(72)</sup>。

## 4 子どもの権利に関する EU 戦略

2021年3月11日、欧州議会は、「子どもの権利に関する EU 戦略を考慮した子どもの権利

(67) “Commission Recommendation of 20 February 2013, Investing in children: breaking the cycle of disadvantage,” *op.cit.*(26), pp.5-16.

(68) “Social investment: Commission urges Member States to focus on growth and social cohesion,” 2013.2.20. European Commission Website <<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1044&newsId=1807&furtherNews=yes>>

(69) “Commission Recommendation of 20 February 2013, Investing in children: breaking the cycle of disadvantage,” *op.cit.*(26), pp.5-6.

(70) *ibid.*, pp.7-9.

(71) *ibid.*, p.10.

(72) “Commission Staff Working Document: Taking stock of the 2013 Recommendation on “Investing in children: breaking the cycle of disadvantage”,” SWD(2017) 258 final, 2017.4.26, pp.28-29. European Commission Website <<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17618&langId=en>> その後は、子どもと家族を支援する政策について証拠に基づきオンラインで情報交換を行う「子どもへの投資欧州プラットフォーム」などにおいて、調査研究結果や各国報告が共有されている。“European Platform for Investing in Children (EPIC).” *ibid.* <<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1246&langId=en>>

の決議」を採択し<sup>(73)</sup>、同月 24 日に欧州委員会は、「子どもの権利に関する EU 戦略」<sup>(74)</sup>を公表した。同戦略は、適切な資源を備えた「欧州子ども保障」(European Child Guarantee) (本章 5)の策定などを通じて、子どもの貧困に取り組むために子どもへの投資の具体的な措置を加盟国に対して求めた<sup>(75)</sup>。

欧州委員会は、同戦略が子どもの権利に関する初の包括的戦略であり、補完性の原則に則り、域内外の行動を通じて、子どもとその最善の利益を EU 政策の中心に据えるとした。同戦略は、新規及び既存の全ての EU の法律、政策、財政措置を 1 つの包括的な枠組みに集約することを目的とする。同戦略は、6 つのテーマ分野にわたる一連の行動目標を提案しており、テーマ分野ごとに今後数年間の EU の行動の優先順位を決定している。6 つのテーマ分野とは、① EU の政治的民主主義への子どもの参加、②社会経済的包摂、教育、保健、③子どもに対する暴力との闘い、子どもの保護の確保、④子どもにやさしい司法、⑤デジタル・情報社会、⑥世界規模での活動の強化である。こうした動きは、全ての関連する EU の政策において、子どもの権利を中核に据えることによって支えられると見られる<sup>(76)</sup>。

## 5 欧州子ども保障

### (1) 経緯

2015 年 11 月 24 日、欧州議会は、「子どもの貧困に特に焦点を当てた不平等の低減に関する決議」を行い、欧州委員会及び加盟国に対し、子どもの貧困に対処するための EU の統合された計画として、貧困状態にある全ての子どもが無償の医療、教育及び保育、まっとうな住居、適切な栄養を得ることができるといった「子ども保障」を導入するよう要請した<sup>(77)</sup>。

これを受け、欧州委員会は、準備措置として、実現可能性等を調査した<sup>(78)</sup>。当該調査では、サービスへのアクセスを確保することは、子どもの貧困に対処する上で重要な取組であるとした上で、「子どもへの投資」勧告の勧告事項に示されているように、この取組は、加盟国レベルでより広く、より包括的に取り組む必要性が示唆された<sup>(79)</sup>。具体的には、十分な所得を確保するための政策、子どものための社会サービスを整備するための政策、子どもの参加を確保するための政策、差別に対処するための政策、子どもの権利を促進するための政策、差別禁止政策、

(73) “European Parliament resolution of 11 March 2021 on children’s rights in view of the EU Strategy on the rights of the child (2021/2523(RSP)).” European Parliament Website <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0090\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0090_EN.pdf)>

(74) “The EU Strategy on the Rights of the Child and the European Child Guarantee.” European Commission Website <[https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-strategy-rights-child-and-european-child-guarantee\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-strategy-rights-child-and-european-child-guarantee_en)>; “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: EU strategy on the rights of the child,” COM(2021) 142 final, 2021.3.24. EUR-Lex Website <[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e769a102-8d88-11eb-b85c-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e769a102-8d88-11eb-b85c-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF)>

(75) “European Parliament resolution of 11 March 2021 on children’s rights in view of the EU Strategy on the rights of the child (2021/2523(RSP)),” *op.cit.*(73), [p.10].

(76) “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: EU strategy on the rights of the child,” *op.cit.*(74), p.2; “The EU Strategy on the Rights of the Child and the European Child Guarantee,” *op.cit.*(74); “Commission Staff Working Document: Accompanying the document, Proposal for a Council Recommendation establishing a European Child Guarantee,” *op.cit.*(14), p.33.

(77) “European Parliament resolution of 24 November 2015 on reducing inequalities with a special focus on child poverty (2014/2237(INI)),” [p.13]. European Parliament Website <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0401\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0401_EN.pdf)>

(78) European Commission, *op.cit.*(24)

(79) *ibid.*, p.182; “Commission Staff Working Document: Accompanying the document, Proposal for a Council Recommendation establishing a European Child Guarantee,” *op.cit.*(14), p.29.

雇用政策、財政政策、子どもに関するデータの収集と分析を改善するための政策と実践が含まれるとされた<sup>(80)</sup>。

## (2) 概要

2019年にフォン・デア・ライエン（Ursula von der Leyen）欧州委員会委員長は、2019～2024年の政治的ガイドライン<sup>(81)</sup>の中で、「欧州子ども保障」（European Child Guarantee）を策定すると発表した。欧州子ども保障は、「子どもの権利に関するEU戦略」の第2の柱（社会経済的包摂、教育、保健）を補完するものであり、「欧州社会権の柱」実行計画の重要な成果物であるとされた<sup>(82)</sup>。

2021年6月14日に、欧州子ども保障を策定する理事会勧告が採択された<sup>(83)</sup>。同勧告において、加盟国に対して次の2点が勧告されている（同勧告第4項）<sup>(84)</sup>。

①困窮する子どもが、幼児教育及び保育、初等教育及び学校内外での活動、各登校日の最低1回の健康的な食事並びに医療を無償で受けられることを保障する。

②困窮する子どもが、健康的な栄養及び適切な住居の提供を受けられることを保障する。

子どもの社会的排除に対処するための統合的で有効な政策枠組みを構築することが加盟国に勧告され、機関連携に関するものとして次のような事項が勧告されている（同勧告第6項）<sup>(85)</sup>。

①国、地域、地方レベルでの社会、教育、保健、栄養、住宅政策の一貫性を確保し、可能な限り子どもの統合的支援を改善する。

②経済的な支障により、子どもが良質のサービスを受けられないことがないように、労働市場への（差別のない）統合措置、保護者支援対策、家族・世帯への所得支援を含む適切な政策及び資源を確保する。

