

第 部

イギリスと EU の若者就業支援政策の展開

第1章 イギリスの若者就業支援政策の展開 コネクションズを中心に

第1章では、イギリスにおける若者就業支援政策が、どのようにコネクションズに展開していったのかについて検討する。

1. イギリスの若年者の状況

イギリス（以下、「イギリス」とは、イングランドを指す）の義務教育制度は、5歳から16歳までの11年間である。イギリスの子どもは、5歳（4歳から「Reception」という準備学級に参加する子どももいる）から6年間の初等学校（Primary School）、5年間の中等学校（Secondary School）に進学する。

図表 I-1-1 イギリスの学校制度と日本の学校制度

年齢	キーステージ		学年	ナショナルカリキュラムの ターゲットレベル	試験と試験科目	日本の学校 制度
3-4 4-5	Foundation		Reception			
5-6 6-7 7-8 8-9 9-10 10-11	KS1 KS2	初 等 学 校	Year 1 Year 2 Year 3 Year 4 Year 5 Year 6	Level 1 Level 2 Level 3 Level 4	KS1 test KS2 test	小学校
11-12 12-13 13-14	KS3	中 等 学 校	Year 7 Year 8 Year 9	Level 5-6	KS2 test	中学校
14-15 15-16	KS4	学 校	Year 10 Year 11	Level 6-7 Level 8 Exceptional Performance	GCSE National Qualification	高等学校
16-17 17-18	6th form	6th form	Year 12 Year 13			

イギリスの制度では、満16歳に達した者は、誕生日のその日から学校に登校する必要がない。しかし通常は、その学年の終わりまで学校に在籍する。イギリスで義務教育を修了することは、中等教育修了資格試験 (General Certificate of Secondary Education, GCSE) を受験し、各科目毎に合格することによって証明される。通常5科目を受験し、A+からDまでの成績を収めなくてはならない。つまり、日本で言う「中学校卒業」という言葉は使用しない。GCSE の他、職業資格に対応した GNVQ 試験もある。現在、後述する中等教育改革の流れの中で、2004年9月からキーステージ4における新しい教育課程が導入され、多様化、柔軟化を目指した教育課程とそれに対応した試験制度の改革が進められている。

中等教育修了後は、高等教育機関などへ進学を目指す生徒は、2年間、あるいは1年間、シックスフォーム (Sixth Form, Sixth Form College) で進学等に必要な科目 (通常3科目と General Study) を勉強する。2003年現在、義務教育修了後 (16歳)、Full-time の教育機関に在籍している者は、72.4% (2002年 : 72.0%) である。シックスフォームに進学しない者は、職業訓練機関等の継続教育機関に進学したり、就職したりする。あるいは、それらのいずれにも在籍しない「無業者」となる。近年、義務教育修了の時点で、何の資格も取得せず、中等学校を離学する「無業者」が問題となっている。

2003年現在、16歳から18歳の若年者の状況は、次の通りである。

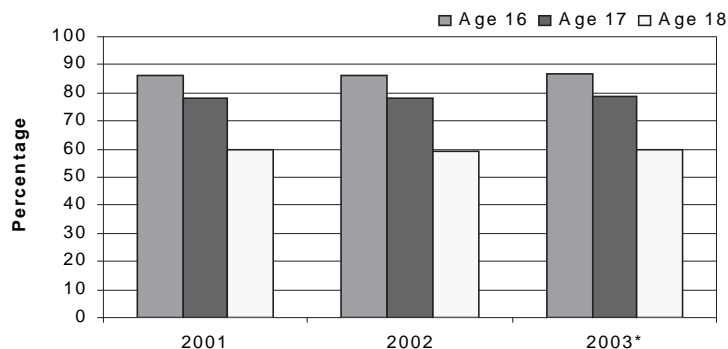
教育訓練 : 75.5% (2002年 : 74.7%)

- Full-time Education : 56.5%
- Work Based Learning : 8.3%
- Employer Funded Training : 5.3%
- Other Education and Training : 5.5%

非教育訓練 : 24.5%

非教育訓練の内、9%が、教育も訓練も就職もしていない、「NEET (Not in Education, Employment or Training)」である。人数としては、約177,000人 (2003年現在) である。以下、16-18歳の若年者の状況に関するデータを示す。

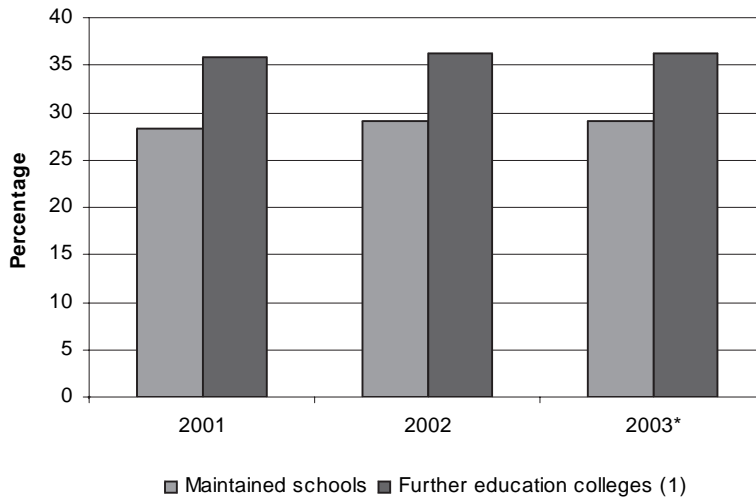
図表 I-1-2 16歳から18歳の教育訓練機関の在籍者の年齢別の割合 (2001年から2003年のデータ)



< 出典 > <http://www.dfes.gov.uk/trends/index.cfm?fuseaction=home.showIndicator&cid=4&iid=18>

2003年のデータでは、義務教育終了後の16歳において教育訓練機関に在籍している若年者は87%、17歳で79%、18歳で60%という割合である。

図表 I -1-3 16歳のFull-time Educationにおける学校と継続教育機関の在籍者の割合
(2001年から2003年のデータ)

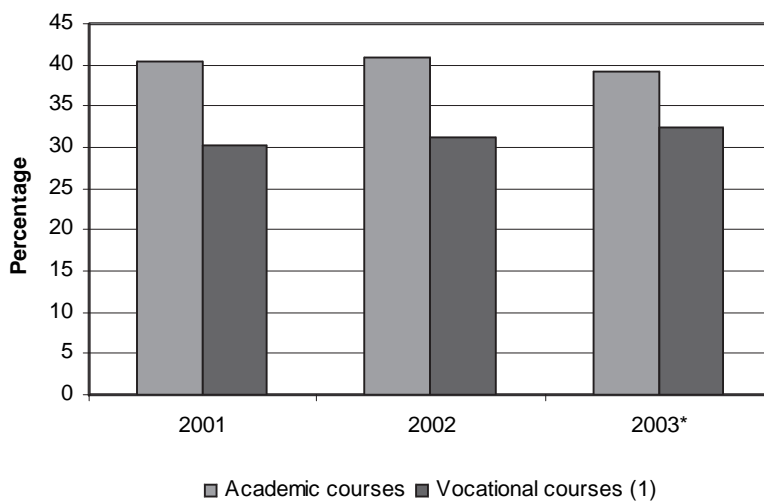


< 出典 >

<http://www.dfes.gov.uk/trends/index.cfm?fuseaction=home.showIndicator&cid=4&iid=18>

16歳の若年者の内、フルタイムの教育機関に在籍している者の割合が29.3% (2003年) で、継続教育機関が36.3%である。

図表 I -1-4 16歳のFull-time Educationにおけるアカデミックと職業コース別の在籍者の割合
(2001年から2003年のデータ)



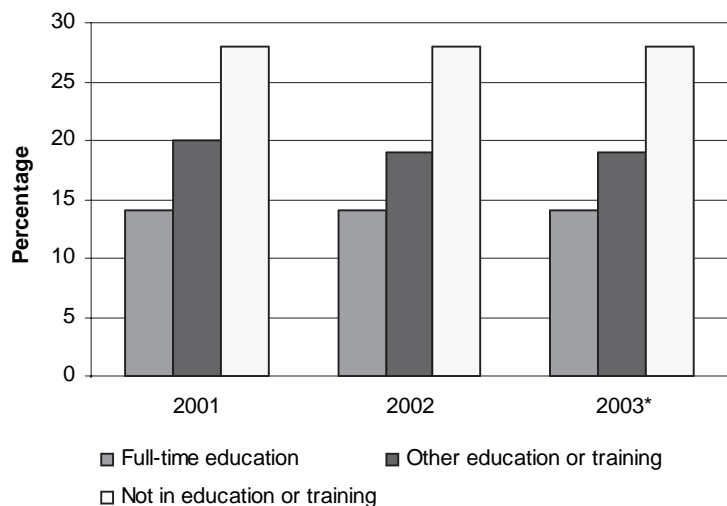
< 出典 >

<http://www.dfes.gov.uk/trends/index.cfm?fuseaction=home.showIndicator&cid=4&iid=18>

フルタイムの教育機関に在籍している若年者の内、アカデミックなコースに在籍している

割合は39.6%（2003年）、職業系のコースが32.8%という割合である。

図表 I-1-5 18歳のFull-time Education、その他の教育・訓練機関、それ以外の在籍者の割合
(2001年から2003年のデータ)

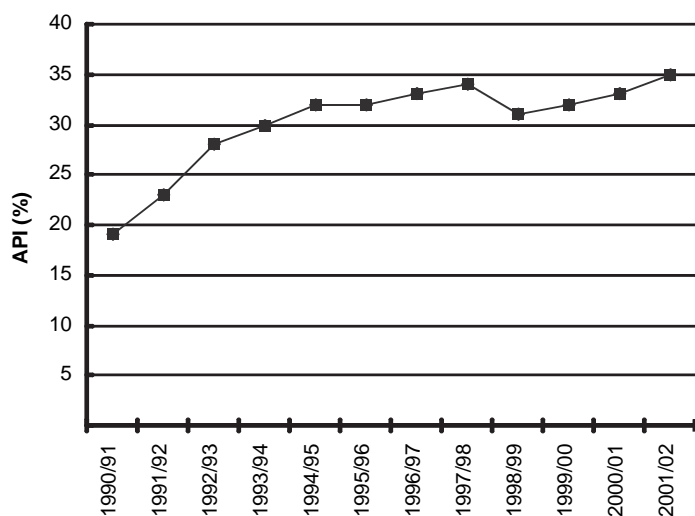


< 出典 >

<http://www.dfes.gov.uk/trends/index.cfm?fuseaction=home.showIndicator&cid=4&iid=19>

シックス・フォーム等を修了する18歳の時点での状況については、フルタイムの教育機関に在籍している者の割合が14%（2003年）、その他の教育・訓練機関が19%、それ以外（就職も含む）が28%である。この中に、教育・訓練・雇用のいずれにも所属していないNEETと呼ばれる者の割合（約9%）が含まれる。

図表 I-1-6 高等教育への進学率(1990/91年から2000/01年のデータ)



< 出典 >

<http://www.dfes.gov.uk/trends/index.cfm?fuseaction=home.showIndicator&cid=4&iid=23>

高等教育への進学率はイギリスでは、1998/99年にいったん減少したが一貫して上昇傾向にある。1990/91年には19%であったものが、翌年には23%になり、1993/94年には30%に達した。それ以降30%代の前半で上昇傾向を示し推移している。2001/02年には、35%となった。

2. コネクションズ導入の経緯

2.1 コネクションズ導入の背景

英国において、若年無業者対策が政府によって本格的に検討され始めたのは、1990年代後半からである。その背景は、第1にEUなどの国外の影響、第2に英国国内での若年無業者数の増加である。

2.1.1 EUにおける若年無業者対策の影響

EUでは、1997年11月にヨーロッパ雇用サミット（Jobs Summit）をルクセンブルグで開催した。そこでは、EU各国での若年無業者の問題が取り上げられ、EUの経済的な発展と安定のためには、各国における若年無業者への対策の必要性が指摘された。そこで、「失業6ヶ月以内にすべての若者に職業訓練や職業指導を与えること」という指針が採択され、EU加盟国に若者向けの自立支援プログラムの実践などが義務づけられた。

この当時ヨーロッパでは、若者の社会への参加と自立をキーワードにした、スウェーデンの包括的青年政策が成果を上げており、注目されていた。スウェーデンではEUの動きに先駆け、1981年に『Not for Sale』を政府が発表し、1997年から始まる包括的青年政策の土台が形成された。『Not for Sale』では、現在の福祉国家における若者は、生産活動に携わらず社会的に受け身の存在になっており、商業主義的な余暇や文化活動を消費するだけであると指摘された。若者のこうした変化が、若者の自信喪失や将来への否定的意識を喚起しているという問題を提示した。その上で、国家と市場は資本主義的経済とは異なる原理で動く「第3のコミュニティ」を形成すること、そしてそのための青年政策の遂行は地方自治体が優先的に取り組むことを提案した。このような提案の根底には、若者にビジョンの形成や制度づくりに参加させ、自分の関与で社会は動くという体験をさせることにより自信を回復させることが社会の活性化につながり、スウェーデンが目指す福祉国家を実現するという認識がある。

この文書を受けてスウェーデンでは、議論が重ねられ、改革が進められた。教育改革においても、少人数学級や双方向授業、プロジェクト学習などを積極的に導入し、批判的思考や創造性を養い、発言力を育成する教育が進められた。また同時に、地域と連携し、「社会」を実体験する教育も重視された。教育改革だけでなく、社会全体の改革が進められた成果を調査分析し、スウェーデン政府は、1997年に包括的青年政策を確立させた。この政策では次の3つの目標が掲げられた。第1に、若者の自立である。国家や社会の役割は、若者が自立

できるように支援することとされた。第2に、社会への参加（発言機会と決定への参画）の保障である。第3に、若者の参加を社会的資源として活用することである。これにより、若者は自信を取り戻し、将来を担う人材として成長し、実社会で活躍するのである。そして、これらの目標を達成するための活動は、地方自治体が中心となり、国、企業、地域、民間団体などが連携協力して行うことが重要であるとされた。

ヨーロッパでは、EUでの動きやスウェーデンの包括的若年政策などを参考にしながら、各国独自の対策を検討し始めた。1990年代後半、このような動きはヨーロッパだけでなく、世界的にも広まっていた。G8では、デトロイト（1994年）、リール（1996年）、神戸（1997年）、ロンドン（1998年）で「成長と雇用に関するG8会合」を開催していた。それらの成果を受け、1997年6月のデンバーサミットにおいて、英国がイニシアティブを取り、「成長、雇用可能性（Employability）、一体性（Inclusion）の問題について議論すべき」と提言し、7原則の中に、「若年失業者、長期失業者など労働市場から排除されている者が積極的に仕事を探し、自分にあった雇用を見つけることを可能にするような税/給付制度の改革」、「生涯学習を奨励し、雇用可能性の改善を図る」などの項目を盛り込んだ。そして、1999年のケルンサミットにおいて、サミット史上初めての教育に特化した『ケルン憲章 - 生涯学習の目的と希望 -』を発表し、サミットのまとめとして発表されたコミュニケにおいても「基礎教育、職業訓練、学位、労働市場にあった技能や知識の生涯を通じた向上及び革新的思考の開発への支援は、知識重視社会に向かいつつある今日、経済・技術進歩を実現する上で重要である。これらはまた、個人を豊かにし、社会的な責任感と参加意識を醸成する。これらの目標の達成を支援するため、我々は、ケルン憲章に規定されている目的及び希望を追求することに合意する。」として、各国の取り組みと、各国の取り組みを支援する国際的なネットワークの構築の重要性を指摘した。

2.1.2 英国国内における若年層の変容

このようなG8での議論やEUでの決議という国外での動きだけでなく、英国国内においても若年無業者数の増加という問題を抱えており、その問題への早急な対応が必要であった。1998年当時英国における16-18歳の無業者（義務教育終了後に高等教育機関、継続教育機関、職業訓練機関に在籍せず、就職もしていない若者）が約161,000人（約9%）いた。このことに対してブレア首相は、「他の省庁と共同して、どのくらいの数の16-18歳の子どもが、就学も仕事もせず、訓練も受けずにいるのかを明らかにし、その理由は何かを分析し、劇的にその数を減らす計画を立案しなければならない」と演説した。このことが契機となり、英国国内においても若年無業者対策が本格的に検討され始めた。

これまで英国においては、学校教育を中心に、Personal, Social and Health Education (PSHE)、キャリア教育、勤労体験 (Work Experience)、クロスカリキュラ (Cross-Curricula) などを通して職業意識の形成や市民意識の育成を行ってきた。勤労体験と

は、第10学年の夏学期から第11学年修了までに全生徒が一定期間（おおむね2週間）の職場体験を経験するという活動である。キャリア教育とは、勤労体験やキャリアガイダンスなどを提供するもので、9-11歳の生徒に対して提供する義務が各学校に課されている。クロスカリキュラとは、経済教育、市民性教育、キャリア教育、環境教育、健康教育の5つのテーマからなるもので、教科を横断的にまたがった教育活動を展開するものである。5つのテーマの内、市民性教育は、2002年の全国共通教育課程の改編により、独立した教科となり、中等学校では必修科目となった。そこで修得すべき内容としては、社会的・道徳的責任、地域への参加意識、政治に関する知識が提示されている。PSHEとは、健康で安全で、精神的、道徳的、社会的、文化的な大人としての人生を享受することを支援することを目的とする活動である。具体的には、自分自身を理解すること、自己肯定感の発達などの精神的な発達を図ること、社会の仕組みや多様性、そして社会における責任を理解すること、その他、性教育やキャリア教育の実施など多様で広範な内容を含むものである。各学校においてクロスカリキュラの活動やチュートリアル時間などにおいて取り組まれている。

英国の学校では、多様な活動を通して、職業意識や市民意識の育成の機会や、職業に関する知識や技能の修得の機会を提供している。しかし、若年無業者の増加傾向は続いており、課題も指摘されている。課題としては、教育活動は提供されていても、その後の個人への支援活動が不十分であるために、教育成果が上がっていない。学校教育を通して提供されているため、学校教育を離れた者や教育活動に不応を起した者に対する対応が不十分である。学校と学校外の関係機関との連携協力が不十分である点などが指摘された。これらの課題を解決するために、個人のニーズに合致した広範できめ細かな対策と、総合的な支援体制の整備を目指す改革案が検討された。その1つが、本稿で取り上げるコネクションズである。

2.2 コネクションズ導入の経緯

教育雇用省（Department for Education and Employment, DfEE、当時）は、1998年2月に緑書『The Learning Age』を発表した。この中で、16歳以降の学習システムの構築に向けた国家ビジョンとして次の4項目を提示した。

