

# スコットランド教育維持手当における柔軟性の導入 — 「ケアのための欠席」の扱いに注目して —

井上 慧真

(帝京大学文学部社会学科)

## 1. はじめに——本論文の目的と意義

教育維持手当は、ブレア政権期に社会的排除に取り組むために開始された政策のひとつである。本論文は、社会的排除の状態にある若者ほど教育維持手当へのアクセスが困難になる状況がいか  
に生じ、対策が講じられてきたかを、重要な支給条件である「出席率」に注目し、議会における  
議論、政策文書の変遷の分析を中心に明らかにする。とりわけヤングケアラーは家庭でのケア役  
割遂行のために「ケアのための欠席」という困難を抱えており、柔軟性のある対応が必要である。  
このような観点から本稿ではヤングケアラーを扱った。具体的には、スコットランド議会の記録  
(Questions and Answers, Official Report)、教育維持手当に関するガイダンス文書類を主な資料と  
して分析した。

先行研究では、主にイングランドにおける「第三の道」の教育政策が研究対象とされてきた  
(小堀 2005 ; 清田 2005 ; 谷川 2018 など)。しかし同時期にブレア政権が進めたスコットランド、ウ  
ェールズ、北アイルランドへの権限委譲により、「第三の道」における「雇用や教育、福祉など  
からの排除が不平等であり、それらへの包摂が平等である」(小堀 2005, p.97) という「包摂とし  
ての平等」政策はスコットランド、ウェールズ、北アイルランドでは独自の道をたどることにな  
った。本論文では、特に教育維持手当の運用とその改善に関するスコットランド議会における議  
論、「バルネラブルな若者」のアクセスの問題を核とした制度の運用の改革のプロセスに注目し、  
同国で教育を通じた社会的包摂の可能性がいかに模索されてきたのかを明らかにする。

この研究課題に取り組むことは、次のような意義を有している。教育格差に取り組む上で教育  
政策は福祉政策や労働政策と関連づけながら捉えることが必要であることが指摘されてきた (谷  
川 2018 ; 中嶋 2011)。「現代社会における教育格差の解消または是正のためには (1) 公教育・社  
会福祉、労働政策を含む総合的・体系的な施策・制度の整備が必要であること (2) 教育行政や  
教育制度の社会的包摂機能を向上させること」(中嶋 2011, p.193) が今日の課題となっている。教  
育維持手当は、教育と福祉との境界に位置する制度であり、その運用過程で重ねられてきた議論、  
課題を明らかにすることは我が国の教育格差への取組に重要な示唆を与える。

## 2. 「早期離学」に関するEU諸国の政策とイギリスの政策の特徴

### (1) 早期離学とは

EUの定義によると早期離学とは、「後期中等教育を修了するまえに教育や訓練を離れること」であり、そのような状態にある18-24歳の若者が早期離学者とよばれる<sup>1</sup>。「早期離学者」は、後期中等教育に入学していない者や中退した者から、後期中等教育の最終試験に合格しなかった者まで様々な状況の若者を含んでおり、「中退者」より包括的な概念である。教育からの離脱あるいは中退(drop out)だけではなく、社会的・経済的・家庭的な背景を含めて「累積的なプロセス」から生じる状態を指す(European Commission, 2013)。2010年に発表されたEUの成長戦略*Europe 2020*は、2020年までに早期離学を10%未満にすることを掲げ、この目標の実現のための政策勧告を採択した(European Commission, 2013)。このように早期離学対策のグローバルな数値目標や方針のあり方に研究関心が集まる一方、早期離学につながる若者の抱える困難は多様かつ複雑であり、各国における個別の政策の実施過程の解明も重要な研究課題となってきた(Donald/Denis 2016; Sue 2021)。イギリスは早期離学の独自の定義をもたない。教育・訓練・雇用に参加していない若者はNEETという概念でとらえられてきた(菊地 2021)。しかしNEETの若者は教育資格の水準が低い傾向があり(Social Exclusion Unit 1999; Furlong 2006など)、早期離学の防止はEU諸国と同様に重要な課題となっている。

### (2) イギリスにおける早期離学への取組の背景

イギリスにおいて早期離学に本格的に取り組まれるようになったのは1997年の労働党ブレア政権の成立からである。1997年に社会的排除ユニットが立ち上げられ、若者の社会的排除の実態と政策指針が調査報告*Bridging The Gap*にまとめられた。同書はNEETの若者が当該年齢層の9%程度一貫して存在していることを明らかにした。この問題に取り組むための教育・雇用・訓練・社会福祉にかかわる様々な政策の基本指針を示した。NEETの若者の増加の背景に、「ポスト16問題」と呼ばれる義務教育後の教育や雇用、訓練への参加の困難があった。教育維持手当は、低所得家庭の若者が16歳以降も学習を継続することを容易にするための支援策のひとつ<sup>2</sup>であった。1999年9月から、15の地域でパイロット実施され、2004年よりイングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドで実施された(Social Exclusion Unit, 1999)。

教育・雇用・訓練への参加を促進する諸政策は、「第三の道」の理念に支えられてきた。この「第三の道」は、アンソニー・ギデンズの思想の影響を強く受けた(小堀 2005)。ギデンズの「第三の道」の教育分野を支える理念は「包摂としての平等」<sup>3</sup>(ギデンズ 1999)であった。「包摂としての平等」とは、「雇用や教育、福祉などからの排除が不平等であり、それらへの包摂が平等である」(小堀 2005, p.97)という理念である。「第三の道」の教育政策は、この「包摂としての平等」理念に基づき、イギリス社会に存在する「教育からの排除」を問題としてきた。本論文の対象である教育維持手当も、この理念にもとづき設計されたものである。