③子どものための政策及び良質なサービスの設計、提供、監視において、国、地域、地方、社会経済組織、子どもの権利を促進する非政府組織、子ども自身、その他の関係者との相互協力及び関与を強化する。

有効な政策枠組みのためには、労働市場からの排除などへの対処も含めて関連する全ての政策領域を横断する統合的なアプローチの必要性、また、マクロ経済政策とミクロ経済政策の間のより良い調整、そして社会的包摂政策では伝統的に範囲外であった政策領域の重要な役割も強調する必要性が説かれた。EUが政策領域全体で社会的排除に対処する必要性を認識し、加盟国に対し、全行政レベルで各種社会政策の一貫性を確保するよう奨励するほか、全ての子ども、特に困窮している子どもを支援するために、これらの政策をより関連させるよう奨励することが提案された<sup>(86)</sup>。

<sup>(80)</sup> European Commission, *ibid.*

<sup>(81)</sup> “A Union that strives for more My agenda for Europe,” p.10. European Commission Website <[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf)>

<sup>(82)</sup> “Commission Staff Working Document: Accompanying the document, Proposal for a Council Recommendation establishing a European Child Guarantee,” *op.cit.*(14), [p.1]; “The EU Strategy on the Rights of the Child and the European Child Guarantee,” *op.cit.*(74)

<sup>(83)</sup> “Council Recommendations (EU) 2021/1004 of 14 June 2021 establishing a European Child Guarantee,” OJ L 223, 2021.6.22. EUR-Lex Website <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H1004&from=EN>>

<sup>(84)</sup> *ibid.*, p.19.

<sup>(85)</sup> *ibid.*, pp.19-20.

<sup>(86)</sup> “Commission Staff Working Document: Accompanying the document, Proposal for a Council Recommendation establishing a European Child Guarantee,” *op.cit.*(14), p.32.

### (3) 管理体制

欧州子ども保障の勧告では、安定した管理、監視、報告を行い、また、既存の国内体制及び制度を十分に考慮して、加盟国は、同勧告の実施に係る効果的な調整及び監視を可能にする十分な資源及び権限を備えた、子ども保障国内調整官を指名するものとされた<sup>(87)</sup>。

さらに、加盟国は、同勧告の採択から9か月以内に、国、地域、地方の状況並びに既存の政策措置及び困窮する子どもを支援する措置を考慮し、同勧告を実施する2030年までの期間を対象とした実行計画を欧州委員会に提出するものとされた。当該実行計画に含めるべきとされた事項のうち、機関連携に関連する主なものは次のとおりである。

- ① 矛盾のない統合された措置により手が差し伸べられる、困窮する子どもという対象のカテゴリー
- ② 特に同勧告第6項で規定された政策的枠組みに有効なことを踏まえ、子どもの社会的排除に対処し、不利益の世代間連鎖を断ち切るために計画又は実施される他の措置
- ③ 共通の監視枠組みの確立を視野に入れつつ、同勧告が求めるデータ収集、監視及び評価のための国家的枠組み<sup>(88)</sup>

### (4) 財政措置

欧州子ども保障の実施や更なる支援のために、各加盟国はEUから金融支援を受けることが可能である。例えば、欧州社会基金プラス（ESF+）を利用して、全ての加盟国は、子どもの貧困や社会的排除といった特定の課題のために、基金から受けた投資額の一定の比率分を充当する。

ESF+の前身である欧州社会基金（ESF）は、EU全域の労働者の流動性を高め、雇用を支援するために創設された。同基金は、2000年に採択された（2010年までの）リスボン戦略<sup>(89)</sup>以降、従来の雇用支援から包摂及び結束に関わる支援にまで対象を拡大した。2014～2020年の期間において、ESFは初めて貧困削減を目的とし、具体的には、加盟国において配分額の少なくとも20%を社会的包摂及び貧困削減のために使用するものとされた<sup>(90)</sup>。

2021～2027年のESF+においては、2017～2019年のEurostatの統計に基づき、貧困又は社会的排除のリスクがある18歳未満の子どもの比率がEU平均を上回る加盟国は、子どもの貧困に対象を絞った行動及び構造的改革を支援するためにESF+の各国への配分額の少なくとも5%を割り当て、また、加盟国は、社会的包摂政策にESF+の各国への配分額の少なくとも25%を割り当てなければならない<sup>(91)</sup>。

<sup>(87)</sup> “Council Recommendations (EU) 2021/1004 of 14 June 2021 establishing a European Child Guarantee,” *op.cit.*(83), p.21.

<sup>(88)</sup> *ibid.*, p.22.

<sup>(89)</sup> “Lisbon European Council 23 and 24 March 2000, Presidency Conclusions.” European Parliament Website <[https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm)> リスボン戦略とは、2000年3月のリスボン欧州理事会において掲げられた、2010年までのEUの経済・社会面での戦略目標の通称である。同理事会の議長総括において、「より良い職と、より一層の社会的結合（social cohesion）を伴った、持続可能な経済成長を実行し得る、世界で最も競争力のあるダイナミックな知識基盤社会」という戦略目標が設定された。田中 前掲注(13), p.193.

<sup>(90)</sup> “Regulation (EU) No 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1081/2006,” OJ L 347, 2013.12.20, p.476. EUR-Lex Website <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1304&from=EN>>; Grohs et al., *op.cit.*(59), pp.156-157.

<sup>(91)</sup> “Council Recommendations (EU) 2021/1004 of 14 June 2021 establishing a European Child Guarantee,” *op.cit.*(83), p.18; “Regulation (EU) 2021/1057 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 establishing the European Social Fund Plus (ESF+) and repealing Regulation (EU) No 1296/2013,” OJ L 231, 2021.6.30, pp.37-38, 40. EUR-Lex Website <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1057&from=EN>>

### Ⅲ 欧州における機関連携の諸相

EUの政策枠組みにおいては、加盟国が自らの施策を見直し互いの経験から革新的な取組を学ぶことが支援されている。貧困などの新たな社会的リスクを持つ多面性に対処するため、機関連携が重要であるという認識の下に、欧州における機関連携を促進するための調査研究が活気付いた。こうした調査研究は、子ども向けの「サービスの統合」を対象としており、「政策の統合」に焦点を当てたものは多くない<sup>(92)</sup>。そうした制約はあるが、本章では、機関連携が必要とされる背景を確認した上で、機関連携の類型と分析軸の整理を試みつつ、高い評価を受けた機関連携の事例や主に地方自治体レベルで行われている具体例を交えた諸相を概観する。

#### 1 サービスの断片化とその問題点

子ども関連施策において、機関連携が求められる背景として、必要なサービスが、次のように分野、年齢、対象グループ、政策主体、組織別に提供されていることが少なくないことが挙げられる。このようなサービスの断片化による重複、非効率など負の側面が指摘されている<sup>(93)</sup>。