- ・個人の可能性を最大限に伸張するとともに、企業を繁栄させること
- ・競争的環境を用意し、今後の経済の発展を十分に保障すること
- ・家族との強い結びつきや、地域において社会への参加意欲を育むことにより、社会的統合を実現すること
- ・学習における創造性、起業心、意欲を育むこと

この緑書を受け、1999年6月に発表された白書『Learning to Succeed』では、10項目にわたる教育政策と労働政策の接続性を重視した基本方針を示した。

- ・個人と雇用者のニーズに答えること

- ・労働市場の要求に合致した技能を習得することにより、個人の「雇用可能性 (Employability)」を促進すること
- ・ワールドクラスな企業となるために、個々の被雇用者の育成と全体的な労働力の発展を目指す雇用者を支援すること
- ・最も不利益を被っている人々への支援を保障すること
- ・機会均等を保障すること
- ・16-19歳の若者の学習する権利を保障する
- ・卓越した質の高いサービスを提供すること
- ・参加率、残留率を最大限に向上させて、成果をあげ、2002年までに「National Learning Target」を達成する
- ・官僚主義を排除すること
- ・最大限の効果とバリュー・フォー・マネーを確保すること

この方針に沿った政策を進めるために、学習・技能委員会 (Learning and Skills Council, LSC) が、義務教育後から生涯にわたる学習と職業訓練に関する環境整備を総合的に担う組織として、2001年4月に創設された。これは、それまでの継続教育財政委員会 (Further Education Funding Council) と、72カ所の訓練と起業意識育成委員会 (Training and Enterprise Councils) を再編した、Non-Departmental Public Body な組織である。この組織の目的は、学習者本意の質の高い教育と訓練の機会を提供することを通して、学習訓練機会への参加率と個々人の能力の向上を目指すことである。活動領域は、継続教育、職業訓練と若者、シックスフォーム、労働力の向上、成人学習と地域学習、成人への情報、助言、ガイダンスの提供、教育と産業の連携など多岐にわたっている。本部をコベントリー (Coventry) に置き、全国47カ所に地方事務所を配置している。2003-04年度は、約80億ポンド (約1兆6000億円) の予算規模で活動を行っている。

また、2001年6月の省庁再編では、それまでの教育雇用省から教育技能省 (Department for Education and Skills, DfES) に省庁名を変更した。これは、従来 of 学校教育と雇用の接続を重視する路線を継続しつつ、より具体的な技能の開発や習得という職業訓練の側面を重視し、学校教育と職業の接続性の成果をあげることを目指した改編であると考えられる。

2.3 コネクションズの理念

このような方針と体制が整備される中で、若年無業者対策として導入されたものが、コネクションズである。コネクションズは、13-19歳までのすべての若者を対象にした多面的で総合的な自立支援サービスである。これは、2000年からパイロット事業が開始され、2001年4月から、本格実施された。その目的は第1に、すべての若者が最も良い人生のスタートをきることができるように支援すること。第2に、若者が正しい人生選択と教育及びキャリア選択ができるように支援することである。この目的を遂行するために4つのテーマが設定さ

れている。

- ・柔軟な教育課程の編成
- ・学校、カレッジ、就労しながらの学習における質の高い教育の保障
- ・学習への財政的支援の目標設定
- ・情報、助言、支援、ガイダンス

このテーマに基づいて活動を決定する際の方針として、次の8項目が規定されている。

- ・期待を高くし、将来への希望を向上させること
- ・個々人のニーズに対応し、学習への障害を排除すること
- ・若者の立場に立って行動すること
- ・社会的統合（若者が学習や社会との関係を維持できるようにすること）を図ること
- ・（多様な）パートナーシップを形成すること
- ・コミュニティ（地域を巻き込み、新たな隣人関係を築く）を形成すること
- ・機会均等を保障すること
- ・「何をしたいのか」という実践に基づいて成果を示すこと

すなわち、コネクションズは、情報提供、アドバイスの提供、そして、居場所の提供をすることを通して、職業意識を啓発し、市民性を育成し、社会との関係を維持させて、自立した個人を育成することを目指した取り組みであると言える。活動場所は、学校外や地域だけでなく、学校内も含まれる。学校内では、キャリア・ガイダンスに関する情報提供やキャリア・アドバイザーへの助言、支援などを行う。学校外や地域では、ユースサービスや地域内の活動グループ、社会サービス局などと連携し、活動を行っている（詳細は後述）。

コネクションズ事業には、約4億5千万ポンド（2002-03年度、約900億円）が投入された。これらの予算は、中央レベルでは、キャリア・サービス用やニュー・スタート予算などから支出されている。その他、Regional European Social Fundからも支出されている。これらの予算は、コネクションズ・パートナーシップスが運営計画を立て、それに基づいて配分される。地方レベルでは、青少年犯罪予防関連の費用からも支出されている。

3. 第2期ブレア政権の教育政策と若年無業者対策

2001年の選挙で勝利し、2期目に入ったブレア政権は、教育政策を政権の最優先課題として維持しつつも、その内容を、初等教育から中等教育及び義務教育修了後の教育・訓練に力点を移す教育政策の転換を図っている。このような政策転換のもと、コネクションズも拡充整備が図られている。

2001年6月に、緑書『Schools: Building on Success』を公表し、中等教育について7つの目標を掲げた。

- ・多様性と自律性を促進させる
- ・中等教育の初期段階での水準向上を図る

- ・個人の能力、希望に沿った教育システムを構築する
- ・挑戦的な学校を支援する
- ・問題状況の解決に取り組む
- ・機会均等を保障する
- ・学ぶ意欲を育成する

緑書の発表後、学校関係者、訓練機関の関係者など様々な関係者の意見を踏まえ、白書『School: achieving success』が2001年11月に発表された。この中で、「14-19」という考えを提示した。これは、第2期ブレア政権における教育政策のターゲットを、14歳から19歳の若年者層におくことを示している。その上で、「多様化」をキーワードに、3つの重点課題を提示した。第1に、教科の多様化を図ることである。これは、アカデミックな教科と職業資格関係の教科との結合を図ることやそれぞれの教科の関係を見直すことを目指している。第2に、カリキュラムの多様化を図ることである。これは、生徒の能力と希望を取り込んだカリキュラムの開発を目指すものである。第3に、資格の多様化を図ることである。これは、職業資格の見直しと高等教育への進学ルートの多様化、柔軟化を図ることを目指している。

2003年1月には、政策文書『14-19 : opportunity and excellence』を発表し、14歳から19歳の若者に対する政策のビジョンとして、次の7項目を示した。

- ・多様化の保障
- ・興味関心の保障
- ・移動機会の保障
- ・一生涯の卓越した技能の習得
- ・社会的不平等の排除
- ・多様な学習機会の提供
- ・学校と大学のパートナーシップ

そして、このビジョンに基づき、6つの提案を掲げた。

- ・柔軟性と機会の多様性を確保するカリキュラムの改編
- ・職業資格の改善
- ・教授・学習の一貫性と卓越性の確保
- ・地域革新とパートナーシップの強調
- ・地方での事業提供の支援
- ・「少年よ、大志を抱け」の理念の提示

これらの提案事項に基づく具体的な改革案を検討するため、教育技能省は、前教育水準監査院 (Office for Standards in Education, OFSTED) の主席勅任監査官であったマイク・トムリンソン氏を委員長とする検討委員会 (The Working Group on 14-19 Reform、通称「トムリンソン委員会」) を立ち上げた。同委員会は、検討を重ね、2004年10月に最終報告書を発表した。

2003年7月に白書『21st Century Skills: Realising Our Potential』が発表された。これは、教育技能省と、貿易産業省、労働・年金省、財務省が合同で作成し、発表した白書である。若年者だけでなく、これから21世紀において成人に求められる技能と、その育成のための教育・訓練の在り方についてまとめたものである。ここでは、成人の基礎技能の向上に重点が置かれている。その目的として、第1に一定水準の技能を有しない成人への無償の教育・訓練機会の提供、第2に若年者職場体験プログラムの年齢制限の撤廃、第3に個人及び事業主の双方に対する教育・訓練関連情報や助言の拡充を掲げている。具体的な提案施策としては、次のようなものが提示された。

- ・ GCSE の 5 科目で C 以上を有しない成人への同レベルの資格取得のための教育・訓練の無償提供
- ・ 継続教育機関に就学中の成人でレベル 2 または 3 を目標としている者への奨学金（週 30ポンド）の導入
- ・ 義務教育後の職場訓練プログラムの対象年齢（16～24歳）の撤廃
- ・ 学習及び訓練情報、助言サービスの拡充など

2004年7月に教育技能省は、2004年から2008年までの5カ年にわたる教育政策の基本方針を示した『Department for Education and Skills: Five Year Strategy for Children and Learners』を発表した。5カ年の教育政策の目標として、「全ての若者が職業能力を備え、生涯学習を行い、よりよき『成人』となること」を掲げた。そのための具体的な基本方針として、次の8項目を掲げている。

- ・ 広範で高水準の事業を全ての若者に提供すること
- ・ 職業資格を改善すること
- ・ 一生涯就労するために必要な技能を全ての若者が獲得すること
- ・ 高い能力の若者には、世界水準の教育を提供すること
- ・ 学校、カレッジ、職業訓練機関などが柔軟な連携関係を構築すること
- ・ 義務教育修了後の教育機関は多様な選択肢を提供すること
- ・ 最善の意思決定と積極的な活動を導く高水準の助言と情報を提供すること
- ・ よりよき「成人」になる準備を全ての若者に提供すること

2003年1月の政策文書の提案事項を検討するために設置された検討委員会（トムリンソン委員会）は、2004年10月に最終報告書を公表した。この内容に基づき、今後、中等教育以降の資格制度が改編され、中等教育及び義務教育後の教育及び職業訓練や資格制度の多様化、柔軟化が図られる予定である。

同報告書では、以下の内容が提言された。

- ・ 現行の14歳から19歳の資格を、入門、基礎、中級及び上級の4段階からなる統一的なディプロマに置き換える。
- ・ 新しいディプロマによる学習プログラムは中核領域と主領域から構成される。

(次頁表参照)

中核領域：数学、読み書き、コミュニケーションや情報技術の基礎、問題解決、チーム作業、権利と社会的責任といった共通知識とスキル

14歳から16歳については、全国共通教育課程の要件を満たすと共に、中核領域に基礎をおく

主領域：生徒の選択を基本とし、各ディプロマの主たる学習内容を指す
全体の約3分の2をしめる

関連する約20項目程度の学習分野を設定する

- ・職業教育プログラムの改善を図る。具体的には、職業資格の開発には、雇用者、高等教育及びその他の関係者が参加する。職場訓練をディプロマのプログラムに組み入れる。また、非職業系のプログラムにも職場体験を積極的に取り入れる。
- ・資格審査における教員評価を重視する。入門、基礎及び中級では、外部試験の要素を維持しつつ、教員による評価を中心におき、上級では外部試験と平常評価とのバランスを取る。
- ・各レベルの評定においては、内容の性質に応じて、合否評価、4段階評価、8段階評価のいずれかを基礎とする。また、3種類の評価が比較可能なものにする。入門レベルは評価を行わない。(下表参照)
- ・各ディプロマ間の関係に留意し、同一レベル間の移動、上級レベルへの進級を容易にする。また、上級のプログラムではより高い能力の評価にも対応可能にする。

今後は、トムリンソン委員会の報告に基づき、資格制度や試験制度の改革が行われる予定である。このような第2期ブレア政権は、14歳から19歳の若年をターゲットにした政策を立ち上げている。その特徴は、第1に、AcademicとVocationalの見直しを図り、職業資格の多様化と高度化を図ること。第2に、進路選択と機会の多様化と柔軟化を図ること。第3に、多様性と柔軟性を備えたカリキュラムを開発すること。第4に、学習の場の多様化と接続連携の充実を図ること。第5に、個別のニーズに対応した支援体制の整備を図ること。第6に、「生涯」という視点からの発想で改革を進めることとまとめることができる。このような改革の中で、生徒の多様なニーズに合致した柔軟性のある教育活動が展開されることが期待されている。その活動を支援していく活動としてコネクションズ事業がより重要となっていくのである。

図表 I-1-7 現行資格とディプロマの比較

現行資格		ディプロマ
レベル 3	<ul style="list-style-type: none"> ・ 拡大上級資格 ・ GCE と VCE の AS 及び A レベル ・ NVQ のレベル 3 ・ その他同等の資格 	上級 (advanced) ・ 中核領域 ・ 主領域
レベル 2	<ul style="list-style-type: none"> ・ GCSE の A*～C 評価 ・ 中級 GNVQ ・ NVQ のレベル 2 ・ その他同等の資格 	中級 (intermediate) ・ 中核領域 ・ 主領域
レベル 1	<ul style="list-style-type: none"> ・ GCSE の D～G 評価 ・ 初級 GNVQ ・ NVQ のレベル 1 ・ その他同等の資格 	初級 (foundation) ・ 中核領域 ・ 主領域
入門 (entry)	<ul style="list-style-type: none"> ・ レベル 1 以下の各種の入門レベルの資格 	入門 (entry) ・ 中核領域 ・ 主領域

< 出典 > Working Group on 14-19 Reform, *14-19 Curriculum and Qualifications Reform : Final Report of the Working Group on 14-19 Reform*, October 2004, p.7

図表 I-1-8 新しい評定

2 段階評価	4 段階評価	8 段階評価
合格	優 Distinction	A++
		A+
		A
	良 Merit	B
		C
	可 Pass	D
	E	
不合格	不可 Fail	F

< 出典 > Working Group on 14-19 Reform, *14-19 Curriculum and Qualifications Reform : Final Report of the Working Group on 14-19 Reform*, October 2004, p.70

4. 労働政策におけるコネクションズ

前節では主に教育政策の面から、コネクションズ導入の経緯について検討した。コネクションズの政策対象は13-19歳の若者であり、彼らの大部分は在学中の若者である。また在学中における将来の進路選択に対する働きかけが支援の中心であることから、教育政策の色合いが濃い。

しかしコネクションズは、これまで若者に対する様々な労働政策が効果を十分に上げてこなかったという労働政策の経験からも、若年就業に対する効果が期待されている。

イギリスでは1970年代より製造業の雇用が衰退したため、低学歴の若者に対する需要が大きく落ち込み、若年失業率が上昇した。こうした若年失業への対策として、政府は若者に対する訓練計画を策定し、また失業手当の給付などの政策を実施してきた。しかし政府の訓練計画を修了しても就職は難しかったため、訓練に参加しなかったり、失業手当に依存せざるを得ない若者が増加した。若者に対する金銭的な援助はサッチャー政権下で大幅にカットされたが、失業率は改善されなかったため、新たな施策が模索されていた。

こうした状況の中で98年にブレア政権が導入したのが、若者を「福祉から就労へ」移行させることを目指した、「若年者向けニューディール政策（以下ニューディールと略）」である。ニューディールの対象となるのは、6ヶ月以上失業中で、求職者給付（失業手当）を受けているすべての18-24歳の若年者であり、参加しなければ求職者給付が減額される。

ニューディールの特徴は、パーソナルアドバイザー（通常公共職業安定所の職員）による、個人に配慮した継続的な支援サービスが行われる点にある。第一段階では、パーソナルアドバイザーとの就職相談と集中的な求職支援サービスを受ける。それでも仕事を見つけられなかった場合は、助成金付きの就職、ボランティアセクターでの就労、公的環境保護事業での就労、フルタイムの教育や訓練、自営業をはじめ、のいずれかに参加することが義務となる。

このプログラムにより、若年失業率は全体の失業率に比べても大幅に低下した。しかし会計検査院は、こうした効果は好景気の反映に過ぎないと指摘している。また若者に対する支援について調査研究を進めている研究者たちは、ニューディールは、教育・雇用・職業訓練いずれにも参加しない若者層（NEET）に対しては、あまり効果を及ぼさなかったとしている。むしろ求職者給付を通じてのみ社会とつながっていた若者が、受給を放棄するようになり、社会とのつながりを完全に失っていく若者を増加させたと批判しているのである（沖田2004）。ニューディールのように就業に対する働きかけに絞り込んだ政策は、就業に至るまでに様々な面で障害を抱えた若者に対する有効な支援とはならなかった。

政府も NEET 層に対する支援の必要性を認識していた。なぜなら社会参加しない状態を経験した若者は、長期的失業や青年犯罪などの問題が起りやすく、社会的なコストの増大が懸念されるからである。97年にブレア政権は社会的排除ユニット（Social Exclusion Unit）を立ちあげ、99年に Bridging the Gap という報告書をまとめた。社会的排除ユニッ

トは、省庁横断的に社会的排除問題にとりくむために設置された組織である。報告によれば、NEET の状態にあること、すなわち社会的排除の状態にあることは、これまで考えられていたよりもかなり複雑であるが、政策はその複雑さを十分に考慮していないために効果が引き出せていない。若者の生活の複雑さに対応した見方が必要だと述べられている。またイギリスにはすでにボランティア団体や NPO など様々な若者への支援機関が存在していたが、これらの支援機関の連携は十分ではなかった。

このような若者の就業支援の経験からも、若者に利用される支援とするために若者の意見に基づいて支援を行うこと、若者が NEET の状態を経験する以前に早期から働きかけること、支援機関のネットワーク化を行うこと、就業だけではない様々な面からの統合的アプローチを行うこと、などの課題が見いだされ、これらに対応した若者支援が模索されていたのである。

引用・参考文献

- G. ジョーンズ、C. ウォーレス (2002) 『若者はなぜ大人になれないのか』(第 2 版), 新評論.
- 宮本みち子 (2003) 『若者が <社会的弱者> に転落する』(第 4 版), 洋泉社.
- 沖田敏恵 (2004) 「ニューディール・フォー・ヤング・ピープルー量的評価から質的評価へ」
文部省科学研究費報告書基盤研究 (B) (1) 報告書 『イギリス・スウェーデン・
イタリアの若者の実態と社会政策の展開』(代表宮本みち子)
- Social Exclusion Unit (1999) BRIDGING THE GAP.
- DfEE (1999) The Learning and Skills Council Prospectus: Learning to Succeed.
- DfEE (1998) The Learning Age.
- DfEE (1999) Learning to Succeed.
- Connexions (2001) Connexions: The best start in life for every young person, DfEE.
- Connexions (2002) Business Plan Summary Guide 2002/2005.
- Connexions (2002) Annual Report 2001-02.
- OFSTED (2002) Connexions Partnerships: the first year 2001-2002.
- Working Group on 14-19 Reform, October (2004) 14-19 Curriculum and Qualifications
Reform : Final Report of the Working Group on 14-19 Reform .

