

イギリスの若者の貧困と社会福祉の動向

— ニートと養護問題を中心に —

木戸利秋

はじめに

イギリス（主にイングランドとする）において10代後半の青年期の問題が社会的に大きな話題になったのは、後に日本でも若者のニート問題が議論される際に言及されたイギリス政府の社会的排除ユニットの報告書「ギャップを乗り越えて：教育、雇用、訓練についていない16-18歳にとっての新しい機会」¹⁾の発表の頃からである。1997年に前ブレア労働党政権が誕生したわけだが、それまで18年間におよぶ保守党政権が進めてきた新保守主義的な政策によって、国内の貧困と社会的排除の拡大と格差が大きな社会問題になっていた。

それらのなかでブレア政権がその発足後いち早く取り上げたのが、ホームレス、思春期の妊娠とならんで、青年のニート問題であった。このニート問題は、その後のイギリス政府の10年におよぶ社会的排除への対応のなかでも主要な課題のひとつとなっている。他方、社会福祉との関連でブレア政権の社会的排除ユニットが着目したのが、地方自治体の措置をうけている養護児童の問題である²⁾。子どもの時期に養護措置にあったという事実だけで、その後、ホームレス、失業、10代の母親となるなどその後の人生にマイナスの影響を与えるリスクが高いことが、養護児童への着目の問題意識であった。

これらのニート問題と養護問題は、2010年5月の総選挙の結果、誕生した連立政権においても若者政策の主要課題であった。そこで本稿では10代後半の青年期へのイギリスのアプローチを、ニート問題と養護児童の措置解除をめぐる問題を中心にとりあげたい。双方の問題に共通しているのは、イギリスの16歳から18歳にかけての問題という側面である。この時期はどのような時期かといえ、イギリスの5歳から始まる11年間の義務教育期間（小学校6年、中等学校5年）が修了し、子どもが大人の仲間入りをして社会にでていく準備期間であり、この接続がうまく行われているかどうか、子ども自身はもちろんのこと社会にとっても重大な関心事なのである。ニート問題と養護児童の措置解除の問題は、青年期の社会的自立の問題として、ここに位置している。まず、ニート問題の動向からみてみよう。

1 青年期のニート問題と養護児童の問題の位置

1) ニート状態にある青年のプロフィール

どのくらいのイギリスの青年がニート状態にあるのだろうか。上記の報告書によれば16歳から18歳までのニートは、同年齢人口の約9%、約16万人とされているが、期間別にみると例えば3ヶ月のニートでは人口の10%、6ヶ月では6%、1年では3%となっている。男女比ではやや女性に多い。ニートになりやすい集団としては、親が貧困や失業にある若者、青年がマイノリティ・グループへ帰属していること、あるいは青年自身が次のグループに属している場合、すなわち、若年介護者、10代の母親、ホームレス、養護児童、障害者(知的、身体、精神)、アルコール・薬物依存、犯罪歴のある若者、とされている。

10代後半のニート状態、言い換えれば社会への不参加状態が問題になるのは、その後の若者の人生に大きな影響を与えるからであるが、それは生活の貧困、抑うつ、不健康などのリスク要因であることが明らかになっている。とりわけ、21歳時点での失業を予測するうえでの最大の要素は、16歳から18歳までに6ヶ月以上のニートであったかどうか、とされている。

さらに低学力であるほどニート状態になるリスクも高くなっている。義務教育修了時点の16歳で、全国テストで最低のランクにあったグループでは16-18歳のニート割合が25%であるのに対して、もっとも優秀なランクでは1%にすぎない。イギリスの青年の学力問題への問題関心は経済界でも高く、例えばイギリスのエコノミスト誌によれば、25歳から34歳までの労働者でロー・スキル(義務教育で獲得すべき能力が低い状態。つまり読み書きそろばんの能力が低い状態)の割合をみると、イギリスはOECD平均を上回っており3割程度と紹介されている³⁾。

2) ニート問題への政策的対応

このようなニート状態の青年から浮かび上がってきた課題のひとつは、イギリスの義務教育、とくに16歳前と16歳から18歳までの義務教育修了前後の時期を一貫した政策で再編成することであった。そこで19歳までに大人への移行期間を「卒業」することができるように、カリキュラム内容、教師の人材養成、財政面をふくめて教育システムを見直した。低所得層への教育資金を柔軟に運用し、多くの青年が学習の機会を得ることができるように相談支援のサービスを充実させることとなった。イギリスのニート対策として日本でも紹介されたコネクションというサービスは、この相談支援の代表的なものであり、13歳から19歳までの若者に対して最低限の基礎学力をつけさせるために教育を継続させようと、その妨げになっている若者の個人的、家族的な問題も含めてパーソナル・アドバイザーが相談にのるシステムである。

