

# イングランドにおける就学困難な若者の支援策

## —離学年齢引上げ策とスタディ・プログラムの検証を中心に—

武田 るい子

### A Recent Policy for young people who do not participate in post-16 education in England Looking at Policy on the Raising of the Participation Age in learning and Study Programmes Ruiko Takeda

要旨 本稿は、2000年以降の英国における後期中等教育の改革とNEET対策を一体的に進める教育及び社会保障政策がどのように展開しているか概観する。公教育の拡張と福祉連携が進む背景にある不就学やNEETの問題に対して、2013年から本格実施された離学年齢引上げ策の評価報告書と就学困難者向けの個別学習支援策(スタディ・プログラム)を実施する非営利組織の訪問調査をもとに後期中等教育改革の一端を報告する。

キーワード：離学年齢引上げ、スタディ・プログラム、NEET、個別学習支援、教育機会保障

#### 1 はじめに

2008年(労働党ブラウン政権)に「教育と技能法 (The Education and Skills ACT)」が制定され、義務教育レベルで教育・訓練から離れる若者がNEETになることを防ぐため、2013年からは17歳まで、2015年からは18歳まで学習継続することを本人に義務化する離学年齢引上げ策 (Raising Participation Age RPA) が提起された。2010年の政権交代後もこの政策は自治体の協力を得て試行事業が実施された。2013年にはその成果を踏まえる形でキャメロン連立政権の下、イングランド全域で取組みが始められた。本稿では、第1期(2009年)から第4期(2012年)に渡る試行事業の実証結果の報告書や文献調査に基づいて、義務教育修了後NEETになる可能性の高い若者に柔軟な形態の教育機会を持つことを義務化した政策の具体化過程から導出された包括支援の枠組みを整理し、残された課題とされる「個別で柔軟な学習支援」のあり方について検討する。

離学年齢引上げ策が導入された背景には、若年失業者が現代的職業に対応するスキル習得や資格取得に関わる教育・訓練を受けることで経済的自立を実現し、将来的な社会保障費の削減が図られるとする政治言説がある。同じ論理で経済不況下の1972年に、義務教育終了年齢が15歳から16歳に引上げられた。当時2/3の生徒は義務教育を終えてすぐに就業する時代であったが、大量の若年失業者による失業給付の支出を削減するため、教育予算を増額して離学年齢を遅らせる制度改革を断行したのである(T.Woodin 2012)。また、EUの主要な共通政策「欧州2020」戦略において、早期離学者を10%以下に減らすという改善指標が設定されており(萩原 2010)、達成すべき数値目標が政府関係機関を対策に駆り立てる外因になっている。

結論から言えば、この政策から学ぶべきことは2つあると考えている。1つにはNEETにさせないために義務教育段階から自治体内の教育機関・地域の若者支援ネットワークが、不登校や退学など生徒の動向を早期に把握し情報共有するしくみと包括的支援策の試行から得られた教訓は何かというこ

と。結果として 16 歳、17 歳の教育参加率は上昇したが 18 歳になると NEET の数は倍増し、「若年無業者への移行年齢が 18 歳に引き上げられたのではないか」（植田 2016）と揶揄される事態がある。つまり、最も脆弱な若者たちがいったんはアクセスするものの継続できず落ちこぼれていく問題が明らかになったのである。従って 2 つ目として、義務教育段階やそれ以前の生育環境に起因すると考えられる動機付け、学業達成意欲の欠如といった個人の複雑な問題にどう対処するか、個別の学習支援方法の内実の検討がある点に注目したい。

## 2 教育・訓練参加率の現状と課題

### 2-1 若年失業者対策の展開

若年失業者対策を遡っていくと労働及び社会保障政策のルーツがまず先にあり、補完的あるいは代替的に教育・訓練アプローチが導入されてきたとみることができる。英国では 1990 年代労働党政権によって NEET 対策が進展した。義務教育終了年齢の 16 歳から 18 歳以下の若者は失業給付対象者から除外して教育・訓練に移行すること、18 歳から 24 歳の若年失業者に対しても、積極的労働政策すなわち社会保障給付(失業保険・失業扶助・社会扶助(生活保護))の受給と職業教育・訓練参加をセットにすることで、職業紹介機関に確実につなぐ強制的手法が確立していった。

英国の若者向け就業支援プログラムのルーツは 1978 年労働党キャラハン政権によって開始された「若者の雇用機会プログラム Youth Opportunities Programme YOP」で、16 歳から 18 歳の若者が対象となった雇用訓練に遡ることができる。サッチャー政権では、1983 年人材開発事業委員会 (Manpower Service Commission MSC) が実施する「若者訓練計画 Youth Training Scheme YTS」へと改定された。「16 から 17 歳の義務教育修了者を対象に、1 年間のうち 1 学期間を継続教育カレッジで学習させ、残り 2 学期間を民間企業で業務実習」（文部科学省 1988）させる内容であった。

1998 年、新労働党政権は「New Deal for Young People NDYP」を開始した。18 歳から 24 歳の若年失業者で求職者手当 (Jobseekers Allowance JSA) を受給し 6 ヶ月経過した人は、NDYP 参加が義務づけられた。個別のパーソナルアドバイザーがついて 2 週間に 1 度の面談が実施され、補助金なしの就労に向けた求職活動支援（基礎的スキルとして履歴書の書き方や面接練習等）が行われる。その後 4 ヶ月を経過すると 4 つのオプション、①民間企業での雇用助成付就業、②12 ヶ月間 JSA 受給付フルタイムの教育・訓練就学、③6 ヶ月間の JSA 受給付ボランティア団体での活動、④政府の環境事業の仕事、のいずれかを選択し活動することが強制された（藤森 2006、比嘉 2006、卯月 2011）。オプションを拒否するとペナルティとして JSA の受給が停止されるしくみであった。2001 年には義務教育段階の 13 歳から 19 歳の若者への包括的な支援を行うコネクションサービス (Connexion Service) が開始され、在学期間にキャリアガイダンスを実施する流れができた。コネクションサービスのパーソナルアドバイザーは、不登校、退学後追跡が困難な状態になった子ども、若者たちが抱える経済面、健康面、生活面、精神面の問題に包括的に対応する若者専門のワーカーであった。