第2章 コネクションズの概要と仕組み

本章ではコネクションズの概要と実際の運営の仕組みについて検討を加える。なおコネクションズは学校を重要な活動領域としており、学校のキャリア教育と連携することを通じて効果を高めることが意図されている。そのため学校におけるキャリア教育の内容についても詳述する。

1. コネクションズの概要

コネクションズは、若者に人生のよりよいスタートをきってもらうために、13-19歳のすべての若者を対象として提供される包括的・統合的支援である。コネクションズの主な活動は、学校における情報提供・ガイダンスと、学校を離れたあとでも若者の進路を把握し適切なサービスを提供することである（詳しくは後述）。

コネクションズのサービスがこれまでの若者支援政策と大きく異なる点として、地域における統合的・継続的サービスであること、対象が十代の若者であること、若者の関与を推進している点が挙げられる。

第一に、イギリスの若者支援には長い歴史があるが、従来のサービスはそれぞれの支援組織によって個別に提供されてきた。そのため若者に対するサービスは限定的で途中で途切れてしまう傾向があり、若者が抱える複合的な問題の解決や継続した支援の提供は難しかった。このためコネクションズは、CCISs という若者に関する個人情報追跡データベースを地域に設置して、若者の進路に関する長期的な情報収集に努め、支援組織のネットワーク化をはかった（詳しく後述）。こうした取り組みにより、コネクションズのパーソナルアドバイザーを通じて、若者が学習から進路に関わる悩み、ドラッグやアルコールなどの問題に至るまで、幅広い相談や情報提供などの統合的かつ継続的な支援を受けることができる体制を目指している。

第二に、対象年齢を13-19歳のすべての若者として、在学中から働きかけるようにしたことである。これは若者が社会との接点を失う以前の学校段階において、若者を社会へつなぎ止めておくための手だてを講じようという意図の反映である。コネクションズはすべての若者を対象としているが、若者のタイプによってサービスに対するニーズは異なっていると想定されている。第一のタイプとして、複雑な障害を長期的に抱える若者が全体の1割おり、集中的・持続的支援がなされる。第二に、移行の時期などに支援を必要とする若者が全体の5割おり、手厚いガイダンスが行なわれる。第三に、特に大きな問題はない若者が全体の4割を占めており、情報提供が主な支援となる。社会とのつながりを失いやすい、複雑な問題を抱えた若者層に対して、在学中から支援を行うことに重点が置かれている。

第三に、これまでのサービスが若者を引きつけられなかったことから、コネクションズの運営や意思決定に若者を参加させる仕組みを整えたという点である。若者の意見をサービス

内容に反映することによって、若者に利用されやすいサービスにするとともに、自分の意見によって物事が変わるという体験を若者にさせることによって、若者を動機づけし、自信を高めることを目指している。

2. 地域におけるコネクションズ・パートナーシップの仕組み

以下では、地域においてどのようにコネクションズが展開されているのかをみていく。

2.1 ネットワークの統合体としてのコネクションズ

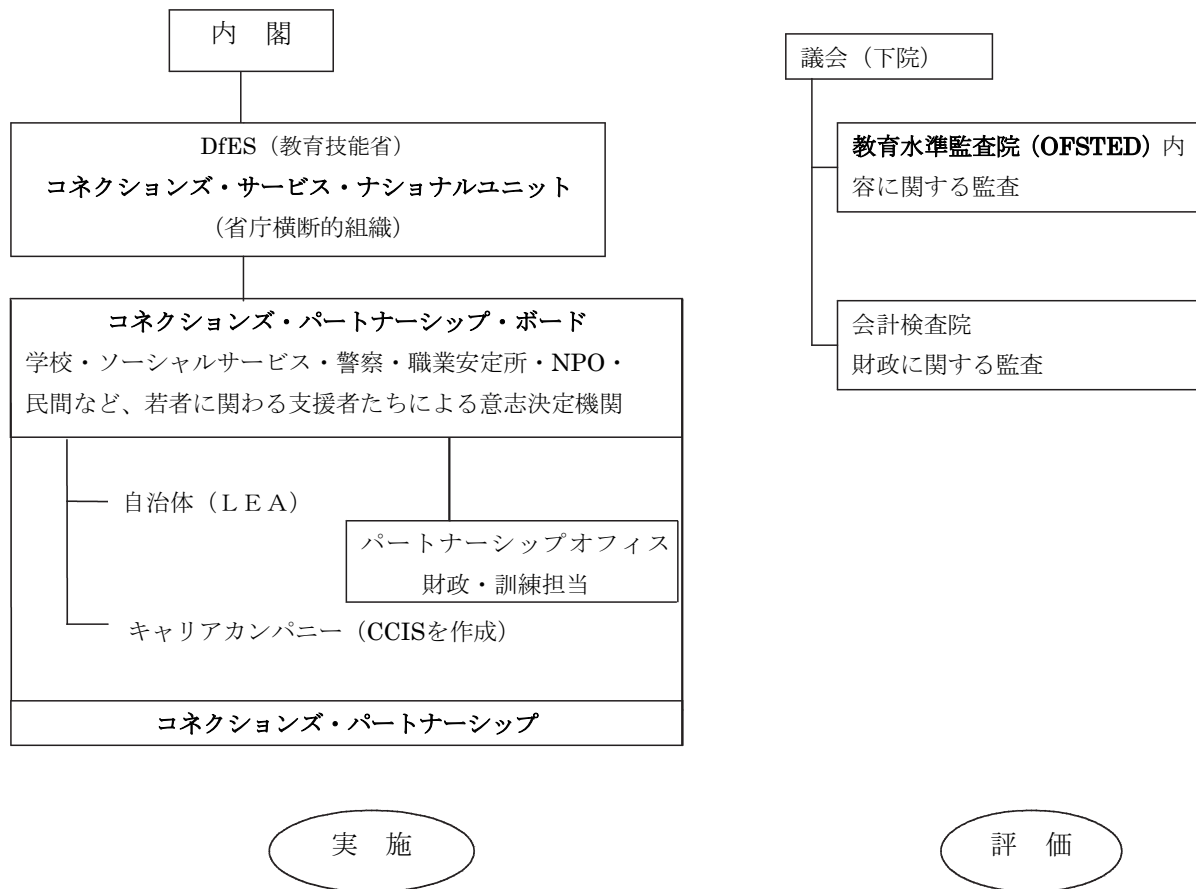
コネクションズは、これまでの組織の枠を超えようとする構造を持っている（省庁再編については前章参照）。コネクションズの上位に位置する、コネクションズ・サービス・ナショナル・ユニットは DfES のもとにあるが、省庁横断的な組織である。さらにその下には、学校・警察などの公的機関・民間企業・若者のための NPO 組織など、各地域のステークホルダーにより構成された、コネクションズ・パートナーシップが置かれる。コネクションズ・パートナーシップは、その計画がナショナルユニットの審査を受け、承認されてはじめて、サービスを提供できるようになる。なおコネクションズは、実施機関と評価機関が完全に分離されている（評価については第3章を参照）。

各地域に設置されたコネクションズ・パートナーシップは、従来のサービス提供団体のイメージとは異なった組織構造を持っている。コネクションズ・パートナーシップは、ひとつの固定された組織というよりも、ネットワークの統合体として理解できる。

まず最高意志決定機関としてコネクションズ・パートナーシップ・ボードがある。メンバーは、地方自治体の責任者や地域で活動する NPO、雇用者、学校などの地域の機関の責任者および若者の代表（ユース・ボードの代表者）から構成されている。すべての若者に対してサービスを提供する役割を担っているのは、パートナーシップより仕事を委託された キャリアカンパニーと、地方自治体（LEA など）である。

しかし若者支援を担っているのは、キャリアカンパニーや地方自治体などだけではない。以前よりそれぞれの活動を続けてきた NPO やユースサービスなどの若者支援団体もパートナーシップの一翼を担っており、若者への支援活動を続けている。すなわちコネクションズサービスが開始されることによって、各々の組織が再編成されたのではなく、それぞれの組織は個々に活動を継続しながらパートナーシップへ参加するというかたちをとっている。

図表 I-2-1 コネクションズの組織図



2.2 コネクションズ・パートナーシップの動脈としての CCISs

もともとはばらばらな組織の集合体に過ぎないコネクションズ・パートナーシップが、連携・ネットワーク化される中で重要な役割を果たしているのが、CCISs (Connexions Customer Information Systems) とよばれる追跡情報データベースである。これによって、支援組織や学校など、若者に関わる様々な組織が結ばれ、多方面からの統合的かつ継続的なサービスが可能になった。

CCISs は、パートナーシップの管轄地域における13-19歳のすべての若者に関する個人情報追跡データベースである。このデータベースは、若者が義務教育に在学している時から作成される。データベースの起点となるのは、若者が13歳（8年生）の時の基本的なデータ（名前・性別・住居や連絡先など）であり、学校からパートナーシップに個人情報が伝達され、サービスが開始される。ただし情報提供は公立校からに限られ、私立校からは原則的に来ない。パートナーシップにおいて、個人の情報にアクセスできるレベル（情報のレベルはインプットの際に決まる）は厳しく決まっている。若者への支援は、このデータベースに基づき行なわれる。

2.3 キャリアカンパニーとの契約の際の条件

若者に対するサービス提供を主に担うキャリアカンパニーには、様々な種類がある。かつてのキャリアサービスが統合され半公的機関となった組織や、民間のキャリア企業などがサービスを提供している。サービスの委託をどのように行うかはパートナーシップに任されている。地方自治体は、LEA（地方教育当局）が担うことが多い。

パートナーシップとの委託契約の際に、サービス提供のためのいくつかの条件および performance target が示され、キャリアカンパニーなど委託組織はその達成のために努力することが義務づけられる。

契約の際の条件はパートナーシップごとに異なる。例えばセントラル・ロンドンでは、ワンストップショップ（仕事に関する様々な事柄を1カ所で解決できるようなサービスを提供してくれる組織）・学校・学習障害・マイノリティ・メンタルな問題を抱える若者についてなど、それぞれのサービス提供条件が規定されている。ここでは例として、ワンストップショップおよび学校との条件についてみる。

以下は、キャリアカンパニーがワンストップショップを設けるための条件である。

街角に設けられるワンストップショップは、以下のような条件が指定されている。

- (ア) 経験豊かなPAのアドバイスやガイダンスなどのサポートを提供する
- (イ) 秘密を守ることに配慮した面接室を2つ設ける
- (ウ) インターネットが使えるコンピュータを6台設置する
- (エ) インフォーマルなたまり場を設ける
- (オ) 簡単にアクセスできる資料室を設ける

レイアウトやデザインについて次のような注意がなされている。

- (ア) コネクションズというブランドは、コネクションズサービスを提供する場所でのみ用いることができない
- (イ) 若者が入りやすく、リラックスできる、安全で信頼できる場所にする
- (ウ) 若者が行きやすい大きな通りの近くに設置する
- (エ) 1週間に2日は7時までサービスを提供する

支援内容としては、カウンセリングサービスを始め、雇用・メンタルヘルス・住居・法律・ドラッグ・学生ローンなど、多岐にわたるアドバイスや情報提供を行うことが定められている。

学校に対するサービス提供は、学校との契約にもよるが（以下参照）、学校において若者がPAと直接接点できる機会を少なくとも週に1度設けることになっている。また在学中の若者が、コネクションズを利用し、発達の手がかりにできるようにすることが求められている。

2.4 performance target

performance target はそれぞれのパートナーシップによって異なるが、セントラル・ロンドンの場合には以下のような達成内容が挙げられている。

目標の75%に達しなかった場合、キャリアカンパニーはアクションプランを提出する。もし performance target が十分に達成できない場合には、パートナーシップはキャリアカンパニーと契約を打ち切ることになっている。しかし実際には、キャリアカンパニーが業務を円滑に実施する準備ができるまで約18ヵ月かかるとされているため、契約を打ち切るコストは高い。そのためもしキャリアカンパニーが目標を達成できなかった場合には、すぐに契約を解除するのではなく、パートナーシップがキャリアカンパニーと協同で改善する意向を持っている。なおキャリアカンパニーと LEA は共通した performance target を達成することを義務づけられているため、協力関係は緊密である。

求められる達成内容

1. 成果

(ア)16-18歳の NEET の割合を減らし、活動している状態へサポートする

(イ)13-19歳の学習継続者を増やすために支援する

(ウ)青年犯罪、中退者を減らすことに貢献する

(エ)マイノリティの若者を活動状態にし、GCSE を獲得させる

(オ)若い親や学習障害など障害を抱えた若者への支援を行う

2. 若者にとって、よいサービスを提供していること

3. パートナーシップがうまくいっていること

4. 予算に見合っていること (ヴァリュー・フォー・マネー)

主に以下の項目について、キャリアカンパニーは1年間に4回パートナーシップに対して報告義務がある。

(ア)四半期ごとの指標 所在不明の若者を前年と比較して2割減らすこと (半年ごと)
NEET を減らすこと
支援を前年と比較して3割増やすこと (半年ごと)
PA 1人につき少なくとも40件支援すること
PA 1人につき少なくとも若者30人に対応すること
PA に十分な資格を持たせること
CCISs の把握率を少なくとも7割に保つこと

(イ)サービス提供指標 適切なワンストップサービスを提供していること

- すべての PA が情報提供やアドバイスなどについて、国の PA の基準に比べてサービスを提供していること
- (ウ)一人あたり支援コスト 短期的に他のパートナーシップと比較して一つの支援のコストを減らし、長期的には国の平均値まで減らすこと
- (エ)特別なサービス提供 アルコールやセクシュアリティ、メンタルヘルスなどの問題に対する情報提供を行うこと
若い母親や施設出身者に対してコンタクトや情報などをもっている団体と共に活動すること
- (オ)スタッフの状況 スタッフが空席になったときにはすみやかに補充すること
- (カ)フィードバック クライアントからの評価制度を実施すること

3. PA (パーソナル・アドバイザー) の職務と養成

3.1 PA の職務と配置

コネクションズには主に2種類のスタッフがいる。間接部門を担うスタッフと、PAである。ここではPAに焦点を当てる。

PAの職務は、学校や保護者と協働して、若者個人のニーズに応じた支援を行うことである。実際のPAの職務を見てみると、役割分担をしているパートナーシップが多い。キャリアPAや教育PAは学校を主な活動の場としており、PAの大多数は学校に配置されている

学校に配置されないPAはコネクションズセンターに配置され、ワンストップショップやユースセンターなどで活動を行う。特に複雑な問題を抱えている若者を担当するPAは、コミュニティPAや集中的支援担当PAと呼ばれ、住宅やドラッグなどの特定領域の支援を行うPAはターゲットPAと呼ばれる。なおDfESは2006年までに、現在のようにPAが分野ごとに分かれるのではなく、すべてのPAがコアスキルを持ち、スキル・経験・知識に応じた配置が行われることを目指している。

また、PAの効果的な配置については、現在議論が分かれているところである。PAの配置は地域の管理部門と関係するキャリアカンパニーが決定する。代表的な配置として、パラレルモデルとマルチ・エージェンシー・チームがある。

パラレルモデルは、コミュニティ担当PAと学校担当PAを並行して配置するモデルである。PAは担当分野に熟達できるが、移行の際の一貫性に欠ける。

マルチ・エージェンシー・チームは、ひとつのチームに様々な分野の担当者が含まれる。例えば学校には、PAを中心に、学習相談・精神的なケア・ソーシャルサービスなどの担当者が含まれたチームが配置される。これらはホリスティックで統合されたアプローチであるが、連携がうまくいかず、若者がたらい回しになる可能性があること、また若者自身がコネクションズに直接アクセスするのが難しくなるという問題点がある。

なおすでに述べたように、若者のタイプによって想定される支援は異なっている。集中的・

持続的支援が必要な若者は、PA 1 人につき若者30人を担当する。手厚いガイダンスが行なわれる若者については、PA 1 人につき若者240人を担当する。情報提供が主な支援となる若者については、PA 1 人につき若者800人を担当する。

PA のほとんどは、直接パートナーシップに雇われるのではなく、キャリアカンパニーに所属している。働き方はPA によって違う。彼らの背景は、キャリアカウンセラー・教員・ユースワーカー・ソーシャルワーカーなど多様である。

3.2 PA 養成のためのコース

すべてのコネクションズにおけるPA 養成のための訓練には以下の8つの原則が存在する。若者のアスピレーションを上昇させる、個人の希望を満たす、若者の見方を理解する、若者を社会に包摂する、パートナーシップの意義を理解する、コミュニティの関与と地域のリニューアルに努める、機会の拡大と機会の平等を目指す、実践による事実に基づく、である。この原則は、コネクションズの活動方針と対応する。この原則に基づき、訓練が実施される。

訓練は、国のコースと地域のコースがある。国の訓練コースは、“Introducing Connexions”、“APIR”、“Understanding Connexions”、“PA Diploma”である。これらPAの養成にかかる費用は、はじめの3年は政府が負担し、これ以降は各パートナーシップが負担する。国のコースの利用方法はパートナーシップによって様々である。

まずPAとして採用されるにあたっては、NVQ4またはこれと同等の専門資格（キャリアガイダンス・ユースワーク・ソーシャルワークなど）をもっていなくてはならないことになっている。しかし実際には、このレベルの資格を持ったPAを採用することが難しいパートナーシップも存在している。

訓練の導入として、“Introducing Connexions”という、コネクションズを概観する短期のコースがある。内容も地域によって異なっており、訓練期間も半日から2日と幅がある。これらはPAというよりも、新しいコネクションズのスタッフやラインマネージャーが対象である。

「APIRの考え方」コースは、主にPAが対象である。“APIR”とは、The Connexions framework for Assessment, Planning, Implementation, and Reviewのことである。Assessment = 若者をよく知る・Planning = 個人のアクションプランを共に作成・Implementation = 若者が計画を実施することを支援・Review = 若者に過程を振り返ってもらうというコネクションズの考え方について学ぶ。当初訓練は国のスタッフによって実施されたが、現在は地域のスタッフによって実施されている。1日か1日半のコースである。

“Understanding Connexions training programme”は、4 - 6日のプログラムである。一般のPAとマネージャー向けであり、若者に対して集中的支援を行うPA向けではない。カリキュラムは、『学ぶことと若者』『教育の展望』『若者の行為』『効果的な統合的支援につ

