

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	学校における生徒のウェルビーイングの促進—欧州連合の教育政策に見られる動向を中心に—
他言語論題 Title in other language	Promotion of Students' Wellbeing in School: Focusing on the Trends of Educational Policy in the European Union
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主幹 総合調査室
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	887
刊行日 Issue Date	2024-11-20
ページ Pages	31-53
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	欧州連合 (EU) の教育政策では、学校における生徒のウェルビーイング促進を取り入れており、学校をめぐる全関係者の参画と分野横断的な連携による取組を概観する。

* 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。

学校における生徒のウェルビーイングの促進 —欧州連合の教育政策に見られる動向を中心に—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
主幹 総合調査室 河合 美穂

目 次

はじめに

I 欧州における生徒のウェルビーイング

- 1 WHOによる生徒の健康動態調査（HBSC）
- 2 OECDによる生徒の学習到達度調査（PISA）

II EUの教育政策に見られる学校におけるウェルビーイング促進の動向

- 1 早期離学を低減する政策に関する2011年6月28日の閣僚理事会勧告
- 2 生涯学習のための鍵となる能力に関する2018年5月22日の閣僚理事会勧告
- 3 欧州教育圏及びその先を目指す教育及び訓練における欧州協力の戦略的枠組み（2021～2030年）に関する閣僚理事会決議
- 4 専門家の国際的ネットワークによる報告書

III 学業成就勧告とそれ以降のウェルビーイング促進の取組

- 1 学業成就への道筋に関する2022年11月28日の閣僚理事会勧告
- 2 教育政策担当者を対象とする指針

IV 欧州諸国の施策事例

- 1 アイルランド
- 2 フィンランド
- 3 アイスランド

V 実施に向けての課題

- 1 ウェルビーイング促進の指標の策定及び評価
- 2 教員等の負担軽減
- 3 学校をめぐる全関係者の参画と分野横断的な連携

おわりに

キーワード：ウェルビーイング、メンタルヘルス、欧州教育圏

要 旨

- ① ウェルビーイングをめぐる国際的な政策動向の中で、欧州連合（EU）において、生徒のウェルビーイングを促進する上で学校が重要な役割を果たすという認識が高まっている。
- ② 国際機関調査から、生徒の年齢が上がるほどウェルビーイング状態が低下していること、生徒の学校への帰属意識がウェルビーイングや教育的成果に影響を与えること、社会経済文化的水準の低い生徒の方が学校への帰属意識が低いことなどの傾向が認識されてきた。教育分野における優先事項を設定し、EUとしての政策枠組みを示す閣僚理事会の勧告等では、学業面に影響を与えるウェルビーイング促進に関心が寄せられるようになった。
- ③ 学業成就への道筋に関する2022年11月28日の閣僚理事会勧告は、学業成就に関する広範かつ包摂的なビジョンであり、既存の課題（学業不振と教育・訓練からの早期離学）に取り組むに当たり、ウェルビーイングの側面を取り入れる姿勢を明確にした。また、学校をめぐる全関係者（学校管理者、教員、訓練指導者、その他の職員、学習者、保護者、家族、地域社会）及び広範な政策分野の関係者が積極的かつ協力的に関与する、「学校と一体になったアプローチ」で取り組むことが優先事項となった。
- ④ 同勧告の附属文書では、学業成就のための政策枠組みとして、国、地方の政策担当者や教育・訓練関係者にとって参考になる対策例が提案されている。また、専門家グループが設置され、2024年5月に、教育政策担当者及び教員等を対象として、学校におけるウェルビーイングの促進を具体化した指針が公表された。
- ⑤ 欧州には、ウェルビーイングを教育政策の枠組みに取り入れたアイルランド、ウェルビーイングを教育目的に設定して、関連専門職の連携を法定するフィンランド、ウェルビーイング促進や分野横断的な連携を法定するアイスランド（EU非加盟）の施策例がある。
- ⑥ 課題として、ウェルビーイング促進の指標の策定及び評価、教員等の負荷軽減、学校をめぐる全関係者の参画と分野横断的な連携が挙げられる。EU加盟国は包括的な戦略を策定し、教育の文脈でウェルビーイングを具体化していく途上にある。学校と一体になったアプローチは多層的で複雑であり、それに基づく施策を立案するにはより多くのエビデンスが必要である。

はじめに

近年、ウェルビーイングという用語が、国内外問わず公共政策に取り入れられている⁽¹⁾。この用語の歴史は古く、1946年に世界保健機関（WHO）憲章前文において、「健康とは（中略）肉体的にも、精神的にも、そして社会的にも、すべてが満たされた（well-being）状態にあること」⁽²⁾と示された。国際的には、経済的豊かさに偏重することへの批判や持続可能性を追求することへの配慮といった動きが見られ、国際連合でも2011年に公共政策を導くことを目的とした開発における幸福やウェルビーイングの追求という決議が採択される⁽³⁾など、注目が集まるようになった。

我が国でも、平成29（2017）年頃から経済統計を補完する指標の検討が始まり、「経済財政運営と改革の基本方針」（骨太の方針）において令和元（2019）年から、「我が国の経済社会の構造を人々の満足度（well-being）の観点から見える化する」⁽⁴⁾など政府レベルの取組が見られる。個別分野のうち、教育分野においては、令和5（2023）年の第4期教育振興基本計画で、今後我が国が目指すべき社会及び個人の在り様として、「日本社会に根差したウェルビーイングの向上」が掲げられた。同計画では、ウェルビーイングとは「身体的・精神的・社会的に良い状態にあること」をいい、個人のみならず、個人を取り巻く場や地域、社会が持続的に良い状態であることを含む包括的な概念としている⁽⁵⁾。

ウェルビーイングの概念を教育の文脈に取り込んでいく動きは、欧州連合（EU）及び加盟国の教育政策においても見られる。経済協力開発機構（OECD）やWHOの影響を受けながら、EUでは、成長過程にある生徒のウェルビーイングを促進する上で学校が果たす重要な役割や、メンタルヘルス問題のリスクが高く、社会から疎外されやすい弱い立場にある生徒を支援することにより公平性と社会的包摂（social inclusion）⁽⁶⁾を育むという教育の役割が認識されて

*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は2024年10月3日である。

- (1) この段落及びこの次の段落は、別に注のない限り、次の資料に基づく。『Well-being Report Japan 2022』ウェルビーイング学会, 2022, pp.2-19. <https://society-of-wellbeing.jp/wp/wp-content/uploads/2022/09/Well-Being_report2022.pdf>
- (2) “Constitution.” WHO Website <<https://www.who.int/about/governance/constitution>>; 「世界保健機関（WHO）憲章とは」日本WHO協会ウェブサイト <<https://japan-who.or.jp/about/who-what/charter/>>
- (3) “Happiness: towards a holistic approach to development: resolution adopted by the General Assembly,” A/RES/65/309, 25 August 2011. United Nations Website <<https://digitallibrary.un.org/record/715187?v=pdf>>
- (4) 「経済財政運営と改革の基本方針 2019—「令和」新時代：「Society 5.0」への挑戦—」（令和元年6月21日閣議決定）p.72. 内閣府ウェブサイト <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/honebuto/2019/2019_basicpolicies_ja.pdf>
- (5) 「教育振興基本計画」（令和5年6月16日閣議決定）pp.8-9. 文部科学省ウェブサイト <https://www.mext.go.jp/content/20230615-mxt_soseisk02-100000597_01.pdf> 教育振興基本計画とは、教育基本法（平成18年法律第120号）第17条第1項に基づき、国会に報告するものであり、教育政策の進むべき方向性を示す「羅針盤」となるべき総合計画とされる。同, p.1. 同計画では、日本社会に根差したウェルビーイングの要素として、「幸福感（現在と将来、自分と周りの他者）」、「学校や地域でのつながり」、「協働性」、「利他性」、「多様性への理解」、「サポートを受けられる環境」、「社会貢献意識」、「自己肯定感」、「自己実現（達成感、キャリア意識など）」、「心身の健康」、「安全・安心な環境」などが挙げられている。
- (6) 社会的包摂は社会的排除の対概念であり、いずれも統一的な定義があるわけではない。社会的排除は、低所得や生活に必要な物資等が欠乏している状態（「貧困」）だけでなく、その状態に至るプロセス、社会への参加やつながりの欠如とその状態に至るプロセスなどを含む概念である。社会的包摂は、例えば「貧困及び社会的排除のリスクがある人々が、経済、社会及び文化的生活に完全に参加し、かつ、その者が暮らす社会において標準的（normal）と考えられている生活水準と福祉を享受するために必要な機会と資源を獲得することを保証するプロセス」という定義がある。近藤倫子「社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）政策の展開—我が国と諸外国の実践から—」国立国会図書館調査及び立法考査局編『ダイバーシティ（多様性）社会の構築—総合調査報告書—』

きた⁽⁷⁾。しかし、EU 及び加盟国は、教育の文脈でウェルビーイングの概念を取り込む途上にある。ウェルビーイングには多義的な要素があるが、教育目標に掲げる以上、施策の評価と、それと不可分な生徒の達成度評価の検討が必要となる。また、教育関係者だけではなく、他分野の関係者の協力を得なければ達成できない側面もあり、それに資する枠組みを構築する必要がある。

本稿では、第 I 章で、欧州における生徒のウェルビーイングの現況を紹介する。第 II 章では、EU の教育政策の動向を概観して、学校におけるウェルビーイング促進の位置付けを確認し、第 III 章では、ウェルビーイング促進が取り入れられた学業成就への道筋に関する 2022 年 11 月 28 日の閣僚理事会勧告⁽⁸⁾（以下「学業成就勧告」という。）を主として取り上げる。第 IV 章では、欧州諸国の施策・法制化の事例を参照し、第 V 章で実施に向けての課題を概説する。

I 欧州における生徒のウェルビーイング

本章では、2022 年の学業成就勧告（第 III 章 1 で後述）や、同勧告に関連する調査等が収載された専門家の国際的ネットワークによる報告書（第 II 章 4 で後述）を基に、欧州における生徒のウェルビーイングの現況について紹介する。

ウェルビーイングと、それと深く関わるメンタルヘルスの定義については様々な研究がある。メンタルヘルスに関する従来の定義は、不安感、うつ、問題行動などの精神的不健康に焦点を当てる傾向があった。しかし最近では、WHO などの働きかけで、メンタルヘルスは精神疾患と区別されるようになり、ポジティブ・メンタルヘルスと呼ばれることもある。メンタルヘルスが全体的なウェルビーイングの構成要素の 1 つとして定義される一方、ウェルビーイングがメンタルヘルスの構成要素の 1 つとして定義されている例もある⁽⁹⁾。

EU の教育政策関連の主な決議等に定義は見当たらず、各種文書では少しずつ定義が異なるが、一例として、ウェルビーイングとは、「生徒が自分の潜在能力を伸ばし、創造的、生産的に学び、遊び、他者と積極的な関係を築き、自分のコミュニティに所属し貢献できる活動的な状態」とされ、主観的ウェルビーイング（個人の人生経験であり、人生全体や特定領域（家庭、学校、友人等）の満足感等）と客観的ウェルビーイング（社会規範や価値観との比較）という 2 つの側面が言及されている。また、ウェルビーイングは、ポジティブ・メンタルヘルスと同義で使用されるとしている⁽¹⁰⁾。