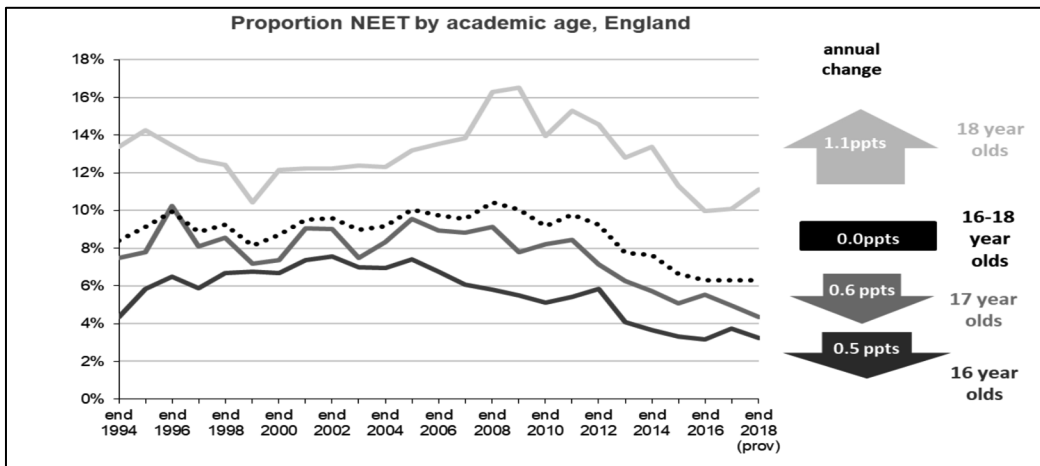
2010 年キャメロン連立政権後、若年失業者対策は労働政策を担う労働年金省、人材開発・産業政策のビジネス・イノベーションスキル省及び教育省にまたがる政策分野のため、各省庁が似たような対策を行う無駄が指摘され、コネクションは廃止され New Deal は社会保障給付を統合して「Work programme」に改定された。2012 年には 16 歳から 24 歳までを対象とするより包括的な省庁共通の支援提供スキーム「ユースコントラクト Youth Contract」が始まった。教育省は 18 歳以下を対象に義務教育学校においてキャリアガイダンスを義務化し教育・訓練情報を提供するなど、各省庁の任務の明確化が図られた。サービス提供方式では成果支払制 (Payment by Results) の導入により大手のプラ

イマリープロバイダーと政府が契約を結び、各地で若者への支援を提供する機関は下請け、孫請け契約者となる方式だが、支援過程においては提供者の自由裁量を高くするものである (S.Maguire 2015)。

2-2 NEET の実態

義務教育終了後の教育・訓練参加率の実態はどうか。英国では「Participation in Education, Training and Employment by 16-18 year olds in England」という統計を四半期ごとに公表し、NEET の増減を常にモニタリングしている。データは学校や高等教育機関、家庭学習記録等のほか、雇用調査と統計局の人口統計から集計されている。雇用統計は職業紹介機関の求職者数と就労者数を反映しているが、教育統計に載らない義務教育から学校に通わなくなった若者の数は反映されてこない問題があり、NEET の実数把握を難しくしている。以下に、公式統計 (図1) を引用する。16、17 歳では 2012 年以降減少したが、18 歳については減少しているものの 10%を境に高止まり傾向にある。離学年齢直前のこの時期から退学あるいは不就学者が増加していると推測できる。

図1 16-18 歳の NEET の割合推移(イングランド)



出所：Department of Education, 16-18\_participation\_and\_NEET\_statistics\_main\_text, Figure 5

図2 16-18 歳の教育参加率の推移 (1994 年以降)