ブレア政権は1990年代後半より、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドへの権限委譲をすすめた(詳細は次章2節)。論点を先取りしていえば、ブレア首相の下で始まった教育維持手当は、イングランドでは短命に終わったのに対し、スコットランド、ウェールズ、北アイルラ

ンドでは現在まで続いている。なかでもスコットランドは、様々な困難を抱える若者の教育維持手当へのアクセシビリティの向上に腐心してきた。

### 3. 教育維持手当について

#### (1) 教育維持手当の概要

教育維持手当の、スコットランド、ウェールズ、北アイルランド、そしてかつてのイングランドにおけるあり方の詳細は異なるが、おおむね次のような特徴を有する。学生は、週当たり£30程度の手当を受けることができる。この手当は本人の口座に振り込まれ、学生は学用品や交通費など、学習にかかわる諸経費に充てる。教育維持手当の支給には、家庭の所得などによる制限がある<sup>4</sup>。学生はそれぞれ学習センターを持つ。この学習センターとは、「カレッジ、学校、そして教育維持手当のために地方当局から承認を受けた諸組織を意味する」(Scottish Government 2014b, p.2) ものである。たとえば学校や継続教育カレッジなど学生が学習を行うところの一般的名称が学習センターとなる<sup>5</sup>。教育維持手当を受ける生徒は、学習センターとのあいだに学習協定 (learning agreement) を結ぶ。週ごとの教育維持手当の支払いを受けるためには、100%の出席率などの目標を満たさなければならない。

本論文の対象となるスコットランドの教育維持手当の場合には、学習協定は次のような内容を含む。まず、学習協定は、学習センターが提供する学習の内容、そして学生と教育機関の双方の責任が明確にする。学習センターは教育維持手当の週毎の支払いの承認ないし停止の責任を負う。また生徒の出席を記録しなければならない。学習協定にて個々に定められる出席の水準を下回った場合、教育維持手当が停止される。学習協定は2部構成となっている。パート1では目標とする出席率について定める。この目標出席率を満たすことが週ごとの教育維持手当支給の要件となる。パート2では、合意された学習の目標や行動について定めており、学生の成長 (progression) を中心に扱う (The Scottish Government 2019)。パート1は入学時に、パート2は入学3ヶ月後迄に署名することが求められる。実際に学習協定に記される事項として、「入学に関する詳細」や「最低出席日数」、「合意された達成目標」「自宅での授業や学習に関する必要条件」「地方当局または教育機関が希望するその他の要素」などがあり、各年度更新される「生きた」書類として位置づけられている (The Scottish Government 2019, pp.62-65)。教育維持手当の支給では、「出席」が重要な基準となっている。

#### (2) ブレア政権以降の教育維持手当の展開

##### ① イングランドでの廃止、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドでの継続

2010年度には、イングランドで約63万6000人の学生が教育維持手当を受給し、政府は約5億6400万ポンドを支出していた。しかし、イングランドは教育維持手当を2011年より段階的に廃止することを発表した。イングランドは教育維持手当の代替として、“16 to 19 bursary” を導入した。しかし2014年度の代替スキームの予算は、1億8000万ポンドであり、大幅な予算削減であった (Roberts/Hubble/Bolton 2017)。このように、イングランドでは教育維持手当は短命に終わることとなった。一方、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドにおいては、教育維持

手当を廃止せず現在まで継続している<sup>6</sup>。教育維持手当についてスコットランド、ウェールズ、北アイルランドが各々独自の方針を採用してきた背景には、同じくブレア政権の時期に進められた権限委譲があった。

## ②スコットランド教育維持手当の特徴としての柔軟性 (flexibility)

教育維持手当を継続したスコットランド、ウェールズ、北アイルランドのそれぞれにおいて、支給の条件や期間、対象となる教育機関、教育課程などに違いがある。北アイルランドにおいて発表された教育維持手当の運用に関する調査報告書では、スコットランドの教育維持手当の柔軟性の高さが指摘された (Northern Ireland Assembly 2012)。スコットランド教育維持手当は、バルネラブルな若者 (次章にて詳述) への教育維持手当の支給について、その柔軟性が顕著である。スコットランド教育維持手当の柔軟性は、主に次の4つの側面に関わる。第1は教育維持手当の支給年限であり、通常は3年である支給期間が4年に延長される。第2に、学習協定を結んだ若者だけでなく、活動協定<sup>7</sup>を結んでいる若者にも教育維持手当の受給を認めている。第3は教育維持手当の支給対象となる学びの柔軟性であり、ホームエデュケーションを含め多様な学習形態に教育維持手当の受給資格を認めている。第4は、本論文で中心的に扱う出席に関する要件であり、バルネラブルな若者においては出席パターンやコースの内容に柔軟性が認められる。