（調査資料 2016-3）国立国会図書館，2017，pp.15-17. <<https://doi.org/10.11501/10310073>>

(7) Carmel Cefai et al., *A systemic, whole-school approach to mental health and well-being in schools in the EU: Analytical report*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021, p.93. <<https://doi.org/10.2766/50546>>

(8) “Council Recommendation of 28 November 2022 on Pathways to School Success and replacing the Council Recommendation of 28 June 2011 on policies to reduce early school leaving (Text with EEA relevance),” OJ C 469, 2022.12.9. <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022H1209\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022H1209(01))>

(9) Cefai et al., *op.cit.*(7), p.21. 一般的に使用される WHO の定義では、メンタルヘルスとは、人が能力を発揮し、人生の通常のストレスに対処でき、健全に学習しかつ勤労し、自分のコミュニティに貢献することができるウェルビーイングな精神状態であるとされる。メンタルヘルスは、思考や感情を管理する、社会的関係を築く、生計を立てる、人生を謳歌（おうか）するといった集団的・個人的能力に欠かせないとされる。“Mental health,” 17 June 2022. WHO Website <<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-strengthening-our-response>>; “Health and Well-Being.” *ibid.* <<https://www.who.int/data/gho/data/major-themes/health-and-well-being>>

(10) European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *Pathways to school success: Commission staff working document, accompanying the document Proposal for a Council recommendation on pathways to school success*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2022, p.178. <<https://data.europa.eu/doi/10.2766/874295>>

本稿では、ウェルビーイングの促進を主に取り上げるが、参照した情報に、メンタルヘルスも併記されていれば、併せて言及する。

1 WHO による生徒の健康動態調査 (HBSC)

WHO による生徒の健康動態調査 (HBSC)⁽¹¹⁾ は、WHO 欧州地域事務局と協力して 4 年ごとに実施される、欧州を中心とした学校ベースの大規模調査である。

2021 年の調査では、WHO-5 ウェルビーイング指数 (WHO-5 Well-being Index)⁽¹²⁾ の平均スコアが、男女を問わず、ほぼ全ての国で年齢が上がるにつれ低下 (ウェルビーイング状態が低下) している。ほとんどの国や地域で、社会経済的水準の高い生徒の方がスコアは高かった⁽¹³⁾。また、生徒の 16% が、孤独感を過去 1 年間のうちほとんどの期間又は常に感じていた。その比率は 11 歳 (男 8%、女 14%) と 15 歳 (男 13%、女 28%) を比較するとほぼ倍増している⁽¹⁴⁾。

HBSC の 2013 年調査と 2017 年調査を比較すると、学校が好きと答える生徒 (11 歳、13 歳、15 歳) が減少し、学業をこなさなければならぬという圧力を感じる 11 歳が 3 ポイント増加、13 歳は 1 ポイント増加、15 歳は 1 ポイント減少していた。また、2017 年の調査では、年齢が上がるにつれて、級友や教員による支援が不足していると回答している。支援を受けられない生徒は、学校への愛着がもたらす学業的、社会的、情緒的な恩恵を得られていないとされた⁽¹⁵⁾。

2 OECD による生徒の学習到達度調査 (PISA)

PISA (Programme for International Student Assessment) は、OECD⁽¹⁶⁾ が進めている国際的な学習到達度に関する調査で、15 歳の生徒を対象に読解リテラシー、数学的リテラシー、科学的リテラシーの 3 分野について、3 年ごとに実施されている⁽¹⁷⁾。

- (11) HBSC では、11 歳、13 歳、15 歳の生徒の健康行動、健康の成果、社会環境に関するデータが収集されている。2021 年の調査は、欧州、中央アジア (カザフスタン、キルギス、タジキスタン)、カナダの 44 の国と地域を対象に実施され、新型コロナウイルス感染症の影響を測定する質問項目が含まれた。Alina Cosma et al., *A focus on adolescent mental health and wellbeing in Europe, central Asia and Canada: Health Behaviour in School-aged Children international report from the 2021/2022 survey*, Volume 1, Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2023, p.20. <<https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289060356>>
- (12) 過去 2 週間で、明るく機嫌よく感じたこと、穏やかでリラックスしたこと、活動的で元気であったこと、すっきりと休息した気分が目覚めたこと、日常生活が興味のあることで満たされていると感じたことがどの程度あったかという質問に回答する。回答の選択肢は、「常に」から「全くない」までの範囲で、それらを組み合わせてスコア (0 から 100) を算出する。スコアが高いほど、ウェルビーイング状態が高いことを示す。“Measure: WHO-5 Well-being Index.” HBSC Website <<https://data-browser.hbsc.org/measure/who-5-well-being-index/>>
- (13) Cosma et al., *op.cit.*(11), p.5. HBSC では、生徒に対し、家庭の資産 (自動車所有、部屋の広さ等) について質問がなされ、それを基に相対的な社会経済的背景を推定し、各国・地域において上位 20%、中間 60%、下位 20% の生徒のグループを比較している。Cosma et al., *ibid.*, p.23.
- (14) *ibid.*, p.12.
- (15) Cefai et al., *op.cit.*(7), p.17; Jo Inchley et al., *Spotlight on adolescent health and well-being: Findings from the 2017/2018: Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) survey in Europe and Canada: International report*, Volume 2, Key data, Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2020, pp.124-131. <<https://iris.who.int/handle/10665/332104>> 2013 年調査にはカナダが参加、2017 年調査には、カナダのほか中央アジアからカザフスタンが参加するなど参加国が異なる。
- (16) OECD は、PISA を含む大規模調査から収集したデータを基に、子どものウェルビーイングに関する様々な指標を取りまとめて、各国の取組を監視するツールとして公開している。“OECD Child Well-being dashboard.” <<https://www.oecd.org/en/data/dashboards/oecd-child-well-being-dashboard.html>>
- (17) 「OECD 生徒の学習到達度調査 (PISA)」国立教育政策研究所ウェブサイト <<https://www.nier.go.jp/kokusai/pisa/index.html#PISA2022>> 2022 年の PISA には、OECD 加盟国 37 か国とその他の 44 か国が参加した (うち、EU 加盟国はルクセンブルクを除く 26 か国)。OECD, *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*, Paris: OECD Publishing, p.39. <<https://doi.org/10.1787/53f23881-en>> なお、異なる実施年の結果が比較で

リテラシーのほかに学校生活に関する質問も含まれており、2022年のPISAでは、生徒の学校への帰属意識（「学校の一員だと感じている」）の低下、いじめやネットいじめの増加に関する欧州の状況についても明らかにしている。

帰属意識は人間の根源的な欲求であるとされ、生徒は生活の相当な時間を学校で過ごすため、級友や教員との相互作用は、学校での意欲や成績だけでなく、全体的なウェルビーイングにも影響を与えるという。ほとんどのEU加盟国では、70～80%の生徒が学校に帰属意識を感じている。学校に帰属意識を感じる生徒はそうでない生徒よりも、数学の成績が、一部の国を除き、約10～20点高く、統計的に有意である⁽¹⁸⁾。

また、「月に数回以上、いじめを受ける」と回答した生徒の比率は、オランダの13%からラトビアの29%に及ぶ。頻繁にいじめられる生徒の数学の平均点は、一部の国を除き、おおむね10～20点低かった（ただし、直接的な因果関係を押し量るものではない。）⁽¹⁹⁾。

加えて、2018年のPISAでは、社会経済文化的水準の低い生徒⁽²⁰⁾の方が、高い生徒よりも、学校への帰属意識が低いという結果が多くのEU加盟国で見られた⁽²¹⁾。

II EUの教育政策に見られる学校におけるウェルビーイング促進の動向

前章で述べたように、生徒の年齢が上がるほどウェルビーイング状態が低下し、経年比較においては学校への愛着が低下していること、学校への帰属意識がウェルビーイングや教育的成果に影響を与えること、そして、社会経済文化的水準の低い生徒の方が学校への帰属意識が低いことなどの傾向が国際機関の調査を基にした分析を通じて認識されるようになった⁽²²⁾。

本章では、こうした状況を踏まえ、2022年の学業成就勧告の中に記載されている経緯説明に即して、同勧告までの主な閣僚理事会の勧告や決議を取り上げ、それに表れた学業面の課題と学校におけるウェルビーイング促進との関係を概観する。また、学業成就勧告案策定の参考にされた専門家の国際的ネットワークの報告書を紹介する。

2022年の学業成就勧告までは、生徒の早期離学の低減といった重要課題に資する一要素で

きるよう、中心分野として実施した最初の年（読解リテラシーは2000年、数学的リテラシーは2003年、科学的リテラシーは2006年）のOECD加盟国平均得点を基準値（500点）として調整し、各国・各年の平均得点を算出している。文部科学省・国立教育政策研究所「PISA2022のポイント」2023.12.5, p.20. <https://www.nier.go.jp/kokusai/pisa/pdf/2022/01_point_2.pdf>

(18) European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *The twin challenge of equity and excellence in basic skills in the EU: An EU comparative analysis of the PISA 2022 results*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024, p.35. <<https://data.europa.eu/doi/10.2766/881521>> 2018年のPISAでは、学校への帰属意識が高い生徒は、生活の満足度が高いという結果が紹介されている。OECD, *PISA 2018 Results (Volume 3): What School Life Means for Students' Lives*, Paris: OECD Publishing, 2019, p.163. <<https://doi.org/10.1787/acd78851-en>> 帰属意識がウェルビーイングに影響を与えることについて、Karen F. Osterman, "Students' Need for Belonging in the School Community," *Review of Educational Research*, Vol.70 Issue 3, Fall 2000, pp.323-367.

(19) European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *ibid.*, p.37.

(20) PISAでは、生徒に対し、保護者の教育レベルや職業、資産に関する質問がなされ、それを基に経済的・社会的・文化的背景のPISA指数（ESCS）を作成している。社会経済文化的水準の高い生徒とは、自国・経済圏の同指数の上位4分の1に位置する生徒である。社会経済文化的水準の低い生徒とは、同指数の下位4分の1に位置する生徒である。OECD, *op.cit.*(18), p.39.

(21) *ibid.*, p.133; European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *op.cit.*(10), p.59.

(22) "Council Recommendation of 28 November 2022 on Pathways to School Success and replacing the Council Recommendation of 28 June 2011 on policies to reduce early school leaving," *op.cit.*(8), p.2.