ニート問題への対応の転機となったのは、青年の社会的排除に関する対策の政策評価の結果が報告された2004年頃からである⁴⁾。ここでは大人への移行期間における対策の問題状況が13歳から25歳までの若者を対象に分析されている。そこで提起されたのは、対策の年齢区分の境界の問題と行政組織の垣根をこえた全体的なアプローチであった。すなわち、上記のコネクション

による青年の教育・就労支援サービスは制度上、基本的には19歳で終わることになるが、それはけっしてニーズがなくなったことを意味しているわけではない。2004年に16歳から24歳までの若者人口、約550万人に対してニート人口は約75万人、割合にして14%という数値がそれを物語っている。にもかかわらず、20代前半になると政策支援は弱くなり、いわば「隠れた20代前半」(the invisible early twenties)として問題になったのである。この背景には、教育と雇用の縦割り行政の弊害があることは言うまでもない。

全体的なアプローチの提案のなかで注目されるのは、「信頼できる大人」(trusted adult)としての相談者の確保であり、貧困や社会的排除にある青年にしっかりと向き合うことが強調されていることである。そのようなワーカーが様々なサービスをつなぎ、若者と支援サービス提供者との信頼関係づくりを手伝うことが、しばしば家族関係に恵まれず、またその修復に時間がかかる若者にとって大きな意味をもつと考えられている。

3) 社会参加年齢の引き上げへ

現在15歳で修了する義務教育期間を2013年には17歳に、そして2015年から18歳にしようという法律、教育技能法2008年が制定された⁵⁾。これは単純に学校教育期間を延長するというよりも、雇用につくための職業訓練も大人になるための学びとして広くとらえているので、イギリスでは社会参加年齢(participation age)の引き上げという視点で議論されている。これが実現すれば、政府が意図するように16歳から18歳のニート問題を抜本的に解決し、くわえて若者の学力の底上げを図り、グローバルな世界市場のもとの競争に立ち向かう契機になるのかどうか、これから問われることになる。しかし少なくとも、ニート問題は教育を主たる側面としながらも所得保障、住宅、医療、福祉などと深く関連していることからすれば、青年期の政策の総合的な見直しと連動しなければならないだろう。

2 養護児童と社会的排除

次に10代後半の青年期の問題としての養護児童の措置解除、つまり社会的自立にむけた問題状況と対応について概観したい。そのためには、養護児童と一般児童との教育的格差にふれなければならないだろう。例えば、2000年において16歳で措置解除となった児童の7割は基礎的な学習能力を示すなんの資格も持っていない一方で、学習能力の優れた児童の割合は、一般児童で50%であるのに対して、措置解除の児童はわずか4%でしかない。学習成果の達成が思わしくない養護児童が、ひとつのニート・グループを形づくっていることは先にも示したが、このような養護児童と社会的排除の事例はニート以外にも見出される。例えば、路上生活者のなかで子どもの時期に養護措置を受けた者の割合が4分の1程度あるという報告、10代の母親になるリスクが一般の児童より2.5倍高いという報告、そして著しく失業を被りやすいという報告などがある。

こうして養護児童の教育的な水準を引き上げ、社会生活への円滑な移行を進めることができるように措置解除を見直していくことが、イギリスの社会的排除対策の課題となったのである。

1) 措置解除をめぐる政策枠組みと対応状況

10代後半の養護児童の措置解除のことをイギリスではリービング・ケアと呼んでいる。リービング・ケアへの制度的な対応は1948年の児童法にはじまるが、その基盤整備を進めたのは1989年の児童法、さらに2000年の児童（リービング・ケア）法である。とくに後者の法律は、現に措置を受けている児童だけでなく、措置をうけたことがある16-17歳の児童、そして同じく措置経験している18歳から21歳までの若者などまでリービング・ケアの対象として、自治体にその義務を課しているところが注目される。具体的な義務としては、措置中の児童へのアセスメントとケアプランの作成、措置経験児童にもニーズ・アセスメントの実施と将来計画（pathway plan）の策定、パーソナル・アドバイザーの指定などが定められている⁶⁾。

措置解除をうけた児童の状況を見ると、2001年に6700人となっているが、そのうち18歳で措置解除となっている割合は46%であり、過半数は16、17歳で措置を離れている。これが2005年には対象者7500人のうち、18歳での措置解除が53%となっているが、それほど大きな変化はない⁷⁾。イギリスにおいても大学進学率の上昇のなかで、従来の青年の自立イメージが大きく変化し、18歳になっても親のもとにとどまる若者が増えているという流れに対して、養護児童の場合は早すぎる自立を迫られているのではないか、という見方もでている。

2) 改善されない問題：ニートと教育格差

そこで措置解除をうけた児童のなかでニート状態にある若者の割合の経年的な変化をみると、2002年から2006年にかけては30%前後とあまり変化はなく、ニート状態の克服がなかなかむずかしいことを示している。それに対して、教育あるいは雇用についている若者で過去に養護措置にあった者の割合は、2002年の46%から2006年の63.4%への徐々に増えてきている⁸⁾。