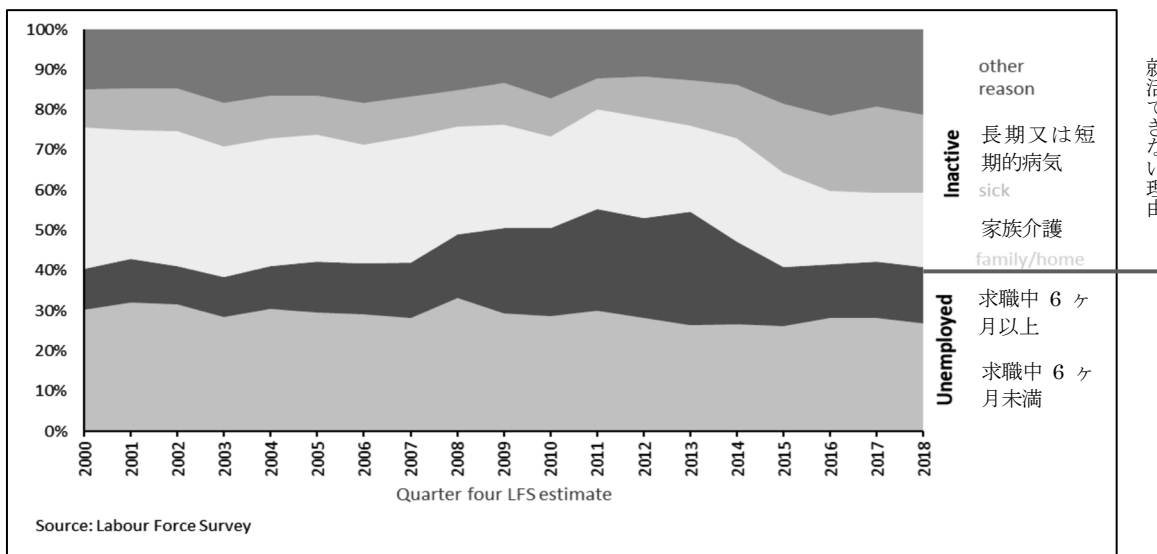
End of calendar year	end 1994	end 2004	end 2009	end 2012	end 2013	end 2014	end 2015	end 2016	end 2017	end 2018 (prov)
<b>Aged 16-18</b>										
<b>Education and training</b>										
Full-time education	57.0%	58.9%	67.4%	68.6%	69.9%	71.0%	70.9%	71.1%	71.1%	71.9%
Apprenticeships <sup>2</sup>	11.3%	7.9%	6.2%	5.7%	5.9%	6.2%	6.7%	6.7%	6.2%	6.1%
Overlap between apprenticeships and full-time	0.9%	0.2%	0.2%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%
Employer Funded Training (EFT)	5.3%	5.0%	3.4%	3.8%	3.8%	4.3%	4.5%	4.6%	4.5%	4.1%
Other education and training (OET) <sup>4</sup>	5.4%	5.5%	4.5%	5.6%	5.8%	4.4%	4.4%	4.1%	4.2%	4.1%
<b>Total education and training<sup>5</sup></b>	<b>78.1%</b>	<b>77.1%</b>	<b>81.3%</b>	<b>83.7%</b>	<b>85.4%</b>	<b>85.9%</b>	<b>86.4%</b>	<b>86.4%</b>	<b>85.9%</b>	<b>86.1%</b>
Not in education or training - in employment	13.5%	13.8%	8.7%	7.1%	6.9%	6.5%	6.9%	7.3%	7.8%	7.6%
Not in any education, employment or training (NEET)	8.4%	9.2%	10.0%	9.2%	7.7%	7.6%	6.6%	6.3%	6.3%	6.3%
<b>Total not in any education or training</b>	<b>21.9%</b>	<b>22.9%</b>	<b>18.7%</b>	<b>16.3%</b>	<b>14.6%</b>	<b>14.1%</b>	<b>13.6%</b>	<b>13.6%</b>	<b>14.1%</b>	<b>13.9%</b>
<i>Sub total for information:</i>										
Total education and apprenticeships <sup>6</sup>	74.8%	72.0%	77.6%	79.3%	80.9%	81.1%	81.3%	81.2%	80.8%	81.3%
Population	1,624,500	1,936,900	2,025,100	1,965,800	1,955,300	1,951,200	1,939,400	1,904,700	1,867,300	1,828,000

出所：Department of Education, Participation in Education Training and Employment by 16-18 year olds

(注：太線は 2012 年キャメロン政権以前との比較をするために筆者が付けたもの)

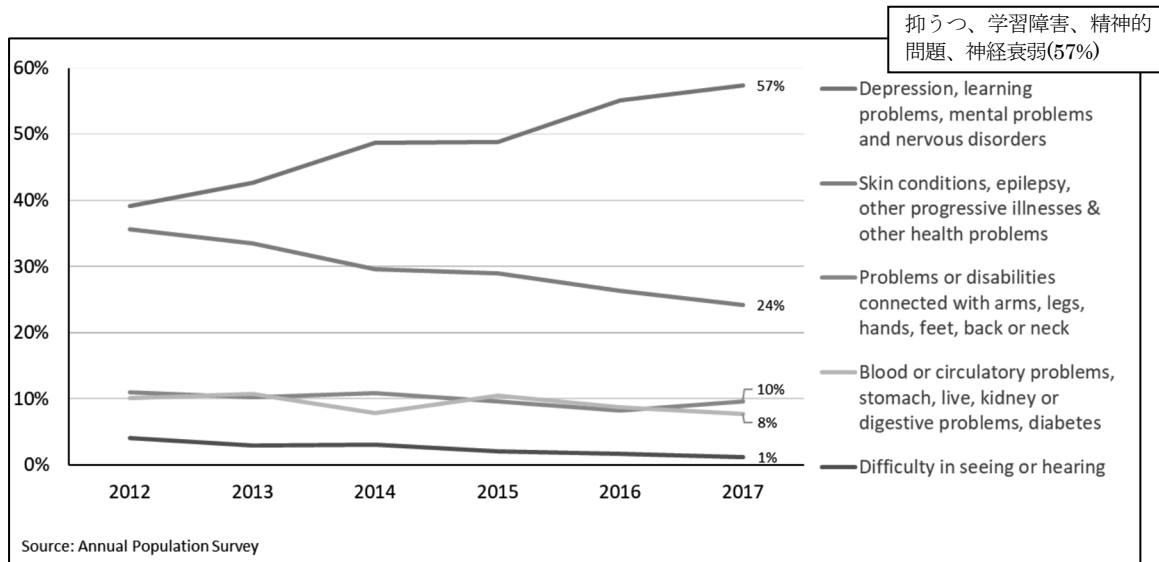
図 2 において、1994 年(保守党メジャー政権)と リーマンショック直後の 2009 年 (ブラウン政権) を比較する。就業者 (in employment) 割合が 1994 年 13.5%だったものが 2009 年には 8.7%に減少し、NEET 割合は 1994 年 8.4%だったが 2009 年には 10%となっている。注目すべきは 2013 年(キャメロン連立政権)に開始された「離学年齢引上げ策 RPA」の影響とみられる NEET 割合の低下である。2013 年 7.7%、2015 年 6.6%、2016 年以降は 6.3%と安定し、「2016 年度 15 歳から 19 歳の NEET の割合は OECD 諸国平均 (5.3%) より高い」(House of Common, 2018:3)ものの、義務教育修了後 16 歳で進学しなかった若者が何らかの教育訓練に参加するようになったことは明らかだ。

図 3 16-24 歳の就職活動者の推移 (2000-2018)



出所 : Department of Education(2019), NEET Statistics Annual Brief: 2018, England, p.7  
 (注 : 太線と日本語訳は筆者の追記)