あったり、学力以外に生徒が身に付ける能力の一部として挙げられたり、公平性や包摂性を保障する学校環境の奨励の目的として掲げられるなど、ウェルビーイングが必要とされる力点の置かれ方は様々であった。

なお、閣僚理事会は、政策決定及び調整の任務を行い、規則や指令といった形の立法の採択を行う。そのほか勧告や決議も採択するが、これらは拘束力を持たない⁽²³⁾。また、教育分野の権限は加盟国に属するため、教育分野における閣僚理事会の役割は、加盟国とEUの行政執行機関である欧州委員会との協力における優先事項を設定する、EUとしての政策枠組みと作業計画を採択することである⁽²⁴⁾。EUレベルの行動は、各加盟国の行動を補完する⁽²⁵⁾。

1 早期離学を低減する政策に関する2011年6月28日の閣僚理事会勧告

EUにおいて、教育・訓練制度は、欧州社会をより豊かなものにする上で、重要な役割を果たすべきであり、真に公平で包摂的でなければならず、学校は、個人的な事情にかかわらず、全ての学習者が成功し、潜在能力を発揮する機会を確保しなければならないと考えられている⁽²⁶⁾。EUの初等中等教育における学業面での課題の1つは、早期離学の抑制であった。これに対応するため、2011年、閣僚理事会は早期離学を低減する政策に関する勧告（以下「早期離学低減勧告」という。）を採択した⁽²⁷⁾。同勧告の中で、早期離学者とは、前期中等教育以下の学歴しか持たずに学校教育や職業訓練から離れ、もはや教育も訓練も受けていない者を意味し、それを低減することは、教育・訓練レベルの向上によって「賢く成長する」という目標と、失業、貧困、社会的排除といった主要なリスク要因の1つに対処することによって「落ちこぼれなく成長する」という目標の両方に対応するものとされた⁽²⁸⁾。

その後、加盟国間の相互対話や優良事例の情報交換など広範な取組が行われ、2019年に発表された同勧告の実施に関する評価において、勧告とそれに附随する一連の政策措置が教育・訓練機関や政策の変革を促し、早期離学の抑制に寄与したことが強調された。一方、更なる取組が必要な分野として、EU及び加盟国レベルに対してなされた提案には、ウェルビーイングに関するものが含まれていた。ウェルビーイングのための措置は、早期離学のリスクが高い者だけでなく、全学習者が予防策から恩恵を得られるため、その開発等に、より焦点を当てる必要があるとされた。また、メンタルヘルスの問題を抱えているなど、特定のグループの具体的なニーズに対応する政策や、最も不利な状況に直面する者に適応する政策の必要性が挙げられた。さらに、早期離学対策は、いじめ防止やトラウマを含むメンタルヘルスとウェルビーイング

²³ 中西優美子『法学叢書EU法』新世社、2012、p.61；宮畑建志「欧州理事会、閣僚理事会、欧州委員会」『拡大EU—機構・政策・課題—総合調査報告書一』（調査資料2006-4）国立国会図書館調査及び立法考査局、2007、p.40。<<https://doi.org/10.11501/1000914>>

²⁴ 「EU理事会と議長国について教えてください」2017.5.23. EU MAG ウェブサイト <<https://eumag.jp/questions/f0517/>>

²⁵ 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。河合美穂「欧州の子ども関連施策における機関連携の諸相」『レファレンス』863号、2022.11、p.82。<<https://doi.org/10.11501/12361631>>

²⁶ European Commission, “Proposal for a Council Recommendation on Pathways to School Success (Text with EEA relevance),” COM(2022)316, 2022.6.30, p.1. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2022:316:FIN>>

²⁷ “Council Recommendation of 28 June 2011 on policies to reduce early school leaving,” OJ C 191, 2011.7.1, pp.1-6. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2011:191:FULL>>

²⁸ *ibid.*, p.1.

グを対象とする政策と一層統合されるべきであるとされた⁽²⁹⁾。

2 生涯学習のための鍵となる能力に関する 2018 年 5 月 22 日の閣僚理事会勧告

学校生活や人生において良好な成果を得るために、認知的な能力（いわゆる学力）と並んで、社会情動的な能力⁽³⁰⁾をバランスよく身に付ける必要性が指摘されてきた⁽³¹⁾。そうした能力の中にもウェルビーイングの要素が含まれている。

「生涯学習のための鍵となる能力に関する 2018 年 5 月 22 日の閣僚理事会勧告」においては、生涯を通じて幅広く身に付けるべき技能や能力の 1 つとして、「個人的能力、社会的能力及び学習することを学ぶ能力」が挙げられた⁽³²⁾。それは、自分自身を振り返る、時間と情報を効果的に管理する、建設的な方法で他者と協力する、回復力（resilient）を保つ、自分自身の学習とキャリアを管理する能力と定義された。これには、不確実性や複雑性に対処する、学習することを学ぶ、身体の健康とメンタルヘルスを維持するよう、また健康を意識し、将来を見据えた生活を送ることができるよう自分の身体的・情緒的なウェルビーイングを支える、包摂的で支援的な文脈で共感したり対立を統制したりすることができる能力も含まれている⁽³³⁾。

3 欧州教育圏及びその先を目指す教育及び訓練における欧州協力の戦略的枠組み（2021 ～ 2030 年）に関する閣僚理事会決議

2021 年 2 月 18 日に、閣僚理事会は、今後 10 年間の教育目標を提示する「欧州教育圏及びその先を目指す教育及び訓練における欧州協力の戦略的枠組み（2021 ～ 2030 年）に関する閣僚理事会決議」を採択した⁽³⁴⁾。

欧州教育圏は、学習者が人生の様々な段階において学業を追求し、EU 全域で就職活動を行うことを可能にし、加盟国及び関係者が協力することで、経済成長と質の高い雇用機会を支える、高度で革新的、包摂的な教育及び訓練が、EU 内で 2025 年までに実現されることを目指すものである⁽³⁵⁾。

(29) Vicki Donlevy et al., *Assessment of the implementation of the 2011 Council recommendation on policies to reduce early school leaving: Final report*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019, pp.115, 124-125. <<https://data.europa.eu/doi/10.2766/88044>>; “Council Recommendation of 28 November 2022 on Pathways to School Success and replacing the Council Recommendation of 28 June 2011 on policies to reduce early school leaving,” *op.cit.*(8), p.3.

(30) 例えば、OECD の社会情動的スキル調査の定義では、社会情動的スキルとは、一貫した思考・感情・行動のパターンに発現し、公式及び非公式の学習体験によって発達させることができ、個人の一生を通じて社会経済的成果に重要な影響を与えるような個人の能力とされる。目標の達成（忍耐力など）、他者との協働（社交性など）、感情のコントロール（自尊心など）等に関するスキルとも言われる。“Rethinking Assessment of Social and Emotional Skills.” OECD Website <<https://www.oecd.org/en/about/projects/rethinking-assessment-of-social-and-emotional-skills.html>>; 経済協力開発機構編著（無藤隆・秋田喜代美監訳、荒牧美佐子ほか訳）『社会情動的スキル—学びに向かう力—』明石書店、2018、pp.52, 54.（原書名：OECD, *Skills for Social Progress: The Power of Social and Emotional Skills* (OECD Skills Studies), Paris: OECD Publishing, 2015.)

(31) “Council Recommendation of 28 November 2022 on Pathways to School Success and replacing the Council Recommendation of 28 June 2011 on policies to reduce early school leaving,” *op.cit.*(8), p.3.

(32) “Council Recommendation of 22 May 2018 on key competences for lifelong learning (Text with EEA relevance),” OJ C 189, 2018.6.4. <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604(01))>; *ibid.*, p.3. 同勧告において、「能力（competence）」とは、知識、技能、態度を組み合わせたものである。

(33) “Council Recommendation of 22 May 2018 on key competences for lifelong learning,” *ibid.*, p.10.

(34) “Council Resolution on a strategic framework for European cooperation in education and training towards the European Education Area and beyond (2021-2030),” OJ C 66, 2021.2.26. <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021G0226\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021G0226(01))>; “Council Recommendation of 28 November 2022 on Pathways to School Success and replacing the Council Recommendation of 28 June 2011 on policies to reduce early school leaving,” *op.cit.*(8), p.1.

(35) “Council Resolution on a strategic framework for European cooperation in education and training towards the European Education Area and beyond (2021-2030),” *ibid.*, p.2.

欧州教育圏を実現するために、戦略的優先事項1として、「教育及び訓練において全員のために質、公平性、包摂性、成果を向上させること」が挙げられ⁽³⁶⁾、加盟国は、PISAの結果に基づき読解、数学、科学の成績が低い15歳の生徒の比率をそれぞれ15%未満にすること、教育・訓練からの早期離学者の比率を9%未満にすることを2030年までの目標として合意した⁽³⁷⁾。

同決議では、前半の5年に当たる2021～2025年の優先分野において、ウェルビーイングに関連する事項として次のような課題がEU加盟国に提示された⁽³⁸⁾。優先分野1（教育及び訓練の質、公平性、包摂性及び成果）のv)では、差別、人種差別、性差別、いじめ（ネットいじめを含む。）、暴力、ステレオタイプ等に対処し、全学習者のウェルビーイングの確保のために必要な安全で支援的な学校環境を奨励することが示された。また、優先分野3（教員及び訓練指導者）のx)では、教員、訓練指導者等のウェルビーイングを促進するために、労働条件を改善し、職業上のストレスに対処する措置を講じること、xii)では、持続可能な発展を目指し行動するための能力を学習者に身に付けさせ、全学習者のウェルビーイング及びメンタルヘルスを高めるという重要な役割を果たすために、教員及び訓練指導者の養成が確実に行われることが求められた。

4 専門家の国際的ネットワークによる報告書

上述の2021年の欧州教育圏に関する閣僚理事会決議の採択前の2020年に、欧州委員会は、欧州教育圏に関して、欧州議会や閣僚理事会等に方針を示した対話文書を採択している。その中で、学業成就（School Success）への道筋の取組について言及がなされ、専門家グループを招集し、学校でのウェルビーイングを支援するための戦略について提案をまとめることが示された⁽³⁹⁾。

これを受けて、教育と訓練の社会的側面に取り組む専門家の国際的ネットワークで、欧州委員会に対する助言等を行うNESET（Network of Experts working on the Social dimension of Education and Training）⁽⁴⁰⁾は、各種文献をレビューし、EUの政策文書、行動に従う形で、理論的枠組み等をまとめた報告書（以下「NESET報告書」という。）を2021年に公表した⁽⁴¹⁾。当該報告書は、欧州委員会による学業成就勧告案策定のためのスタッフ作業文書⁽⁴²⁾や同勧告採

⁽³⁶⁾ *ibid.*, p.4.

⁽³⁷⁾ *ibid.*, p.15. 成績が低いとは、社会に積極的に参加するための最低基準とされるPISAの能力レベル2に達していないことを意味する。レベル2の生徒は、実際には、基本的なアルゴリズム（数学的な問題を解くための手順や計算方法）を使用し、簡単な科学知識を応用し、簡単な文章を解釈することができる。European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *op.cit.*(18), p.10. なお、PISAの2022年の結果では、読解、数学、科学の成績が低い15歳の生徒の比率は、それぞれ26.2%、29.5%、24.2%である。*ibid.*, p.4. また、教育・訓練からの早期離学者の比率は、2022年時点で9.6%である。European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *Education and training monitor 2023: Comparative report*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023, p.7. <<https://data.europa.eu/doi/10.2766/936303>>

⁽³⁸⁾ “Council Resolution on a strategic framework for European cooperation in education and training towards the European Education Area and beyond (2021-2030),” *ibid.*, pp.17, 20.