## ③スコットランドへの権限委譲の進展と独自路線

スコットランド政府は、社会的正義 (social justice) の推進という政策ビジョンを示してきた。政策ビジョンは、たとえば、イングランド、イギリス政府において廃止された教育維持手当の継続などの教育政策にも通底している (Mooney/Scott 2012; Alan/Lyn 2013)。このような政策ビジョンの背景には、前章で述べたブレア政権の下でのスコットランドへの権限委譲があった<sup>8</sup>。UK国会がもつ立法権のうち「留保事項」を除く事項がスコットランドに委譲された。これら委譲された事項には教育・訓練も含まれていた。キャメロン政権が財政緊縮を推進する一方で、スコットランドは委譲された権限を用いて独自の路線をとった。教育維持手当の継続もその一面であり、教育維持手当をイングランドでの廃止後も継続してきたことは、スコットランド議会において強調されてきた<sup>9</sup>。

## (3) スコットランドにおける教育維持手当の運用——バルネラブルな若者と教育維持手当

スコットランド政府は、「若者が、自らのおかれた環境やバックグラウンドにかかわらず、同じ学びの機会から選択できるようにする」(Scottish Government 2018) 方途として教育維持手当を位置付けている。教育維持手当受給者全体に占める、貧困な地域に住む若者の割合は2010年度には15%であったが、2020年度には36.8%に達した (Scottish Government 2012, 2022)。貧困な地域に住む若者の教育維持手当受給者全体に占める割合は上昇傾向にある。スコットランド政府は、教育維持手当が「スコットランドで最も貧困な地域の若者たちに前向きな変化をもたらし続けている」評価した<sup>10</sup>。

スコットランドの教育維持手当の実施ガイダンスでは「不参加 (non-participation) や成績不振 (underachievement) のリスクを有する者」が「バルネラブルな若者」と定義される (Scottish

Government 2019)。バルネラブルな若者の例として、ヤングケアラーのほかにホームレス状態にある者、保護観察中の者、子育て中の者、リハビリ中の者、特別な教育的ニーズを持つ者、社会的養護下で暮らしている者 (looked after)、社会的養護の下で育ちケアから離れた者 (care leavers) が示される (Scottish Government 2019)。教育維持手当の運用において、バルネラブルな若者が手当を継続して受けるのにどのような困難があり、いかに運用に柔軟性を持たせるかが課題であった。

本論文は、このようなバルネラブルな若者に対するスコットランドの教育維持手当の運用に注目する。管見の限りバルネラブルな若者の教育維持手当をめぐる議会で議論がなされ具体的な制度変更が行われたのがヤングケアラーの場合のみであった。それゆえ教育維持手当の運用の柔軟性が問われた重要な局面として、ヤングケアラーの学校への出席をめぐる運用を取り上げる。ヤングケアラーは前述のバルネラブルな若者のひとつの類型であるが、2014年まで明確な位置づけがなく、また度々の「ケアのための欠席」のために教育維持手当を停止されることが問題となった。この状況について当事者団体のキャンペーン、議会への請願、議会での討論を経て制度の運用の改革が行われた。その結果、スコットランド教育維持手当の実施ガイダンスのなかに「ヤングケアラー」が明確に位置付けられ、かれらを含めバルネラブルな若者の出席の取扱いについて、より柔軟性をもたせられるよう教育維持手当のガイダンスが改訂された。その一連のプロセスからは「出席」を基準に教育への参加を評価すること、それを通じて社会的包摂を実現しようとするものの困難を明らかにする。

#### 4. 「ケアのための欠席」と教育維持手当の停止 ——ヤングケアラーからの問題提起

第3章で検討したように、教育維持手当の週ごとの支給には、正当な理由による欠席を除く100%の出席率が求められた。若者を中心としたボランティア組織であるスコットランド青年議会<sup>11</sup>はヤングケアラーが教育を受け続ける困難についての調査<sup>12</sup>報告書において、この運用が抱えている問題を指摘した。この調査に回答したヤングケアラーのうち19%が教育維持手当を「受けている」と回答した。教育維持手当を受けていると回答した者のうち45.5%が、「ケアのための欠席で教育維持手当を受けられなかったことがある」と回答した。100%の出席率が求められるため、「ケアのための欠席」があるとその週の支給が停止されるためである。教育維持手当を受けている回答者のうち80%が、手当は「非常に重要」または「重要」と回答した。ヤングケアラーにとって教育維持手当は重要であるにもかかわらず、停止されるリスクを常に抱えているという状況に陥っていた。このように、「ケアのための欠席」による教育維持手当の停止問題が、ヤングケアラーの生活に影響がもたらすことが報告書にて指摘された (Scottish Youth Parliament 2014)。

スコットランド青年議会は、スコットランド議会に対してヤングケアラーの教育継続を容易にするための基盤整備に関する請願を行った。2013年3月1日スコットランド議会公共請願委員会 (public petitions Committee) にて、スコットランド青年議会とスコットランド議会との合同会合 (joint sitting) が開催された。同会合にて、スコットランド青年議会からの出席者であり自らも

ヤングケアラー当事者であったローレン・キングは、教育維持手当の問題について次のように発言した。

「ヤングケアラーは在学中、教育維持手当を受け取ることができますが、高い出席率を維持しなければ、支給が停止されます。家庭でのケアの役割を果たすことを求められるヤングケアラーの多くは、自分のせいでもなくとも、何度も学校を休まなければなりません。つまり、多くのヤングケアラーは、教育費と、時には生活費を確保するためのお金がなければやっていけないのです。」(Scottish Parliament 2013)