- 分野別：提供されるサービスは、通常、特定の分野（教育、親支援、育児、財政問題、住宅など）を対象としている。しかし、家族はこれらの分野ごとの別個のニーズとして認識していない。特に貧困に窮する家庭の場合、健康、住宅、雇用などに関するニーズは相互に関連しており、教育の課題も不可分である。
- 年齢別：0～3歳児向けと就学前・就学者向けのサービスや、子ども向けと保護者向けのサービスが分離している場合がある。
- 対象グループ別：単親、移民、貧困家庭、特別なニーズを持つ子どもがいる家庭など、特定のグループだけを対象としている場合がある。
- 政策主体別：国、地域、地方といった異なる主体によってサービスが提供される。
- 組織別：サービスが政府主導、非政府組織や宗教団体、ボランティアやコミュニティ主導と分かれている場合がある。

#### 2 機関連携の類型

機関連携には、統合の度合いが異なる様々なものがあり、使われる用語も異なる場合がある<sup>(94)</sup>。例えば、機関間協力、ワンストップショップ、多機関連携、パートナーシップ、専門職間連携、学際的共同作業などといった用語が用いられ、その統合の度合いが整理される<sup>(95)</sup>。

本稿では、一例として、機関連携の際に必要な関係者（機関）や計画・目標といった要素に着目してサービスの統合度合いを整理した機関連携のタイプを紹介するにとどめる（表1）。

表1において、横軸は、計画・目標、関係者（機関）やサービス提供の特徴によって統合度

<sup>(92)</sup> Daniel Molinuevo et al., *Findings on Policy Integration and Coordination to Inform the European Child Guarantee*, Geneva: UNICEF, 2021, p.9. <<https://www.unicef.org/eca/media/18466/file/Findings%20on%20Policy%20Integration%20and%20Coordination%20to%20Inform%20the%20European%20Child%20Guarantee.pdf>>

<sup>(93)</sup> Mihaela Ionescu et al., *Towards Integrated Early Childhood Systems: Building the Foundations: Toolkit*, INTESYS, 2019, pp.11-12. <[https://www.issa.nl/sites/default/files/pdf/resources/1.%20INTESYS%20Toolkit\\_complete%20version.pdf](https://www.issa.nl/sites/default/files/pdf/resources/1.%20INTESYS%20Toolkit_complete%20version.pdf)>

<sup>(94)</sup> Barnes et al., *op.cit.*(11), pp.8-10.

<sup>(95)</sup> Molinuevo et al., *op.cit.*(92), p.10.



合いを整理し、○はその特徴を有することを示す。縦軸は、サービスの統合度合いを示し、AからDへ向かって、非公式な協力から正式な連携へと統合度合いが高くなっていく<sup>(96)</sup>。機関連携の究極的な形態は、単一（通常は新規）の行政組織への集約という<sup>(97)</sup>。

表 1 関係者（機関）や計画・目標等の特徴によってサービスの統合度合いを整理した機関連携の類型

	組織的 独立性	一貫した ／共有さ れた目標	共同で 策定した 計画	共同での サービス 提供	体制に 合意した 協力者	1つの 主導的 機関
A（サービス群の中での）協力	○	○				
B 非公式なネットワークを組んでの 協働	○	○	○			
C 正式なネットワーク内での調整	○	○	○	○	○	
D（同一の場所を含む）サービスの 統合		○	○	○	○	○

（出典）Mihaela Ionescu et al., *Towards Integrated Early Childhood Education and Care Systems: Building the Foundations: Toolkit*, INTESYS, 2019, pp.13-14. <[https://www.issa.nl/sites/default/files/pdf/resources/1.%20INTESYS%20Toolkit\\_complete%20version.pdf](https://www.issa.nl/sites/default/files/pdf/resources/1.%20INTESYS%20Toolkit_complete%20version.pdf)> を基に筆者作成。

### 3 機関連携の分析軸

機関連携の特徴を把握する上で、幾つかの分析軸が過去の研究の中で提示されている。これらは、子ども施策全般に対しても用いられる観点であり、機関連携の在り方を手法や目的などによって次のように2つに区分する。なお、いずれの分析軸についても、そのどちらが適切であるかは目的次第であり、一概に言えるものではない。以下は、分析軸の一例である。

○垂直的統合か、水平的統合か

上下関係のある公的機関間のより体系的で緊密な協力などの場合には、統合と調整は垂直的なものとなり、異なるセクターを代表する異なる関係者が立案・実施する政策を提携する場合には、水平的なものとなる<sup>(98)</sup>。

○問題ベースか、強みベースか

福祉専門職は通常、病気や障害などによってできないことを支援することに着目した問題ベース又は弱点モデルの方法を取るのに対して、子どもやその家族が持っている強みや資源を見ることで首尾よく事が運ぶという見解もある<sup>(99)</sup>。

○全員をサービス対象とするか、対象グループを絞るか

全員をサービス対象とする普遍的なアプローチと、特定のリスクのある対象グループに絞った取組があるほか、人生の特定の段階に焦点を当てた取組と、人生の段階を包括的に扱う統合的な取組がある。普遍的なアプローチによるプログラムは、主に出生後の医療や児童保護に見られる<sup>(100)</sup>。

<sup>(96)</sup> Ionescu et al., *op.cit.*(93), pp.13-14.

<sup>(97)</sup> Jacqueline Barnes et al., *Inter-agency coordination of services for children and families: Initial Literature Review*, 2017, p.7. European Commission Website <<https://ec.europa.eu/research/participants/documents/downloadPublic?documentIds=080166e5b0b79a07&appId=PPGMS>>

<sup>(98)</sup> Molinuevo et al., *op.cit.*(92), p.10.

<sup>(99)</sup> *An international perspective on integrated children's services*, *op.cit.*(6), p.46. ストレンクス視点 (strengths perspective) ともいい、援助者がクライアントの病理・欠陥に焦点を当てるのではなく、上手さ、豊かさ、強さ、たくましさ、資源などのストレンクスに焦点を当てることを強調する視点であり、援助観である。「ストレンクス視点」秋元美世 [ほか] 編『現代社会福祉辞典』有斐閣, 2003, p.266.

<sup>(100)</sup> Grohs et al., *op.cit.*(59), pp.115-116.