図 4 Inactive な人の健康問題・理由別割合



出所 : Department of Education(2019), NEET Statistics Annual Brief: 2018, England, p.10

図 3 と図 4 は労働統計に基づいた NEET の詳細分析である。失業者のうち就職活動をしている者 (active) としていない者(inactive)の割合が約 4 割と 6 割で推移していることを示している。Inactive

は家族介護をしている人と短期・長期の病気療養中の人に分けられ、図4はそれら詳細な理由である。結果的に障害や病弱、精神的疾患を持つ人たちが滞留し続けていることが明らかになっている。

小括すると、2000年代最初の10年間、労働党ブレア政権が導入した若年者就業支援策の効果はNEET数の減少という点からすると期待外れなものであったといえよう。しかし、1990年代にフルタイム就学57%だったものが67%にまで上昇しており、社会全体として後期中等教育(日本の高校に相当)や高等教育進学が定着してきたのは確かである。とはいえ、フルタイム就学者がその後就業にスムーズに移行しているかは不明である。NEETの実態を詳細にみると、求職活動が困難な6割の者の理由は病気、障害、精神的問題、家族介護であり、就業可能層はNEETのうちの4割程度である。こうして浮上した残された若者たちへの教育機会・就業機会の保障が課題になったと推察する。

以上から、労働政策、福祉と教育政策全般で包括的にNEETを減らそうとする方針をもち続け、政権交代後も重要課題として取組んできたことは確認できた。一方、RPAによる強制的なGCSE学習の継続により、継続カレッジのような大規模校で基礎学習につまずいた学生の個別指導の成果は上がっているのか、徒弟制やインターンシップ就業と並行して学習時間は確保できているか、どれほどの生徒のレベルが向上したかなど成果を直視する必要がある。加えて、数字の改善もさることながら若者の望むような将来が保障できたかどうか、希望ある社会参加につながったかどうかも検討すべき課題であろう。こうした論点へのサーベイと事例研究は2010年代に増加してきており、政策の評価研究に進展がみられる。

### 3 離学年齢引き上げの成果と課題

#### 3-1 離学年齢引き上げ策

離学年齢引き上げ策は、義務教育期間の延長ではなくGCSE(中等教育修了試験)で合格点に達しなかった場合、2年間(18歳に達した学期末まで)を継続教育カレッジ、民間教育提供機関、職場等のいずれかでGCSE修了資格に向けて学習を継続する選択的義務を本人に課すもので、授業料、教材費、交通費を無償とする制度である。この制度導入の背景には、義務教育終了後に無業となる若者の数が減らないことへの焦燥感があった。GCSEで合格判定(グレード9-4)が取れないため、結果的に不安定雇用にしかなれないか無業という負の連鎖を断ち切る必要がある。政策の実施にあたりNEETにさせないためには若者自身のリアリティに寄り添うことが重視され、就学も就業もしていない彼らが置かれた状況に適した形態の継続学習機会を選択するという大枠だけが決められ、2013年の実施までに試行事業を実施・改善しながら準備をするという制度設計期間が2009年から2012年の4年間設けられることとなった(S. Maguire 2013)。

離学年齢引き上げ策は教育省の政策で、選択肢があるとはいえ学習到達度に問題のある生徒をいかにグレードアップに動機付けるかは当初から実践の課題であった。良く考慮された学習支援体制なしに2年間の学習機会が無為に帰す可能性は高い。そのため、実施体制においては自治体が生徒の学籍動向や学習達成度を把握、教育・訓練提供者と情報を共有する責務を負うこととなり、試行事業期間に成果や課題を明らかにして有効な実施体制構築に資することが企図された。

#### 3-2 試行事業の評価

試行事業の目的は、2013年に向けて地域内の協力機関間の情報共有・実施体制づくり、有効なプログラムの開発と専門人材、ガバナンスのあり方を焦点として各地域が最善の準備をできるように、試行地域の成果から良い実践と問題を明らかにすることである。フェーズ1は2009年9月から2010年3月までの半年間、11の自治体、地域が参加して開始された。フェーズ2は続く2010年4月から2011

年 3 月までフェーズ 1 の地域に加え 4 つの自治体や地域が参加して、以下 3 つのうち 1 つのテーマに即した試行事業が行われた。①就学者数を増やす支援のための安全な情報共有と有効な助言・ガイダンス方法、②いかに効果的に 16 歳、17 歳を抽出し、教育・訓練に再定着させるか、全体の実施計画と提供のしくみを構築すること、③地域レベルでの最適な挑戦と障壁を見定め、一体となって戦略を開発すること、である。2011 年 4 月から 2012 年 3 月のフェーズ 3 は前 2 回とは異なり、地域主導による提供プロジェクト (Locally-Led Delivery Projects LLDP) が行われた。19 の自治体・地域が参加し、自らの地域の実態に沿って優先事業を決定し、本フェーズで構築した提供方法を 2013 年から 2015 年の間実践して成果を振り返り、最適なアプローチに仕上げていく実装フェーズである。これら試行事業の評価は、公共セクターの政策調査研究を行う専門機関 ISOS パートナースhipが担当した。ISOS 報告書(2012)は RPA 試行事業が優先的に取り組むべき事柄を 6 つに整理している。

- 1) コーホートの理解 (筆者注: 対象者の明確な定義と NEET になる理由を分析する)
- 2) 地域内の優先事業を決める
- 3) 学校から職業への移行に関する動向の管理 (筆者注: 学籍異動情報の共有・追跡方法を確立する)
- 4) サポート体制の構築 (筆者注: 地域内の学校・非営利事業者・雇用主の巻き込み)
- 5) 若者たちのニーズに合わせた柔軟な支援方法の確立
- 6) PRA 試行事業の成果や課題を他の地域や関係者に伝えること