このように教育維持手当の運用上の問題が当事者により指摘された。さらに、この2013年3月の合同会合では、ノース・ラナークシャーにおいて、実際に教育維持手当の支給が停止されたいくつかの事例について調査が進行中であることがスコットランド青年議会の出席者から報告された。

スコットランド青年議会は2014年に“Care, Fair, Share”キャンペーンを展開した。同キャンペーンは、「ケアのための欠席」がその週の受給停止につながるという運用上の課題の是正等を求めた。

教育維持手当の運用における問題について、スコットランド青年議会のキャンペーンを受け次のような展開がみられた。2014年1月29日スコットランドの議会のケアラーに関する法整備の推進状況に関する討論(S40-02839)のなかで、スコティッシュ・ナショナル党の議員であるリンダ・ファビアーンは、「ケアのための欠席」のために出席率の条件を満たせず支給を停止されるという教育維持手当の運用の問題を指摘し、今後の対応について尋ねた。この質問に対して、公衆衛生大臣であったマイケル・マサソン(Michael Matheson)は、ヤングケアラーの問題に取り組む複数の団体の代表と面会し、教育維持手当を利用するうえでの困難についてヒアリングを行っていると回答した。そして教育維持手当の運用のガイダンス改訂にあたって、「ケアのための欠席」などの問題点への対応の方針を盛り込む予定であるとした(Scottish Government 2014a)。さらに、2014年3月6日スコットランド議会における教育維持手当のガイダンス改訂の公開見直しについての討論(S40-02985)で、スコティッシュ・ナショナル党のリンダ・ファビアーンは下記の通り質問した。

「大臣は、スコットランド青年議会が現在行っているヤングケアラーのための“Care, Fair, Share”キャンペーン、なかでも教育維持手当の問題をご存知でしょうか？大臣は、ケアの問題の影響を直接受けているスコットランド青年議会のメンバーと揃ってテーブルにつき、今後の進め方について議論するのが有益であると考えられますか？」(Scottish Parliament 2014b)

若年失業担当大臣であったアンジェラ・コンスタンス(Angela Constance)は次のように回答した。

「ヤングケアラー、そして彼らを代表的する団体にお会いできることは大変喜ばしいことです。……来月発行される新しいガイダンスでは、特にバルネラブルな若者やヤングケアラーのために柔軟性が必要であることを、カレッジや地方の当局のパートナーに明確に示すこととなります。……スコットランド政府は、国境の南側（執筆者注：イングランド）とは異なり、約35,000人のスコットランドの若者に恩恵を与える教育維持手当を維持しており、手当を受ける権利を持つ若者たちが確実に手当を受けられるよう、最大限の努力をするつもりです。」（Scottish Parliament, 2014b 太字は執筆者）

この討論（S40-02985）の後、2014年4月にガイダンス文書の改訂が行われた。この改訂では、ヤングケアラーを含むバルネラブルな若者のための柔軟性が特に強調された。さらに、内閣の若者・訓練・女性雇用担当次官、アンジェラ・コンスタンス、そしてマイケル・マサソンから、教育機関の長およびカレッジの長に対して、ヤングケアラーが教育維持手当を利用可能にするために求められる柔軟性をもたせるように、書面での要請を行った（Scottish Parliament 2014c）。

教育維持手当の週ごとの支給の条件として、正当な理由による欠席を除いて100%の出席率という条件を満たしていることがあった。しかしながら、たとえばヤングケアラーは、ケアの責任のためにこの求められる水準の出席率の達成が困難となることがあった。スコットランド青年議会などのボランティア組織による請願が実り、ガイダンスが改訂され、「ケアのための欠席」などの困難に対して柔軟性をもった対応を求めることとなった。この柔軟性をもった対応とはどのようなものであったのだろうか。この点は第5章にて詳細に検討することにする。

## 5. スコットランド教育維持手当 ガイダンスの改訂——柔軟性の導入

本章では、2013年度版（Scottish Government 2013a 2013b）と2014年度版（Scottish Government 2014a 2014b）のスコットランド教育維持手当のガイダンス文書類<sup>13</sup>を比較し、第4章で検討した議論により具体的にどのような変更があったのかについて検討する。次頁の表1は、スコットランド議会における議論（第4章参照）を経て、教育維持手当のガイダンス文書類がどのように修正されたのかを示したものである。表左端の番号（①から⑨）は、本文における説明において指し示す箇所に対応する。バルネラブルな若者が教育維持手当を利用する困難を扱った部分を取り上げた。

まず、教育維持手当の「柔軟性」が、「認められてよい（may）」から「認められるべきだ（should）」へと変更された（①）。また、①で「柔軟性が認められるべき」とする困難な状況として、「ヤングケアラー」が明示され（②）。「ケアのための欠席」の問題についての対応の方針を示した（③から⑥）。

大まかには、正当な理由による欠席への「ケアのための欠席」を位置づけること（⑥）と、はじめに学習協定を結ぶ際に若者の困難な状況を考慮すること（③、④、⑤）である。また申請時の困難への対応策も示された（⑧）。報告書での教育維持手当の指示語の変更（⑦）から明らかのように、すぐれた出席状況に対して手当を支給するといった「褒賞」としての側面が後退している<sup>14</sup>。「若者が直面する経済的な障壁を低くしポスト16の教育にとどまれるようにすること、