## ○予防目的か、保護目的か

子どもとその家族が抱える問題を予防する政策と、そのような問題の存在を前提とし、大人から子どもを保護することを優先させる政策がある<sup>(101)</sup>。

## ○サービスの提供において権限集中型か、地方分権型か

サービスの統合は、一般的な行政制度と密接な関係がある。医療分野と教育・社会サービス分野とで、国、地域、地方の管轄が異なるといった例がある<sup>(102)</sup>。

## 4 高い評価を受けた機関連携の事例

ここまで述べてきた機関連携の枠組みを踏まえて、具体的事例を見ることにする。本稿では、欧州における機関連携の実践のうち、高い評価を受けた事例を中心に幾つかの具体例を概観する。

前述（第I章1）の CfBT Education Trust（現 Education Development Trust）が行った子ども向けサービスの統合状況に関する国際的な調査報告によれば、機関連携によるサービスの統合が子どもやその家族に与える影響について、体系的なデータ収集はその当時までほとんど行われていなかったという。調査研究の大部分は、統合の成果（例：貧困の解決）よりも統合のプロセスに関するもので、サービス対象者（子どもや家族）に与える影響や効果の視点からの証拠は限られていたと述べられている。しかし、数少ない欧州の成功例として、次の事例が紹介されている<sup>(103)</sup>。

○英国の調査（2009年）では、サービスの統合が子どもと家族に対して効果があるという決定的な証拠はないとされた。しかし、複合的な介入策が奏功した例があり、これをもって統合の間接的な証拠であるとみなしている。また、保育と教育を統合した質の高い就学前教育の提供が、11歳までの認知及び行動上の成果という点で子どもに有益であるという研究証拠が見いだされたとしている<sup>(104)</sup>。

○ノルウェーでは、参加型の学際的な保健・教育の就学前プロジェクトに関する調査から、家庭環境が脆弱な子どもについて、サービスの統合によって学校への移行が改善され、外部の専門職との関係が良くなり、学習に積極的に参加する機会や支援が増えたことが判明した。また、子ども、親、専門職の間に良好な関係を築くために具体的に行動した場合には、親の社会的排除の状況も改善されたと言われる<sup>(105)</sup>。

(101) *An international perspective on integrated children's services, op.cit.(6), pp.44-45.*

(102) Grohs et al., *op.cit.*(59), p.121.

(103) *An international perspective on integrated children's services, op.cit.(6), p.40.* 本文の2つの事例のほかに、カナダの地域別プログラムで、子どもを持つ両親に対して保健サービスと教育サービスを統合して提供するプロジェクトの25年間の追跡調査によると、参加した若年層は、参加しなかった若年層に比べて、所得が高く、教育年数が長く、就業率が高く、健康状態が良好で健康的行動も前向きで、親との関係も良好であることが判明したという評価が紹介されている。Carl Corter and Ray Dev. Peters, "Integrated Early Childhood Services in Canada: Evidence from the Better Beginnings, Better Futures (BBBF) and Toronto First Duty (TFD) Projects," January 11, 2011. Encyclopedia on Early Childhood Development Website <<https://www.child-encyclopedia.com/pdf/expert/activite-physique/according-experts/integrated-early-childhood-services-canada-evidence-better>>

(104) John Siraj-Blatchford and Iram Siraj, *Improving development outcomes for children through effective practice in integrating early years services*, London: Centre for Excellence and Outcomes in Children and Young People's Services (C4EO), March 2010, p.31. <[https://www.researchgate.net/profile/John-Siraj-Blatchford/publication/283152478\\_Improving\\_Development\\_Outcomes\\_for\\_Children\\_through\\_Effective\\_Practice\\_in\\_Integrating\\_Early\\_Years\\_Services/links/562d136c08aef25a24431438/Improving-Development-Outcomes-for-Children-through-Effective-Practice-in-Integrating-Early-Years-Services.pdf](https://www.researchgate.net/profile/John-Siraj-Blatchford/publication/283152478_Improving_Development_Outcomes_for_Children_through_Effective_Practice_in_Integrating_Early_Years_Services/links/562d136c08aef25a24431438/Improving-Development-Outcomes-for-Children-through-Effective-Practice-in-Integrating-Early-Years-Services.pdf)>

(105) Synnøve Iversen et al., "Developing a participatory multidisciplinary team approach to enhance the quality of school start," *Action Research*, 4(3), September 1, 2006, pp.271-293.

後述（第IV章）する2018年刊行の『子どもに係る機関連携の包括的な文献調査』では、サービスの統合によって、他のサービスへのより柔軟で効果のある照会、サービスの重複の回避といった効果があり、また、家族のストレスが軽減されたことが示唆された。しかし、子どもや家族への影響について、成果が上がったかは明らかにされていない<sup>(106)</sup>。当該調査報告には、3以上の機関が関与して、子どもや家族への支援が継続的に行われているなど、一定の条件<sup>(107)</sup>を満たす具体的な優良事例が挙げられている（表2）。

表2 『子どもに係る機関連携の包括的な文献調査』（2018年刊行）において紹介された優良事例

国	サービス対象及び特徴
ベルギー	ゲント市において、ロマ族や移民のうち、0歳から3歳までの子どもがいる家族（又は妊娠中の親）と子ども自身を対象とし、教育と育児を支援する目的で、毎日、いかなる相談でも受け付けるアクセスしやすい窓口を備えるサービス等が、非政府組織を中心に運営されている。
ギリシャ	ロマ族の子どもが教育システムへ参加するように、大学、地方自治体、学校関係者、保健関係者、非政府組織が連携して、教員や行政関係者への啓発等を行い、コミュニティへの情報提供に対応したり、子ども向けの補習教材の開発が行われたりしている。
イタリア	レッジョ・エミリア市における外国にルーツを持つ子どもと家族のためのサービスでは、幼児センターと幼稚園をハブとして、様々な組織、専門職、サービスへの親の参加や交流の場が設けられることなどにより、コミュニティへの帰属意識を高めている。
オランダ	移民が多いユトレヒトの2つの地区において、公的医療制度の一種である青少年と家族のためのセンターと、専門的なケアを提供する地域に根差したアクセスしやすいサービスと、初等教育との協働が行われている。
ノルウェー	家族センター内において、保健を含む複数のサービスから構成され、3歳から6歳までの幼児教育機関及び保育機関に入っていない、特に少数民族の子どもを対象とし、保護者を含め言語的・社会的能力を向上させ、教育制度への理解を深めることを目的とする取組が行われている。
ポーランド	ワルシャワのある地区に住む社会的排除のリスクのある7歳から18歳までの青少年を支援する環境を提供する活動では、教育、予防、ケア、社会サービス（民間セクターによるものも含む。）を組み合わせている。家族、地域社会や、教育機関の専門職を対象とした活動も行う。
ポルトガル	移民や少数民族の6歳から30歳までの青少年の社会的包摂を促進する全国プログラムから助成を受け、ブラガ市において、雇用、教育、児童保護、デジタル社会への対応、社会的包摂の分野で協働し、移民やロマ族の子どもが、特に学業を修めることを目的とした取組が行われている。
英国	ロンドンにあるセント・スティーブンズ小学校、同保育園、同子どもセンターは、地域に住む多様な少数民族の出身の0歳から11歳までの子どもとその家族のために、保育園及び小学校（3歳から11歳まで）、デイケア、プライマリヘルスケア、妊婦保健、家族支援、言語療法、成人学習、子育てクラス、家族のスポーツ・レジャーなどの全てのサービスを、同じ敷地内で提供している。

（出典） Jacqueline Barnes et al., *Comprehensive review of the literature on inter-agency working with young children, incorporating findings from case studies of good practice in interagency working with young children and their families within Europe*, 2018, pp.37-41（ベルギー）、pp.52-55（ギリシャ）、pp.73-74, 78（イタリア）、pp.100-101（オランダ）、p.121（ノルウェー）、pp.141-143（ポーランド）、pp.161, 167（ポルトガル）、pp.179, 181（英国）。European Commission Website <<https://ec.europa.eu/research/participants/documents/downloadPublic?documentIds=080166e5bb1096ae&appId=PPGMS>> を基に筆者作成。

<sup>(106)</sup> Barnes and Melhuish, *op.cit.*(4), pp.3-4; Barnes et al., *op.cit.*(11), p.22.