上記は、意欲的な自治体・地域による試行事業の実施過程で確認されたすべきことリストのようなものであろう。提供体制構築には、地域関係者との理念共有と協調行動のための具体的でリアルな問題・状況把握が不可欠であり、パートナーシップの連絡会議では情報共有ツールや評価方法の標準化ツールの開発や試用も試みられている。以下、評価報告書(ISOS 2012)を要約する。

#### 1) 進展の度合い (試行事業運営者の確信) について

2012 年 4 月段階で、試行事業者たちの 24 地域中 15 地域で 6 つの優先的準備は順調に進んでおり、地域内の提供体制が構築されつつあるという確信を持っていると述べている。28 地域で自分たちが支援すべき対象者を確定し終えている。

#### 2) 取組まれた事業内容とコストについて

6 つの優先事業のうち①と②への取組みが最も多く平均支出額は £42,692 (約 560 万円)、③への取組みは少なくとも £15,228 (約 198 万円) の支出であった。最も支出額が多かったのは⑤の若者のニーズ対応で、交通手段への補助と思われるアクセスの改善方策へ £50,624 (約 660 万円) であった。事業費のうち半分以上は自治体・地域関係者の人件費や委託にかかる費用であったと述べられている。

#### 3) 効果の測定方法と費用対効果

効果の測定は極めて困難である。評価チームは事業活動の適切性、経済性、効率の良さ、有効性や持続性を判定するために集められたデータを解釈した。全体として 225 の事業が実施され教育・訓練参加率の上昇は見られた。

#### 4) 優先事項 1) と 2) について

この事業に取り組んだ 25 地域のうち 21 地域で対象者の理解と分析を進めた結果、制度開始に向けた目標が設定できた。また、半数の地域で RPA 実施計画の修正や改善を行ったと述べられている。

#### 5) 優先事項 3) について

これについては 9 の地域で 10 の事業活動を実施し、若者の学籍異動など状況の追跡方法に改善があったと述べられている。

6)優先事項 4)について

9 地域で 14 事業活動を実施し、最も脆弱なグループへの支援方法やしきみの構築に取り組んだと述べられている。

7)優先事項 5)について

10 地域で 23 の事業活動を実施し、地域のニーズに合わせた提供方法に発展があった。特に地元の会社経営者(雇用主)による徒弟の受け入れや労働関連の学習機会の増加に変化があったと述べられている。

8)RPA 試行事業の成果・課題の発信

22 の地域で 43 の事業活動を実施し、事業に関する情報や気づきについて拡散する活動が行われていたと述べられている。

以上から、離学年齢を延長する前段階に自治体を中心となって地域関係団体を巻きこみ、NEET に陥る可能性のある若者を所属する場所で把握し、GCSE だけでなく職業資格取得に向けて励まし支援する地域的体制を構築した、あるいはしようとしたことは確認できた。しかし、成果を定量的に把握することの困難さがあり、質的データの解釈に基づく評価研究になっている課題も指摘されていた。

次に、S.Maguire, et al.(2010)らによる NEET の就学支援方策 (Activity Agreements AA) に関する別の委託調査結果を見ていく。AA は 2005 年に始まった予算措置で 3 つのモデル事業が実施された。① NEET の期間が 13 週以内の場合、活動契約(AA)に同意して訓練プログラムを完了すると週 £30 が最大 20 週間支払われる、②過去に教育手当 (Education Maintenance Allowance EMA) を受給して訓練プログラムに参加したがドロップアウトした場合は、コネクションサービスの個別指導を受けて AA を開始できる、③最も脆弱な若者の場合は直ちに訓練プログラムに参加でき、週 £30 が例外なく支給される。モデル事業全体で 8,726 人の対象者のうち 8,267 人が参加したパイロットプロジェクトだったが、なぜこれほどまでに若者が参加したのか。報告書によれば、プログラムの規定による参加期間を超えてもコネクションサービスと継続的関わりを持つ参加者が多くいたのは、プログラム終了による給付金が 20 週間、週 £30 支給されることがインセンティブになっていたという。また、①最も脆弱な若者たちとのつながりが持てたことでコネクションサービスの専門スタッフの力量向上にもつながったこと、②プロジェクトの成果については質的な面への注目が重要であると指摘する。とりわけ最も脆弱な人達が直ちに教育・訓練に戻ることは困難なため、まずは支援者とのつながりを保ち、時間をかけて障壁を克服していくような支援の継続性に言及しており、若者の立場に立った考察がなされている点が重要である。

S.Maguire (2013:66-68) 論文では、RPA を強制するだけで NEET 問題が解消することではなく、「ポスト 16 教育・訓練が彼らにとって魅力的な介入でない限り」また「職業移行へ成功する道を拓かないのなら、この問題は悪化するばかりだ」と指摘する。Maguire は AA モデル事業や他国の事例から得た知見に基づいて、若者たちが学習に再度参加するためには包括的なサポートが必要で AA モデル事業にはその可能性があったと結論づける。すなわち、経済的インセンティブとしての給付金(参加し続けられればほぼ無条件でもらえる)、レポート関係をもつアドバイザーと創り上げる柔軟な個別学習計画、パッケージ化された集中的サポートに利点を見出している。

離学年齢引上げ策の試行事業では地域協力機関の連携体制づくりがメインテーマになっていたが、より困難な課題は Maguire が指摘する点にある。学業達成に意欲のない生徒たちに GCSE グレードアップの利点を説くだけでなく、自分が望む将来に向けて自ら必要な資格や経験に取り組むよう、時間をかけて自尊心を回復する支援と個別学習のプロセスづくりである。

リーズ市のSセンターでは、最も脆弱な若者たちの個別学習支援の実践が行われている。イングランドの各地で取組まれているNEETへの就学・就労支援の良き一例として詳細を検討していく。