いての理解』『特別な支援へのアクセス』『評価について』から構成されている。

“PA Diploma”は、若者に対して集中的支援を行うPA向けであり、1週間1日で9 - 10ヶ月かかる。費用は1人につき30万円程度である。2003年以降に“PA Diploma”コースにはいったPAは、第一段階として“Understanding Connexions”を受講している。

“PA Diploma”のカリキュラムは、第二段階『(若者との)関わりと効果的な実践』、第三段階『若者と共に変化に向けて働くこと』、第四段階『他の機関や地域と共に働くこと』、第五段階『反省的な実践者』から構成されている。第二段階から第四段階までは、25時間の遠隔学習・12時間の実際の訓練・3時間のグループ学習または個人指導となっている。第五段階は、46時間の遠隔学習・12時間の実際の訓練・3時間のグループ学習または個人指導である。

なお資格取得後の訓練は、必要に応じて行われる。パートナーシップによっては、ワークシャドウイングを含んだ訓練コースを設けているところもある。ただし財政上の問題があり、訓練の必要性を認識していても実施には至らないパートナーシップもある。

セントラル・ロンドンのケンジントン&チェルシーでは、地域でPAの導入訓練とコア訓練を用意しており、契約形態にかかわらずすべてのPAが参加できる。導入訓練はCCISsについての訓練などがあり、コア訓練には健康と安全・子供を守るなどがある。また毎月PAは2つのレベルに分かれて集まり、情報の周知や議論を行うことになっている。

4. コネクションズの主な活動

コネクションズの活動には、学校内活動と学校外活動がある。

<学校での活動>

学校での活動に先立って、学校とパートナーシップの間では、支援活動の目的や若者の人権、収集資料に関して取り決めた「同意書」が交わされる。パートナーシップが学校でどのような支援活動を行うかは、学校との契約内容によって異なる。

学校における活動の中心は、PAによる情報提供・ガイダンスである。PAは学校に常駐しているわけではなく、キャリアカンパニーから派遣されている。PAの派遣頻度は、各学校のGCSEの成績や配慮が必要な生徒の数などに応じて、キャリアカンパニーが決定する。

例えば訪問したHayes Schoolでは、2人のPAが年間54日訪問することになっており、次のようなサービスを提供している。Hayes Schoolは問題を抱えた生徒の数が少ない学校である。

9年生 学習障害・知能が高いなど、特別な教育的ニーズがある若者を対象とした支援を行う。もし必要なら、生徒に代わって適切なサービス提供を学校に要求する。

10年生 成績の悪い層に対する支援

11年生 成績・能力別に4人程度のグループでPAが面接を行う。生徒は事前にアンケート

トを記入して持参する。全員1度は必ずPAに会う。これらはオープンスクールなど、将来について考えるための活動を開始する時期の前に終了する。

12・13年生についても、希望者には支援が継続される。

義務教育の終了時点の進路情報は、学校からパートナーシップに提供される。またコネクションズの活動を生徒に周知するため、学校でコネクションズ手帳を配られる。

なお学校側は、進路活動にまで十分に手が回らないため、コネクションズのPAが学校に入ってくることを歓迎している。

< 学校外活動 >

各パートナーシップはCCISsに基づき、義務教育を終了した若者の進路を確認し続け、報告することが求められている。進学者には1年に1度コンタクトをすること、また何にも所属しておらず、活動していない若者=NEETに対しては3カ月に1度接触し、支援することが決められている。しかしこうしたコンタクトの努力にもかかわらず、所在不明で確認ができない若者が一定数出現しており、改善が求められている。

5. 学校におけるキャリア教育

5.1 キーステージ4の教育課程の改編の特徴

イギリスの学校では、現在の改革以前から、職場体験 (Work Experience)、キャリアガイダンス、キャリア教育、クロスカリキュラ (経済教育、キャリア教育、健康教育、市民性教育、環境教育という5つのテーマ) などにおいて、職業意識の喚起やキャリアに関する教育を実施している。

・ 職場体験

：第10学年の夏学期から第11学年修了までに全生徒が一定期間 (概ね2週間)、職場での勤労体験を経験する。

・ キャリアガイダンス、キャリア教育

：勤労体験学習の中心的内容。9-11歳の児童に対してこれらの機会を提供する義務を学校が負っている。

・ クロスカリキュラと市民性教育 (citizenship Education)

：市民性教育は従来はクロスカリキュラの1テーマであった。2002年からの全国共通教育課程において教科として独立した。中等学校では必修。習得すべき内容は、社会的・道徳的責任、地域への参加意識、政治に関する知識である。

しかし、中等教育における多様化と柔軟化の改革の方向性の中で、知的教科と職業系教科の教育及び資格の拡充整備が図られようとしている。このような改革の流れに基づき、キーステージ4 (中等教育の後半2年間、義務教育修了前の2年間) の教育課程が改編された。

改編の目的は、より多くの「柔軟性」と「選択」を生徒に与えるためである。これにより、

各学校は、生徒に対して、学習と雇用のための学習と経験の重要な要素を提供することが可能となる。

2003年1月の政策文書『14-19 : opportunity and excellence』の中で、キーステージ4の新たな目的として、次の3点が提示された。

- ・生徒の能力がどのようなものでも全ての生徒に挑戦すること
- ・生徒の学習・訓練への動機付けを高め、成績を上げるために、教育課程に柔軟性を持たせること
- ・各生徒に適したプログラムを提供するために、関係者が協同して活動すること

この提言に基づきキーステージ4の教育課程は改編された。その特徴は、次の5点にまとめることができる。第1に、広範でバランスのとれた教育課程である。その根底には、キーステージ4は義務教育段階であることを考慮するという考え方がある。第2に、柔軟性と選択性があることである。第3に、一貫性と進行性があることである。学習における一貫性があると同時に、その後の学習及び訓練へ結びつくことが重視されている。第4に、協働とパートナーシップを重視することである。特にここでは、地域レベルでの協働関係の構築を重視している。第5に、14歳から19歳という文脈で考えていることである。

2004年9月に提示された具体的な変更点は、次の通りである。

- ・新たな理科 (science) の導入
- ・デザイン技術 (design and technology) と現代外国語 (modern foreign language) は必修科目から削除
- ・「Entitlement curriculum」の領域の導入 (美術、技術、人文科学、現代外国語を包括的に行うもの)
- ・「Work related Learning」の導入

これらの内容は2006年までに実行されることが要求されている。「Work related Learning」は2004年から法的に開始され、「Entitlement curriculum」の領域も2004年に導入された。そのほか、カリキュラム上の免除規定については、技術と現代外国語は2004年から、理科については、2006年から実行される。

この結果、キーステージ4で法的に規定されている教育課程は次の通りとなった。

- ・英語
- ・数学
- ・理科
- ・情報技術 (ICT)
- ・体育
- ・市民性教育 (citizenship)
- ・宗教教育
- ・性教育
- ・キャリア教育
- ・Work related Learning

英語と数学のみが、必修科目である。理科については、2006年からは、履修することが望ましいが全生徒にとっての必修科目ではなくなる。「Work related Learning」は全生徒が法的に履修しなければならない教育課程の構成要素に含まれている。すなわちこれは、新た

な教育課程の時間を設定するのではなく、各教科間の横断的・縦断的な教育課程の編成を行うことを意味している。

2006-07年のキーステージ4の改編の特徴は、次の通りである。詳細については2005年9月に発表される予定である。

- ・新しく、縮小された理科の導入
- ・全生徒が理科教育を法的に学習する。理科に関する免除規定は、2006年9月から適応される
- ・幅広いGCSEの追加的な理科が提供される。Single Scienceの導入を含む
- ・Double ScienceやSeparate Scienceなどの選択的方法の導入

5.2 「Work related Learning」について

「Work related Learning」は、雇用についての知識と技能、理解を習得させるための活動である。地方教育当局、学校理事会、校長に対して、QCAが提供する指針を考慮して実行することが要求されている。各学校は、全ての生徒に対して、この授業を提供しなければならない。そしてこの活動を通して、全ての生徒が、働くということについて、そして職場について学習し、事業や雇用に関する技能を発展させることが期待されている。これまでもイギリスの学校では、勤労体験(work experience)が行われていた。これは、職場体験学習として中等教育において重要な役割を果たしてきた。しかし、あくまでパートタイム的なものであったため、より総合的な職場体験が重要であるということで、新たに「Work related Learning」が導入されたのである。

「Work related Learning」とは、勤労体験を通しての学習や、就労や職場についての学習、働くための技能の習得を含む「働く」ということに必要な知識、技能、理解を開発するために「働く」という文脈を活用して計画された活動である。すなわち、職場体験をし、就労及び職場について学習し、働くための技能を習得することを目的とした教科横断的な活動ととらえることができる。全ての教科が、「働く」ということを学習するというコンセプトを有している。それらを総合的に関連させることが「Work related Learning」の時間には求められる。たとえば、次のような教育課程を活用して行われる。

- ・GCSE、特に職業系の科目
- ・訓練機関やカレッジが提供するコース
- ・雇用者も参加した拡大された「Work related Learning」プログラム
- ・キャリア教育とガイダンス
- ・PSHE (Personal Social and Health Education)
- ・市民性教育 (citizenship education)
- ・「Industry day」や会議のような日程が決められている行事
- ・ビジネスメンター、学習支援のような教科外活動

- ・ 勤労体験やミニ起業体験のような労働と関係した活動

これらの活動は、働くことから学ぶ (learn through work)、働くことについて学ぶ (learn about work)、働くことのために学ぶ (learn for work) という3つの視点を持って実施される。

働くことから学ぶ

- ・ 生徒に、直接的な勤労体験をさせる
- ・ すべての教科が関連するが、英語、理科、キャリア教育、市民性教育が関連する
- ・ 例えば、勤労体験 (work experience)、アルバイト、学校における企業経営活動、職業系の教科の学習などをさせる

働くことについて学ぶ

- ・ 生徒に、働くことや起業についての知識を与え、理解をさせること
- ・ 経済や産業について理解をし、知識と理解、技能、態度を身につけることが求められる。そのために、全生徒が、経営、雇用者及び被雇用者の役割や権利、責任について学ぶことが求められる
- ・ 例えば、職業系コースの学習、キャリア教育などを学習する

働くことのために学ぶ

- ・ 生徒に、起業や Employability に関する技能を向上させる
- ・ 起業家精神、財務能力、経済やビジネスに関する理解が重要となる
- ・ 6つの重要技能として、コミュニケーション能力、数学的応用力、情報技能、問題解決能力、協調性、自己向上力が必要となる
- ・ 例えば、問題解決活動、シミュレーション活動、模擬面接などを行う

「Work related Learning」は、表に示す9つの要素から構成されている。各学校は、自校の責任において、これらの要素の内から、自校の生徒のニーズにあった活動を提供できるように活動を計画しなければならない。そのため、政府も、資格・教育課程機構 (Qualification Curriculum Authority, QCA) が中心となり、専用のホームページを開設し、事例や教材、支援プログラムを提供するサービスを開始している。

図表 - 2-2 「Work related Learning」の9つの要素

全生徒に提供される要素	最低限の活動	期待される成果
<p>1. 起業や Employability のための能力を確定し、開発し、応用する。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・少なくとも2つの Work related 活動を行い、彼らの技能の発展と確定のための機会を持つこと。 ・少なくとも1回、Work related プログラムの全体を通して発展させる技能について協議する機会を持つこと。 	<ul style="list-style-type: none"> ・職業界に入り成長するために必要な主要な質と能力を説明し、示すことができる。 ・Employability 技能の有効性の幅を評価することができる。 ・リスクを判断し、回避でき、不確定な状況でも意思決定ができる。 ・適切な証拠を収集し、意思決定に活用できる。 ・チームで課題に取り組む時、リーダーシップを発揮し、よりよく事を運び、自信を持つことできる。 ・問題解決において革新的な手法を提示できる。
<p>2. 働くことについての理解を促進させるために、勤労体験やアルバイトの経験を含む働く経験を活用する。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・最低半日、勤労体験及び/又はアルバイトの経験を報告し、フォローアップする機会を持つこと。 	<ul style="list-style-type: none"> ・仕事について何を学んだかを明らかにするために職場やアルバイトについて説明することができる。 ・キーステージ4とキャリア計画における勤労体験から得た幾つかの学習を応用できる。 ・働くことへの動機付けを分析できる。 ・職業界で起こっている重要な変化に関する理解を説明できる。
<p>3. 企業経営の方法、労働の役割と条件、職場における権利と責任について学習する。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ビジネスと労働に関する理解を発展させるための教育活動を最低2つは経験すること。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ビジネスの主要なタイプとそれぞれの重要な役割について概略を述べることができる。 ・雇用者及び被雇用者の雇

		<p>用における権利と責任の例を提示できる。特に、機会均等、多様性の尊重、健康と安全について。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 経済概念の基礎的な知識と理解について説明できる。 ・ 20世紀における労働条件の変化とその幾つかの理由について述べることができる。
<p>4. 地方レベル及び国家レベルでの労働機会の広がり と多様性についての意識を 発展する。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 労働市場についての調査に関する課題を最低2つは 取り組むこと。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 雇用、自営、失業、ボラン ティア活動の特徴について 説明できる。 ・ 労働市場（地方、国家、 ヨーロッパ、世界）の概念 について理解できる。 ・ 地域レベルでの雇用傾向 を説明し、自分のキャリア プランと関連づけることが できる。
<p>5. 自分の能力、特性、成 績とキャリア意識を結びつ け、代替案の理解に基礎を おいた選択をする。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ キャリア形成に焦点を当 てたガイダンスやインタビュー を含むキャリアマネジメン トの技能を発達させる活動 を行う。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ キーステージ4の間に提 供される機会についての適 切な情報を収集し、活用す ることができる。 ・ 成績、能力、関心、技能 について省察し、記録した 上で、それらをキーステー ジ4後の発展のための現実 的な選択に活用することが できる。 ・ 専門家への進捗計画のた めのキャリアガイダンスに 関するインタビューを受け、 活用することができる。 ・ 履歴書や異なる申請書の 準備も含め、職場、アルバ イト、16歳以後の活動の場 所のための申請書を完成さ

		<p>せることができる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・面接で自己PRがうまくできる。
6. 労働状況を想定した課題や活動に取り組む。	<ul style="list-style-type: none"> ・最低2つの状況設定が組み込まれた教育課程の中の学習としての労働を行う。そして、その学習の結果を記録する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・働く世界についての教育課程の適切性を説明できる。 ・労働に関する言葉や単語についての理解を示すことができる。 ・労働状況に適用されることができカリキュラムの学習について分析できる。
7. 異なる業種の個人との関係から学ぶ。	<ul style="list-style-type: none"> ・異なる職種の2人以内の人物との直接関係を持ち、異なる役割、労働状況を体験する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・異なる職種の労働経験について述べるができる。 ・異なる職種の人物によって提供されるキャリアへの動機付けと経路について理解することができる。 ・雇用者の態度、質、技能の重要な点を理解できる。
8. (直接または間接に) 労働訓練や環境を経験する。	<ul style="list-style-type: none"> ・最低2つの状況設定が組み込まれた教育課程の中の学習としての労働訓練や環境を経験する。そして、その学習の結果を記録する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・他の職種と比較し1つのビジネスタイプの労働訓練について説明できる。(労働、訪問、シュミレーション、ビデオなどを通して) ・他の職種と比較し1つのビジネスタイプの労働環境について説明できる。 ・典型的な労働場所と関係している重要な危険について説明できる。
9. 労働界からのアイデア、チャレンジ、申請書を約束する。	<ul style="list-style-type: none"> ・最低1種類のビジネスチャレンジや問題解決、起業活動を行う。 	<ul style="list-style-type: none"> ・起業の重要な概念を知り、理解する。 ・重要な起業技能、態度、質について証明する。

「Work related Learning」は、教科横断的な活動である。そのため、学校内での調整を行うことが重要となる。そこで各学校では、次の点に留意することが期待されている。

- ・全生徒に適切な活動が提供できるように管理職が責任を持つこと

- ・「Work related Learning」のコーディネートの責任を負う教員を任命すること
- ・教職員に校内研修の時間を確保すること
- ・最低限の活動時間を行う予算を管理すること
- ・活動や成果を含む「Work related Learning」の方針を評価し、更新すること
- ・学校発展計画に「Work related Learning」について盛り込むこと
- ・学校への支援の在り方について地域の支援組織と協議すること
- ・適切な活動を提供することを支援できる他の学校やカレッジとの協働の在り方について検討すること

そして各学校が適切な活動を計画し、実行できるように、地域レベル及び全国レベルでの支援組織（Education Business Link Organisations, EBLOs）が組織されている。EBLOsは次のような活動を展開し、各学校を支援する。

- ・良い実践事例を提供する
- ・雇用者や訓練提供者の問い合わせ情報を提供する
- ・労働環境の健康及び安全面について調査する
- ・財源面でのアドバイスを行う
- ・教員への職能発達を提供する
- ・キー・スキル習得のための教材を提供する
- ・勤労体験を行う生徒への観察及び支援を補助する

各学校は、EBLOs 以外からも、地方教育当局のアドバイザーやコネクションズ・パートナーシップからの支援を受けることができる。また、地元の産業界との協働関係をもつことにより、より一層の活動の充実を図ることが期待されている。

「Work related Learning」の活動の学習成果は、法的には評価する必要がない。しかし、GCSE や他の資格の関連することもあるため、活動の成果は、「Progress File」などに記録しておくことが求められている。具体的な事例として一人の生徒（James）の事例を紹介する。

(目的)

- ・異なる職種、役割分担、そして個別のカウンセラーと面談を通して、キースキル、NVQ、勤労体験を経験する。

(活動内容)

- ・GCSE のコースを全く取得せず、就職に関連したコミュニケーションと数字のアプリケーションの資格取得のコース、地元の自動車に関する基礎知識を学ぶ訓練機関で、モーターバイクの入門レベル、カレッジで、週1日、園芸に関する多様な NVQ の授業を履修している。

- ・園芸センターでの勤労体験を通して、自信とコミュニケーションの技能を向上を目指す。
- ・教師が、彼がどのような技能を向上させたかを話し合う資料として彼の活動を写真で記録する。
- ・コネクションズ・アドバイザーと面談をし、この職種における労働市場や就労機会について助言を受けた。

(活動の成果)