<sup>(107)</sup> ケーススタディの選択基準は、活動やサービス提供が継続しており、少なくとも3つの機関や支援（例：教育、ソーシャル・ワーク、幼児ケア）が関与しており、幼児向けや8歳以上の子どもがいる家族への支援などが含まれるものとする。成功とみなす基準は、少なくとも2年間運用されていること、2～3名の実務者、政策立案者、専門職から優良事例と推薦されていること、有望な実施内容や影響の両方又は一方を示す一定の評価がなされていること、顧客満足度について報告するブログがあること、評価のために大学との協力がなされていることといった条件を設定し、そのうち最低2つが該当するという条件とする。Barnes et al., *ibid.*, p.4.

## IV 各国比較研究から得られた教訓及び推奨事項

欧州における機関連携に関する調査研究においては、政策を実際に構想するために、主にプロセスに着目しつつ、フレームワークを策定し専門用語を定義した上で、何が成功に寄与する要因で、何が妨げる障害であるのかを追究している<sup>(108)</sup>。各国比較研究の中から、2010年の分析と近年の分析を比較しつつ、機関連携の取組を促進する要因と障害・課題となる要因を概観する。

### 1 2010年の分析

2010年に刊行された調査として、前述（第I章1）の英国内及び国際的に教育サービスを提供する公益法人である CfBT Education Trust（現 Education Development Trust）が行った子ども向けサービスの統合状況に関する国際調査を取り上げる。この国際調査は、英国の全国教育研究財団（National Foundation for Educational Research）の国際情報ユニットの提供するデータやその他の文献調査を基に実施されており、調査対象となったのは、欧州を含む54の国と州である。その結果、調査対象の半数以上の34の国において、子ども、青少年、家族のためのサービスの提供や政策の策定において、相互の連携を確実にしようとする姿勢が打ち出されていた。しかし、英国のような子ども向けの教育、社会、保健サービスの統合の経験と共通点を持つプログラムを実施し、積極的に統合に動き出しているのは、そのうちの8か国にとどまっていた<sup>(109)</sup>。特に幼年期の教育・保育という特定の分野の統合や政策の連携に関心が集まっていた<sup>(110)</sup>。

また、子どもの権利は政府や政策立案者にとって重要なものと捉えられ、多くの国が、統合された子どもサービスの提供に関する政策の原動力として、国連子どもの権利条約の原則を明示していた<sup>(111)</sup>。

この調査において、機関連携の障害要因又は促進に向けた課題として挙げられたものは表3のとおりである。具体的には、障害要因は、外部からの統合への支援の不在、スタッフの離職などであり、促進に向けた課題は、管理のモデルやビジョン等の共有の見直しなどである。

<sup>(108)</sup> Barnes and Melhuish, *op.cit.*(4), p.3.

<sup>(109)</sup> *An international perspective on integrated children's services, op.cit.*(6), pp.3, 25; *ibid.*, p.1.

<sup>(110)</sup> *An international perspective on integrated children's services, ibid.*, p.24.

<sup>(111)</sup> *ibid.*

表3 子どものサービス統合の障害要因又は促進に向けた課題

障害要因又は促進に向けた課題	概要
外部からの統合への支援の不在	○統合を支援するという特定の政策に由来する、サービス統合に必要な不可欠なものが無いことや、統合を促進するに当たり必要な追加資金が不足すること。 ○サービス提供における保護か予防かにまつわる文化的特質や重点の置き方に関連する。
サービス統合における関係機関・組織の包含／排除	○関係機関が協力する活動に関与することが少ないほど、サービスの統合に制約が生じる傾向がある。 ○特定の主要なグループ又は組織が統合やサービスに参加するための法的要件がない場合。 ○参加する組織の間で優先順位に矛盾がある場合。
スタッフの離職	○協力機関の責任者が交代した場合。
システム及びサービスネットワークの構築	○システム等が複雑化し、組織、サービス、専門職間の意思疎通が困難になる場合。
管理のモデルの在り方	○統合されたサービスの管理の在り方や、統合の準備を監督する新しい組織の目的が明確でない場合に、組織と専門職の間で役割や関係が不明確であったり、混乱が生じたりするとき。
ビジョン及びリーダーシップの在り方	○ビジョン等が共有・伝達されない場合。
利用者の期待に応じたサービス	○利用可能なサービスが利用者の期待に適合しなければ、ニーズに応えられない可能性がある。
サービスの共同任務の在り方	○複数の組織が関与する場合の任務は複雑であるため、共同任務に関する経験、知識、共通の定義の不足が問題となる。

(出典) *An international perspective on integrated children's services*, CfBT Education Trust, 2010, p.39. Education Development Trust Website <<https://www.educationdevelopmenttrust.com/EducationDevelopmentTrust/files/ce/ce5d4285-d014-4ed9-8cbc-d1435312cf10.pdf>> を基に筆者作成。

## 2 2020年前後の分析

### (1) 『欧州子ども保障に影響する政策統合及び調整に関する知見』（2021年刊行）

#### (i) 経緯

欧州子ども保障では、前述のとおり、各加盟国は、勧告の実施に関する効果的な調整及び監視を行い、子ども保障国内調整官を指名するものとされた（第Ⅱ章5（3））。加盟国政府、特に国内調整官は、国の実行計画の効果的実施を確保するために、多分野の関係者を調整することが求められる。計画の実施に資するため、既存の国家政策の証拠と分析を基に、欧州子ども保障のテーマ分野の全て又は一部にまたがる調整及び統合<sup>(112)</sup>を可能にする又は妨げる政策要因を特定する調査が行われた。EUから助成を受け、この調査を行った国連児童基金（UNICEF）は、およそ2011～2020年に公表された約1,700件の報告書から、体系的かつ厳密なアプローチで証拠が掲載された文献を収集し抽出する方法を選択した<sup>(113)</sup>。

対象事例の多くは、水平的統合に着目しており、分野横断的統合を調査したものであり、欧州子ども保障のテーマ分野の純粋な垂直的統合を取り上げた研究はない。ほとんどの事例は、下位の行政主体のみを調査したものである<sup>(114)</sup>。

約1,700件から抽出された研究（25件）において、政策統合及び調整に関する促進要因と障

(112) 政策統合及び調整とは、組織が自らの計画を策定する際に、互いの戦略及び活動を考慮することを確保するための正式な仕組みであり、統合は、2つ以上の当局に責任と資源が割り当てられ、合意された目標を追求するために、それぞれが効果的に役割を果たすよう、それらの間の関係を（中央又は上位の当局によって）調整する必要がある場合に生じると定義している。Molinuevo et al., *op.cit.*(92), p.10.

