

【研究会報告・1】

英国の若者政策における「教育・訓練・雇用への参加」の問題 — これまでの NEET に関わる政策とスコットランドにおける新たな展開 —

井上 慧真

(大阪経済大学)

1. はじめに

国労働党ブレア政権期の教育政策の特徴については、「第3の道」を体現する Education Action Zone (EAZ) や Every Child Matters (ECM) などの教育政策 (谷川 2018)、公教育の多様化 (青木 2012)、地方教育当局の改革 (清田 2005)、教育・訓練改革 (白幡 2015)、高等教育進学支援の Aim Higher (沖 2017)、子ども福祉行政に困難を抱える地方当局への中央政府の介入権限の導入 (広瀬 2019) など、様々な視点から研究されてきた。本報告は、ブレア政権期以降に進んだ権限移譲により教育・訓練政策の自律的決定が可能となったスコットランドが、特に16歳以降の学びの継続をいかに保障してきたかを明らかにすることを目的とする。

スコットランドは教育や職業訓練など多くの分野で権限を委譲され、独自の政策を展開してきた。若者の教育・訓練参加を促す政策は、ブレア政権期に NEET 対策として拡充されたが、イングランドでは2010年代以降、雇用対策に重心を移し縮小された。他方、スコットランドでは Opportunities for All や Young Person's Guarantee など、義務教育後の若者に多様な学びの機会を提供する枠組みが維持されている。本報告では、こうしたスコットランドの「16歳以降の学びの保障」の現状を考察する。

2. スコットランドへの権限委譲の概要と若者政策の多様化 — イングランドとの比較から

1999年にスコットランド議会が設置され、英国から委譲された権限に関わる事項を審議している。教育・職業訓練、住宅、観光、経済開発、農林水産業、法と内政、都市計画、警察・消防、環境などがスコットランド政府に委譲されている。一方、国際関係、社会保障法、雇用法、移民、放送などは英国政府が保持する「留保事項」とされる。教育・訓練の権限委譲により、スコットランド政府はこの分野で独自性を強めてきた。財源は英国財務省からのブロック・グラントであり、スコットランド政府が配分を決定する。ただし、緊縮財政により予算は減少傾向にある (Cooney et al. 2014)。

また、スコットランドは所得税率など一部税制の権限を獲得し、独自の財源確保にも取り組んでいる。ブレア政権期の若者政策の柱であった「コネクションズ・サービス」は、権限委譲が進

む時期に構想されたが、採用されたのはイングランドのみであった。スコットランドは社会的正義の推進を政策ビジョンとし、それが教育政策にも反映されている (Mooney / Scott 2012, Alan / Lyn 2013)。スコットランドにはイングランドと共通点もあるが、制度廃止後も継続されている施策や、独自に展開された施策もある。ここではまず、イングランドにおけるブレア期以降の若者参加政策の経過を概観し、スコットランドの独自性、特に Opportunities for All と教育維持手当の継続・発展に注目し検討する。

2001年から2012年にかけてイングランドで実施されたコネクションズ・サービスは、義務教育後 (ポスト16) の若者支援を目的に導入された。詳細は井上 (2019) において検討したが、ポスト16の進路保障のために従来の若者支援、キャリア、社会福祉等の様々な機関が地域単位で情報の共有と連携・協働を行う仕組みであり、様々な職歴を持つスタッフも協働した (Social Exclusion Unit 1999, 井上 2019)。2011年の教育法により、地方教育当局の指示権 (2008年法第69条) や学校へのスタッフの立ち入り権限が廃止され、コネクションズは制度的基盤を失い衰退した。以降、若者支援施策は地方当局ごとに異なる形で展開され、全国的な一貫性が損なわれた (Watts 2014)。現在の Youth Contract は、13週以上失業している16~24歳を対象とし、Jobcentre Plus での週1回の面談が義務化されているが、フォーマル／インフォーマル教育への配慮は乏しい。特にイングランドでは、コネクションズの時期に比べ、公的支援が後退したと考えられる。

3. スコットランドにおける若者支援政策の展開 ——Opportunities for All, 教育維持手当

コネクションズ・サービスは、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドでは実施されなかった。ただし、これらの地域でも NEET の若者の増加は問題とされていた。本稿では特にスコットランドに注目し、当時の状況をみていく。この時期、スコットランドでは若者支援の組織再編が進められたが、既存組織の垣根は維持されていた。各組織では「キーワーカー」が地域連携を担っていた (Sercombe et al. 2014)。また、イングランドのように教育・訓練のガイダンス権限が地方に委譲されることはなく、スコットランド内では Opportunities for All といった全国共通の政策枠組みが存在する。以下では、スコットランドの Opportunities for All について詳述する。これは、16~19歳の教育・雇用・訓練に参加していない若者に対し、必ず学びや訓練の機会を提案することを目的とする。