⁽³⁹⁾ European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on achieving the European Education Area by 2025,” COM(2020) 625 final, 2020.9.30. pp.14-15. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0625>>; 柿内真紀「モニタリング報告書にみるEU加盟国の早期離学の課題」『鳥取大学教育研究論集』13号, 2023, pp.41, 43.

⁽⁴⁰⁾ “About us.” NESET Website <<https://nesetweb.eu/en/about-us/>>

⁽⁴¹⁾ Cefai et al., *op.cit.*(7), p.19.

⁽⁴²⁾ European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *op.cit.*(10)

択後に公表された教育政策担当者を対象とする指針（第Ⅲ章2で後述）において参考にされているため、提言事項等を紹介する。

(1) 欧州横断的な調査

NESET 報告書から、政策面に触れた欧州横断的な調査を2つ紹介する。

2013～2014年に欧州10か国の学校職員⁽⁴³⁾を対象に行われた学校におけるメンタルヘルスの取組に関する調査では、半数（50%）の学校は、メンタルヘルスの支援が不十分であると回答しており、その理由として、教職員の能力不足、予算不足、サービスや専門家へのアクセスの不足、国の政策の欠如が挙げられていた⁽⁴⁴⁾。

2008～2013年の欧州11か国⁽⁴⁵⁾のメンタルヘルス及びウェルビーイングと学校に関する施策調査では、調査対象の施策やプログラムの25%には、分野横断的な協力の要素が含まれておらず、優れた実践例の多くは国の政策の枠組みに含まれていなかった。調査の結果、保健、教育など様々な分野の政策立案の際に、メンタルヘルスとウェルビーイングを考慮する必要があることや、分野横断的な協力（資源の利用を最適化するための分野横断的な予算編成や分野ごとの責任の分界を含む。）は、法律によって規定される必要があることが指摘された⁽⁴⁶⁾。

(2) 提言事項

NESET 報告書では、学校におけるメンタルヘルスの促進が社会的、情動的、学業的に有益であるというエビデンスがあること、また、メンタルヘルス・ニーズが高まっていることを考慮し、欧州の教育制度において、メンタルヘルスとウェルビーイングの効果的な促進及びメンタルヘルスの困難の予防のために様々な観点から13の提言がなされた⁽⁴⁷⁾。

その中で、メンタルヘルスが多面的な現象であり、学校は他の政策分野や機関と連携して、困難のリスクがあったり、困難を経験したりする生徒に的を絞った介入を可能な限り早期から行うことが求められた。保健サービス、メンタルヘルス関係機関、社会サービスその他との緊密な分野横断的な協力により、学校は、保護者や生徒自身を含む全ての関係者を巻き込んだ、分野横断的なアプローチによってメンタルヘルス・ニーズに対処し得るとされている⁽⁴⁸⁾。

(43) フランス、ドイツ、アイルランド、オランダ、ポーランド、セルビア、スペイン、スウェーデン、英国、ウクライナの1,346校が調査に参加し、アンケート回答は主に学校管理者又は教員による。

(44) Praveetha Patalay et al., "Mental health provision in schools: priority, facilitators and barriers in 10 European countries," *Child and Adolescent Mental Health*, Vol.21 No.3, September 2016, pp.143, 145. <<https://doi.org/10.1111/camh.12160>>; Cefai et al., *op.cit.*(7), p.26.

(45) クロアチア、イングランド、エストニア、フィンランド、イタリア、アイスランド、マルタ、ノルウェー、スロバキア、スペイン（1地域）、スウェーデン（1自治体）

(46) Lorenzo Rampazzo et al., *Joint Action on Mental Health and Well-being: Mental Health and Schools: Situation analysis and recommendations for action*, [2016], pp.13, 167, 171, 205-206. Public Health – European Commission Website <https://health.ec.europa.eu/document/download/12d135c5-3a7c-4df0-8c57-f75a772e4a5b_en>; Cefai et al., *op.cit.*(7), pp.27, 91-92.

(47) Cefai et al., *ibid.*, pp.93-98. 13の提言は、「1メンタルヘルス促進を21世紀の教育に必須の主要な学習目標とする」「2メンタルヘルスとウェルビーイングを正規のカリキュラムと教育法に組み込む」「3メンタルヘルスとウェルビーイングを優先するために学業成就の指標を適応させる」「4学校と一体になった体系的なアプローチを採用する」「5メンタルヘルス促進の核となる関係性をつなぐ」「6生徒の意見を含むボトムアップ・参加型アプローチ」「7欧州の生徒のためメンタルヘルスのカリキュラムを開発する」「8メンタルヘルスのニーズを持つ生徒への学校を拠点とする分野横断的な支援」「9せい弱で社会から疎外された生徒のメンタルヘルスのニーズへの戦略的重点化」「10いじめ防止の介入策の調整における学校をめぐる全関係者の関与」「11メンタルヘルスとウェルビーイングの促進において教員に対する教育の優先順位を上げる」「12生徒に関わる大人のメンタルヘルスとウェルビーイングへの対処」「13エビデンスとそれに基づく実践を強化する」である。

(48) *ibid.*, p.96.

また、そうしたアプローチの実践を促進するために、体制や方針は不可欠であるが、それらは人間関係やケアといった倫理観の中で組み立てられる必要があるとも指摘された。学校全体の多様な構成員間の、尊敬に満ちた、思いやりのある、協力的な関係によって育まれる帰属意識やつながりを持つ感覚は、個人が成長する健全な空間を作り出し、そうした環境が学校の構成員のメンタルヘルスとウェルビーイングの低下を予防することに資するとされた⁽⁴⁹⁾。

(3) その他関連する取組

EU 以外に多くの国際機関（OECD、WHO、欧州評議会（Council of Europe）等）もウェルビーイングに取り組んでおり、EU の政策に様々な影響を与えている。

NESET 報告書で紹介された主な取組として、1990 年代から WHO が提唱するヘルス・プロモーション・スクール（HPS）がある。HPS は、健康についての知識を高め、（身体的、精神的、社会的に）健康的な行動を促進するような授業や学校全体の活動を包括的に推進することを目指してきた。HPS では、学校において健康とウェルビーイングを促進するために 6 つの側面で注意すべきポイントが示されている。すなわち、学校方針の策定、物理的環境の整備、社会的環境の整備、保健カリキュラムの作成、地域社会との連携及び保健サービスとの連携である。学校という場を通じて、関係者が連携し学校と一体になって心身の健康増進に取り組む HPS のモデルは、欧州の数多くの学校で採用されてきた⁽⁵⁰⁾。

Ⅲ 学業成就勧告とそれ以降のウェルビーイング促進の取組

前章では、EU の教育政策が、学業面に影響を与えるウェルビーイング促進に関心を有するように変化してきた動向を概観した。本章では、学業不振や早期離学の課題解決に当たりウェルビーイングの側面を取り入れることとした 2022 年の学業成就勧告に焦点を当てて概説する。同勧告は、2011 年の早期離学低減勧告（第Ⅱ章 1）に替わるものである。また、それに附属する、政策担当者を対象とする政策枠組みの中で、ウェルビーイング促進に係る対策例を取り上げる。さらに、同勧告採択後に欧州委員会により設置された専門家グループが 2024 年 5 月に公表した、教育政策担当者を対象とする学校におけるメンタルヘルスとウェルビーイングの促進に関する指針を紹介する。これらを通して、EU の今後の優先事項、特に多様な政策分野が横断的に学校と一体となって連携協力するアプローチについて概観する。

1 学業成就への道筋に関する 2022 年 11 月 28 日の閣僚理事会勧告

2022 年 11 月 28 日には、2011 年の早期離学低減勧告に替わる、学業成就勧告が採択された。早期離学低減勧告の実施において得られた教訓等の新たな知見及び関係者からの意見聴取により、学業成就に向け、より広範で包摂的かつ体系的なアプローチが求められた⁽⁵¹⁾。

⁽⁴⁹⁾ *ibid.*, p.95.

⁽⁵⁰⁾ *ibid.*, p.24; “Health promoting schools.” WHO Website <https://www.who.int/health-topics/health-promoting-schools#tab=tab_1> 日本語で紹介されたものとして、衛藤隆ほか「Health Promoting School の概念と実践」『東京大学大学院教育学研究科紀要』44 号, 2004, pp.451-456. <<https://doi.org/10.15083/00031423>>; 小笠原理恵「ヘルスプロモーション・スクール—学校を舞台とした総合的な健康づくり—」『目で見ると WHO』71 号, 2020.1, pp.2-5. <<https://doi.org/10.18910/86548>>

⁽⁵¹⁾ “Council Recommendation of 28 November 2022 on Pathways to School Success and replacing the Council Recommendation of 28 June 2011 on policies to reduce early school leaving,” *op.cit.*(8), pp.1, 5.

(1) 加盟国への要請

同勧告の特徴的な点とそれを踏まえた加盟国に対する要請は次のとおりである。

(i) 戦略策定

同勧告は、学業成就に関する広範かつ包摂的なビジョンであり、この「学業成就」には、学業成績だけではなく、個人的、社会情動的な発育、ウェルビーイングやメンタルヘルスなどの要素も含まれる。同勧告は、既存の課題（学業不振と教育・訓練からの早期離学）に取り組むに当たり、ウェルビーイングの側面を取り入れる姿勢を明確にした⁽⁵²⁾。

加盟国は、2025年までに、社会経済的背景が教育・訓練の成果に及ぼす影響を最小化し、教育・訓練での包摂性を促進し、学業不振等の課題の克服を視野に入れ、ウェルビーイングを含む学業成就を目指す統合的かつ包括的な戦略を策定し、必要に応じて更に強化するものとしている⁽⁵³⁾。

(ii) 担当者・関係者

同勧告の実施に当たる者は、全関係者（省庁、地方自治体、NGO、学校管理者・教員、保護者、学習者）間及び行動レベル（EU、国・地域、地方、学校、教室レベル）間の分野横断的な連携協力に基づき、学習経験全体に影響を及ぼす可能性のある全側面に取り組むこととされた⁽⁵⁴⁾。

加盟国には、異なる政策分野、行政レベル、教育・訓練レベルを代表する関係者間の組織化された協力に基づき、十分な資金を得て、明確な実施・評価計画を策定すべきと要請された⁽⁵⁵⁾。また、加盟国は、学校管理者、教員等に対して、知識、技能、能力の習得と現職研修を支援すること⁽⁵⁶⁾、学校に対して、学校をめぐる全関係者（学校管理者、教員、訓練指導者、その他の職員、学習者、保護者、家族、地域社会）及び広範な政策分野の関係者が積極的かつ協力的に関与する、学業成就への「学校と一体になったアプローチ」（whole-school approach. 後には whole-system, whole-school approach ともいう。）の展開を支援することが求められた⁽⁵⁷⁾。

(iii) 対応策

対応策の特徴として、全員のための普遍的なアプローチと、困難を抱える学習者に対象を絞った追加的な措置と、複雑なニーズを持つ学習者に対する、より個別化された対策を組み合わせること、最も弱いグループ及び複数の複雑なニーズを持つ学習者に特に焦点を当てることが挙げられる。また、（必要に応じて）効果的なデータ収集とモニタリングに支えられ、予防、介入、補償の対策を複合したものを含む、国・地域レベルでの包括的な統合戦略の策定が求められた⁽⁵⁸⁾。

加盟国の戦略は、エビデンスに基づくものとし、普遍的な措置と、追加的な注意及び支援を

⁽⁵²⁾ Directorate-General for Education and Culture, Working Group on Schools, sub-group on Pathways to School Success, “European Education Area Strategic Framework: Working Group on Schools, Sub-group on Pathways to School Success: Input paper: The Pathways to School Success initiative,” 2021, p.[7]. <<https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/core/api/front/expertGroupAdditionalInfo/45394/download>>; European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *op.cit.*(10), p.72.