#### 4 就学・就業が困難な若者の学習支援策：スタディ・プログラムの実際

##### 4-1 スタディ・プログラム

ここでは、NEETの中のInactiveな者の学習支援について検討する。とりわけ特別の教育的ニーズ（Special Educational Needs and/or Disabilities SEND）を持つ若者の教育機会や社会参加はどのように保障されているのか。リーズ市のSセンターでは2009年に元事務局長M氏が就任してから、成人教育予算削減の対応としてEU資金によるSEND対象の学習支援プログラムを開始した。その後2014年に政府と直接契約を結ぶ「スタディ・プログラム」の提供機関となっている。

「スタディ・プログラム」とは2013年から始まった16-19歳の若者の成長とキャリア形成を目的に学習を支援するプログラムで、教育省と継続教育機関や民間非営利教育機関、実習生のいる企業が直接契約を締結して実施するものである。教育省資料「16-19 study programmes」(2016)によると、その基本原則は、以下の通りである。

- ① 一つかそれ以上の学術的・職業的資格取得をめざすことを含み、明確に雇用訓練や高等教育進学、あるいはレベル2段階に達していない生徒や実習生である生徒のために拡張された職場での仕事の準備に関連した内容
- ② GCSEの数学と英語において9-4ランク以上を取得していない生徒にはその達成と資格取得を要求する
- ③ 意義ある就労体験とその他の資格取得学習以外にも、生徒の個人的発達、スキルや雇用の準備につながる活動を含む

プログラム対象者は「Aレベル受験生」「応用技術資格受験生」「レベル2資格受験準備生」「特別教育的ニーズや学習困難な生徒」に分類されており、端的にはSix form進学者、FEカレッジ進学者、レベル2準備生徒は主に徒弟制等のしくみで企業実習、最後のカテゴリーが特別支援教育の生徒である。すなわちスタディ・プログラム自体は義務教育修了後にすべての生徒が望む進路に応じて学習提供機関で、特に数学と英語の基礎学力の十分でない生徒には継続的学習を要求し、より高度の資格を取得することを奨励する予算措置である。自治体は生徒の進路が確保されるよう支援する責務があり、財源は教育技能助成機関（Education and Skill Fund Agency ESFA）から教育提供機関に対して生徒一人当たりの基準額×人数分が支払われるしくみである。

学業到達度を2年間の期間延長で向上させようとするものだが、その実効性はいかなるものか。教育省の2017年度の学習成果統計によれば、2014-2015年にレベル2で義務教育を修了した生徒とレベル3で修了した生徒の1年後の学習成果を比較したところ、レベル3生のうち94%がレベル4(高等教育進学相当)の資格を修了した。一方、レベル2生の17%は6ヶ月以内に徒弟制に移行し、23%はFEカレッジに進学、一年以内に雇用に移行した者も32%いた。政府の速報レポートからはレベル2以下の生徒たちの中にも高等教育進学レベル(レベル4)に達する生徒がいらないわけではないが、基礎学力の向上は容易なことではないことが推察できる。

SセンターはSENDを対象にスタディ・プログラムを実施している。SENDについては16-24歳まで無料で学習活動を継続することができる。英国の障害認定は自治体が「教育・保健ケアプラン Education, health and care Plan EHCP」の手続きに従って実施し、義務教育学校では聴覚・視覚などの特別な教育ニーズ以外は普通学校に通学する統合教育が基本である。障害認定を得ることで福祉ワーカー



一の相談支援や必要な情報を得ることができ、ふさわしい学習機関の紹介などもしてもらえる。また、幼児期や義務教育期に障害認定を受けていなくても、なんらかの医療・保健的ケアが必要な児童・生徒には自治体が設置運営する教育センターがあり、「医療的ニーズティーチングサービス Medical Needs Teaching Service」に所属する教員が、心身状況に応じた通学頻度や学習レベル別小グループあるいは個別の学習支援を行っている。ここに通う児童・生徒の多くは長期欠席いわゆる不登校状態の子どもが多いが、中にはホームエデュケーション（個人で家庭学習する）のスクーリングに使用する生徒もいる。しかし、教育センターの利用は義務教育までで、健康や学習に困難を抱える生徒のその後の進路は極めて限られてくる。Sセンターがスタディ・プログラムの正式契約者になった背景には、リーズ市のEHCP担当部署から不登校生の照会が相次ぎ、SENDの学習機会保障ができていないという社会問題があった。

#### 4-2 Sセンターの聞き取り調査

筆者は2015、2016、2019年と3度の訪問調査を実施している。各時点での受講生数は34名、42名、53名と年々増加しており、2019年は待機者がいるということだった。専任講師は7名（全員有資格者）、非常勤講師が5名にアシスタントが4名の体制で運営されている。

2014年9月に7名の受講生で始まったので、2014年は年度途中から参加者が増えていったということになる。2019年訪問時に授業見学を行った限りでは生徒の学習レベルの格差は大きいと感じた。長期間不登校だったある女子生徒は16歳で入学し1年間で数学のGCSEグレード9を取得したが、他方で円の面積を学習する生徒もいるという状態だった。

「2017-2018年度スタディ・プログラムの年間報告書」から7人の修了者たちの謝辞の一部を引用する。7人中5人のコメントを要約して紹介するが、共通していることは自信を持てたこと、自分の成長への具体的なコメントと人間関係の広がりがあった、ということだ。

- ① Sセンターは私が自信を持てるよう助けてくれた。私は本当にシャイで音読することができなかった。今でも好きではないけれどやれるようになった。親しい友達もたくさんできた。職場体験にも出かけてお店では人々のために役立てた。
- ② 3年前にここに来て以来、私はすごく変わった。St.Vincent(武田注：おそらく実習先の施設)の人たちを助けることができるようになった。Sセンターのスタッフは私を良い人間に成長させてくれて、以前ならとてもできなかったことに挑戦することができるようになった。
- ③ Sセンター最後の年になった。私はリーズ市立カレッジの保育コースレベル2の受講をすることが決まった。新しいことはとても心配だがそれを楽しみにしている。ここではとても良いサポートを受けて友達やネットワークができた。自分のままでいても他人は大丈夫だと気づけたことで自信が急上昇した。
- ④ 気分の浮き沈みが激しかったけど授業を楽しんだ。いろいろな経験から自信を持つことができた。今年は給料のもらえる仕事につきたい。
- ⑤ ここではとてもよく勉強した。今までできないと思っていた数学や英語で良い成績をとることができた。スタッフの皆さんがいつも最善を尽くすこと、以前より少しだけ向上していけばいいと励ましてくれた。ここでは誰もがフレンドリーですぐに友達になれたので自分の殻を破ることができた。