表1 2014年度版 スコットランド教育維持手当ガイダンスの主な変更点

| 番 | 2013年版のガイダンス   | 2014年 改訂版のガイダンス  |
|---|--|--|
| ① | 困難な状況にある応募者について、それにより教育結果が向上するならば柔軟性が認められてよい(may)  | 「困難な状況にある応募者について、それにより教育結果が向上するならば柔軟性が認められるべきだ(should)」                                      |
| ② | 上記①の「困難な状況」の例として、保護観察中である者、子をもつ10代、ケア責任を負う者、病気からのリハビリ中であるもの、追加ニーズを持つ者                          | 左記②の「ケア責任を負う者」を「ヤングケアラー」に変更  |
| ③ | バルネラブルな生徒への支給の柔軟性に関するルールの基礎 4項目(支給期間の延長に関する事項)   | 左記③の4項目に「若者がケアの責任を負っている(ヤングケアラーである)事情を詳述した証明書が地方当局より提出されている場合、学習協定は柔軟性を組み込んだものにしなければならない」を追加 |
| ④ | 教育維持手当の週ごとの支払いには(正当と認められる欠席を含む)100%の出席が必要である。このことは全ての生徒に明示されるべきである。                            | 左記④に「バルネラブルな若者の出席を評価する際には、柔軟性と裁量が必要である。この柔軟性は一つひとつのケースごとに考慮すべきであり、また学習協定の一部とすべきである」を追加       |
| ⑤ | 「欠席については、教育機関から十分な理由があると認められた場合には、教育維持手当上は『出席』とみなされる」  | 左記⑤に「バルネラブルな若者は出席を評価する上で適度な柔軟性と裁量が認められるべきであり、この柔軟性は学習協定の一部であるべきである」を追加                       |
| ⑥ | 正当な欠席:「体調不良」「家族・親族の葬儀」「Children's Hearingへの出席(社会的養護の生徒)」「認められた学校の活動」「宗教上の祭日」「天候不良での交通機関の停止、休校」 | 左記⑥の正当な欠席理由に「ケアによる欠席」を追加   |
| ⑦ | 文中での教育維持手当の指示語は"award"   | 教育維持手当の指示語を"program"に変更  |
| ⑧ | 教育維持手当における生徒の役割/義務4つ(紙幅の都合上省略)   | 左記⑧に「出席基準を満たせない場合学校に知らせること」「ケアの責任を負っている場合学校に知らせること」を追加                                       |

(表1出典: Scottish Government 2013a, p.17 [⑤] p.24 [⑥] p.1 [⑦]; Scottish Government 2013b, pp.14-15 [①] p.23 [④] p.42 [⑧]; Scottish Government 2014a, p.1 [⑦] p.42 [⑧]; Scottish Government 2014b, p.13 [①] p.14 [③] p.22 [④]。下線は執筆者による)

雇用の見通しをより明るくする機会を提供すること」(Scottish Government 2014a, p.3) という「プログラム」としての役割が強調された。なお2014年度より追加されたこれらの内容は維持されている。たとえば、

「バルネラブルな若者の中には、標準的でない出席パターンが必要な場合がある。例えばヤングケアラーは柔軟な出席パターンをとりうる。このような場合は学習協定に記載し、相互に同意する必要がある。合意された柔軟性のある出席パターンでの、100%の出席が期待される。学習協定は、通常の授業時間数を下回る目標設定から出発し徐々によい習慣をつけてゆくよう働きかけることもできる。学習センターは、ガイダンススタッフ、ソーシャルワーカー、SDSの担当当事者<sup>15</sup>、カウンセラーなどと連携して、他の学生より出席の少ないパターンに合意してもよい。それらの学生のコース内容には幅広さや柔軟性をもたせてよい。」(Scottish Government 2019, p.67)

上記のように、教育維持手当の運用は、表1で整理したような「柔軟性」を許容する方針が継続している。特に、学習協定を結ぶときには、若者の状況を正しく把握するために、コミュニテ

いで活動する他の専門職との協力が行われる。学習センターだけでなく、コミュニティでバルネラブルな若者の支援にかかわる様々な専門職との協働により、バルネラブルな若者も教育維持手当を申請し、かつやむをえない欠席があっても教育維持手当を受け続けることができるよう取り組みが行われている。

「ケアのための欠席」により教育維持手当が停止される問題への対応は、ヤングケアラーの声を受けたボランティア組織によるキャンペーン、請願、議会での検討、ガイダンスの改訂とすすんできた。改訂後の運用状況については、教育への「参加」の指標として「出席」を用いることはオーソドックスな手法ではあるが、それによりケアのための欠席を余儀なくされるヤングケアラーが排除されてしまう。教育維持手当における出席率等に応じた給付を機械的に運用すると、政策設計時に重要な対象であったはずのバルネラブルな若者が利用から排除されてしまう。このような欠陥が検討された結果、解決策として示されたのが「柔軟さ」であった。資料の制約により不明な部分も多いが、本論文は、「教育を通じた社会包摂」を志向する政策の実践における困難を明らかにした。

本論文では教育維持手当を導く理念と運用の実態、そして運用の過程で生じた問題と対応について検討してきた。確かに「ケアのための欠席」のために教育維持手当の支払いが停止されることがなくなったことは、ヤングケアラーを取り巻く環境の改善といえるだろう。しかし、欠席によって失われた学びの機会を補完することも同様に重要である。たびたび欠席せざるを得ないにも関わらず、それにより学習や人間関係などに生じる様々な不利に対してなんのフォローもなされなければ、成績不振や本人の動機付けの低下につながってゆくためである。それでは、そのような学びの機会はいかにして保障されているのだろうか。欠席により失われた学習の機会の補完は、本論文で検討した教育維持手当の保障と両輪であると考えられる。欠席により失われた学習の機会をいかに補完するかは、本論文の範疇を超えるが重要な問題であり、今後の課題としたい。