⁽⁵³⁾ “Council Recommendation of 28 November 2022 on Pathways to School Success and replacing the Council Recommendation of 28 June 2011 on policies to reduce early school leaving,” *op.cit.*(8), p.5.

⁽⁵⁴⁾ Directorate-General for Education and Culture, Working Group on Schools, sub-group on Pathways to School Success, *op.cit.*(52), p.[7].

⁽⁵⁵⁾ “Council Recommendation of 28 November 2022 on Pathways to School Success and replacing the Council Recommendation of 28 June 2011 on policies to reduce early school leaving,” *op.cit.*(8), p.6.

⁽⁵⁶⁾ *ibid.*, p.6.

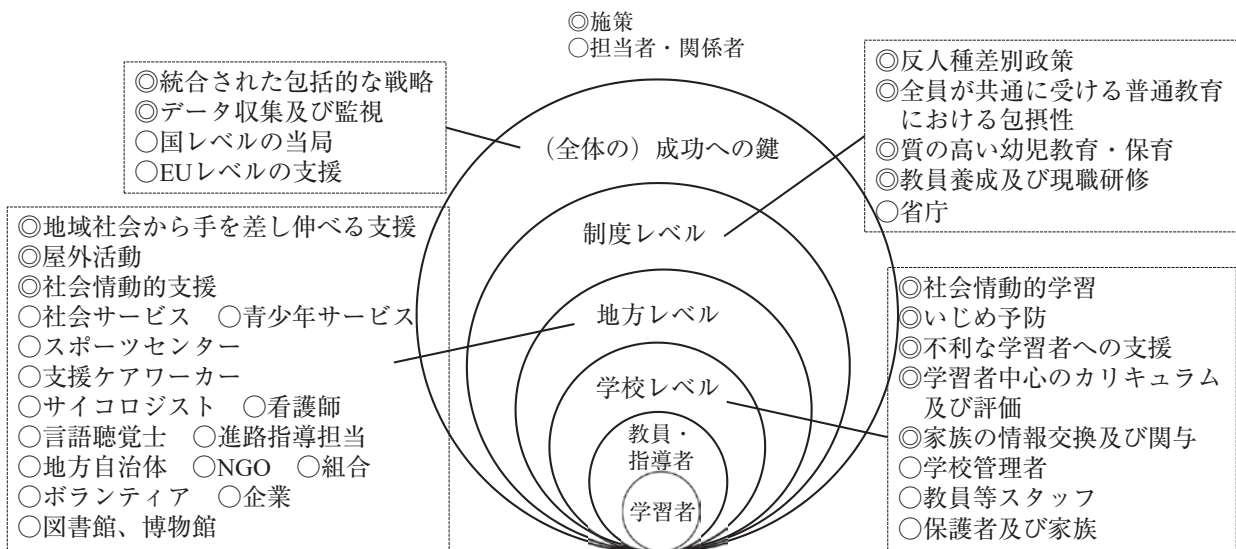
⁽⁵⁷⁾ *ibid.*, p.6.

⁽⁵⁸⁾ Directorate-General for Education and Culture, Working Group on Schools, sub-group on Pathways to School Success, *op.cit.*(52), p.[7].

必要とする学習者（社会経済的に不利な立場にある学習者、移民、難民、少数民族のロマ族、特別な教育的ニーズやメンタルヘルスの問題を抱える学習者等）を対象とする対応とを組み合わせるものとされた⁽⁵⁹⁾。さらに、加盟国の国、地方レベルで、学習者に関する定量的・定性的情報、学習成果に影響を与える要因を体系的に収集できるデータ収集・監視システムを開発・強化することが要請され、その際、個人情報の保護と国内法を遵守することが必須とされた⁽⁶⁰⁾。

学校と一体になったアプローチの対応レベル、主な施策及び具体的な担当者・関係者のイメージは、図のとおりである。

図 学校と一体になったアプローチの対応レベル、主な施策及び具体的な担当者・関係者



(注) 主として、ウェルビーイングの促進に関係する施策、担当者・関係者を取り上げた。

(出典) Directorate-General for Education and Culture, Working Group on Schools, sub-group on Pathways to School Success, "European Education Area Strategic Framework: Working Group on Schools, Sub-group on Pathways to School Success: Input paper: The Pathways to School Success initiative," 2021, p.8. <<https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/core/api/front/expertGroupAdditionalInfo/45394/download>> を基に筆者作成。

(2) 欧州委員会への要請

欧州委員会に対しては、学業不振のリスクがあるグループのための支援的な学習環境を創出したり、また学校でのウェルビーイングを支援するための戦略に関する専門家グループの活動を立ち上げ、促進することが要請された。専門家グループは、支援的で健康的な学習環境の整備、メンタルヘルス、健康的なライフスタイル、心身のウェルビーイングの促進（心的外傷後ストレス障害への対処を含む）、学校でのいじめや暴力の防止に関する優れた実践を特定する作業を進めるとともに、学校での成功事例の効果的な導入に関する提案、EU 及び国レベルでの意識向上活動に関する提言を行うこととされた⁽⁶¹⁾。

そのほか、欧州委員会に対して要請された事項は、全学習者の学業成就について、加盟国及び全関係者間の意見交換を促進することにより、学業成就勧告の実施や「欧州子ども保障」⁽⁶²⁾

⁽⁵⁹⁾ "Council Recommendation of 28 November 2022 on Pathways to School Success and replacing the Council Recommendation of 28 June 2011 on policies to reduce early school leaving," *op.cit.*(8), pp.5-6.

⁽⁶⁰⁾ *ibid.*, p.6.

⁽⁶¹⁾ *ibid.*, p.7.

⁽⁶²⁾ 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た。河合前掲注⁽²⁵⁾, pp.86-88.

等の関連施策を支援すること、ガイダンス資料や教材開発・普及を支援すること、教職員の現職研修の機会を支援すること、欧州教育圏及び欧州セメスター（改訂された社会的スコアボードを含む。）⁽⁶³⁾の現行の取決めの中で、同勧告の実施を監視し報告すること等である⁽⁶⁴⁾。

(3) 財政措置

国、地方のニーズに即して、教育における包摂性、公平性とウェルビーイングを促進するための基盤、訓練、ツール、資源に投資するため、国やEUの資金を最大限に利用することが打ち出された。そして、資金の使用が全体的な戦略と整合しているか確認することが求められている⁽⁶⁵⁾。

(4) 学業成就のための政策枠組みにおける対策例

学業成就勧告の附属文書では、学業成就のための政策枠組みとして、国、地方の政策担当者や教育・訓練関係者にとって参考になる対策例が提案されている。そのうち、ウェルビーイングの促進に係る主なものを紹介する（表1）。

表1 学業成就のための政策枠組みにおけるウェルビーイングの促進に係る対策例

対象	対策	概要
学習者	予防	<ul style="list-style-type: none"> ○学習者中心で、インクルーシブ教育や関係性に基づく教育を基礎とするカリキュラムを開発し、多様で個別化された教育・学習形態を許容する（特にいじめ予防、社会情動的教育等の学習教材の作成に生徒を積極的に参加させることを考慮する。）。 ○保育・幼児教育から後期中等教育・訓練までのカリキュラムに、社会情動的教育、いじめ予防、メンタルヘルスと身体を含める。
	介入	○包摂的で利用しやすい環境の中で、社会情動的及びメンタルヘルスのニーズを含む多面的で複雑なニーズを持つ学習者に対して、個別支援を強化する（個人指導、個別学習計画、専門家によるカウンセリング、心理療法的介入、分野横断チーム、家族支援など）。
	複合的介入／補償	<ul style="list-style-type: none"> ○深刻な社会的・精神的苦痛を経験している学習者に、社会情動的・心理的支援を提供する。 ○難民や新たに到着した移民が、心的外傷後ストレス障害や移住・統合体験に関連する課題を克服できるよう、公平で迅速かつ適切な支援へのアクセスを確保する。
学校関係者	予防	<ul style="list-style-type: none"> ○法定の教員養成において、学業不振と不登校を理解し、またウェルビーイング、メンタルヘルス、いじめに対処するように、包摂性、公平性、多様性を組み込む。 ○高度な、研究に基づいた教員養成と現職研修により、学校管理者、教員、訓練指導者等が次のことを身に付ける。 <ul style="list-style-type: none"> ・学業成績、教育・訓練の不登校や早期離学、社会情動的・行動的困難に影響を及ぼすようなリスクをもたらす要因とリスクを克服する要因の理解 ・心的外傷後ストレス障害を含む、ウェルビーイング、障害、メンタルヘルス問題の理解と、学習者の社会情動的能力の養成の支援 ○教職員、学校管理者等のウェルビーイングを支援し、教職の魅力を向上させる。

63 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であり、社会政策もその対象に含まれるようになってきた。社会的スコアボードは、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。同上、pp.83-84。

64 “Council Recommendation of 28 November 2022 on Pathways to School Success and replacing the Council Recommendation of 28 June 2011 on policies to reduce early school leaving,” *op.cit.*(8), pp.7-8.