- ・事業の収支の基本的な計算について学ぶことを通して、事業を行うことの基本的なことを理解した。

5.3 その他の新しい教育課程について

このほかに、「Enterprise Education」や「Apprenticeships」なども新たに導入された。

「Enterprise Education」とは、美術、技術、人文科学、現代外国語の科目の領域を包括するものである。これは必修科目ではないが、生徒が履修を希望した場合には、各学校はこれらのコースを提供しなければならない。またより高度な内容を要求する生徒に対してはそのニーズにあった内容を提供しなければならない。2005年9月から導入が予定されているもので、5日間の事業体験をキーステージ4の修了までに経験する。この活動を通して、イノベーション、創造性、危機管理、危機回避、財務などの起業能力の育成を図ることが目指されている。そして、経済社会における役割と責任について自覚をすることが期待されている。

「Apprenticeships」とは、GCSEの職業系の科目である。新しい若者の「Apprenticeships」、Foundation Degreeを通して、14歳からの若者に、高等教育への進学における代替的で補助的な抜け道としての「職業的なはしご」を提供するものである。大人向けの「Apprenticeships」プログラムは2004年からパイロット事業が展開された。

「Apprenticeships」は、若者に、経済における高いレベルの技能を準備される。産業の手工業、監督、技術者の供給を増加させることを目的としている。これは、若者に、「Work related Learning」の学習を通して、Apprenticeshipsの資格(NVQの2レベル)、上級Apprenticeships(NVQの3レベル)の取得を与えるものである。

5.4 キャリア教育について

キャリアの形成に関するプログラムには、2つの側面がある。第1は、キャリア教育である。キャリア教育とは、若者が、正しい人生選択をし、学びの世界から働く世界へうまく移行するのに必要な知識や技能を発展させることを助ける活動である。第2は、キャリアガイダンスである。キャリアガイダンスとは、若者が、彼らにとって正しいと思う学習や働くことについての意志決定を発展させる知識や技能を活用できるようにする活動である。これら

両側面が相互に関係し、補完関係を持つことにより、効果的なキャリア形成のプログラムが構築されるのである。

効果的なキャリア形成のプログラムを提供することにより、第1に、若者に動機付けを与え、成績を向上させることができる。第2に、教育の機会均等を保証し、社会的統合を促すことができる。第3に、継続教育や高等教育への参加意欲を高めることができる。第4に、起業意識や employability を高めることができる。第5に、教育から訓練への移行における離脱者を減らすことができる。第6に、個々人及び地域全体の経済的な繁栄に寄与することができるなどの効果があるとされている。

イギリスでは、中等教育学校の後半のキーステージ4においては、従来からキャリア教育が実施されていた。例えば、ロンドン郊外の Sedgehill School (中等学校) では、次のようなカリキュラムが組み立てられていた。キャリア教育の初年次である第10学年のカリキュラムである。

図表 I-2-3 Sedgehill Schoolの第10学年におけるキャリア教育

	秋学期	春学期	夏学期
1	学校から労働へ	健康と安全について (ワークシートの活動)	勤労体験の評価
2	キー・スキルと目標設定	健康と安全について (ビデオ鑑賞と事件報告)	給与袋について
3	キー・スキル	健康と安全について (試験)	税金について (ビデオ鑑賞と議論)
4	コミュニケーション・スキル	機会均等	国民保険について (ビデオ鑑賞)
5	コミュニケーション・スキルの実践	勤労体験 (work experience) の予測	コネクションズ
6	コミュニケーション・スキル	勤労体験 (活動記録とビデオ)	
7	積極的な態度の育成		

同校では第10学年に勤労体験を実施することから、秋学期及び春学期においてそのための準備を兼ねた内容を提供する。特に春学期においては、勤労体験において重要な、健康と安全について重点的に学習する構成となっている。また、勤労体験を終えた夏学期には、勤労体験において経験してきた具体的な事項 (給与袋、税金、保険など) を題材として学習を深める。第11学年では、秋学期に自分のキャリア計画を立てさせ、春学期に、履歴書や応募用紙の書き方、面接など具体的な活動について学習する計画となっている。同校の場合は、約

6割の生徒が継続教育機関に進学し、その他は、就職や work-based training などのコースに進むという特徴を持っている。また約2%の生徒が修了後の進路が決まっていない者で、NEETの予備軍になっているという特徴がある。

しかし、キャリア教育の効果を高め、より円滑な学校教育から就労への接続を図り、就労意欲や目的意識を高めるためには、早期からの継続的で包括的なキャリア教育が重要であるということから、2004年9月から、中等教育学校入学当初である11歳からのキャリア教育の導入することが提示された。導入にあたって、キーステージ3及び、キーステージ4、16歳以後（義務教育以後）のそれぞれにおけるキャリア教育のフレームワークが提示された。ここでは、キャリア教育の目的として次の3点をあげている。

自己啓発 (Self Development)

：自分を知り、自己に影響を与え、変革を図ること

キャリア探求 (Career Exploration)

：学習と労働の機会について調べること

キャリア・マネジメント (Career Management)

：変化と変動をコントロールするための計画を立て、調整すること

具体的な活動内容は、各学校の状況や生徒のニーズに応じて調整し、変更する。その際、キャリア・コーディネーターが中心的な役割を果たすが、特別支援教育担当コーディネーター (Special educational needs co-ordinators, SENCOs) や才能児教育担当コーディネーターも重要な支援の役割を果たす必要があるとされている。また、コネクションズ・パートナーシップから、カリキュラムの立案や教材開発、教員研修などの分野における支援を受けることも重視されている。

5.5 まとめ

イギリスの学校には、生徒の自己形成を図り、職業意識を高めて、学校教育と職業界との円滑な接続を図る取り組みは、キャリア教育だけでなく、PSHE (Personal Social and Health Education)、市民性教育 (Citizenship Education)、財務能力形成 (Financial capability) など多様な取り組みがある。また2004年からは、「Work-related learning」が導入され、さらに複雑多岐にわたっている。

今後は、関連する多様な教科科目の相互の関連性を明確化し、重複をなくし、相互に有機的に関連させて取り組むことが重要である。

引用・参考文献

QCA (2003) Work-related learning for all the key stage 4.

QCA (2003) Change to the key stage 4 curriculum .

DfES (2003) Work-Related Learning at Key Stage 4.

DfES (2003) Vocational and work-related learning at key stage 4.

DfES (2003) Careers Education and Guidance in England.

梶間みどり (2004) 「『市民』の育成を目指した若年無業者対策 英国におけるコネクション事業を中心に」『国立教育政策研究所紀要』.

日本労働研究機構 (2003) 『諸外国の若者就業支援政策の展開 イギリスとスウェーデンを中心に』調査研究報告書 131.

労働政策研究・研修機構 (2003) 『諸外国の若者就業支援政策の展開 ドイツとアメリカを中心に』労働政策研究報告書 1.

第3章 コネクションズ政策への評価

前章では、コネクションズが行なっている、若者に対する支援の概要としくみについて検討を加えた。続いて本章では、コネクションズの質を高めるために実施されている監査のありようと、現時点のコネクションズ政策の評価および課題について述べる。

1. コネクションズへの監査制度

イギリスには、学校や継続教育機関などの教育関係機関及び地方教育当局（Local Education Authority, LEA）への監査（inspection）を行う、教育水準監査院（Office for Standards in Education, OFSTED）がある。「Learning and Skills Act 2000」（2000年）において、コネクションズの運営主体であるコネクションズ・パートナーシップ（Connexions Partnerships、以下「パートナーシップ」と略す）への監査の責任は、教育水準監査院が有することが規定された。

監査の目的は、第1に、パートナーシップによって提供される活動の水準、質、効果性や効率性についての独立性を持つ公的な評価を提示することである。第2に、活動の良い点と悪い点を解明することにより、活動の改善に寄与することである。第3に、教育技能大臣に対してパートナーシップの水準と質、効果性について報告し、バリュー・フォー・マネーかどうかを報告することである。これらの目的を遂行するために、教育水準監査院は、監査を企画し、その結果をまとめると同時に、監査官の訓練・研修を行う。また、ハンドブックやフレームワークを発行し、監査の質を維持管理する責任も有している。

監査チームは、成人教育監査官（Adult Learning Inspectorate, ALI）が中心となり組織する。監査チームには、監査に関する全領域の専門的な知見と経験を網羅していることが求められる。監査チームには、チームリーダーとしての報告責任者（Reporting Inspector, RI）が1名と、その補佐として副報告責任者（Assistant Reporting Inspector, ARI）が1名必ず配置される。そのほかに Additional Inspector が配置される。彼らは、コース・ワーカーやキャリア・コーディネーターなどの実践家で、監査のためにだけ雇用される。日給275ポンドである。これらの報告責任者は、監査チームを統括し、監査の質に関する責任を有する人物である。その役割とは、監査契約を結ぶこと、監査計画を立案すること、監査チームに監査情報を提供することなどである。

監査官は、教育水準監査院によって提供される研修を受けることが義務づけられている。また監査官に関する行動規定が定められており、監査官はその規定に基づいた監査活動が求められる。行動規定とは、次の通りである。

- ・パートナーシップの活動を客観的にかつ公平に評価すること
- ・パートナーシップの活動とその成果を厳格に判断し、正しく考察し、誠実にそしてかつ公正に報告すること

- ・正直でかつ、礼儀正しく、思いやりのある振る舞いをする
- ・ストレスをかけることはしないこと。特に、個人への過度な監査は行わないこと
- ・パートナーシップの職員や若者の、良い点や満足いく点に目を向けること
- ・職員との意図的で生産的な対話を行い、パートナーシップの活動に対しては、明確で、率直で敬意を表した判断を行うこと
- ・法的に許容される若者や職員に関する情報や、個々の活動の評価に関する守秘義務を守る

監査は4年サイクルで行われる。2006年までに47カ所すべてのパートナーシップへの監査が終了する予定である。

2. 監査の枠組みと基準

監査の枠組みとして、5つの領域と7つの主要評価項目がある。

- 1) パートナーシップの質と効果性 (バリュー・フォー・マネーを含め)
コネクションズサービスの目的遂行が果たされているか?
- 2) 若者の到達度
若者の目標達成にパートナーシップが貢献しているか?
- 3) アクセスと参加
地域内の若者の広汎性と多様性に対応できているか?
- 4) 学習の評価、支援、ガイダンス、プログラムの質
評価、支援、ガイダンス、教授、学習というコネクションズの活動が効果を上げているか?
活動プログラムが若者のニーズや興味関心に合致し、全国基準を満たしているか?
教材が成果や学習に影響を与えているか?
- 5) リーダーシップとマネジメント
リーダーシップとマネジメントが成果の向上と若者の個人的、社会的な発達を支援することに効果的かどうか?

これらの7つの主要評価項目に基づき評価を行い、報告書をまとめる。各主要評価項目には、個別の評価項目と評価基準がある。その視点から具体的に評価が行われる。評価項目と評価基準は次頁表の通りである。

図表 -3-1 評価項目と評価基準

コネクションズサービスの目的遂行が果たされているか？			
評価項目	<ul style="list-style-type: none"> ・参加と成果に関する基本目標にパートナーシップの活動が合致しているか？ ・政府がターゲットとしている若者集団に寄与した活動をしているか？ ・全活動段階において若者が活発に参加しているか？ ・地域内の若者の興味関心を考慮しているか？ ・若者のために統合された支援活動を提供するために外部団体と連携した活動を行っているか？ 	評価基準	<ul style="list-style-type: none"> ・全国的及び地域的な達成目標を証明している ・体系的な仕組みの中で若者に影響を与え若者の活力を向上させる ・地域内で若者に関する活動をする主要な法的及びボランティアな組織を代表している ・教育訓練サービスを提供する組織の意思決定に寄与している ・若者へのサービスの質を確実にするメカニズムを有している ・地域内の産業界、コミュニティグループ、その他関連組織との密接な関係を通して、学習と発展の機会を保証する
若者の目標達成にパートナーシップが貢献しているか？			
評価項目	<ul style="list-style-type: none"> ・資格取得や個人的な学習目標の達成に成功しているか？ ・個人的及び社会的な発達目標を達成するのに成功しているか？ ・若者の進歩が以前の成果と潜在能力と関係しているか？ ・用意されているサービスが若者の要求にかなっているか？ 	評価基準	<ul style="list-style-type: none"> ・若者が向上心や成果を向上させるのに必要な、知識、技能、理解を若者に獲得させ、彼らの社会的、教育的統合を支援する ・高等教育を含む地域的、国家的な職業、教育、訓練、雇用機会についての広範で正確な知識や理解を与えている ・社会、ボランティア、レジャーと関連した学習発展の幅広い機会についての情報を提供している ・若者が自分の強みや弱み、個人的な質、好みを自覚している ・若者が、仕事を始める、継続機関で学習する、独立して生きていくなどの新しい役割や状況に対処できる ・若者が自分自身の個人的な発達の責任を取ることができる ・期待された教育や訓練、雇用に関連した意思決定に効果を上げている

			<ul style="list-style-type: none"> ・若者が、明確なゴールとそのための計画を自分で立てることができる ・若者が、潜在的な学習や社会的な統合の壁を自覚しそれに打ち勝つことができる ・若者が積極的にパートナーシップの仕事を見ている ・建設的な関係を構築している ・若者が他人との感情、価値、信条の違いを尊重できる
地域内の若者の広汎性と多様性に対応できているか？			
評価項目	<ul style="list-style-type: none"> ・若者のニーズや要求を評価しているかどうか？ ・若者が、サービスが提供されていることを十分認識することを保証しているか？ ・個々の要求に合ったサービスの提供に成功しているかどうか？ 	評価基準	<ul style="list-style-type: none"> ・地域内の若者の総合的な情報を日々収集している ・地域及びコミュニティの現実を把握している ・若者のニーズを見極め、一貫性のある関わりをしている ・若者のニーズに応えた支援とサポートを若者が獲得できるように励ます効果的な戦略を持っている ・全ての若者がアクセスしやすい立地条件と時間帯の適切なプログラムを提供している ・長期的及び短期的な優先グループに対応する明確な行動計画を持っている ・性別、民族性、障害などの特性を考慮したグループ毎のニーズの多様性に合致したサービスを提供している ・地域中を網羅したサービスを提供している
評価、支援、ガイダンス、教授、学習というコネクションズの活動が効果を上げているか？			
評価項目	<ul style="list-style-type: none"> ・若者のニーズに関する評価、支援とガイダンス、コネクションズの目標と関連した教授学習、その成果と照合して活動の効果があったかどうか？ ・若者の成長を振り返り、学習・支援 	評価基準	<ul style="list-style-type: none"> ・若者が働くことの土台となる重要なプロセスに関する知識や理解を保証している ・若者を刺激し、鼓舞し、元気づける ・若者の考えを尊重し、受容する

	<p>計画が効果があったかどうか？</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・効果的に計画し、働くことの目的を明確にする ・職業界と、アカデミックや職業系、そして個人的な目標を明確にし達成しようとする若者との積極的な関係を構築し支える ・若者のニーズを調べ、若者が求める個々の学習及び支援について協議する ・全ての若者が効果的な学習ができるように幅広い方法を活用する ・若者のニーズにあった公平な情報、アドバイス、ガイダンスを提供する ・若者の成長、活動、教授学習支援の結果としての情報の評価結果を評価する ・教育、訓練、雇用の次の段階への移行の準備をする ・教授学習計画についての相談、評価、記録を通して若者の成長を支援する ・秘密裏に適切なガイドラインを観察する ・日々の情報を収集し、広範な支援戦略と関連して、必要に応じて特別なサービスや他の学習の機会を提供する ・保護者や法的な責任者と効果的な関係を構築する
<p>活動プログラムが若者のニーズや興味関心に合致し、全国基準を満たしているか？</p>		
<p>評価項目</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・プログラムや活動は包括的で適切かどうか？ ・計画において若者の関与はどうか？ ・プログラムが法的な基準を満たしているかどうか？ 	<p>評価基準</p> <ul style="list-style-type: none"> ・若者に継続的または反復的な教育、訓練の機会を提供し、適切な資格取得や雇用を提供する支援である ・地域的及び国家的に求められる PSHE（行動支援プログラム、健康教育、性教育、薬物乱用）やキャリア教育、市民性教育に効果的に寄与している ・勤労体験や Work-based learning の

			<p>機会を提供している</p> <ul style="list-style-type: none"> ・若者が公平な情報、支援、ガイダンスが受けられるようにしている。特に、移行に関してのもの ・診断的な評価の基礎となる若者の興味や適正に答えるための相談を開発している ・専門的な情報、アドバイス、サービスを提供する効果的な紹介システムが提供されている ・機会均等が保証され、社会的統合が図られる
教材が成果や学習に影響を与えているか？			
評価項目	<ul style="list-style-type: none"> ・パートナーシップの活動を組織する職員が適切であるかどうか？ ・特別な装置、学習教材や施設設備が適切であるかどうか？ ・パートナーシップの目的遂行のための材料が効率的かつ効果的か？ 	評価基準	<ul style="list-style-type: none"> ・若者や地域のニーズに合致したプログラムや活動を行うのに必要な職員の数が資格や経験、人種的な側面から見て確保されている ・パートナーシップの優先事項に合致した専門的知見を効果的に活用できる能力を全ての職員が持っている ・活動目的に合った施設である。特にプライバシーの保護や利用のしやすさ ・若者の学習計画、個々の発達に必要な最新情報を若者が得ることができる ・学習障害や身体障害などの若者も考慮し、学習や住居などのその他情報を提供している ・優先事項や同意された結果が財政的な責任によって支えられ、公平な資源の分配がパートナーシップ全体に行き渡っている
リーダーシップとマネジメントが成果の向上と若者の個人的、社会的な発達を支援することに効果的かどうか？			
評価	<ul style="list-style-type: none"> ・若者や提供者、地域コミュニティに責任を果たすために明確な活動の方向性を示しているかどうか？ 	評価	<ul style="list-style-type: none"> ・戦略的な活動目的、目標、価値が明確に示され、職員及び非常勤職員が十分に理解している

<p>項目</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・活動のあらゆる面において一貫性があり効果的な若者への支援を行う効果的な経営ができているかどうか？ ・地域内のコネクションズ活動の発展に若者がどれだけ活発に関与しているか？ ・効果的に改善活動や支援活動の成果を観察し評価し、着実な改善活動を確保しているかどうか？ ・財政的な効果性を図っているかどうか？ 	<p>基準</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・明確な目的、価値、そして機会均等や統合の戦略がある ・経営責任とアカウンタビリティが明確に定義され、承認されている ・パートナーシップの運営、経営に若者が関与し、活動計画の立案に関与している ・中間的な協力が効果的で総合的にかつ明確に存在している ・質的改善にパフォーマンス・マネジメント、評価、監督が効果を上げている ・全職員に求められる専門的な職能発達が効果を上げている ・行動指標や質保証の水準によって明確にされた質保証のメカニズムが若者と連結しながら遂行されている ・参加状況、活動状況、若者が到達している状況についての正確な情報を収集している ・地域的及び国家的なレベルで財政的な効果性を図り、ベストバリューという方針を考慮している
-----------	--	-----------	--