- 
- 1 各国により定義の詳細は異なっている。
  - 2 さまざまな教育・訓練課程の改革について堀内（2006）、清田（2011）、吉岡（2013）、佐野（2017）、などに詳しい。
  - 3 ギデンズ（1999）では「包含としての平等」（p.177）という訳語が用いられているが、ここでは小堀（2005）の「包摂としての平等」（p.97）という訳語を採用した。
  - 4 週当たり£30が隔週で本人の口座に支給される。所得制限は£24421（子ひとり）£26884（子二人以上）である。
  - 5 筆者の問い合わせへのAberdeen City Councilの担当者（Katie Lindsay氏）の回答（2023年4月24日）による。
  - 6 早期離学の防止策についてUK内で異なる方針はとられたのは教育維持手当だけでなく、「離学年齢の引き上げ」も該当する。イングランドでは「離学年齢の引き上げ」が行われた。中等教育の後半2年間（16～18歳）に教育及び訓練の機会を持つことを義務とした（植田 2016）。スコットランド北アイルランド・ウェールズでは離学年齢引き上げは行われなかった。
  - 7 活動協定（activity agreement）とは、16歳から19歳の教育・訓練、雇用に参加していない若者を対象に、個別に策定される、音楽・芸術・地域活動・スポーツなどを含む活動や学びの計画である。

- 学習協定を結ぶことが困難な者にとっての「最初の一步」と位置付けられる。様々な分野から個々の若者の状況に応じて選ばれた者が一貫して担当する。教育維持手当を申請することができ、これは「活動協定を通じた学びがよりフォーマルな場での学びと同等であることを認め、貧困層の学習達成への影響を考慮したものである」(Scottish Government 2018) ためである。
- 8 1997年9月に、スコットランド議会設置と所得税率変更権のそれぞれを問うレファレンダムが行われた。投票率は60.4%であり、スコットランド議会設置については投票者の74.3%、所得税率変更権については同63.5%の賛成を得た。1998年スコットランド法 (Scotland Act 1998) の成立により、権限委譲が実現した。1999年5月スコットランド議会が設立された。同様に、1997年に始まる権限委譲の動きのなかでウェールズでも議会が設立、北アイルランドでも議会が再設立された。各議会に委譲された権限や統治システムは異なっている (力丸 2017; 松井 2018)。
- 9 「イングランドで廃止される教育維持手当を、ここスコットランドで保護しようとしている事実」(2010年12月23日スコットランド議会、技能・生涯学習大臣アンジェラ・コンスタンスの発言 (Scottish Parliament 2010) 等)。
- 10 2018年5月2日スコットランド議会、副首相ジョン・スウィニー氏の発言 (Scottish Government 2018)。
- 11 スコットランド青年議会は1999年6月30日に発足した。スコットランド青年議会のミッションは、若者が自分たちにとって重要な問題を論じ、キャンペーンを行う全国規模のプラットフォームを提供することをミッションとする。スコットランドの各選挙区から選ばれた若者と、様々なボランタリー組織が参加している。スコットランドの若者から広く問題やそれにまつわる自身の経験を募り、議会でそれらからキャンペーンとして中心的に取り組むテーマを選択する。2014年のキャンペーンもそのように始まったものである (Scottish Youth Parliament 2022a 2022b)。
- 12 スコットランドにおけるヤングケアラーは8万人から12万人程度存在すると推計される。調査の詳細はScottish Youth Parliament (2014) を参照されたい。
- 13 ガイダンスとビジネスモデル文書 (Scottish Government 2013a 2013b 2014a 2014b) から成る。ガイダンス文書は教育維持手当の運用に関する原則と規則を定めた。ビジネスモデル文書は、教育維持手当の運用プロセスを、LEA、学習センターなどの関係機関毎の責任・役割に即して説明する。2017年度より「ガイダンスとプロセス」という文書に統合された。2007年スコットランド教育維持手当規則 (Scottish Government 2007) を根拠とする。
- 14 褒賞の側面と支援プログラムの側面の葛藤という問題意識は教育維持手当の草創期から見られる。1999年の教育維持手当のパイロット事業では、検討すべき課題として、「フルタイムの教育参加を向上させるか」、「親と本人のどちらに支払うべきか」とあわせて「継続的サポートと、学習持続やよい成績への褒賞のもっともよい配分はいかようであるべきか」(Social Exclusion Unit 1999 p.12) が提起された。
- 15 Skills and Development Scotlandの略称。

#### 【引用・参考文献】

- 植田みどり (2016) 「イギリスにおける『離学年齢』引上げに関する政策の特徴」『国立教育政策研究所紀要』145集、pp.1-11。
- 菊地かおり (2021) 「イギリスにおける早期離学への対応とニートへの支援」園山大祐編著『学校を離れる若者たち——ヨーロッパの教育政策にみる早期離学と進路保障』ナカニシヤ出版、pp.56-68。
- ギデンズ、アンソニー (1999) 『第三の道：効率と公正の新たな同盟』(佐和隆光訳) 世織書房。