65 *ibid.*, pp.3, 6. EUから得られる基金や支援として、例えば、エラスムス・プラス（学業不振や早期離学などを対象に、教育分野の包摂に関する複数国にまたがる取組を支援してきた。包摂は、2021～2027年の包括的優先事項の1つである。）、欧州社会基金プラス（雇用、社会的包摂、教育に関するEUの目標達成など、個別の課題に直面している個人、地域、加盟国を支援している。）、技術支援制度（後継の構造改革支援プログラム）（教育成果の向上、幼児教育・保育の改善、早期離学に対処し予防するための国家戦略や行動計画の策定、教員の採用や現職研修、カリキュラム改革等について加盟国を支援する。）などがある。

学校外関係者も含む	予防	<p>○学校の計画と管理のプロセス（学校振興計画、経営方針、年次又は複数年次教育計画など）に、全ての学習者のための学業成就とウェルビーイングを組み込むことを促進し、学校が具体的な包摂性とウェルビーイング計画を策定し、監視し、評価することを奨励する。</p> <p>○学校風土、いじめ、ウェルビーイングなどの問題についても、内部による及び外部からの質保証の仕組みの一部とし、又は目標や指標にする。</p> <p>○多様性を尊重し、学習者のウェルビーイングを育み、学習者の帰属意識を高め、論争的になるような問題について対話できる安全な環境を作る学校文化を促進する。</p>
	複合的予防／介入	<p>○学校における協力的で分野横断的な実践や、地域のサービス、ユースワーカー（青少年の自立と成長の促進を援助する青少年育成支援活動を行う。）、社会・保健サービスの専門家、企業、地域社会全体とのパートナーシップを奨励する。</p>

（出典）“Council Recommendation of 28 November 2022 on Pathways to School Success and replacing the Council Recommendation of 28 June 2011 on policies to reduce early school leaving (Text with EEA relevance),” OJ C 469, 2022.12.9, pp.10-14. <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022H1209\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022H1209(01))> を基に筆者作成。

2 教育政策担当者を対象とする指針

(1) 概要

欧州委員会により設置された専門家グループ（1(2)）は、2024年5月に、教育政策担当者⁽⁶⁶⁾及び教員等⁽⁶⁷⁾を対象として、学校におけるメンタルヘルスとウェルビーイングの促進を具体化した指針を公表した。そのうち、教育政策担当者を対象とする指針を概観する。

同指針の要点は、①「予防に重点を置いた」「包括的かつ統合的な」戦略を策定すること、②学校及び教員等がウェルビーイングへのアプローチを持続可能な方法で改める「能力を強化する」とともに、生徒が積極的に参加すること、③教員等と生徒を支援する関係者を統合する「強力なネットワークを構築する」こととされた⁽⁶⁸⁾。

同指針においても、ウェルビーイングについて、様々な角度から説明を加えている⁽⁶⁹⁾。生徒と教員の両方の視点から、学校でのウェルビーイングは学業成績を向上させる鍵であり、それは個々の教育や学習以上のものであり、公平性、多様性、多文化理解に注意を払う教育制度のことでありと示された。それは、学校生活の質、学習環境、尊重し合う学校風土、そして生徒同士、生徒と教員、教員同士の関係をめぐるものでもあるという。そのほか、生徒だけでなく、教員等のウェルビーイングも必要であること、ウェルビーイングやケアが教育の質や卓越性を犠牲にして取り組まれるべきでなく、その逆もまた然りであることが指摘されている⁽⁷⁰⁾。

⁽⁶⁶⁾ European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *Wellbeing and mental health at school: Guidelines for education policymakers*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024. <<https://data.europa.eu/doi/10.2766/901169>>

⁽⁶⁷⁾ European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *Wellbeing and mental health at school: Guidelines for school leaders, teachers and educators*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024. <<https://data.europa.eu/doi/10.2766/760136>> 教育政策担当者を対象とする指針と異なるのは、優良事例が教員等を念頭に置いた実践例となっている点である。

⁽⁶⁸⁾ European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *op.cit.*(66), p.5.

⁽⁶⁹⁾ なお、同指針において、ウェルビーイングとは、個人が潜在能力を発揮し、生来の能力（capacities）を養い、自らの能力（abilities）を鍛え、人生の通常のストレスに対処する活動的な状態とし、それは、生産的で実りある仕事と自分のコミュニティへの貢献を可能にするものである。より具体的には、アイデンティティと理解に対する肯定的な感覚を持つこと、思考や感情を管理する能力を持つこと、健全な社会関係を築くこと、周囲の環境と調和した相互交流を行うことを含み、これら全てが効果的に学ぶための基本的な側面であるとする。（ポジティブメンタルヘルスは、ウェルビーイングと同じ意味で使われることが多い。*ibid.*, p.34.

⁽⁷⁰⁾ *ibid.*, pp.6-7. 同指針は、WHOが提唱するヘルス・プロモーション・スクール（第II章4(3)）の枠組みの論理とアプローチに沿ったものであるとしている。*ibid.*, p.[2].

(2) 提言事項

同指針では、ウェルビーイング促進のために多様な観点から 11 の提言がなされた。そのうち、法制度等の政策面を含むものは表 2 のとおりである。さらに、各提言に対応した行動例、参考となる具体的な国別の優良事例とともに、成功指標⁽⁷¹⁾も提案された。

表 2 教育政策担当者を対象とする指針における主な提言事項と政策面の主要な行動例

提言事項	行動例
<p>○学習者の参加と能力向上に根ざす前向きな学校風土を作る。</p> <p>学校風土とは、教育環境に対する認識を表す多面的な概念であり、学校内での学習者、教員、管理者の相互作用を形成する信念、価値観、態度と結び付いている。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 生徒のウェルビーイングが欧州及び国の法制に組み込まれ、教育の主要な目標として、法的枠組み、カリキュラム、標準的学習目標 (standards)、戦略文書において再確認される。 この目標が教育、保健、福祉の予算に反映され、関連する基盤、教職員の養成、現職研修への十分な投資が行われ、学校等の関係者がこの目標を達成する能力を持つようにする。 各教育機関にウェルビーイング担当のコーディネーターを設置し、専念する時間と関連予算を確保する。
<p>○幼児教育から始まるカリキュラムへ社会情動的教育を統合する。</p> <p>ウェルビーイング、学業、社会情動的学習は表裏一体であり、互いに支え合っていることが研究により明確に示されている。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 幼児教育・保育から中等教育まで、義務教育科目全体で社会情動的学習を組み込むために、政策を策定又は現行の政策を更新する。
<p>○学校、地域社会、関係者間の協力的なパートナーシップを促進する。</p> <p>学校は、ウェルビーイングやメンタルヘルスの問題に単独で対処する能力を持っていないため、協力的なパートナーシップが必要である。このようなパートナーシップには、地域社会や他の分野の様々な機関、組織、関係者が関わっている。教育と他の分野、特に保健や社会分野との統合的なアプローチの必要性が高まっている。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 特に教育省や保健省だけでなく、福祉、統合、移民、文化関連の省庁等、全関連組織との連携を強化する。 特に医療関係者、地域団体、地方自治体等との協力関係の構築を目指す包括的な政策を策定する。 学校を通じて心身の健康サービスを提供することを義務付けるように法律を制定又は改正する。ウェルビーイング支援における多様な関係者の役割を定義する明確な規則を制定する。 法律に基づき、関係者間でデータを共有する条件を整備する。 外部コミュニティと協力的に活動できるよう学校の能力を強化するのに必要な資源（十分な予算及び訓練された専門職等）を保障する。
<p>○様々な暴力等を予防し対処する安全な学校を確実に作る。</p> <p>学校での暴力は、社会全体の力の不均衡を反映することが多く、社会経済的背景、移民や少数民族等の出自の違いで特定の集団に影響を与える可能性がある。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 幼児教育・保育段階から、全ての教育機関において暴力をなくす取組を促進する国レベルの戦略的アプローチを策定し、学業成就を促進する政策と統合する。 暴力やいじめを根絶するための重要な条件として、公平な教育制度を確実にする法的・経済的枠組みを作る。
<p>○公平性、包摂性及び多様性を優先する。</p>	<ul style="list-style-type: none"> その背景や個人的特徴にかかわらず、全員が共通に受ける普通教育への公平なアクセスを保障する法的枠組みを整備する。

(注) そのほかの提言事項は、「教員養成へウェルビーイングの行動規範を統合する」「ウェルビーイングに取り組む学校管理者の能力を強化する」「デジタル時代のウェルビーイングを促進する」「栄養、遊びや休息、運動、芸術を保障することにより基本的な権利を擁護する」「ウェルビーイングに関する教員等の現職研修や支援を提供する」「メンタルヘルス・ニーズを持つ学習者の支援サービスへのアクセスを保障する」である。

(出典) European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *Wellbeing and mental health at school: Guidelines for education policymakers*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024, pp.10-31. <<https://data.europa.eu/doi/10.2766/901169>> を基に筆者作成。

(71) 成功指標例として、提言事項「学校、地域社会、関係者間の協力的なパートナーシップを促進する」については、「学校査察及び評価に、地域社会関係者の協力の質に関する指標が含まれる」「学校的意思決定過程における関係者の協力が確認される」「協力プロジェクトの影響が制度的に測定できる」が挙げられた。 *ibid.*, p.15.

IV 欧州諸国の施策事例

上述の教育政策担当者を対象とする指針（第Ⅲ章2）には、欧州諸国の優良事例が紹介されている。その中から、ウェルビーイングを教育政策の枠組みに組み入れたアイルランド、ウェルビーイングを教育目的に設定して、関連する専門職の連携を法定しているフィンランド、また、NESET 報告書（第Ⅱ章4）にも紹介された、ウェルビーイング促進や分野横断的な連携を法定しているアイスランド（EU 非加盟）の先駆的な具体例を概観する。優良事例に挙げられる一方で、改革が実施途上であって評価が確定していないケースや、施策が開始されて間もないケースも含まれる。

1 アイルランド

(1) 教育におけるウェルビーイング促進の実践枠組み

アイルランドは、2018年に「ウェルビーイングの政策声明及び実践枠組み 2018～2023年」（2019年10月改訂。以下「実践枠組み」という。）を策定し、ウェルビーイングの促進を教育の主要な目標とすることを明示した。実践枠組みは、ウェルビーイングの促進における学校と政府の役割を強調するとともに、学校、教員、保護者を対象とするガイダンスや多様な参考情報を提供している⁽⁷²⁾。

教育技能省は、学校や教育センター⁽⁷³⁾における全ての生徒のウェルビーイングの促進に関する方針とアプローチを見直すに当たり、2023年までに、「ウェルビーイング促進を教育の理念の中核とする」、「エビデンスに基づいたアプローチとニーズに適した支援の提供」を確実にして、アイルランドがウェルビーイング促進のリーダーとして認知されることを目標とした⁽⁷⁴⁾。

また、同省は、学校を基盤としてリスクを克服する要因を増やし、学校に存するリスク要因を減らす普遍的な介入及び対象を絞った介入の提供を促進する。鍵となるのは、学校が、全ての生徒に対し積極性、責任感、つながり、回復力、尊敬、自覚といったことを教授し奨励する場となることを確実に行う、学校と一体になったアプローチであるとしている⁽⁷⁵⁾。

学校及び教育センターは、実践枠組みに提示された大まかな「ウェルビーイング促進の成功指標」を参考に、自らの強みと改善目標を特定し、ウェルビーイング促進に関連する進捗と成果を積極的に監視すること、2023年までに学校自己評価プロセスを用いて、ウェルビーイング促進の効果検証と改善を繰り返す手続を開始することが求められた⁽⁷⁶⁾。他方、ウェルビーイングの定義は数多く存在し、多面的な性質がある⁽⁷⁷⁾。また、生徒のウェルビーイングの成

⁽⁷²⁾ *ibid.*, p.11.