(113) *ibid.*, pp.9-10, 13.

(114) *ibid.*, p.32.

害要因の両者が着目された。以下、数値はいずれも全て促進要因も障害要因も含む延べ件数である。政策統合及び調整において影響を持つ要因として最も多く報告されたのは、組織的要因に関する研究（23件）であり、次いで経済的要因に関する研究（18件）、社会心理的要因に関する研究（16件）であった。また、全体の中では、組織的要因のうち、構造的側面やプロセスに関連する研究が最も多く、同じく組織的要因の政策決定や経営戦略に関する研究、経済的要因の資源管理に関する研究と続く。厳密に言えば、こうした調査研究の結果によって優先順位を決めることはできないが、欧州子ども保障の管理体制が国レベルで構築される際に何を優先させるべきかという示唆が得られるという<sup>(115)</sup>。本稿では、促進要因を取り上げ、組織的要因、経済的要因、社会心理的要因ごとに整理して、(2)で述べる調査と比較対照する。

## (ii) 組織的要因

組織的要因は、構造的側面とプロセスが最も多く関連した要因であり、部門横断的な参加と協働行動を促進することが成功に向けて重要であるとされた。これには、合同会議や訓練への参加、同じ作業場所の共用、部門横断的な意思疎通のためのチャンネルやプラットフォーム、更に合同計画や評価などが含まれる。欧州子ども保障の各加盟国の実行計画の策定及び実施においては、パートナー間で共有された目標やビジョン、パートナーとの補完性（complementarity）、類似したスキルや作業方法の特定や涵養（かんよう）及び訓練の機会並びに最新の証拠に基づく監視と評価システムなどを活用することが推奨されている<sup>(116)</sup>。

また、全ての行政レベルにおける効果的なリーダーシップと相まって、協力し合う共同的な運営が必要であることが示唆されている。管理職レベルでは、他の中核的な任務や権限とともに、政策の統合及び調整の実施に責任を持ち、効果的な計画、組織化、監督を行うこと、加えて、共同的な運営には、当初から役割と目的を明確にすることも含まれる<sup>(117)</sup>。

さらに、政策レベルにおけるリーダーシップの役割に注目し、政策の統合及び調整が行われることが積極的に支持される政治状況の重要性が強調された。明確に定義された政府の権限と政治的安定の必要性、そして、例えばいつ政策立案者として行動し、いつ現場に任せるべきかを認識しつつ、目の前の問題や制度に適応することができる柔軟で多元的な統治の必要性も示唆されている<sup>(118)</sup>。

## (iii) 経済的要因

経済的要因の中では、資源管理、財源、人材の観点で成功に向けた要因として取り上げられている。資源管理のテーマでは、特に政策調整及び統合のために特別な資源（主に財源）を充当することが重要で、これに関連する活動のための予算枠や、協働行動を可能にするために機関間で共有される資金枠などがあり得る。同様に、特に地方自治体レベルでは、資源をより柔軟に用いることも考えられる。これは、資金が提供される活動の種類と、資金を充当する者の両方に該当する。柔軟性が不可欠である一方で、資金が安定的に確保されなければならない<sup>(119)</sup>。

(115) *ibid.*, pp.32, 41-43.

(116) *ibid.*

(117) *ibid.*, p.33.

(118) *ibid.*

(119) *ibid.*

#### (iv) 社会心理的要因

社会心理的要因としては、個々人の関与と能力、知識と経験に関することが成功へ向けての要因として取り上げられている。

このことは、欧州子ども保障の国レベルでの実施のために、政策統合及び調整のパートナーの使命、目標、業務慣行に関する認識と知識を促進することと並んで、個人的及び職業的な動機の醸成、パートナーとの合同会議及び協調行動への積極的参加、そして全ての行政レベルにおける質の高い専門的実務の奨励が重要であることを示唆している。戦略、運営、サービス提供など全ての部門のスタッフの関与の確保や、機関間のワーキンググループ／チーム内での効果的な説明及び参加も推奨される<sup>(120)</sup>。

そのほか、いずれも対人関係に関連する要因として、意思疎通と情報交換、個々人の相互作用から生じるグループ行動、個人がそれぞれ有する期待と公平性が挙げられる。これらは、協働的な政策行動を支える非常に人間的な要素を強調しており、機関間又は機関内の作業を推進するのは個人であり、彼らには独自の期待があり、公平に扱われる必要があることを示唆している。このことは、効果的な意思疎通や情報の流れを確保し、信頼と互恵的な関係を構築することによって、個人的又は職業的な障害のない真の「機関間文化」を創造し、協力者間の社会的関係の質を最適化する必要性を補強するものである<sup>(121)</sup>。

### (2) 『子どもに係る機関連携の包括的な文献調査』(2018年刊行)及びインタビュー研究(2019年刊行)

#### (i) 経緯

『子どもに係る機関連携の包括的な文献調査』は、前述(第Ⅲ章4)の一定の条件を満たす機関連携から欧州8か国の優良事例を取り上げたものである。同調査は、それまでには欧州におけるサービス統合の経験や効果に関する証拠を体系的に概観した調査がなかったことから、複数の調査方法を用い、専門家の協議を踏まえて、機関連携の促進要因及び課題などを探ることを目的とした。同調査は、EUから助成を受け、11か国の17の大学等によるプロジェクト形式で実施された<sup>(122)</sup>。文献調査によるケーススタディのほかに、インタビュー研究も実施され、2019年に刊行された。ケーススタディやインタビュー研究においては、(1)と共通する指摘も見られるため、それ以外の示唆や指摘について、調査を担当した研究者による論稿等も参考にして、政治的要因、専門的・職業的要因、経済的要因、そのほかの留意事項ごとに整理する。

#### (ii) 政治的要因

機関連携に関する国内法制は限られ、機関連携は一般的に子どもの保護に焦点が当てられていた。また、機関連携のための戦略は地方の政治的文脈に依存し、サービスの統合に関する決定は地方レベルで行われていた<sup>(123)</sup>。

機関連携を行うに当たり、家族を支援するための政治的なトップダウンアプローチから、地域社会の需要に密接に関連したサービスを提供し、地域社会が参画するボトムアップアプロー

<sup>(120)</sup> *ibid.*

<sup>(121)</sup> *ibid.*

<sup>(122)</sup> Barnes et al., *op.cit.*(11), p.3; "About ISOTIS." ISOTIS Website <<https://www.isotis.org/en/pages/isotis/about-isotis/>>

<sup>(123)</sup> Barnes and Melhuish, *op.cit.*(4), p.2.