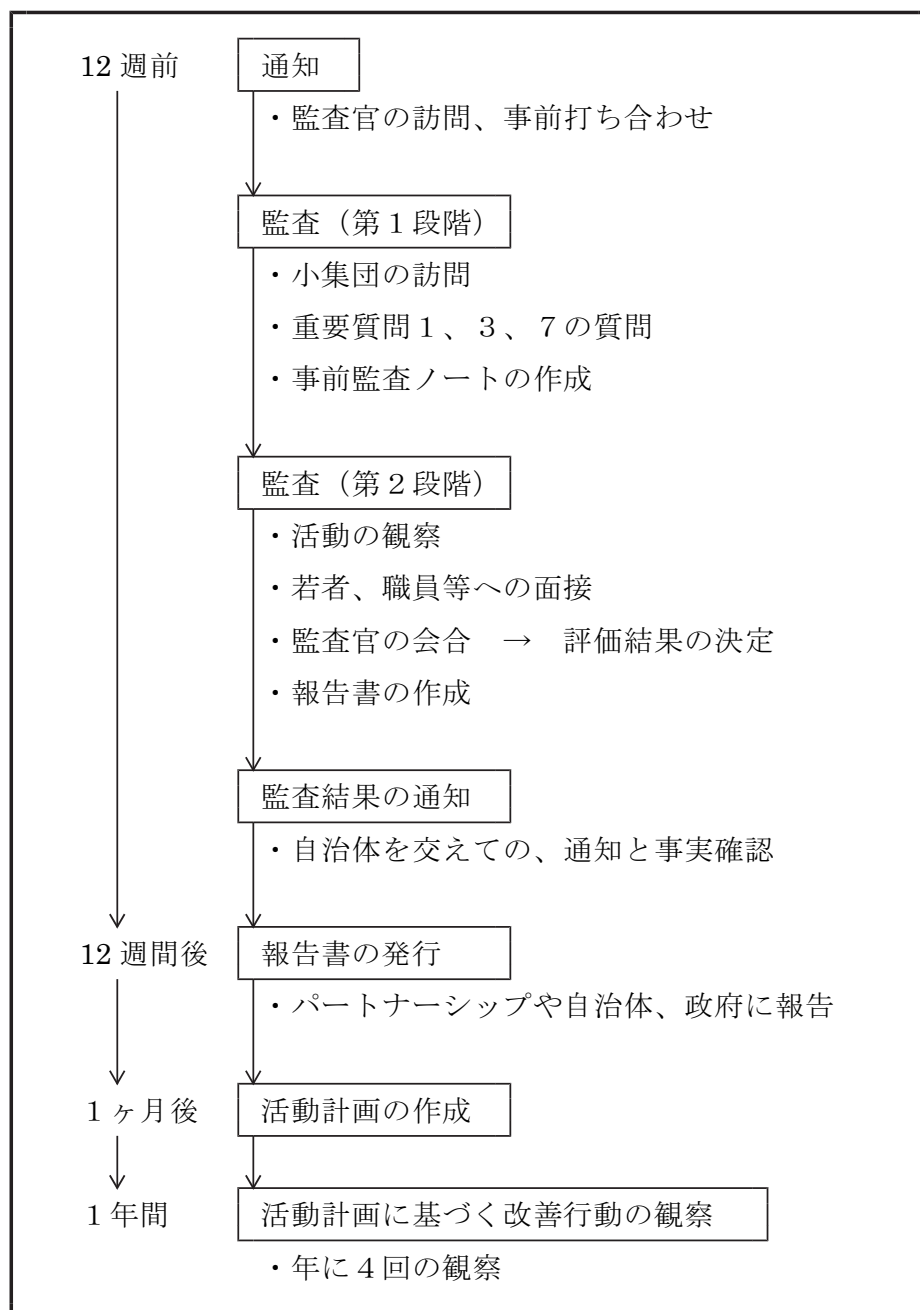
このような枠組みに基づいて、観察して収集された情報や、事前及び監査活動において収集された資料などを参考に評価が行われる。その際、次の7つの尺度で評価される。

- グレード1 : Excellent
- グレード2 : Very Good
- グレード3 : Good
- グレード4 : Satisfactory
- グレード5 : Unsatisfactory
- グレード6 : Poor
- グレード7 : Very Poor

3. 監査の流れ

監査の流れの概略は下図の通りである。

図表 I-3-2 監査の流れ



監査は、最低12週前に通知され、その後に、報告責任者と副報告責任者の監査官が、パートナーシップの代表 (Chief Executive) と面会し、監査について説明を行う。そして、報告責任者は、監査計画を立てる。その後、監査が2つの段階に分かれて行われる。

第1段階では、監査チームの中核となる小集団がパートナーシップを訪問し、重要質問の1、3、7の項目の質問を中心に行う。3日間実施される。しかし、全ての重要質問に関する

る資料は収集し、事前監査ノート（Pre-inspection Notebook）を作成する。

第2段階では、パートナーシップの活動を観察すると共に、職員や若者、自治体関係者などへのインタビューや面接を行う。1週間実施される。パートナーシップの規模に応じて、12 - 17人の監査官が訪問し、活動を行う。さらに、幅広く関連資料を収集し、分析を行う。そして活動の質について評価する。観察では、活動の全体や一部を観察するが、30分以上滞在し、評価するのに十分な情報が得られるようにする。評価は、実践、学習、成果の3つの領域において、前述した7つの尺度で行われる。

第2段階の最後に、監査チームの最終会合を開催し、コネクションズサービスの目的を効果的に果たしているかどうかという観点から、重要質問1である「パートナーシップの質と効果性」を評価する。そして、その結果が、他の評価結果を包含し、その他の重要質問（重要質問2、3、4、7）と矛盾しないかどうかをチェックする。

例えば、評価の結果、次の項目が1つあるいは複数ある場合は、「効果的でない（not effective）」と判断される。

- ・パートナーシップが基本目標を一貫性を持って達成できていない
- ・非常に多くの満足がいかないコネクションズ活動がある。または容認しがたい広範で多様な活動がある。概略的に言うならば、観察した活動の12%以上が満足がいかないと判断された場合
- ・パートナーシップのサービスを受けていない若者の数が多い
- ・パートナーシップの活動への若者の関与が少ない
- ・パートナーシップのリーダーシップとマネジメントの評価が「satisfactory」以下である
- ・サービスの質を保証するのに十分な調整が行われていない

監査においては、様々な形で記録が蓄積される。事前では、パートナーシップに関する教育水準監査院が保有する基礎データやパートナーシップによる自己評価報告書、事前訪問などから得られた情報をまとめ、事前監査ノート（Pre-inspection notebook）を作成する。これは事前の監査チームの会合などの事前準備に活用される。監査中は、記録用紙（Evidence forms）や監査ノート（Inspection notebooks）を使って、観察や面談などの内容を記録し、蓄積する。監査ノートには、若者へのインタビューや面談の記録（若者の直接的な声など）を記入する「Young people's Views」という欄もある。事後に、監査記録をまとめた報告書を作成し、それを基に評価が行われる。

監査後は、地元の自治体も招いて、公的なフィードバックと事実確認の会合が持たれる。監査終了後12週間以内に報告書は作成され、パートナーシップ、全国コネクションズ協会（Connexions Service National Union, CSNU）、政府に報告書が配布される。パートナーシップは、報告書受領後、1ヶ月以内に行動計画を立てなければならない。それに基づく改善活動は、1年に4回のペースで観察が行われる。

監査報告書は、3つの部分から構成される。第1部は概要である。ここでは、パートナーシップに関する基礎情報と、5つの領域に関しての監査結果及び若者の感想も記載される。第2部はコメントである。ここでは、7つの重要質問における監査官の判断に関する情報が記載される。第3部は付録である。ここでは、監査官の訪問先（学校、カレッジなど）やパートナーシップが管轄する地域の基礎情報などが掲載される。

4. コネクションズ政策への評価

2001年から始まったパイロット事業の12カ所に対する監査報告書が2002年10月に発表された。その中では、初年度の成果として、次の点を指摘している。第1に、コネクションズが導入されたことで、パートナーシップを中核として、若者へのサービスに関連する機関の連携関係が促進され、若者への効果的な支援活動が可能となった点である。3分の2のパートナーシップが、重要なパートナーとして、ユースサービス（Youth Service、地方教育当局とボランティア団体が提供するサービス。13歳から19歳、場合に応じて11歳から19歳の若者を対象に、ユースクラブ、ユースセンターなどにおいて、情報提供や社会性を育成する教育活動を提供し、若年無業者数の削減を目指す。このほか、アルコールや薬物などの問題を抱えた若者の更正のための活動も行う。）や雇用者、訓練提供者を挙げている。しかし監査の結果、その多くは、コネクションズサービスの本質を十分に理解しておらず、果たすべき役割や責任が不明確なまま活動が行われているという問題点が明らかとなった。その結果、活動の質や成果が評価しづらいという課題も指摘されている。

第2に、若者を事業に参画させることにより、若者が自信を持ち、同時に新たな技能や知識を獲得できるという点である。若者の参画の戦略が成功しているところでは、明確な実践と協力者の専門的な知見が示されている。また、若者の意見を吸収し事業立案に活かすと若者の参加意識が向上したという成果も指摘されている。具体的には、小グループを組織し、情報発信の方法や情報の内容、支援の内容などに関する若者の意見を取り入れたり、意思決定に関与する仕組みとして、例えば、Milton Keynes や Buckinghamshire、Oxfordshire の「Engaging Young People」や Cheshire and Warrington の「Reference Group」、Cumbria の「Young People's Panels」などが紹介されている。また、具体的な参画の形態として、パーソナルアドバイザーの選考や訓練などにも関与する取り組みも紹介されている。例えば、West of England や Cornwall and Devon、North London などが紹介されている。しかし現実には、多くのパートナーシップでは、参画の割合が低いという点や若者の意見を徴収したり、意思決定に反映させる仕組みがシステムとして確立されていないなどの問題も指摘されている。

第3に、パーソナル・アドバイザーの存在である。若者が持つ複雑で多様なニーズを把握し、それに対応した支援を保証するのにパーソナル・アドバイザーが大きな成果を果たしていることが明らかとなった。多くの若者もパーソナル・アドバイザーの活動に対して高い評

価をしている。パーソナル・アドバイザーの活動としては、自分の仕事に対して明確な目的意識を持ち、計画を立て、自分の持つ個人的な情報を使い、若者の人生設計を支援することが重要であるとされている。このようなパーソナル・アドバイザーの活動の成果がコネクションズの活動の成果に影響している。しかし現実には、監査の結果、パーソナル・アドバイザーの存在が重要であることが証明されながら、人材の確保や彼らの采配などのマネジメント、人材育成が追いついていないという課題が浮き彫りになっている。3分の2のパートナーシップにおいて、パーソナル・アドバイザーの配置や専門性において「unsatisfactory」と評価され、彼らへの支援も不十分であるとされている。

第4に、キャリアガイダンスにおいて、総合的な支援が可能になったことである。キャリア教育ガイダンス (Careers Education and Guidance) の情報源は大変よく、パートナーシップもそれらを活用し、特殊な領域については追加的な資料を作成している実態が明らかとなった。しかし、多くの学校が持つ Work-based training に関する情報の質は良くないということも指摘された。そこで多くのパートナーシップは、ワンストップ形式の情報やアドバイスを提供するキャリアガイダンスを主目的とした設備を創設し、成果を上げていることがわかった。

以上のことから、コネクションズの意義として、第1に就労への動機付け、将来設計、進路選択の能力が育成されたこと、第2に支援活動の継続性と一貫性が確保されたこと、第3に組織的で包括的な支援及び情報提供活動が実現できたことが指摘できる。その一方で、今後の課題として、第1にパーソナル・アドバイザーなどの関係者の職能発達の必要性、第2に関係機関のより有機的な連携協力体制の構築の必要性が指摘されたとまとめることができる。

このように評価されたコネクションズに対して、実際にサービスを受けた若者は次のような評価をしている。政府が民間の調査会社に委嘱して行った約16,000人の若者へのインタビュー調査の結果である。

- ・ 92%の若者がインタビューの前にコネクションズを知っていた
- ・ 91%の若者が「非常に」あるいは「かなり」満足していると回答
- ・ コネクションズ・サービスの職員への評価は高い
 - 98%が「非常に」あるいは「かなり」親しみやすいと回答
 - 92%が「非常に」あるいは「かなり」知識があると回答
 - 80%が「非常に」あるいは「かなり」コンタクトしやすいと回答
- ・ サービスから積極的な影響を受けている
 - 68%が将来について考える時に助けになったと回答
 - 47%がサービスを受けて、より自信が持てるようになったと回答
- ・ コネクションズに対して積極的な評価が高い
 - 90%が多くの機会を提供していると回答

- 86%が若者を支援する他の選択肢を提供していると回答
- ・ コネクションズに関連する他のサービス（コネクションズカードやコネクションズ・ユース・チャーター）についての認識は低い
 - 19%がコネクションズ・カードを知っている
 - 5%がコネクションズ・ユース・チャーターを知っている
- ・ 教育や就労に関することでコネクションズを活用していることが多い
 - 86%が仕事やキャリアについて相談
 - 76%が教育について相談
 - 58%が訓練や Work-based learning について相談
- ・ その他の事項についてコネクションズと関わることもある
 - 21%がお金や給付金に関すること
 - 11%がストレスに関すること
 - 10%がアルコールや薬物に関すること
- ・ コネクションズが提供するアドバイスについては全ての事項について「非常に」あるいは「かなり」有効であるという回答が多い

2002-03年度の教育水準監査院の年次報告書では、この年に実施された12カ所のパートナーシップへの監査結果について、8カ所が「good」又は「very good」の評価を受け、1カ所が「satisfactory」の評価を受けた。その一方で3カ所が「unsatisfactory」の評価を受けたと報告している。

具体的には、活動の成果については概ね「good」、リーダーシップやマネジメントについては一般的に「satisfactory」、活動の質についてはほとんどが「good」とよい評価を受けている。しかしその一方で、コネクションズ活動への若者の参加は不十分であるという評価を受けている。

5. まとめ

以上のようにコネクションズは、行政の縦割りを是正し、総合的かつ包括的に若者への支援を行うことにより、支援サービスの質や効果性を高め、若者が人生のよりよいスタートをきることができるようにすることを目的とした事業である。その点については、パートナーシップという組織を立ち上げたことにより、その組織が要となり総合的かつ包括的な支援サービスが提供されるようになっていたことが監査結果からも証明された。また、パーソナル・アドバイザーが中核となって支援活動を行うことにより、受け手側である若者の視点からも、総合的かつ包括的な支援が受けられるようになったという効果が上がっていることも明らかとなった。

しかしその一方で、事業の拡大に対応する人材育成、特にパーソナル・アドバイザーの養成、彼らの専門的な職能発達という課題や、若者の参加意欲の育成とそのためのシステム作

りというソフトの面が課題となっていることも明らかとなった。

コネクションズの導入当初は、短期間に多くのパーソナル・アドバイザーを確保することが必要であったことから、多様なバックグラウンドを持つ人材を幅広く採用した。その結果、パーソナル・アドバイザーの能力にばらつきが生じることとなった。研修等によりその是正を図っているが、既存のパーソナル・アドバイザーの専門的な職能開発が重要な課題となっている。また、人材確保という点では、地域間格差という課題がある。多くの地域でパーソナル・アドバイザーの確保が困難である中で、地方においては、人材確保という点では都市部より深刻な課題を抱えている。国家的に何らかのインセンティブを保証する仕組みを考える必要があると思う。今後は、パーソナル・アドバイザーに求められる専門的な職能について明確化を図ると共に、「養成 - 採用 - 研修」というパーソナル・アドバイザーの職能発達 の仕組みを体系的に整備していくことが重要であると考えられる。

ブレア政権は、「官」でも「民」でもない、自立した「市民」と「官」「民」がパートナーシップを結び新たな共生した社会を築くことを目指す「第三の道」という理念に基づき改革を進めている。このような社会を実現するには、「市民」の育成が重要な課題となる。このような「市民」を育成するためには、自らの使命を自覚し、社会へ参画する「生き方・在り方」教育を行うことが重要である。個々のニーズにあったサービスを提供し、よりよい人生のスタートをきり、社会への参加を目指すコネクションズは、この一つの取り組みとして評価できるものである。このような観点からも、若者がコネクションズに積極的に参加をしていく仕組みを作っていくことは重要であると言える。今後、多様な関係者の連携関係の中に、若者の参画をどのように位置づけ、それを制度化していくのかという視点を検討していくことは、コネクションズの拡充整備の一つの側面として検討していくことが必要である。また同時に、サービスの受け手という意識から、当事者意識を持っていくという、若者自身の意識改革を図っていくことが必要である。そのためにも、早期からのキャリア教育や市民性教育を体系的にそして系統的に行うことが重要である。

引用・参考文献

- OFSTED (2003) Handbook for inspecting Connexions partnerships, November .
- OFSTED (2002) Connexions Partnerships A Framework for Inspection, April .
- OFSTED (2002) Connexions partnerships: the first year 2001-2002, October.
- OFSTED (2004) Standards and Quality 2002/03 : The Annual Report of Her Majesty's Chief Inspector of Schools, February.
- Ed Mortimer, Karin Oleinikova and Luca Griseri (BMRB Social Research) (2003) Customer Satisfaction Survey: Improve your Connexions, May .