⁽⁷³⁾ 教育センターは、現職研修に関する国家プログラム及び様々な地方プログラムを各地で実施する。“Continuing Professional Development (CPD) for teachers.” gov.ie Website <<https://www.gov.ie/en/service/25737e-professional-development/#education-centre-network1>>

⁽⁷⁴⁾ Government of Ireland, *Wellbeing Policy Statement and Framework for Practice: 2018–2023*, Revised October 2019, p.20. <<https://assets.gov.ie/24725/07cc07626f6a426eb6eab4c523fb2ec2.pdf>>

⁽⁷⁵⁾ *ibid.*, p.20.

⁽⁷⁶⁾ *ibid.*, pp.20, 22.

⁽⁷⁷⁾ *ibid.*, p.10. 実践枠組みで示されたウェルビーイングは、「人が潜在能力を発揮し、人生の通常のストレスに対処する回復力があり、身体のウェルビーイングに配慮し、目的意識や、より広いコミュニティへのつながりや帰属意識を持っているときに存在するものである。それは変わり得るものであり、生涯を通じて育む必要がある。」とされた。

果を測定するのは困難であると指摘されている。ウェルビーイングは「良い状態になろうとする」歩みであるとしながらも、取組の効果検証や改善のためには、学校は自校のウェルビーイングのビジョンを支える指標を設定するべきとされた。教育技能省は、将来的に、学校におけるウェルビーイング促進が挙げた成果を測定する明確な方法を特定し、確立するとしている⁽⁷⁸⁾。

(2) 施策に関する評価

アイルランドでは、2000年頃から継続してウェルビーイングに関する教育政策に取り組んできたが、「成功」の評価が各学校に委ねられていることもあり、評価指標の開発は依然として課題であるとの指摘がある⁽⁷⁹⁾。また、ウェルビーイングは、就学前教育、前期中等教育のナショナル・カリキュラム（教育課程基準）で取り入れられており、今後は、初等教育での導入も検討されている。しかし、就学前教育において開始されてから10年以上経過しても、その実施に関する制度的検証は行われていないとされる⁽⁸⁰⁾。

他方、学校という文脈でウェルビーイングを定義することにより、全学校関係者の共通理解が可能になるという指摘もある。学校が実践枠組みに関与していくことで、実践枠組みに掲げられた定義は多くの学校に浸透していく可能性が高くなるという⁽⁸¹⁾。

2 フィンランド

ウェルビーイングは、フィンランドの全教育段階のナショナル・コア・カリキュラムで取り入れられている⁽⁸²⁾。

フィンランドの特徴は、児童・生徒のウェルビーイングを支援する目的の児童及び生徒福祉法⁽⁸³⁾が2014年から施行され、就学前学校、小学校・中学校（総合制学校）の児童及び高等学校の生徒が、児童・生徒福祉（以下「生徒福祉」という。）の権利を有することである。これは、学校のカリキュラムに従った生徒福祉と生徒福祉サービス（スクールサイコロジストやスクールソーシャルワーカーによるサービスや健康管理サービスも含む）から成る（第3条）。

生徒福祉は、主に学校をめぐる全関係者を支援する予防的なものとして整備される。また、生徒には同法に規定された個別のケアを受ける権利がある（同条）。これらの根拠となる同法の目的は、生徒の学習、健康、ウェルビーイング、包摂を支援し、問題の発生を予防すること

⁽⁷⁸⁾ *ibid.*, pp.22, 23.

⁽⁷⁹⁾ 小牧毅司「アイルランドのウェルビーイング推進政策に関する一考察—前期中等教育におけるホリスティックなアプローチに着目して—」『教育制度学研究』28号, 2021, pp.147, 159, 161. <https://doi.org/10.32139/jjseso.2021.28_147> ナショナル・カリキュラムの実施状況についても言及している。

⁽⁸⁰⁾ Margaret Nohilly and Fionnuala Tynan, “The evolution of wellbeing in educational policy in Ireland: Towards an interdisciplinary approach,” *International Journal of Wellbeing*, Vol.12 No.1, 2022, pp.45-47, 49. <<https://doi.org/10.5502/ijw.v12i1.1663>> アイルランドでは、就学前教育は、主に4～5歳児を対象に初等学校に附設された幼児学級で行われる。初等教育は6歳から、第1学年～第6学年の6年間、前期中等教育は、第7学年～第9学年の3年間行われる（義務教育）。文部科学省『教育調査』152集, [2017.3], p.163; “Ireland: Overview,” 21 February 2024. Eurydice Website <<https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/ireland/overview>>

⁽⁸¹⁾ Nohilly and Tynan, *ibid.*, p.47.

⁽⁸²⁾ European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *op.cit.*(66), p.11. フィンランドでは、就学前教育は、6歳児を対象に義務教育として行われる。その後、7歳で総合制学校に入学し、9年間の義務教育を受ける。文部科学省 前掲注⁽⁸⁰⁾, p.259; “Finland: Overview,” 14 December 2023. Eurydice Website <<https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/finland/overview>>

⁽⁸³⁾ Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki(30.12.2013/1287) <<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2013/20131287>>

とともに、学校をめぐる全関係者のウェルビーイング、健康、安全、家庭と学校間の協力等を促進することなどである（第2条）。

生徒福祉は、教職員、保健・社会サービス、生徒とその保護者、その他の関係者の間で、1つの運営組織として、また組織的な多職種連携として実施・管理される。学校は、カリキュラムに定められた生徒福祉を確実に提供する責任がある。これは、機能的かつ体系的に一体となって、関係者と協力して行われなければならない（第9条）⁽⁸⁴⁾。

学校現場では、多領域の専門職による学校福祉チームが設置され、それに属するのは、校長、スクールサイコロジスト、スクールソーシャルワーカー、スクールナースなどである。会議を開いて、ウェルビーイングに関する事項を検討し、必要に応じて教員や保護者、保護者が求める場合には、外部の専門家を会議に加えることもある。同法施行により、専門職は、学校現場の案件や生徒個人からの相談に対応するため、仕事量が増大したという⁽⁸⁵⁾。

3 アイランド

(1) 義務教育法

アイランドは、2008年に施行された義務教育法第91/2008号⁽⁸⁶⁾において、その目的に、生徒のウェルビーイングの促進を掲げている。「第2条 目的」では、「(前略)義務教育学校はまた、生徒の状況及びニーズに可能な限り十全に対応した形で業務を組織し、各人の全方位的な発育、ウェルビーイング、成功及び教育を促進しなければならない。(中略)義務教育学校は、生徒の良好な学校教育並びに全般的なウェルビーイング及び安全を確保するために、家庭と学校との間の緊密な協力を促進するものとする。」と規定されている。

また、第30条では、学校の雰囲気について、「学校をめぐる全構成員は、良好な職場環境及び前向きな学校の雰囲気作り及び維持に貢献しなければならない。校長及び教員は、その生徒の行動、ウェルビーイング及び相互交流について保護者と相談しなければならない。同様に、保護者は自分の子どもの学校教育について学校と相談しなければならない(後略)。」と規定している。

分野横断的な連携の観点では、地方自治体は、義務教育学校において学校(支援)サービスの提供が利用できることを確保し、その組織化について決定し、各義務教育学校においてそれらの提供が促進されるようにしなければならない。学校(支援)サービスとは、一方では生徒及びその家族に対する支援であり、他方では義務教育学校で行われる業務及びその職員に対する支援である。また、学校(支援)サービスの実施に当たり、他のサービスと切れ目なく統合されていることが強調される。各学校内では、生徒福祉会議の設置により、個々の生徒に関する事務は調整され、同時に、義務教育学校は、他のサービス提供者との一般的な協力やサービス統合のレベルでの協力を促進しなければならない(第40条)。

⁽⁸⁴⁾ “Pupil and student welfare.” Ministry of Education and Culture Website <<https://okm.fi/en/pupil-and-student-welfare>>

⁽⁸⁵⁾ 松本真理子編著『日本とフィンランドにおける子どものウェルビーイングへの多面的アプローチ—子どもの幸福を考える—』明石書店、2017、pp.256-257, 259.

⁽⁸⁶⁾ Compulsory School Act, 2008 No 91, June 12. <https://www.government.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/frettatengt2016/91_2008-Compulsory-School-Act-ENGLISH-Uppfaert-Jan-2017.pdf> 次項(2)で述べる新法制定後、2023年に改正され、目的に「成功」が加わり、第40条にはサービス統合のレベルでの協力などが加わった。Lög um grunnskóla, 2008 nr. 91 12. Júní. <<https://www.althingi.is/lagas/nuna/2008091.html>> アイランドでは、就学前教育は、0～5歳児が対象で、2～3歳からが一般的である。6歳で義務教育学校に入学し、初等教育は第1学年～第7学年の7年間、前期中等教育は、第8学年～第10学年の3年間行われる(義務教育)。文部科学省 前掲注(80), p.159; “Iceland: Overview,” 19 March 2024. Eurydice Website <<https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/iceland/overview>>

関連して、地方自治体による幼稚園及び義務教育学校における学校（支援）サービス等に関する規則第 444/2019 号⁽⁸⁷⁾では、地方自治体は、学校（支援）サービスを提供し、予算を確保する責任を負い、同規則の目的をどのように達成するかを学校方針に明記しなければならない（第 3 条）。また、地方自治体は、自身が行う学校（支援）サービスと、国が行う個々の生徒のための専門的サービスとを率先して連携させなければならない。さらに、地方自治体は保護者と協議の上、必要に応じて、別のサービスレベルの関係者間で相互に情報共有を確実にしなければならないと、当該サービスの利用方法について基準を設定することができる（第 5 条）。

しかし、地方自治体が運営する義務教育学校の約 1 割では、学校（支援）サービスが提供されておらず、学校方針に明記している地方自治体はごくわずかという調査もある。また、教職員への支援や現職研修にあまり重点が置かれておらず、学校（支援）サービスに携わる職員は教員への支援を改善したいと考えているものの、校長や教員が非現実的な要求をして人材不足のために対応できないと感じているという⁽⁸⁸⁾。さらに、次に述べる新しい法律に対しては、学校（支援）サービスの役割が、社会サービスや保健サービスのような他のサービスほどには規定されておらず、個々の組織の役割にも触れられていないという指摘がなされている⁽⁸⁹⁾。

(2) 子どもの成功のためのサービスの統合に関する法律

2018 年には、「子どもの成功（prosperity）のためのサービスの統合に関する法律」（以下「成功法」という。）⁽⁹⁰⁾案の準備が始まり、社会問題・子ども大臣が、同法の制定に関心を持つ関係者、政治家、NGO、一般市民等を招集して早期介入に関する会議が開催された。2019 年 3 月に、社会問題・子ども大臣から全地方自治体と学校に対して、法案準備のための調査に参画するよう招待状が送付され、同年 5 月までに、国、地方自治体、学校、個人の代表から成る、様々な分野の 8 つのサブグループが会合を開き、調査結果が提出された。これらを踏まえて準備された法案は、2021 年 6 月 11 日に全会一致で可決され、2022 年 1 月 1 日に施行された⁽⁹¹⁾。

「子どもの成功」とは、将来に向けて子どもの身体的、精神的、知的、道徳的、社会的発育及び健康のための条件を子ども自身の意向に基づいて作る状況と定義されている（第 2 条第 3 号）。対象のサービスは、政府又は地方自治体のあらゆるサービスで、教育、保健、警察、社会サービス、児童保護といった分野を含む（同条第 5 号）。

成功法第 17 条により、早期支援が必要な子どもとその家族は、子どもの近くにいるコーディネーターへのアクセスが保障されている（必要であれば、妊娠中の親にも同様のサービスが提供される。）。通常、就学前教育開始までは、保健ケアセンター職員等が、就学前教育、義務教

⁽⁸⁷⁾ Reglugerð um skólaþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum, 444/2019. <<https://island.is/reglugerdir/nr/0444-2019>> 旧規則について、Cefai et al., *op.cit.*(7), p.92; Rampazzo et al., *op.cit.*(46), p.91.