#### 4-3 考察

スタディ・プログラムは義務教育修了後の生徒全般に向けた18歳までの無償の学習継続機会であ

り、学習困難、不登校の若者限定のものではない。従って、一般の教育機関（FE カレッジのような学校）では必ずしも SEND を積極的に受け入れているわけではない。スタディ・プログラムの受け皿を整備するのは自治体の責務だが、SEND を受け入れる学習機関の整備が不十分で需要供給のミスマッチがある。そのため市側も提供機関の意向を反映した連携体制に苦慮していることが考えられる。リーズ市の福祉担当者の照会も多く、障害程度の重い生徒を受け入れる学習機関として Sセンターは信頼と独自の地位を築いていると考えられる。4年間の間に52名にまで生徒数が増加し、2019年3月の調査時点ですでに12名の待機者がいるため、3Fの教室を若者向けに準備する予定であると言っていた。100年以上前の施設でエレベータがなく、最上階4Fまで1人で登れる生徒しか受け入れられないという悪条件、手狭な居室では受け入れ人数も限界に近づいていることが伺えた。そのため、マネージャーによれば2020年度に向けて市の補助金を得ながら、更なる受け入れ体制を整備するとのことだった。

Sセンターは1909年創立でリーズ近郊の労働者階級のための成人教育提供から始まった。しかし、1980年代以降の新自由主義思潮の中で英国の成人教育は様変わりした。予算配分方式と連動する行政機構の度重なる変更、教育基準局（Office for Standards in Education Ofsted）の査察と監査の中で、ボランティアな民間教育機関としての存在意義を試される局面にあるとあってよい。高等教育機関における職業教育の導入、高度な技能スキル形成のための学習はカレッジ以上の学習提供機関に移行、その結果、民間非営利組織はインフォーマルな領域に撤退させられ、あるいは積極的にコミュニティの課題解決に貢献する学習活動の提供者（アクティブ・シチズンシップ涵養）という位置づけを与えられ、リーズ市では自治体がネットワークの要となって成人学習活動を計画し、民間非営利組織が提供者となる構造ができている。

こうした背景から経営的理由もあり、最も脆弱な若者への学習支援事業に着手したという。マネージャーによれば、そうした事業内容の転換はこれまでも時代の要請に応えつつ経験してきたことで、自分たちの設立理念やミッションは変わらずに地域の人々のニーズに応えることに置かれているという。パンフレットには「教育機会の平等実現に貢献する friendly learning を心がけ、学習者の人生をインスパイアすることを探求する」と明記され、学びが自己信頼、エンパワメント達成の一步となるよう寄り添う学習機関であろうとしている。以下は、2016年2月実施の訪問調査で講師が語ってくれたことである。

精神障害者や学習障害者はそうした小さなコミュニティで、彼らの特徴をよく理解して対応できる人たちがいれば十分生活していける。そうした小さなコミュニティが今失われていることが問題だ。だからそうした課題を抱える人を理解して受け入れる特別の場所が必要になっている。エンパワメントはほんの少しの信頼できる人間関係さえあれば生まれるのだから。

3章でみたように NEET になる若者たちの支援実践に求められる核心的要素を具現するのは、こうした個別的で柔軟に時間をかけて人間的関係をつくる関わりであろう。政府が政策立案と予算措置を自治体が地域内の課題解決に貢献する機関連携体制構築を行い、実際の支援提供者はボランティア、民間セクターという連携行政システムの末端にあつて監査され、契約条項を順守する受け皿の立場から制度政策に対してどのような発信を行いうるのか、一見限定的であるような実践提供者の役割だが、イングランドの制度設計過程に欠かせない試行事業に関わることのできる、新たな協働創造者

(Co-Producer) としての役割の可能性にも注目をしていきたい。

おわりに

本論の目的は後期中等教育における NEET 支援の位置づけを理解しつつ概観し、その成果と課題を考えることだった。現代社会では生涯学習社会形成に向けて、就学前教育から義務教育、後期中等教育、高等教育のすべてに渡って広範な変革が進む。具体的な方法論はその国ごとの教育文化や歴史的な脈、経済社会的な事情に合わせて独自の形態を持つものになるのは当然である。英国では階級社会が基底をなす学校教育制度の複線化が今も残存する制度の中で、誰も取り残さない教育機会の保障がどのように展開しているか、その一端を紹介した。政権交代後も教育改革と NEET 対策は継続しているが、前労働党政権時代に形成された制度の枠組みは継承されたり、廃止されたりしており、その展開を追跡するのは困難な作業である。その中であって「スタディ・プログラム」のような個別学習支援策が実装されたことは注目に値する。

日本では高校がほぼ全入となっているが、中退者は年間約 5 万人で不安定就労の予備軍になっている。日本の義務教育後の中退や不登校対策において、このような無料の学習機会保障は皆無である。英国では自治体の責任で進路を把握し、職場での教育・訓練を含めて学習機会を提供していることから、その補足割合は高いと考えられる。今後の課題として、多様化する教育機会の保障の実態をリーズ市における提供体制の体系と個別的学習支援実践のあり方の両面から調査していきたい。NEET 対策でありながら教育機会の保障である側面を重視するならば、いかに若者たちを動機付けて学ぶ主体に変えていけるか、教育実践に問われていることは世界共通だからである。