第4章 EUの移行政策に見る現状認識と政策対応

1. 「移行期」への政策関心

学校から仕事への直線的な移行が、労働市場の変化のなかで困難となり、また若者自身もそれを良しとはしない意識の変化がある。高等教育への進学一般化に加え、職業以外の諸活動（長期旅行、ボランティア活動、ユースカルチャー、体験活動など）の世界が広がっていることも、仕事の世界へ入る時期を遅らせたり、仕事の世界を相対化させる条件となっている。このような諸変化が相まって、青年期と成人期の間にひとつのまとまった新しいステージが出現している。この時期をポスト青年期と呼ぶ。それは、成人期への移行過程にあるが、移行期が長期化している点に近年の特徴がある。もともと移行の型は社会制度と社会経済構造および文化・慣習によって規定されている。上記の変化は、工業化と福祉国家（西欧の場合）の枠組みの中で構築された「成人期への移行」の型が大きく変化したことを表す現象である。若者の変化は1980年代に先進国で認識されるようになった。若者に生じた変化は6点にまとめることができる。

高等教育が普及するにつれて、教育の効果と教育費のバランスがとれなくなっていく。

その結果、奨学金に対する社会的合意を得ることが困難になり、教育費の受益者負担が進行する。

就職が厳しくなって失業率が上昇するだけでなく、雇用と失業を繰り返す時期を長期に経験するようになる（近年まで、日本ではみられなかった）。

よりよいチャンスを得るために、教育期間中あるいは卒業後に待機することを選ぶ者が増加していく。若年者の雇用問題は、単に仕事がない（失業）という現象ばかりでなく、納得のいく仕事に着手することに失敗している現象とが混合した問題である。

早いうちに特定の職業コースに乗ることを避ける傾向がみられる。

結婚形態をとって自分の家庭をもつことを先延ばしする傾向がみられ、晩婚化・非婚化、同棲の一般化、離婚の一般化など、若者の家族形成上に大きな変化が生じる。また、若者の育つ家庭環境において、親の離婚・再婚が一般化する。

例えば、旅行のために就職を遅らせたり、お金より満足のいく仕事を得ることを重視する意識が高まるなど、「働くこと」に対する意識と行動に変化が生じる。

ところで、移行期において想定された課題を挙げると、1) 安定した職業生活の基礎固めをする、2) 親の家を出て、独立した生活基盤を築く、3) 社会のフルメンバーとしての権利を獲得し、義務を果たすことができるようになる、4) 社会的役割を取得し、社会に参画する、などである。上記6つの変化は、このような課題を果たすという点において大きな変化が生じていることを示す現象であった。その結果、成人期への移行パターンに変化が生じた。工業化時代には、子ども期から成人期までの一本の順序だった連続的な移行ルートが存

在したが、1980年代以後、移行期が長くなるだけでなく、一步一步目的に近づくような「直線的移行」から、より複雑なジグザグな移行へと変化した。移行パターンの個人化・多様化・流動化が始まったのである。

このような状況をふまえて、若者研究のなかにも変化が生じた。1980年代から1990年代にかけて、研究は“成人期への移行”に焦点化するようになった。私的な子ども期から社会的シティズンシップへの移行局面としての若者の生活に関心が当たるようになった (Furlong and Cartmel 1997, Jones 2002, Jones and Wallace 1992)。このような転換を促した最大の環境変化は、若者の失業問題であった。イギリスの青年心理学者ジョン・コールマン等の、*The Nature of Adolescence* (3rd edition) の序文によれば、第1版を出版した1980年以後、若者に関連する社会経済環境の変化が矢継ぎ早に起きたが、最も大きな変化は、家族と労働市場という2つの領域で起こったという (コールマン・ヘンドリー 2003)。

若者をめぐる環境変化は、若者に均質の影響を及ぼしたのではなかった。一方では、教育水準が上昇し、<長期化する依存期を謳歌する豊かな若者>の登場というプラスの結果をもたらした。国家の後押しがあったとはいえ、何よりも家庭の所得水準の上昇という条件がそれを可能にしたのである。日本のように親掛かりの程度が強い国と、福祉国家の枠組みのなかで、大学教育費や住宅などの公的支援の多い西欧諸国というような差異があるとはいえ、どの社会でも親掛かりの期間が長期化し、社会的責任・義務を免除された「自由で豊かな若者」が生まれたことには変わりはない。高等教育への進学は若い世代のライフチャンス、自由と自律性を増し、伝統的枠組みが消失したことは、若者のライフコースの柔軟性を拡大するものと肯定的に評価された。

他方、若年労働市場の悪化によって、ミドルクラスに属さない若者の中に、失業や貧困に陥る者が増加した。また教育水準の上昇という一般的状況下で、学校教育での失敗、不適応は、その後のライフコースに致命的な不利益をもたらすこととなった (宮本 2004 b;2005)。しかも、財政の逼迫を理由に福祉国家路線の転換が進み、長期化する移行期の若者に対する国家の役割はむしろ後退した。自立が延期され、国家の後押しがなくなり、代わりに、親の責任が強化されたのである。しかし責任を果たすことのできない家庭の困難が顕在化した。1980年代後半以後、EU諸国で、「移行期」に焦点をあてた新しい議論が展開するのであるが、それはこのような時代状況があったからである。EUにおける移行政策は、若者が親から独立して自分自身の生活基盤を築く権利 (自立の権利) を認め、雇用、教育・訓練、家族形成、住宅、社会保障施策によって、成人期へのすみやかな移行を保障する政策体系であった (宮本 2004 b;2005)。一方、日本では近年まで、「移行期」が明確に意識されることはなく、研究上も社会政策上も議論は未発達のみであった。

2. 若年労働市場の変化と政策対応

このような移行政策の中核には雇用政策が位置付けられた。その背景と政策対応はどのよ

うなものであったらどうか。

欧米諸国では1970年代末から若年者の失業が大きな社会問題となった。労働世界における変化を需要側からみれば、サービス経済化が一層進展して単純技術産業における就業者が著しく減少したが、高学歴化が進むなかでの低学歴の若年者は、その打撃をもろに蒙ることになった。また、必要に応じて外部人材を受け入れる、いわゆるアウトソーシングが進んだことによって、若年労働者の就職はますます狭き門となった。また、非典型的就業関係が拡大し、企業との結びつきよりも職業との結びつきが強まったが、その結果、広い基礎的専門性のうえに経験の蓄積をもった人材が有利になった。そのことも経験の蓄積のない若者を不利な立場に追いやる原因となった。

このような状況を背景に、若年者に関する多くの調査・研究と政策の展開があった。それにもかかわらず、景気回復期には若年失業率は低下したとはいえ、1980年代から90年代を通して、学校にも雇用にも職業訓練にもついていない状態の若者の数はむしろ増加し、しかも固定化する傾向がみられた。こうした実態に対して、1990年代半ば以後、EU諸国では「社会的排除」という用語を用いて、ステイタスゼロの若者を政策の対象とするようになった。

2.1 イギリスにおける若者の社会的排除の実態

1990年代半ばまで、イギリスでは長期に失業状態にいる若者、さらには最終学校卒業後、一度も職につくことなく公的給付に依存している若者たちを、アンダークラス (underclass) に特有の問題としてとらえる動きがみられた。働く意欲の低さや福祉への依存体質が労働者階級とは区別される下層階級の特徴として、攻撃された。増加するティーンエイジャーの未婚の母は攻撃の矛先となった (Murray 1990)。一方、1990年代に一部の研究者は若年者の実態調査をもとに、若者をアンダークラス問題として扱うことに反論し、社会経済構造が、成人期への移行を危機に陥れていることに警鐘をならした (Cole 1995, Furlong and Cartmel 1997, Jones 2002)。

若年失業は、単に仕事がないというに留まらず、貧困、社会的孤立、犯罪や疾病、社会保障の権利の喪失など、重大な困難をもたらす。とくに発達途上において、職業経験を積みながら社会関係を広げていくべき年齢段階における失業は、成人の失業とは異なる問題を生むものである。そこで、失業や雇用不安定のために、社会的に要求されているあらゆるものにアクセスできず、社会生活上も孤立し周辺化する現象を社会的排除 (social exclusion) のひとつととらえ、この状態に陥ることを防止するのが、若者政策の重要課題となった。

1997年に政権についた労働党ブレア政権は、社会的排除防止ユニット (Social Exclusion Unit) をたちあげ、社会のメインストリームから隔離された若者への取り組みを開始した。そのひとつが2001年に開始されるコネクションズ・サービスであるが、それについては前章で扱った通りである。

2.2 若者の二極化

1999年に社会的排除防止ユニットが提出したレポート (Bridging the Gap) には、NEETに陥り易い若者層の特徴が指摘されているが、それは、1990年代の主な研究が明らかにしてきたことと一致している。社会全般の高学歴化にともなう「成人期への移行の長期化」は、若者の二極化をもたらした。マイナスの影響は、低学歴、低い社会階層、エスニックマイノリティ、高失業地帯といった条件をもった若者に集中的にダメージを与えていると指摘された。しかも、若年失業者のコアは固定化し、しかも増加する傾向にある [Furlong and Cartmel 1997, Jones 2002, Meadows 2001]。

「若者、シティズンシップ、社会変動」と題する2003年経済社会協議会 (ESRC) 研究プログラムの報告 (ESRC 2003) では、社会的排除に陥る危険性のある若者に関して、以下の点が指摘されている。

リスクの高い若者には、私生活と、教育/訓練、仕事の持続性や、安定したサポートが欠けている。したがって、彼らにはもっと柔軟な道程が必要である。例えば、授業開始時刻の多様化、再入学のための複数のチャンスへ容易にアクセスできること。コンネクションズのパーソナルアドバイザーから高度に個人化したサポートを受ける期間を延長することなどである。

NEETの社会統合を進めるためには、職業コースの質と地位を高めることが有効である。

貧困地帯では、貧弱な職業訓練と仕事機会しか与えられていない。

雇用者、訓練担当者、コンネクションサービスは協働して、若者のやる気、労働市場、訓練提供を相互にマッチさせることが必要である。

independent learning というトレンドは、家庭や地域の資源の乏しい若者には適切とはいえない。不利な若者にはもっと“親密な”アプローチが必要である。自己選択と責任というレトリックで表現される現在の教育政策は、不利な若者や中範囲の若者 (家族内で初めてAレベルをとった者など) には不利である。

中学段階での社会的スキル訓練が行われるべきである。このことが求職活動における面接、衣服を整えること、生活設計に役立つ。

貧困な地域への投資の必要性

教育・訓練・仕事のために、家を離れたいと思っている貧しい若者へのサポートを強化すること。現実には、公的住宅、所得保障・住宅購入、ソーシャルネットワークの支援を失うことを恐れて、限定された地域労働市場と訓練機会にしがみついている。頻繁な怠学は、長期にわたる社会的排除をもたらす。

社会的排除の若者は、長期失業者 (働いていない) というよりも、政府スキーム、学校、低賃金、低スキルの臨時仕事の間を周期的に移動している。失業も周期的におこってい

る。失業しっぱなしという状態ではない。また福祉に依存しようとする、という考えもない。これは、アンダークラス理論には反している。

この報告書では、ブレア政権の政策の目標であるところの、教育 / 訓練へのアクセスを改善することだけでは、若者のなかのもっとも必要性の高い者の社会的排除を防止することにはならないと指摘されている。

ESRC 研究プログラムと並ぶものに、ジョセフ・ラウントリー財団の助成による大規模な研究プロジェクトがある。これは1997年に開始され、若者を総合的に検討するための大規模な研究プロジェクトで、「若者プログラム」と呼ばれている。このプログラムは27のプロジェクトから構成されているが、そこには4つの大きなテーマがあった。若者の成人期への移行局面、脆弱性と排除、若者の世界観、不利の累積である。各研究プロジェクトは複数分野から構成されているものが多い。研究者だけでなく政策立案者や実践にたずさわる者も加わっている。これらの研究成果は、2002年にジル・ジョーンズによって“ Youth Divide ”と題して報告されている (Jones 2002)。

この題名に示されているように、若者が二極化していることが若者プログラムを通しての共通の知見であった。二極化は「性急な移行 fast track」と「ゆったりとした移行 slow track」という2つのタイプに象徴的に現れている。前者は学校卒、早期の離家、同棲・家庭をもつなどのイベントを短期間に経験していくタイプ、後者は周囲の援助を受けながらゆっくりと移行していくタイプである。若者は不均質であり、不平等であり、それが移行のあり方に反映しているというのである。性急な移行は20～30年前の労働者階級では普通のことであったが、現在ではそれを好ましいことではないと考える人々が増加した。それにもかかわらず、性急な移行を経験する若者たちには、以前より不平等とリスクが付随していると総括されている。

2.3 スウェーデンにおける若者の社会的排除の実態

イギリスと比較して、NEET の数が相対的に少ないスウェーデンでも、無業の状態にある若者の存在は、社会政策上の重要課題と認識されている。2003年2月、政府は16歳～24歳で学校、雇用、訓練のどこにも従事していない状態にある若者（スウェーデンでは英語でアウトサイダー outsider と称している）に関する、より詳細な調査を実施する専門委員会を結成した。同年11月に、この調査結果が報告されたが、その概要はつぎの通りである。

2002年に、16～24歳人口の2.7～3%がアウトサイダーであった。16～19歳は1990年代中盤まで減少していたがその後増加に転じた。また20～24歳は90年代半ばまで増加したあと減少したが、それでも1990年時点ほど下がりはいない。

2万7000人のアウトサイダーのうち1万1000人はスウェーデン外の生まれである。低学歴者が多い。義務教育も終了していなかったり、義務教育のみで終わる若者のなかには、学校

でのいじめ、失敗を経験している者が少なくない。高校教育を受けておらず職歴がないと仕事につくのが困難だという現実が、アウトサイダーになる大きな原因となっている。義務教育を終了していない場合のリスクは、終了直後よりも、その後の方が大きい。

2001年の調査によれば、16～24歳の2万人が2年間アウトサイダーの状態にあったという。これらの若者は、社会のなかに自分の地位を確立することが困難な状態にある。彼らは、仕事と仕事の間、一時的にコースカルチャーに参加したり、長期旅行に出かけたりしている。これらの断片的な活動を誰に相談することなく、自分で取り替えるという状況にある。

アウトサイダーになる若者は、学校期間中にさまざまなサポートを受けているにもかかわらず、その効果はあがっていないという。学校を出る時にそれまで受けていたサポートから離れてしまい、自力でやることになることが理由のひとつになっているからである。アウトサイダーになった道筋は多様であり、なぜそうなったのかを表現できない者が多い。しかし彼らは仕事を必要としているし、それを充分自覚している。仕事をもちたい、自分を確立したい、社会に参加したいという気持ちはあるが、彼らを長期的にサポートしてくれる人を知らない状態にある (Statens Offientliga Utredningar 2003)。アウトサイダーが30～35歳になれば社会的コストはもっとかかるはずであり、社会がサポートのためにもっと投資することが、解決法であると報告書は指摘している。

2.4 スウェーデンにおける若年者雇用支援の手法

スウェーデンでは、イギリスのコネクションズのような大規模な支援サービスは行われてはいないものの、それは、学校教育段階からのきめ細かな発達保障のしくみが前提としてあるからといってもよい。そのうえで、20歳以下の若者に対する責任として、訪問ベースの組織、義務教育後の教育と発達の活動のためのサポートの提供、高校レベル教育を与える責任とそのフォローアップ、が重点方策とされている。支援の方法の特徴は、個人プログラムを優先することにあるとされている。

アウトサイダーになりやすい若者は、仕事に必要な教育水準に達していないことが大きな原因となっているという認識から、すべての若者に仕事を確立するに必要な教育機会を保証することが目標となっている。とくに、アウトサイダーには、埋め合わせ志向の教育（欠けているものを補うことを目標とする教育）が必要で、それは個人のニーズを基礎にした教育であると考えられている。したがって、成人教育等からのサービス提供や、徒弟制、インフォーマル学習など、対象にあった教育機会を適用することが必要な措置となる¹。さらに、仕事を探している若者にとって、個人的サポートは非常に重要であり、若者に関係する地方行政機構のなかで、雇用事務所は重要な資源であり、いつでもサポートが受けられる場所として認識されることが必要とされている。また、雇用事務所、地方当局、業界の協力関係で、全国10の地方当局において試行されている、ナビゲーター・センターは、アウトサイダーにとって信頼できる基盤として機能することが期待されている。

2.5 EUにおける若年者雇用政策

2.5.1 特徴

このように、成人期に達するすみやかな移行が困難になり、リスクをともなうジグザグな移行へと変化している事態に直面して、学校から仕事への移行をはじめ、成人期への移行を支援する政策（移行政策）が登場した。この移行政策は、若者が大人としての地位を獲得することを保障しつつ、同時に若者を社会へと統合していくことを目的にしている。教育・訓練制度、雇用制度、社会保障制度、住宅政策などが移行政策の要素を成している。これらの要素の中心に雇用政策が位置付けられている。

2.5.2 若年者雇用に関する政策

ワークフェア政策

1970年代末に始まる若年者の失業問題に対して、先進諸国はさまざまな取り組みをしてきたが、決定的に有効な解決策があったというわけではなかった。しかし、成人期への移行の時期の達成課題として、職業的地位の確立は不可欠であり、若者を社会へ包摂する条件として「労働市場への統合」がもっとも重要だと認識された。雇用を通じた福祉（ワークフェア）が雇用政策の基本となっている。

このような共通認識をふまえて、1997年のEUルクセンブルグ雇用サミットで採択された「ヨーロッパ雇用戦略」では、若者の就業支援が指針のひとつに加えられ、各国で若年者雇用に取り組むことが義務付けられた。具体的には、2002年末までにすべての若者に対して、失業状態が6ヶ月に至る前にニュースタートと呼ばれる教育・訓練プログラムを提供することが協定されたのである。

この間、EU諸国では、「自立」と「活動」が若者を論ずる際のキータームになってきた。雇用を通して若者を活性化するワークフェア政策が導入された。これは、権利と責任の概念を用いて若者を活性化しようという積極的労働市場政策である。このような雇用政策は、伝統的シティズンシップからの転換と理解されている。しかし一方には、労働市場への参加を義務とする点で、構造的問題を個人化したという批判もある。ワークフェア政策への志向は各国に共通する傾向であるが、強調点の違いが各国の雇用政策の特徴をなしている。たとえば、イギリスでは「経済活動への参加」（経済的責任を果たすという意味）が強調されているのに対して、スウェーデンやデンマークでは「社会への参加を活性化する」ことが強調されている（表 -4-1）（Wallace and Loncel 2002:43-48）。

図表 I-4-1 各国の雇用政策の特徴

国	雇用政策の特徴
デンマーク	フレキシブルで個別化された学習経験の重視。個人別の経歴の構築
スウェーデン	普遍的若者政策アプローチ。個人別の経歴の構築 ²
イギリス	経済的自立の強調。労働市場への直接の移行重視 エンプロイアビリティの重視
ドイツ	社会的地位への適応。徒弟制による訓練重視
南欧	明確で自立した若年者のための地位を導入する努力 学校教育・職業訓練・労働市場政策の全般的な改革

統合された移行政策

このように、ワークフェアを前提としながらも、国によって異なる特徴があるが、政策理念にみられる変化には共通性がある。従来は職業訓練をほどこして速やかに雇用へと参入することを促す手法（雇用重視）が中心であったのに対して、移行政策にみられる雇用政策は、フレキシブルな生涯学習が成功へのかぎとする「教育重視」モデルへとシフトしている。この点については後段で再度述べる。