⁽⁸⁸⁾ Rúnar Sigþórsson et al., “The present and future of municipal school services for inclusive education in Iceland,” pp.[3-4]. Verlagsgruppe Beltz Website <https://www.beltz.de/fileadmin/beltz/downloads/OnlinematerialErziehungswissenschaft/08_Sigthorsson_et_al..pdf>

⁽⁸⁹⁾ *ibid.*, pp.[1-2].

⁽⁹⁰⁾ Act No 86/2021 on the Integration of Services in the Interest of Children’s Prosperity. <<https://www.government.is/library/04-Legislation/Act-Integration-Child-Services-Children-Prosperity-86-2021.pdf>>

⁽⁹¹⁾ Government of Iceland, Ministry of Education and Children, “Act on the Integration of Services in the Interest of Children’s Prosperity,” p.2. Barnaverndarstofa Website <<https://www.bofs.is/media/almennigur/Childrens-Prosperity-handout.pdf>>; Ministry of Social Affairs, Government of Iceland, “Integration of Services in the Interest of Children’s Prosperity,” p.[3]. *ibid.* <https://www.bofs.is/media/almennigur/samthaetting_tjonustu_handout_ens_v4.pdf>

育学校段階では教職員等がその役割を担い、子どもが年齢に応じて定期的にサービスを受ける場所で活動する。コーディネーターは、サービスに関する情報を提供し、全ての子ども及び保護者が利用可能な基本サービス及び個別の早期支援のサービス（一次レベル）を集約し、フォローアップなどを行う。子どもやその家族が、よりの絞った支援（二次レベル）や専門的な支援（三次レベル）を必要とする場合には、地方自治体の社会サービスに従事するケースマネージャーへのアクセスが保障される⁽⁹²⁾。

V 実施に向けての課題

ここまで、学業成就勧告を中心とした学校のウェルビーイング促進に関する EU の今後の優先事項と欧州諸国の先駆的な事例について概観してきた。本章では、これまで述べてきた EU の今後の優先事項や欧州諸国の施策状況に照らし、学校におけるウェルビーイングを促進するに当たり課題と考えられる事項について、NESET 報告書（第 II 章 4）を基に幾つか取り上げて概説する。

1 ウェルビーイング促進の指標の策定及び評価

前述のとおり、ウェルビーイングは多義的な用語であるが、学業成就勧告や専門家グループによる指針の策定など、EU 全体の取組は、概念の明確化、用語の一貫性の促進、学校におけるメンタルヘルスとウェルビーイングのための全体的な枠組みの構築に役立つと言われる⁽⁹³⁾。

また、生徒のメンタルヘルスとウェルビーイングを学校における効果と成功の共通指標に含めることによって、これらが学校に関する課題の中で注目を集めると見込まれている。しかし、こうした評価は、レッテル貼り、順位付け、比較につながる伝統的な評価を避け、（教育活動の途上で、その活動が所期の目的を達成しつつあるか、修正が必要であるかを知るための）形成的評価、包括的評価を優先すべきとされる。評価方法を変革していくには、EU レベルではなく、加盟国政府によって促進される教育評価制度の開発が必要であるとの指摘がある⁽⁹⁴⁾。アイルランドのように実践を蓄積しながら、試行錯誤が続くことも予想される⁽⁹⁵⁾。

2 教員等の負担軽減

教員は、普遍的な介入や選択的な介入だけでなく、分野横断的なチームの一員として、メンタルヘルスへの介入を実施する主要な担い手である。学校におけるウェルビーイング促進の成功には、教員養成及び現職研修を通じての十分な専門的能力向上が不可欠とされる。教員養成機関と教育当局は、学校におけるメンタルヘルスとウェルビーイングの効果的な実施に必要な教育者の鍵となる能力の概略を示すことが求められる。また、共感力、関係構築力、協調性、

⁽⁹²⁾ Government of Iceland, Ministry of Education and Children, *ibid.*, pp.3-4.

⁽⁹³⁾ Cefai et al., *op.cit.*(7), p.93.

⁽⁹⁴⁾ *ibid.*, p.94.

⁽⁹⁵⁾ 米国、英国、スウェーデン、ニュージーランドの子どものウェルビーイングの指標については、子ども家庭庁の委託調査がある。エム・アール・アイリサーチアソシエイツ株式会社『諸外国等におけるこどものウェルビーイングの概念と測定方法に関する調査報告書』2024. 子ども家庭庁ウェブサイト <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/d0d674d3-bf0a-4552-847c-e9af2c596d4e/10aa0e4d/20240403_policies_kodomo-research_01.pdf>

建設的な紛争解決力など、教育者としての社会情動的能力を高めることも肝要とされた⁽⁹⁶⁾。

メンタルヘルスとウェルビーイングを主要な学習目標として組み込むことも奨励されている。実際に教えることは、教員の権限の範囲内であり、全員が共通に受ける普通教育での実践を重視することは、メンタルヘルスとウェルビーイングの促進に対する教員側の抵抗を減らし、それを優先していくことに役立つであろうと指摘された⁽⁹⁷⁾。

そのほか、学校管理者、学校職員、保護者などの大人のメンタルヘルスとウェルビーイングは、児童生徒のメンタルヘルスとウェルビーイングに直接的な影響を与えるため、介入の対象にすべきといった提案もある。教員は、職業上の困難やストレスに対応するため、地方自治体や学校管理者、同僚からの積極的な支援を要するとされた⁽⁹⁸⁾。

3 学校をめぐる全関係者の参画と分野横断的な連携

欧州の学校は、地域社会からの義務や期待に過重な負担を強いられながら、予算不足に陥っていることが多いという事情が考慮されるべきという指摘が見られる⁽⁹⁹⁾。学校と一体になったアプローチは、取組に多大なエネルギーを要し、長期間にわたって学校に対して高いレベルの要求を課すものである。また、学校は、地域社会の教育に「文化の変革」をもたらす際に抵抗に直面することもある。持続的に取り組むには、地方及び国の教育当局の支援が期待されている⁽¹⁰⁰⁾。

さらに、伝統的な教育制度と学校での教育実践の変革が必要とされ、こうした動きは教育制度の構想、設計、運用の在り方、役割や力関係の大幅な転換など重要かつ広範な変化を伴うものでもある。それにより、教育当局、学校職員、保護者、専門家、関係者等に影響が及ぶ可能性がある。学校と一体になったアプローチが採用され、日常の学校生活の中で実践されるためには、法整備、アドボカシー（唱道）活動、政策立案、教育・研修、多層的な支援の提供、分野横断的な連携を組み合わせることが必要とされる。また、当該アプローチは、学校をめぐる全関係者が参加するボトムアップの参加型プロセスによって実施され、長期的に持続され得るものと見込まれている⁽¹⁰¹⁾。多くの関係者が参画したアイスランドの成功法の制定過程が1つの参考となる。

おわりに

本稿では、EUの教育政策に見られるウェルビーイング促進の動向を概観した。近年の学業成就勧告などからEUの今後の優先事項として、ウェルビーイング促進やそのための学校と一体になったアプローチを取り上げた。その先駆的な具体例として、アイルランド、フィンランド、アイスランドの施策を参照し、最後に課題として、ウェルビーイング促進の指標の策定及

(96) Cefai et al., *op.cit.*(7), p.97.

(97) *ibid.*, p.94.

(98) *ibid.*, p.97.

(99) Mauro Giovanni Carta et al., “An Overview of International Literature on School Interventions to Promote Mental Health and Well-being in Children and Adolescents,” *Clinical Practice & Epidemiology in Mental Health*, 2015, 11, (Suppl 1: M1), p.19. <<https://doi.org/10.2174/1745017901511010016>>; Cefai et al., *ibid.*, p.81.

(100) Cefai et al., *ibid.*, p.53.

(101) *ibid.*, p.98.

び評価、教員等の負担軽減、学校をめぐる全関係者の参画と分野横断的な連携について言及した。

「はじめに」で紹介した我が国の第4期教育振興基本計画では、「個人のウェルビーイングを支える要素として学力や学習環境、家庭環境、地域とのつながりなどがあり、それらの環境整備のための施策を講じていくという視点が重要である」⁽¹⁰²⁾と述べられている。EUの教育政策に見られる優先事項においても、生徒が健やかに学ぶ環境への切望は相通ずるものがある。

本稿で見てきたとおり、EU加盟国は包括的な戦略を策定し、ウェルビーイングを教育の文脈で具体化していく途上にある。前述の教育政策担当者を対象とする指針（第Ⅲ章2）には、提言事項に関連して、学校と一体になったアプローチでウェルビーイングを実現するために他の分野と調整すべき側面として、①メンタルヘルス・ニーズのある生徒、②カリキュラム、③学校風土、気風、安全な空間、④学級風土、⑤カリキュラム外活動、⑥生徒の意見、⑦教職員の教育及びウェルビーイング、⑧保護者及び家族、⑨地域社会が挙げられている⁽¹⁰³⁾。学業成就勧告の政策枠組みにおける対策例（第Ⅲ章1(4)）やNESET報告書の提言事項（第Ⅱ章4(2)）においても同様の内容が見られる。これらは相互に緊密に関係し、また重なり合うものとされ、今後、具体的な取組とともに更なる調整が必要となろう。

他方、NESET報告書で参考にされた調査研究の多くは、方法論的限界を認め、より厳密な研究の必要性を強調している。学校と一体になったアプローチは、多層的で複雑であり、その実施と持続可能性の点で特別な困難をもたらすため、それに基づく施策を立案するにはより多くのエビデンスが必要であるという。ウェルビーイングと学業成績の両方を促進し、最適化する教育方法に関しても、更なる研究が推奨されており⁽¹⁰⁴⁾、今後の動向を注視したい。

(かわい みほ)

⁽¹⁰²⁾ 「教育振興基本計画」前掲注(5), p.9.

⁽¹⁰³⁾ European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *op.cit.*(66), p.7.

⁽¹⁰⁴⁾ Cefai et al., *op.cit.*(7), p.98.