この施策はイングランドの旧コネクションズ・サービスと目的は似るが、異なる制度的基盤に基づいている。本稿では1990年代以降のイングランドとスコットランドにおける若者支援体制と制度基盤を比較し、保守党政権下で「停滞」や「後退」と見なされがちな英国の若者政策を多面的に捉える。この取り組みには、16+ Learning Choices (進路相談支援)、Activity Agreement (活動協定)、カリキュラム・フォー・エクセレンス (教育課程改革) などが含まれる。16+ Learning Choices は、義務教育を終える段階 (Senior Phase) の生徒を対象とし、特に脆弱な若者には集中的な支援が行われる。個別相談は学校外の組織が担い、学習計画の立案支援が提供される。卒業後に空白期間がある場合には、活動の提案・協議も行われる。Activity Agreement は、教育・雇用・訓練のいずれにも参加していない16~19歳の若者に対して結ばれる。音楽・芸術・

スポーツなどの「学びの計画」を策定し、学業や職業資格に直結しない活動も含め、若者の多様な可能性を支援する。こうした姿勢は、英国の中でもスコットランドの若者政策に特有の特徴である (Scottish Government 2010, 2012, 2018)。

2020年、新型コロナウイルス感染拡大を契機に、若者への機会提供を保障する年齢上限が「16～19歳」から「24歳」へと引き上げられた。これがYoung Person's Guaranteeである。この制度は、コロナ禍による若者の雇用機会の大幅な減少を背景に、教育機関に加え、雇主や民間非営利団体とも連携し運営されている。

これらのOpportunities for AllおよびYoung Person's Guaranteeの取り組みは、2013年にEUが提唱した「若者保証 (Youth Guarantee)」の理念を反映している。

EUのYouth Guaranteeは、25歳未満の若者が失業または離学してから4か月以内に、①質の高い仕事、②継続的な学び、③徒弟訓練 (アプレンティスシップ)、④職業訓練のいずれかを受けられるよう保証する制度である (Scottish Government 2012)。

当時EU加盟国だった英国では、イングランド政府は「Youth Contract等の施策がある」として消極的だった。一方、スコットランドはこの構想に積極的で、部分的に取り入れることとなった (Scottish Parliament 2014a, 2014b)。ただし「部分的」とされるのは、雇用政策に関する多くの権限が英国政府に留保されており、スコットランド政府が単独で政策を大きく変更できないためである。たとえば、スコットランドが目指す「離学・離職後に中断のない支援の提供」に対し、英国のYouth Contractは「6か月以上求職者手当を受けている若者」を対象とし、空白期間が生じやすいという課題があった (Finn 2015)。

スコットランドにおける「教育維持手当 (Education Maintenance Allowance: EMA)」制度を対象に、特に「ケアのための欠席 (家族などのケアによる学校欠席)」が手当支給に与える影響と、それに対する制度運用の柔軟化を検討する。この報告は井上 (2023) に基づく。早期離学の削減を目指すEUの政策枠組みの中で、イギリスでは1997年以降、若者の教育・訓練参加を促進する施策が進められ、EMAもその一環として導入された。EMAは所得要件を満たす学生に支給される手当で、出席率が支給条件の一つとされていた。イングランドでは2011年、緊縮財政の影響でEMAは廃止されたが、スコットランドでは継続され、より柔軟な運用が試みられている。とりわけスコットランドでは、バルネラブルな (vulnerable) 若者への配慮として、出席要件や支給対象の拡大、学びの多様化などの柔軟性が導入された。中でも、介護を担うヤングケアラーによる「ケアのための欠席」が問題視され、出席要件により支給停止となる事例が多発していた。これに対し、スコットランド青年議会など団体がキャンペーンや請願を行い、2014年にガイダンス文書が改訂された。改訂により、ヤングケアラーの困難に応じた柔軟な出席パターンの設定が可能となり、「ケアのための欠席」が正当な理由と認められるようになった。義務教育終了後の学びの継続のインセンティブとして導入され、次第に制度へのアクセス障壁を除去する方向に発展してきた過程を明らかにするとともに、制度の利用のための要件 (たとえば出席率など) が支援を必要とする若者を制度から排除する要因になる可能性を指摘した (井上 2023)。