支援の方法も、集団から個人へとシフトしている。若年者向けプログラムの手法は、従来の「集合的プログラム」より、若者の欲求や願望を考慮して設計された「個人発達プログラム」の成功率が高いという諸研究の成果を踏まえ、個人ベースのカウンセリング手法を用いた経歴的指導に力点が置かれている。職業を個人発達の一部として位置付け、若者自身が計画を作るのを支援するというスタンスに立ち、ひとりひとりの若者をホリスティックに支援するという手法である（沖田 2004）。

積極的労働市場政策が個人発達プログラムの手法へと転換したのは、現代の若者の状況とその社会的コンテクストによる。前述の通り、近年の多くの研究や実践のなかから、移行期における失業の危険性とそれと密接に結合している＜社会的排除＞は、これまで考えられていたより複雑だと指摘されてきた³。しかし、非就業の若者を対象とする大部分のプログラムは社会的統合を労働市場への統合へと単純化し、集合的プログラムで対応するために、十分な効果を引き出せていない。この障壁を打破するには、移行システムの構造、背景となる文化・思想、若者自身の経歴とライフコースをおさえることが必要だと指摘されている。個々人の経歴に焦点をあて、教育・訓練・福祉・労働市場をより協調させる政策が必要で、これを、＜統合された移行政策＞と称している。

若年者労働市場政策の多様化

若年労働市場は、学校から仕事へのストレートな移行をモデルとする政策だけでは、すべての若者をカバーすることができなくなっている。そこで、移行期の発達を保障するという観点から、若年者労働市場政策の多様化が生じている。

一つ目のタイプは、移行的労働市場を通じての統合という方法である。従来のような有給雇用という形態に至らない、訓練的、ボランティア的性格を帯びた活動を、職業に到達する道筋として位置付け、こうした領域における積極的活動を支援する政策である。その背景には、有給雇用とその他の生産活動の境界があいまいになってきているという実態がある。若者を職業を通して社会へ統合するにあたって、教育と訓練が重要であるという認識が高まっているのである。ここでいう教育は、フォーマル教育に限らない。むしろインフォーマルあるいはノンフォーマルな学習の有効性が高いと指摘されている⁴。

二つ目のタイプは、ソーシャルサービスとユースサービスが若者のための仕事を創出するという方法である。つまり、労働の観点から第三セクターをみなおし、そこでの活動を通して、学習や訓練や雇用へといざない、新たなキャリア観を作り出そうとするものである。

三つ目は、第三セクターを若者の内的動機作りにも効果的なインフォーマル、ノンフォーマル学習を提供できるメリットをもつものとして位置付け、若者に自信をつけさせながら、若者が自分自身の経歴を形成するために必要な機会を提供するという方法である [伊藤 2001、日本労働研究機構 2003:135-159、Walther and Stauber 2002]。

3. 若者の意思決定への参画とシティズンシップ政策

雇用政策と並ぶ重要な政策は、若者の社会的統合をシティズンシップとして位置付け、社会への参画を大胆に進めようという政策である。青少年・若者を意思決定へ参画させようという政策は、1985年の国連世界青年年に登場し、1989年に子どもの権利条約の国連採択で定式化するが、それが具体化していくのは1990年代後半に入ってからである。成人期への移行は、自立への移行を主要なダイナミクスとしており、選択の力、自己決定、参加、そのための情報提供、エンパワーメントなどが、シティズンシップ政策を表現するキーワードである。ブレア政権の若者政策をみても、若者の間の政治への一般的な忌避と政治への不参加による脅威を克服するために、シティズンシップと参加を強調することによって、社会的排除への取り組みを加速化することが重点となっている。

2001年の欧州委員会による「若者に関する白書2001」は、このような潮流を明確に示している (Commission of the European Communities 2001)。この白書は、ライフコースの個人化・多様化、少子高齢化による若年人口比率の縮小、そしてグローバル化というキーワードで現代の若者の特徴をとらえ、若者政策に関する EU 加盟国の協力体制を提案したものである⁵。そこには3つの柱がある。

若者の積極的シティズンシップ active citizenship

若者を意思決定のプロセスに参加させること、つまり積極的シティズンシップを打ち出している。その際、情報は積極的シティズンシップを育てるために不可欠な条件とされている。雇用や労働条件、住宅、学習、健康など、広い分野に関する情報と、地域活動計画に関する情報などを若者に公開すること、また、情報に対する平等なアクセスの権利の重要性が指摘されている。さらに、内容の点でも比率の点でも情報は若者を含んでいること、また、利用者にとって使いやすく、わかりやすい情報であることが重要と指摘されている。

経験分野の拡大と認識

高学歴社会における若者の社会経験不足というジレンマの打開策である。教育や訓練は、従来のような伝統的でフォーマルなものに制限されるものではない。また、若者の移動性を高めることやボランティア活動などの新しい分野を開発し、教育と訓練の政策にこれらをつなぐことに優先順位を置くべきであると提起されている。

若者の自律 autonomy を促す

若者にとって自律は極めて重要な要求である。それは自分で動かせる資源とくに物的資源によってもたらされる。それゆえ収入の問題は決定的である。若者は、雇用や生活保障、労働市場政策はむろんのこと、住宅や交通に関する政策にも影響される。これらはすべて若者のすみやかな自律を促すために必要なものであり、彼らの視点や興味を考慮に入れながら開発していくべきである。したがって、若者政策は特定分野に限定されたものではなく、若者の生活を支えるホリスティックなアプローチである。なかでも物的資源が強調されている点に移行政策の特徴がある。

に関してはいえば、すでに述べた「若者、シティズンシップ、社会変動」と題する ESRC 研究プログラムは、シティズンシップ教育の成果に関連して、次のように報告している (ESRC 2003)。若者のシティズンシップのセンスは、フォーマルな理解より、様々な領域における体験によって得られている。また、若者のアクション・グループは、考えられているより普及している。イベントに参加することによって、地域社会の一部であると感じる機会になっている。家族、学校、友人関係、地域での参加経験が、よりフォーマルな学習 (シティズンシップ教育) を補強している。

若者の自律性が強調される時、そこには近年の雇用政策と通底する若者観が存在しているとみてよかろう。雇用や生活保障、労働市場政策はむろんのこと、住宅や交通も若者のすみやかな自立を促すために必要なものである。その点で、若者政策は雇用など特定分野に限定されたものではなく、若者の生活を支えるホリスティックなアプローチでなければならない。なかでも物的資源が強調されている点に近年の移行政策の特徴がある。

このような若者観は、先に述べたイギリスの若者政策においても前提になっている。若者の間の政治への一般的な忌避と政治への不参加による脅威を克服するために、シティズンシッ

プと参加を強調することによって、社会的排除への取り組みを加速化することが重点となっているからである。

4. EU の移行政策の特徴と政策課題

4.1 EU の移行政策の特徴

その一方で、若者の雇用問題に端を発した EU の移行期への関心の高まりと移行政策は、単に雇用対策に終わることなく、包括的な移行政策へと展開しつつあることに着目する必要がある。その根底には、ポスト工業化時代に対応する新しい若者観がある。

EU の若者政策の第一目標は、若者の自立の権利を保障することである。この含意は、親から自立して自分自身の生活を築くことができるようになること、そして社会の完全なシティズンシップを取得することを、成人期への移行の目標として、それを権利として位置付けている。具体的には、雇用、教育、職業訓練、社会保障、住宅などの政策が移行政策の柱を成している。

このような点で、EU における移行政策は、成人期への移行に対する公的責任を形にしたものである。とはいえ、長期化する移行期の経済的負担を、誰がどの程度負うのかというテーマは残っている。親の責任が強化される傾向に対しては、強い警鐘が鳴らされている。

4.2 移行政策における権利と義務

一方、移行政策には、権利と義務をめぐる微妙な関係がある。移行政策の背景には、成人期への移行が長期化しているという現実があった。これには、自立に必要な手段へのアクセスに時間を要すること（権利の側面）と、義務を果たせる段階に達するのに時間を要すること（義務・責任の側面）の両面がある。積極的労働市場政策や、積極的シティズンシップという動向は、両面をもっている。権利に関していえば、雇用を通じた自立の道が延期されているにもかかわらず、雇用なしの福祉給付へのアクセスは困難さを増している。一方、義務に関していえば、エンプロイアビリティ（自分の労働力価値を高めて労働市場で職を獲得する）、シティズンシップ教育（citizenship education）の導入、ボランティア活動の強調という形で、義務遂行への要請は高まっている。参加に関していえば、雇用という経済活動への参加がとりわけ強調されているとも指摘されている。移行政策は、権利と義務に関する微妙なバランスに立っているが、それがどのような若者において、どのような問題をはらんでいるのかをみていく必要がある。

5. おわりに 日本の課題

第 部で扱う調査結果からわかるように、彼ら、彼女らは、高校非進学、学校中退、卒業時に就職活動をしない、就職できない、早期離婚、離職・離学後のアルバイト選択など、いくつかの段階で正規就業への経路から離れ、その過程で期間の長短はあれ NEET の状態を

経験している。彼らの状況は、イギリスの NEET 研究における指摘と一致している（労働政策研究・研修機構 2004）。

一方で、日本の若者が置かれた社会的条件には日本に固有の特徴がある。

特徴のひとつは、日本型の移行期が子どもの教育責任をもっぱら親に負わせる日本社会の構造を前提としているという点である。すなわち、経済的に自立できるまでの扶養、安定した職業に就くまでの試行錯誤にかかる物心両面での負担の家庭内部化、そして失敗の自己責任化が一般的状況である。その結果、もっとも大きなリスクを負うのは、イギリス等で社会的排除に陥りやすいとされている類型（注3参照）と一致する。しかし近年の若者に関する議論では、「普通の若者たち」の弱体化がより大きい問題と認識されている。それと関係して、世間一般の関心は若者の主体性の問題（意欲や労働観や自立意識の弱体化）に向けられる傾向が強い。こうした認識は、ややもすると、「根性のたたきなおし」などの精神論に行き着く危険性があり、依存性の強い若者世代が形成された社会経済構造の問題が無視されかねない。このように、若者の貧困化が隠される日本社会では、真に問題を抱えた若者が存在していることが認識されるのに時間がかかる。親が子どもの移行を支えられない家庭が、どこにどの程度存在しているのかが明らかになりにくい。このことは、EUの若年者雇用政策の対象年齢が10代から20代前半であるのに対して、日本が20代から30代前半に及んでいることにも表れている。日本の社会的文化的環境のなかでは、若者の困難が20代の中盤以降でないと顕在化しないのである。

日本と比較するとEUを初め他の先進国は、もともと公的職業訓練制度が発達していたうえに、若年失業が顕著になって以降、それをさらに柔軟・多様化しながら、学校終了後あるいは失業中に、当事者を最適な職業訓練スキームへと誘導し、その後に仕事に就ける仕組みを作ってきた。その過程で、情報提供や個人ベースのカウンセリングが、重要な役割を果たしている点は本稿でみてきた通りである。一方、職業訓練が企業内部化していた日本では、学校にも正規雇用にも就いていない状態にいる若者に対する支援の仕組みは、近年まで極めて未発達であった⁶。そのような状況下では、生計維持の責任のない若者は、失業者（求職活動をしているという状態）ではなく無業者になりやすい。とくに、高校中退者や高卒者は、その年齢からして、若者の過半数が働きはじめる20代中盤までは無業のまま放置されやすい。

こうした状況を打開するためには、ジグザグなライフコースを歩む若者に対して、それぞれの段階で必要な情報・相談・教育訓練・就職斡旋を初め、生活全般におよぶ自立のための公共的な支援システムを確立する必要がある。とくに、危機に直面している若者がかかえている複雑な諸問題に対する総合的な支援が必要と思われる。若年者雇用の創出はいうまでもない。

注

- ¹ 例えば、スウェーデンの発達保証プログラムは、21歳から24歳までのすべての若者を対象とする労働市場プログラムで、1998年に導入され、2003年に若者保証プログラムへと改訂された。これは、就職口がみつからず、その他のプログラムにも登録していないすべての若年失業者に地方自治体が活動と発達を促すためのフルタイム活動を提供するプログラムである。失業者が仕事の体験、職場訓練あるいは同じような措置に参加することによって、長期失業の結果陥り易い「消極性と永久排除」のリスクに対処することが目的である。
- ² スウェーデンのユースポリシーは、労働政策に加えて、教育政策・余暇政策・社会政策・住宅政策の5本柱から成る、包括的な「若者政策」であること特徴がある。その基底にあるのは、「社会への参加を活性化させる」という若者観である。これはデンマークにも共通している。
- ³ 若者が社会的排除に結びつきやすい類型として次の10点が指摘されている。

労働市場からの排除、社会的孤立、経済上、また制度や組織からの排除や低い資格レベル、低い社会階層出身者、労働市場に対する受身的存在、不安定な経済状況、社会的支援の少なさ、制度的サポートの不在、低い自己評価、薬物依存や非行行動。

一方、社会的排除の危険が少ない類型として次の9点が指摘されている。

高い資格レベル、労働市場での積極性、安定した経済状況、社会的サポート、制度的サポート、高い自己評価、社会文化的活動への活発な参加、家族への統合性が高いこと（例 南欧）、水面下の経済活動の存在（不安定な仕事への定着の危険はあるが、同時に、経験・社会的コンタクト、自己評価の維持に役立っている）。

このような類型化から、労働市場への統合だけでは、失業中の若者を社会的排除から守るのは不十分だということがわかる。
- ⁴ 移行的労働市場は、「多様な就業関係の間を繋ぐ、法律もしくは（集团的）労働協約にもとづく掛け橋」のことである。大量失業に遭遇する社会で、就業関係の不安定性やリスクを規制し、社会的排除を生じさせずにすむためのコンセプトである。それは労働概念の拡大を前提しており、多様な生産的労働形態（有償もしくは無償、被雇用または自営）の中から選択する可能性を高めることによって、福祉を豊かにすることが期待できるものである。移行的労働市場として5つのタイプがある。パートタイムとフルタイム就業の移行、自営業と雇用労働との移行、失業と就業との移行、教育と就業との移行、家計（家庭）と稼得行動との移行、就業（家庭）と年金生活との移行（ギンター・シュミット;29-30）。これらのタイプは若者に限らず適用できるものであるが、若者の労働市場における移行に関しても有効であろう。
- ⁵ ここには1990年代に進んだ若者の実態とそれに対する各国における議論が明らかに反映されている。2000年5月から2001年3月の間に、EU加盟国全域で実施されたコンサルテーション（consultation exercise）は、あらゆるレベルの機関、個人の意見を集め、検討・検証していくプロセスであったが、青少年や若者をそのプロセスに参画させ、当事者の声を反映させることに重点が置かれた点に注目すべきであろう。コンサルテーションの規模、期間、参加者の多様性、そして情報の豊富さにおいてこの協議はヨーロッパのレベルでは先例のないものとなったという。白書はこの間の協議の結果をまとめたものである。
- ⁶ EU、イギリス、スウェーデンのNEET、アウトサイダー問題は、若年失業が中核にある。若年失業者とは、まさしく学校にも雇用にも職業訓練にも就いていない人々である。しかも、社会的排除に陥り易い若者の移行プロセスが、失業、職業訓練、雇用の間を行きつ戻りつ非線形の移行パターンを取っていることが、多くの研究によって指摘されてきた。その際、失業という概念は、日本のように「働く意志があって求職活動をしている」失業だけに限定して使っていない傾向がある。

失業状態にある若者のなかには、支援サービスの対象となって求職中の者もいれば、それが長期化して潜在化（求職活動をしない状態）した者もいる。また、時間軸で見れば、求職活動をしている時期（アクティブな状態）と、しない時期（インアクティブな状態）とが交錯しているのが実情である。

引用・参考文献

- コールマン、J・ヘンドリー、L. (2003) 『青年期の本質』 ミネルヴァ書房.
- Coles, B. (1995) *Youth and Social Policy: Youth Citizenship and Young Careers*, UCL Press.
- Commission of the European Communities (2001) *European Commission White Paper: A New Impetus for European Youth*.
- ESRC (2003) *Youth Research Programme, Youth, Citizenship and Social change*, Trust for the Study of Adolescence.
- Furlong, A and F. Cartmel (1997) *Young People and Social Change: Individualization and risk in late modernity*, Open University Press.
- ギンター・シュミット、布川日佐史訳 (2000) 「労働の未来 工業社会から情報社会へ」 『季刊労働法』 194号.
- 伊藤正純 (2001) 「高失業状態と労働市場政策」 篠田武司編著 『スウェーデンの労働と産業』 学文社.
- Jones (2002) *The Youth Divide: diverging paths to adulthood*, York Publishing Services.
- Jones, J, and Wallace, C (1992) *Youth, family and Citizenship*, Open University Press, (宮本みち子監訳、鈴木宏訳 (1996), 『若者はなぜ大人になれないのか』 新評論).
- Meadows, P. (2001) *Young Men on the Margins of Work: An overview*, York Publishing Services.
- Murray, C. (1990) *The Emerging British Underclass*. London, IEA Health and Welfare Unit.
- 沖田敏恵 (2004) 「ニューディール・フォー・ヤング・ピープルー量的評価から質的評価へ」 文部科学省科学研究費基盤研究 (B) (1) 報告書 『イギリス・スウェーデン・イタリアの若者の実態と社会政策の展開』 (代表 宮本みち子).
- 宮本みち子 (2002) 『若者が社会的弱者に転落する』 洋泉社.
- 宮本みち子 (2004) 『ポスト青年期と親子戦略 大人になる意味と形の変容』 勁草書房.
- 宮本みち子 (2005) 「長期化する移行期の実態と移行政策」 『若者 長期化する移行期と社会政策』 (日本社会政策学会会誌第12号) 法律文化社.
- 日本労働研究機構 (2003) 『諸外国の若者就業支援政策の展開』 資料シリーズ、2003 No.131.
- 労働政策研究・研修機構 (2004) 『移行の危機にある若者の実像 無業・フリーターの若者へのインタビュー調査 (中間報告)』 労働政策研究報告書 No.6.
- Statens Offentliga Utredningar (2003) *Young Outsiders*.
- Wallace, N.,and Loncel, P. (2002) *Youth Unemployment and the State: Comparing Policies in the European Union*.
- Walther, A. and Stauber, B. et al. (2002) *Misleading Trajectories: Integration Policies for Young Adults in Europe? : Opladen: Leske +Burdrich*.