チへと重点の変化を伴うことがある<sup>(124)</sup>。

また、通常、公的サービスが、ボランティアや民間セクターなど他のセクターに委託された場合に、機関連携の質や説明責任に対する懸念が生じることから、委託元となる公的部門の担当者は、多分野にまたがる委託業務を管理するためのスキルと地方政府からの支援を必要としている<sup>(125)</sup>。

機関間の信頼と相互尊重を醸成し、理解を促進するためには、機関のあらゆる階層・部門の関与を確保し、共通の目的を定義し、役割や責任を明確化するとともに、機関連携に対する価値観や責務を共有することも肝要である<sup>(126)</sup>。

説明責任と意思疎通の方針は明確であるべきであり、定期的な会合も必要とされる。さらに、定期的で良好な意思疎通は、強力で効果的な統率力と統制によって促進される<sup>(127)</sup>。

### (iii) 専門的・職業的要因

子ども向けサービスや医療・社会的ケアサービスの専門職が、機関連携に十分に賛同していない理由として、地位の差に関連する職業的な責任分界や訓練などが障害になっていた<sup>(128)</sup>。

機関連携チームの管理者は、地域のリーダーや地域組織とのより広い協力関係を構築する必要がある。また、他分野への理解を深めるために、共同活動などスタッフの能力育成の機会を提供することも重要である<sup>(129)</sup>。

### (iv) 経済的要因

持続可能な資金調達、人材の継続性や現実的な所要期間の確保などとともに、機関連携に欠かせない要素である<sup>(130)</sup>。資金の不確実性又は資金の削減に関しては、機関間の共同プロジェクトが新機軸であることが多いという事実、又は地方選挙や国政選挙後に変更される可能性のある特定の政策において推進されるという事実を端を発している<sup>(131)</sup>。

### (v) そのほかの留意事項

評価するという文化や実践を根付かせることも重要であるとされており、そのための方途として、サービス間で情報を共有し、学習を可能にするような共同レビュー、評価手順の策定、成果指標の共同作成などが想定されている。関係する専門職が評価に詳しいわけではないため、機関連携のリーダーや管理職のスキルを育成することが鍵となる。評価の文化を定着させるには、国の機関によって、サービス関係者がプログラムや取組の影響を理解するための専門知識や資源にアクセスできるように、実務的支援が継続されることが必要である<sup>(132)</sup>。

<sup>(124)</sup> Barnes et al., *op.cit.*(11), pp.14, 25; Connolly et al., *op.cit.*(5), pp.538-539; Joana Guerra et al., *Interview Study of Service Providers and Coordinators on Inter-agency Coordination for Children and Families: Policies and Practices in Nine European Countries*, 2019, pp.26-27. European Commission Website <<https://ec.europa.eu/research/participants/documents/downloadPublic?documentIds=080166e5c1f86fb4&appId=PPGMS>>

<sup>(125)</sup> Connolly et al., *ibid.*, p.539.

<sup>(126)</sup> *ibid.*, p.540; Barnes et al., *op.cit.*(11), p.13; Guerra et al., *op.cit.*(124), pp.110-111.

<sup>(127)</sup> Connolly et al., *ibid.*, p.541; Barnes et al., *ibid.*, p.13; Guerra et al., *ibid.*, p.141.

<sup>(128)</sup> Connolly et al., *ibid.*, p.539; Barnes et al., *ibid.*, p.19.

<sup>(129)</sup> Connolly et al., *ibid.*, p.540.

<sup>(130)</sup> *ibid.*, p.542; Barnes et al., *op.cit.*(11), p.15.

<sup>(131)</sup> Barnes et al., *ibid.*, p.18.

<sup>(132)</sup> Connolly et al., *op.cit.*(5), pp.542-543.



概して地方分権に向かう方向性は適切であるが、地方分権を効果的に実現するためには、国の政治的リーダーシップが必要であるという。トップダウンの支援なしに、権限移譲に重きを置いた管理モデルは、機関連携の非効率性や失敗さえも招く危険性があるとの指摘がなされている<sup>(133)</sup>。

### 3 小括

#### (1) 2020 年前後の分析が示唆する機関連携の促進要因

2 (1) と (2) で取り上げた調査報告から促進要因をまとめて、表 4 に整理した。促進要因には、機関レベルと職種・個人レベルにおいて、政治的又は経済的な要素を含むものから、動機付けのような心理的な要素を含むものまで多様な要因が見られる。

表 4 2020 年前後の調査報告における機関連携の促進要因

	『欧州子ども保障に影響する政策統合及び調整に関する知見』(2021 年刊行)	『子どもに係る機関連携の包括的な文献調査』(2018 年刊行) 及びインタビュー研究 (2019 年刊行)
機関レベル	(組織的要因) ○部門横断的な参加と協調行動の促進 ○合同会議や訓練への参加 ○同じ作業場所の共有 ○部門横断的な意思疎通のためのチャンネルやプラットフォーム ○合同計画や評価  (経済的要因) ○関連活動のための予算枠 ○協調行動を可能にするために機関間で共有される資金枠 ○特に地方自治体レベルでは、資源をより柔軟に活用する可能性 ○資金の安定的な確保	(政治的要因) ○ボトムアップ (ローカル) の情報及び支援 ○強力で権威のあるリーダーシップ ○共有された価値観、機関間の責任の明確化 ○定例会議 ○政治的なトップダウンの支援 ○サービスの共同での提供場所 ○共有された計画及び目標 ○明確な意思疎通の方針  (経済的要因) ○安定的な資金調達、支出に対する自律性 ○機関間のプールされた予算
職種・個人レベル	(社会心理的要因) ○パートナーの使命、目標、業務慣行に関する認識と知識の促進 ○個人的・職業的な動機の醸成 ○合同会議及び協調行動への積極的参加 ○全行政レベルにおける質の高い専門的実務の奨励	(専門的・職業的要因) ○共同訓練、出向 ○パートナー間の信頼 ○他の職業からの教訓 ○データの共有、共通の同意書 ○文化的感受性 ○人間関係、非公式の会合 ○専門能力開発 ○社会的使命

(出典) Daniel Molinuevo et al., *Findings on Policy Integration and Coordination to Inform the European Child Guarantee*, Geneva: UNICEF, 2021, pp.32-33. <<https://www.unicef.org/eca/media/18466/file/Findings%20on%20Policy%20Integration%20and%20Coordination%20to%20Inform%20the%20European%20Child%20Guarantee.pdf>>; Jacqueline Barnes et al., *Comprehensive review of the literature on inter-agency working with young children, incorporating findings from case studies of good practice in interagency working with young children and their families within Europe*, 2018, p.12. European Commission Website <<https://ec.europa.eu/research/participants/documents/downloadPublic?documentIds=080166e5bb1096ae&appId=PPGMS>> を基に筆者作成。

#### (2) 近年の分析と 10 年前の分析との比較

第 II 章で述べたとおり、EU は、過去 10 年間に、子どもの問題に対処する有益な施策を策定してきた。表 3 と表 4 を比較すると、10 年前に比べて、促進要因については、トップダウ

<sup>(133)</sup> *ibid.*, pp.543-544; Barnes et al., *op.cit.*(11), p.25.