4. まとめ

スコットランドの若者政策には、同政府が一定の権限を維持していることから、全土に共通する枠組みが存在する。その運営は、各地域の教育・訓練機関、雇用主、非営利団体などの協力により行われている。この点において、地方分権が進み、特に16歳以降の教育・訓練への参加を支える全国的な枠組みが存在しないイングランドとは、対照的な状況にある。英国はEUを離脱したが、スコットランドは若者政策において、EUとの協調的な姿勢を維持している。また、英国全土に広がったインフォーマルな学びの場（ユースワーク）も、教育・訓練と同様、若者政策の一部として制度的に位置づけられており、注目に値する。一方、雇用政策や社会保障制度は依然として英国政府の留保事項であり、スコットランドが独自に取り組むことは制度上困難であり、地域の若者支援体制の整備・運営に制約を与えているため、今後の課題である。

【文献】

- 青木研作（2012）「ニューレーバーによる英国中等教育改革——『学校の多様化』と社会の一体性を中心に」『日英教育研究フォーラム』第15号、pp.27-36。
- 井上慧真（2019）『若者支援の日英比較——社会関係資本の観点から』晃洋書房。
- 井上慧真（2023）「スコットランド教育維持手当てにおける柔軟性の導入」『日英教育研究フォーラム』第27号、pp.25-38。
- 沖清豪（2017）「イギリスにおける高等教育への機会是正政策とその限界」『教育制度学研究』第24号、pp.126-131。
- 清田夏代（2005）『現代イギリスの教育行政改革』勁草書房。
- 白幡真紀（2015）『イギリスにおける学習と訓練の公共管理システム——需要主導アプローチへの転換』大学教育出版。
- 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。
- 広瀬裕子（2019）「自律的地方教育行政を維持するための強制的介入支援政策——ロンドン・ハックニーの教育改革手法の子ども福祉領域への汎用化」『社会科学年報』第53号、pp.165-183。
- Alan, M. / Lyn, T. (2013) “Participatory parity, young people and policy in Scotland”, *Journal of Education Policy*, Vol.28, No.3, pp.386-403.
- Clancy, S. / Holford, J. / Boeren, E. (2020) “The Response of the United Kingdom (England and Scotland) to Youth Guarantee”, Milana, M. / Webb, S. (eds.), *Europe’s Lifelong Learning Markets, Governance and Policy*, Palgrave, pp.393-417.
- Cooney, F. / Hughes, G. / Sheerin, D. (2014) *National 4 & 5 Modern Studies*, Hodder Gibson.
- Finn, D. (2015) “Welfare to Work Devolution in England”, Joseph Rowntree Foundation Report, <https://pure.port.ac.uk/ws/portalfiles/portal/3145279/Welfare_to_work_devolution_in_England.pdf> (Accessed May 18, 2025)
- Mooney, G./Scott, G. (2012) *Social justice and social policy in Scotland*, Policy Press.
- Scottish Government (2010) “16+ Learning Choices Policy and Practice Framework”, <https://www.wecanandmustdobetter.org/files/9714/2780/1536/16plus_Learning_Choices__Policy_and_Practice_Framework.pdf> (Accessed May 10, 2025)

- Scottish Government (2012) “Opportunities for All: Supporting All Young People to Participate in Post-16 Learning, Training or Work”, <https://www.gov.scot/publications/opportunities-supporting-young-people-participate-post-16-learning-training-work/> (Accessed May 1, 2025)
- 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 (2021) “Young Person’s Guarantee - Employment and Education Landscape: Current Evidence - Overview”, <https://www.gov.scot/publications/young-persons-guarantee-overview-current-evidence-employment-education-landscape-young-people-scotland/pages/6/> (Accessed April 30, 2025)
- Scottish Parliament (2014a) “Official Report: Meeting of the Parliament 26 March 2014”, <https://archive2021.parliament.scot/parliamentarybusiness/report.aspx?r=9071&mode=pdf> (Accessed May 18, 2025)
- Scottish Parliament (2014b) “Official Report: Meeting of the Parliament 29 October 2014”, <https://archive2021.parliament.scot/parliamentarybusiness/report.aspx?r=9586&mode=pdf> (Accessed May 18, 2025)
- Sercombe, H. / Sweeney, J. / Milburn, T. / Liddell, M. / McLeod, R. / Denning, P. (2014) “Scottish Youth Work: Same, but Different.”, <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/47262055/Scotland.pdf/42e52095-1621-4a25-b84d-7b1307d03b81> (Accessed May 18, 2025)
- 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/id/eprint/15119/2/bridging-the-gap.pdf> (Accessed 2025年5月18日)
- Watts, A. G. (2014) “Devolution and Diversification: Career Guidance in the Home Countries”, *British Journal of Guidance & Counselling*, 34 (1), pp.1–12.