- 小堀眞裕 (2005) 『サッチャリズムとブレア政治：コンセンサスの変容、規制国家の強まり、そして新しい左右軸』 晃洋書房。
- 佐野正彦 (2022) 「継続教育カレッジから高等教育への接続の変遷と現在」『日英教育研究フォーラム』 26号、pp.43-52。
- 清田夏代 (2011) 「英国中等教育における若者の教育・訓練政策：サッチャー政権以降の展開と新政権における改革方針」 南山大学『アカデミア 人文・自然科学編』 2号、pp.71-82。
- 谷川至孝 (2018) 『英国労働党の教育政策「第三の道」：教育と福祉の連携』 世織書房。
- 中嶋哲彦 (2011) 「総合的な子ども法制と教育行政：イギリス子ども貧困法に学びつつ（課題研究2 子ども・若者の貧困と教育行政の課題-発表2）」『日本教育行政学会年報』 37号、pp.193-196。
- 松井幸夫 (2018) 「スコットランドへの権限委譲とその法制度的展開」 倉持孝司編著 『「スコットランド問題」の考察——憲法と政治から』 法律文化社、pp.63-83。
- 吉岡いずみ (2013) 「イギリスにおける職業教育」 堀内達夫/佐々木英一/伊藤一雄/佐藤史人編著 『日本と世界の職業教育』 法律文化社、pp.131-146。
- 力丸昌幸 (2017) 『スコットランドの選択：多層ガヴァナンスと政党政治』 木鐸社。

\*

- Alan, M. /Lyn, T. (2013) “‘Participatory parity’, young people and policy in Scotland”, *Journal of Education Policy*, Vol.28, No.3, pp.386-403.
- Donald G. /Denise M. (2016) “Policy in transition: the emergence of tackling early school leaving (ESL) as EU policy priority”, *Journal of Education Policy*, Vol.31 No.6, pp.819-832.
- European Commission (2013) *Reducing Early School Leaving: Key Messages and Policy Support Final Report of Thematic Working Group on Early School Leaving*. <[https://education.ec.europa.eu/sites/default/files/early-school-leaving-group2013-report\\_en.pdf](https://education.ec.europa.eu/sites/default/files/early-school-leaving-group2013-report_en.pdf)> (Accessed Aug. 20, 2022).
- Mooney, G./Scott, G. (2012) *Social justice and social policy in Scotland*, Policy Press.
- Furlong, Andy, 2006, “Not a very NEET solution: representing problematic labour market transitions among early school-leavers.” *Work, Employment and Society*, Vol.20 No.3, pp.553-569.
- Northern Ireland Assembly (2012) *Education Maintenance Allowance: The Scottish Model* <[http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/publications/2012/employment\\_learning/5112.pdf](http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/publications/2012/employment_learning/5112.pdf)> (Accessed Feb. 2, 2023).
- Roberts N./Hubble S. and Bolton P. (2017) “16-19 Bursary scheme (House of Commons Library Research Briefing)”, <<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn06154/>> (Accessed Feb. 2, 2023).
- Social Exclusion Unit (1999) *Bridging the Gap: New Opportunities for 16-18 Year Olds Not in Education, Employment or Training* <<https://dera.ioe.ac.uk/15119/>> (Accessed Feb. 22, 2023).
- Scottish Government (2012) *Education Maintenance Allowances: 2010-2011*, <<https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/statistics/2012/01/education-maintenance-allowances-2010-11/documents/00386158-pdf/00386158-pdf/govscot%3Adocument/00386158.pdf>> (Accessed Feb. 22, 2023).
- Scottish Government (2013a) *Education Maintenance Allowance Guidance (version13)* [https://www.webarchive.org.uk/wayback/en/archive/20131011222223/http://www.sfc.ac.uk/funding/colleges/student\\_support/info\\_links\\_for\\_student\\_support\\_admin.aspx](https://www.webarchive.org.uk/wayback/en/archive/20131011222223/http://www.sfc.ac.uk/funding/colleges/student_support/info_links_for_student_support_admin.aspx) (Accessed Feb. 22, 2023).
- Scottish Government (2013b) *Education Maintenance Allowance business model (version13)* <<https://>>