本論は、文部科学省科学研究費補助金基礎研究(B)課題番号 18H00970「拡散・拡張する公教育と教育機会保障に関する国際比較研究」(代表北海道大学大学院教育学研究院横井敏郎教授)の成果の一部である。

## 参考文献

- 藤森克彦(2006)「英国の若年雇用対策から学ぶこと」『Discussion Paper』みずほ情報総合研究所
- 姉崎洋一(2008)『高等継続教育の現代的展開 日本とイギリス』北海道大学出版会
- 卯月由佳(2011)「英国の若年就業政策と社会保障改革—1980-2000年代の展開と構造—」  
『海外社会保障研究 Autumn』No.176, 39-52
- 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」『南山大学紀要『アカデミア』人文・自然科学編』第2号, pp.71-82
- 坂口緑(2012)「現代ヨーロッパの生涯学習政策—欧州連合・グルントヴィ計画・多文化主義」日本生涯教育学会、[www.j-lifelong.org/wp-content/uploads/2012/06](http://www.j-lifelong.org/wp-content/uploads/2012/06)
- 青木研作(2015)「イギリス連立政権下のアカデミー政策—学校の自律化が与える地方教育行政への影響に着目して」『日英教育研究フォーラム』19号, pp.45-58  
[http://www.juef.sakura.ne.jp/bulletin/vol.19/juef\\_2015\\_19\\_05\\_aoki.pdf](http://www.juef.sakura.ne.jp/bulletin/vol.19/juef_2015_19_05_aoki.pdf)
- 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』第145集, pp.1-13
- 葛西耕介(2017)「連立政権以降のイギリスの教育政策とその研究動向—アカデミー、ナショナルカリキュラム、教員養成を中心に」『日本教育政策学会年報』第24号, pp.162-170
- 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
- 独立行政法人労働政策研究・研修機構(2017)、「第2章 イギリス」『諸外国における教育訓練制度—アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス』JILPT資料シリーズ No.194, pp.29-53

- 文部科学省(1988)「第4章諸外国における生涯学習の現状 第3節イギリス」『我が国の文教施策』  
 文部科学省(2018)『諸外国の生涯学習』明石書店
- Department for Education and Employment (1998), The Learning Age—a renaissance for a new Britain  
<https://www.leeds.ac.uk/educol/documents/000000655.htm#ch0005> (2019/8/25 取得)
- Department for Education and Employment(1999), Learning to Succeed—Raising Standards in Post 16 Learning,  
<https://dera.ioe.ac.uk/3268/> (2019/8/25 取得)
- Department for Innovation, Universities & Skills (2009), The Learning Revolution,  
<https://www.gov.uk/government/publications/the-learning-revolution>(2019/8/25 取得)
- Department for Work & Pensions (2011), The Work Programme
- Department of Education (2016), 16-19 study programmes: Departmental advice for education providers on the planning and delivery of 16-19 study programmes
- Department of Education (2018), Destinations of 16 to 18 students who completed level 2 & 3 qualifications in 2015 -2016; and higher (level 4+) destinations of 2014-2015 level3 students, England
- Department of Education (2019), Participation in Education, Training and Employment by 16-18 year olds in England: End 2018
- Department of Education (Feb 2019) , NEET Statistics Annual Brief: 2018, England  
[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/781544/NEET\\_statistics\\_annual\\_brief\\_2018\\_statistical\\_commentary.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/781544/NEET_statistics_annual_brief_2018_statistical_commentary.pdf)  
 (2019/8/25 取得)
- House of Commons Library (2018), NEET: Young People Not in Education, Employment or Training, Briefing Paper No. SN06705,
- Sue Maguire, Becci Newton, et al. (2010), Activity Agreement Pilots Evaluation of the 2008-2009 Extension, Institute for Employment Studies 2010
- Sue Maguire and Becci Newton (2013), Institute for Employment Studies (IES) and Centre for Education and Industry (CEI), University of Warwick ,Research into the Phase 4 Locally-Led Delivery Projects for Raising the Participation Age, Research report
- Sue Maguire(2013) Will raising the participation age in England solve the NEET problem?  
 Research in Post-Compulsory Education, Vol18 61-76
- Sue Maguire(2015) Young people not in education, employment or training(NEET): Recent policy initiative in England and their effects, Research in Comparative international Education, Vol10(4) 525-536
- Swarthmore Education Centre, Study Programme Yearbook 2017-2018
- Thomas Spielhofer, Matt Walker, Kerensa Gagg, Sandie Schagen and Sharon O'Donnell  
 National Foundation for Educational Research(2007), Raising the Participation Age in Education and Training to 18 Review of Existing Evidence of the Benefits and Challenges
- Tom Steele (2009), Swarthmore's Century A Leeds Experiment in Adult Education 1909-2009, Swarthmore
- Tom Woodin, Gary McCulloch and Steven Cowan(2012), Institute of Education, London, UK  
 Raising the participation age in historical perspective: policy learning from the past?  
 British Educational Research Journal, iFirst Article, 1–19

## SUMMARY

This paper considers the policy reform on post-16 education implementing the raising of the participation age(RPA) in England from 2013 to expand learning opportunity for young people who do not participate in any form of education ,employment or training. There have been many challenges to tackle NEET problem in England since 1970s. What was different from recent policy for NEET and previous one are clarified based on mainly two assessment reports of the pilot projects in which Local Authority takes key role of creating support network for NEET in their region and draws on evidence from pilot projects how they can prepare to good support for their targeted youth. Finally, what can be learnt from the recent policy initiatives for NEET in England are explored by looking at practice of S-centre in Leeds as a case study in which providing study programme for youth with SEND. It could be helpful for us to understand insightful lessons what was necessary to support as core values and as creating mechanisms to re-engage learning opportunity and to sustain their participation in learning.

England, Post-16 education, RPA, NEET, learning Opportunity