ンの又は特定の政策に由来する支援、安定的な資金調達など共通している点が見られる。なお、変わらず残っている課題としては、ビジョン・目標の共有、意思疎通の明確な方針、役割・責任の明確化などがある。

新しい課題としては、データ収集・共有が進められるなど、社会状況の変化によって表面化してきたものが見られる。個人情報に関する欧州の法制が強化され、機関間で収集したデータの活用の妨げになることも少なくなり、多くの機関が個人情報保護に関連する「一般データ保護規則」(General Data Protection Regulation: GDPR)<sup>(134)</sup>の遵守について懸念を表明している。機関連携におけるITシステムでの定期的な情報共有は、成功へ向けた促進要因というよりは、障害要因として注目されることが多かった<sup>(135)</sup>。当該規則に基づき、個人データは、特定の目的のために取り扱うことに本人から同意を与えられた場合などに適法な取扱いとされることから<sup>(136)</sup>、家族からのデータの共有に関する共通の同意書の策定を検討することが推奨されている<sup>(137)</sup>。

### (3) 証拠の必要性

機関連携を推進するために、政策立案者は自らの決定を裏付ける証拠を一層求めている。しかし、地方レベルでも国レベルでも、機関連携が、子どもや家族にとってより良い結果をもたらすという証拠は限られているとの総括が見られる。この証拠不足は、証拠を収集するための資源が不足していることも反映している<sup>(138)</sup>。

機関連携に関する新たな証拠を必要とする度合いは、各国政府において、不利な立場にある子どもや家族のための政策の指導者や力点が変わると変動する。このような継続性の欠如は、子どもに対する効果(例:社会的排除の解決)に関する長期的な研究の妨げとなっている<sup>(139)</sup>。

「トップダウン」の政策が動揺すると、子どもや家族のための統合サービスを導入したり維持したりするのは困難となることが多い。また、こうしたサービスが不平等を低減し得るという「ボトムアップ」の強力な支援と証明がない場合にも、同様に困難となる。統合的なサービスを展開するよう各機関を説得するためには、子どもに対する効果に関する研究が不可欠である<sup>(140)</sup>。

## おわりに

本稿では、社会政策分野の子どもの問題に取り組むEUの施策において、欧州委員会が成果を監視するツール(社会的スコアボード、欧州セメスター)を通じて、強制力のないソフトな圧力をかけつつ、加盟国が自らの施策を見直し互いの経験から革新的な取組を学ぶことを支援する枠組みを見た上で、特に機関連携について整理した。また、欧州の機関連携に関する調査研究において分析された促進要因や障害要因を整理した。

<sup>(134)</sup> “Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation),” OJ L 119, 2016.5.4, pp.1-88. EUR-Lex Website <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016R0679>>; 島村智子「【EU】一般データ保護規則(GDPR)の適用開始」『外国の立法』No.276-1, 2018.7, pp.2-5. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11117153\\_po\\_02760101.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11117153_po_02760101.pdf?contentNo=1)>

<sup>(135)</sup> Barnes and Melhuish, *op.cit.*(4), pp.3-4; Barnes et al., *op.cit.*(11), p.16.

<sup>(136)</sup> 石井夏生利『EU データ保護法』勁草書房, 2020, p.39.

<sup>(137)</sup> Guerra et al., *op.cit.*(124), p.34; Barnes et al., *op.cit.*(11), pp.16, 19.

<sup>(138)</sup> Barnes and Melhuish, *op.cit.*(4), p.3.

<sup>(139)</sup> *ibid.*, p.4.

<sup>(140)</sup> *ibid.*, p.5.

しかし、機関連携に関する調査研究において、子どもに対して生じた効果の証拠はいまだ十分ではなく、EUは、各種施策の評価を蓄積し、更なる改善につなげようとしている。

機関連携の実現に寄与する要因については、多くの研究によって理解が深められている。しかし、専門職が専門知識と役割を統合するために、組織の変更を行う時間が与えられなければ、機関間の障壁はなくなると言われている<sup>(141)</sup>。

翻って、我が国においても、欧州と同様、機関連携に対する関心や問題意識が持たれている。令和4(2022)年に成立したこども基本法(令和4年法律第77号)において、第13条第1項に、関係者相互の有機的な連携の確保等として、「国は、こども施策が適正かつ円滑に行われるよう、医療、保健、福祉、教育、療育等に関する業務を行う関係機関相互の有機的な連携の確保に努めなければならない。」と規定され、法律レベルにおいても、努力義務ではあるが、各関係機関の連携が規定されている例は珍しくなくなってきた<sup>(142)</sup>。

地方自治体レベルで機関連携の取組事例は蓄積されてきており、児童虐待防止や青少年健全育成、地域福祉の分野を中心に、心理学や社会福祉学、刑事政策学において研究が積み重ねられてきている<sup>(143)</sup>。支援する者は専門職であるが、同時に生身の人間同士の関係でもあることを前提に、機関連携のケース会議の手法などが分析されている研究成果も見られる<sup>(144)</sup>。また、領域ごとの支援理念や支援用語、文化の相違などをどのように克服するかという課題や、その際の専門職の在り方、専門職制度の再構築はどのようにあればよいかという課題も、欧州と同様に意識されている<sup>(145)</sup>。

さらに、機関連携の成果を何によって評価すべきであるかということも議論していく段階でもある<sup>(146)</sup>。今後は、取組事例に加えて、その評価が蓄積されることが不可欠であり、欧州の事例で見られたように、特に子どもに対する効果に関する調査研究やそれを支援する仕組みが望まれる。

(かわい みほ)

<sup>(141)</sup> *ibid.*, p.4.

<sup>(142)</sup> 子ども・子育て支援法(平成24年法律第65号)第3条第3項など、子どもの貧困対策の推進に関する法律(平成25年法律第64号)第2条第4項など、いじめ防止対策推進法(平成25年法律第71号)第3条第3項など、義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律(平成28年法律第105号)第3条第5項など、医療的ケア児及びその家族に対する支援に関する法律(令和3年法律第81号)第3条第2項などの例が見られる。

<sup>(143)</sup> 伊藤編 前掲注(2), p.4.

<sup>(144)</sup> 高岡 前掲注(2), pp.314, 388-403.

<sup>(145)</sup> 柏女霊峰編著『子ども家庭福祉における地域包括的・継続的支援の可能性—社会福祉のニーズと実践からの示唆—』福村出版, 2020, p.55.

<sup>(146)</sup> 我が国で、子どもの育ちと学びのための総合的な行政システムの在り方について議論され、総合行政化の成果を何によって評価すべきなのかという問いかけを取り上げた例として、安宅仁人・安藤知子「『総括』論点整理と今後の研究課題」日本教育行政学会編『教員政策の教育行政学的研究』(日本教育行政学会年報 43)日本教育行政学会, 2017, pp.178-179 などがある。