- www.webarchive.org.uk/wayback/en/archive/20131011222223/http://www.sfc.ac.uk/funding/colleges/student\_support/info\_links\_for\_student\_support\_admin.aspx) (Accessed Feb. 22, 2023).
- Scottish Government (2014a) *Education Maintenance Allowance: Guidance (version14)* (https://www.webarchive.org.uk/wayback/archive/20160223015402mp\_/http://www.sfc.ac.uk/nmsruntime/saveasdialog.aspx?IID=13356&sID=7764) (リンク切れのため、2023年1月29日 Scottish Founding Councilに問い合わせ、同2月1日メールにて提供を受けた).
- Scottish Government (2014b) *Education Maintenance Allowance: Scottish Business Model (version15)* (https://www.webarchive.org.uk/wayback/archive/20160223015402mp\_/http://www.sfc.ac.uk/nmsruntime/saveasdialog.aspx?IID=13356&sID=7764) (Scottish Government 2014aと同じ).
- Scottish Government (2018) “The Activity Agreement Model”, (https://education.gov.scot/improvement/Documents/dyw48-activity-agreement-model-2018.pdf) (Accessed Feb. 3, 2023).
- Scottish Government (2019) *Education Maintenance Allowance: Guidance and Processes* (https://webarchive.nrscotland.gov.uk/20221130000240/https://www.sfc.ac.uk/publications-statistics/guidance/2019/SFCGD162019.aspx) (Accessed Dec. 12, 2022).
- Scottish Government (2020) “Activity Agreements”, (https://www.mygov.scot/activity-agreements) (Accessed Jan 11, 2023).
- Scottish Government (2022) *Education Maintenance Allowances: (2020-2021)*, (https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/statistics/2022/08/education-maintenance-allowances-2020-212/documents/education-maintenance-allowances-2020-21/education-maintenance-allowances-2020-21/govscot%3Adocument/education-maintenance-allowances-2020-21.pdf) (Accessed Feb. 22, 2023).
- Scottish Parliament (2007) “The Education Maintenance Allowances Regulation (Scotland) 2007” (https://www.legislation.gov.uk/ssi/2007/156/introduction/made) (Accessed Feb. 2, 2023).
- Scottish Parliament (2010) *Official Report, Meeting of the Parliament 23 December 2010*, (https://archive2021.parliament.scot/parliamentarybusiness/report.aspx?r=6131&mode=pdf) (Accessed Dec. 13, 2022).
- Scottish Parliament (2013) *Official Report, Public Petitions Committee 01 March 2013*, (https://archive2021.parliament.scot/parliamentarybusiness/report.aspx?r=8043&mode=pdf) (Accessed Dec. 13, 2022).
- Scottish Parliament (2014) *Official Report, Meeting of the Parliament 29 January 2014*, (https://archive2021.parliament.scot/parliamentarybusiness/report.aspx?r=8904&mode=pdf) (Accessed Dec. 13, 2022).
- Scottish Parliament (2014) *Official Report, Meeting of the Parliament 06 March 2014*, (https://archive2021.parliament.scot/parliamentarybusiness/report.aspx?r=9512&mode=pdf) (Accessed Dec. 13, 2022).
- Scottish Parliament (2014) “Questions and Answers: Question Reference S4W-21617, 05 June 2014”, (https://www.parliament.scot/chamber-and-committees/questions-and-answers/question?ref=S4W-21617) (Accessed Dec. 13, 2022).
- Scottish Parliament (2018) *Official Report: Meeting of the Parliament 02 May 2018* (https://archive2021.parliament.scot/parliamentarybusiness/report.aspx?r=11499&mode=pdf) (Accessed Feb. 11, 2023).

- Scottish Youth Parliament (2014) *A Costly Youth: The Impact of Caring on Young People in Scotland*, [〈https://www.basw.co.uk/system/files/resources/basw\\_23655-8\\_0.pdf〉](https://www.basw.co.uk/system/files/resources/basw_23655-8_0.pdf) (Accessed Feb. 22, 2023).
- Scottish Youth Parliament (2022) “Our Story”, [〈https://syp.org.uk/about-syp/our-story/〉](https://syp.org.uk/about-syp/our-story/) (Accessed Feb. 3, 2023).
- Scottish Youth Parliament (2022) “Our Work”, [〈https://syp.org.uk/our-ork/campaigns/〉](https://syp.org.uk/our-ork/campaigns/) (Accessed Feb. 13, 2023).
- Sue Maguire, 2021, “Early leaving and the NEET agenda across the UK”, *Journal of Education and Work*, vol.34, pp.826-838.

**[Abstract]**

## **Increasing Flexibility in Education Maintenance Allowance in Scotland — Focusing on the Treatment of “Absence for Caring” —**

**Inoue Ema**

(University of Teikyo)

The purpose of this paper is to clarify the process of the introduction of flexibility to education maintenance allowance in Scotland for vulnerable young people such as young carers. The paper examined parliamentary materials such as conference minutes and written questions and answers that were related to the process to revise the guidance documents of Education Maintenance Allowance in Scotland. The paper also compares the guidance documents for Education Maintenance Allowance and clarify the points of revision.

Education Maintenance Allowance was started in 1999 in England and in 2004 in Scotland, Wales and Northern Ireland. Although it was abolished in England, other three countries continue its provision. Education maintenance allowance reflects the “Third Way” philosophy, which advocates for equality as inclusion. Voluntary youth organization pointed out the challenges faced by young carers in accessing the Education Maintenance Allowance particularly regarding the requirement for attendance rates. The issue has been discussed the Scottish Parliament, and then greater flexibility has been introduced in addressing the difficulties faced by young carers and other vulnerable young people in accessing and continuing the Education Maintenance Allowance.

The point of revision for the guidance is the rule of entitlement and attendance recording for Education Maintenance Allowance. Vulnerable young people is supposed to be given appropriate flexibility and discretion when assessing attendance. “Absences, for example caring responsibilities, that relate to a vulnerable young person’s circumstance” has been added to the examples for authorized absence. In the guidance document, Accordingly, the phrase of “flexibility may be given” has replaced with that of “flexibility should be given”.

The study pointed out the establishment of more flexible management for Education Maintenance Allowance. Vulnerable young people such as young carers are one of the important targets for Education Maintenance Allowance, but for them the requirement of full attendance has become a barrier for accessing. The findings of the paper reveals the difficulties for the policies for tackling early school leaving. How requirements for support can be set and to what extent flexibilities should be introduced in order not to exclude vulnerable young people is a significant challenges for the policies tackling early school leaving.