他方、養護児童と一般児童との学習達成度をみると義務教育段階の進行とともにその格差が拡大しており、状況はむしろ悪化していることがわかる。例えば2004年において小学校（5-7歳）レベルでは「読み、書き、算数」の得点は、一般児童の平均8割に対して養護児童は約5-6割であるのに対して、中学校（11-14歳）レベルになると「英語、数学、科学」の得点は、一般平均7割に対して、養護児童は2割と差が広がっている。この理由の1つとして、養護児童の措置委託先がしばしば変わるために、子どもたちが落ち着いて勉強に集中できないという環境が指摘されている。

3) 児童養護の変革にむけて

以上のように養護児童が貧困と社会的排除を乗り越えていくために、リービング・ケアをめぐる地方自治体の権限を強化させた対応、そしてその成果を検証する政策評価が着実に行われてき

ていることは、この10年間の前進面と捉えてよいだろう。しかしながら、個別の先駆的な実践は報告されているものの、残念ながら量的な側面から養護児童の生活を大きく転換させ、一般児童との格差を縮めるような政策変化はまだ生まれてはいない。こうした状況が容認できない旧労働党政府は、2006年に児童養護改革のグリーン・ペーパーを、そして2007年にはホワイト・ペーパーを発表して、この問題に取り組む姿勢をあらためて明らかにした⁹⁾。

リーピング・ケアに関してホワイト・ペーパーの内容をみると、第一に措置解除の時点、つまり自分自身の社会的独立をいつ行うのかを決める際に、子ども自身の参加をより促進する方向が示されている。第二に里親、あるいは適切ならば施設への養護措置の期間を21歳まで延長する可能性があげられ、そして第三に学習支援にパーソナル・アドバイザーの活用、第四に経済支援や大学進学への奨学金の創設などが提案されている。

3 連立政権のもとでの若者対策の動向と課題

2010年5月のイギリス総選挙での労働党の惨敗をうけて成立した保守党（Conservative）と自由民主党（Liberal Democrat）との連立政権（首相には保守党党首のD. キャメロン、副首相には自民党党首のN. クレグが就任）は、その政権公約のなかで財政再建のための支出見直しを第一に掲げた。旧労働党政権のもとで戦後最悪とされた財政赤字の抑制が主な理由だが、背景にはギリシャの経済危機などヨーロッパの経済不安、国内的には経済成長路線への志向があった。これに対し、子ども・若者政策をみると、2020年までに子どもの貧困を撲滅することを掲げた前労働党政権の政策を継続したが、子どもに比して若者領域の政策が必ずしも明確ではなかった¹⁰⁾。

1) 連立政権の若者政策の概要

2011年12月に公表された連立政権の若者政策『若者を肯定して 13歳から19歳までの若者に関する政府間政策の新アプローチ』¹¹⁾は、政府レベルで9省に及ぶ若者政策を単一の政策文書に集約したということや若者自身を政策形成に参加させること等において、従来の若者政策とは異なっているという。この政策立案のために、当事者である若者と行政、非営利民間、企業や専門家を交えて、ディスカッション・ペーパーも20本用意するなど、協働して作り上げてきた¹²⁾。

若者政策が提示しているのは、若者に肯定的な社会のビジョンであり、そこではすべての若者が親、介護者、家族、そして地域社会と支援的な関係をつくることができ、必要なときには早期の援助を受けることができること。すべての若者が、学習や仕事をうまく成し遂げ、安全で健康的な生活を送り、社会の中で能動的であるという強い望みを持っていること。そして、教育を受ける機会、個人的、社会的発達への機会、また自分たちの意見を聞いてくれる機会に恵まれているという観点から、捉えている。

それでは若者に肯定的な社会のなかで、政府はどのような役割を果たすのであろうか。それは、すでに先行した教育改革のなかで実施中のものであるが、3つの柱があるという。すなわち、第一に、義務教育終了時点である16歳の学力を引き上げること。第二には16歳以降、社会参加年齢を18歳まで徐々に引き上げ、若者に教育や職業訓練を就かせ、他方、16-19歳向けの新しいプログラムによって雇用見習い制度（Apprenticeships）や職業教育の改革を進めること。そして、第三に、失業中の18歳から24歳までの若者に政府が助成した16万の雇用と25万の職場経験の場を提供するとともに、16-17歳の仕事や教育に最も遠ざかっている若者に対して支援する新たなプログラムを立ち上げることである。

今回、公表された若者政策は、こうした教育改革の方向性を再確認するとともに、地方自治体に若者や地域のパートナーと協力しながら、ニーズ評価から政策選択まで戦略的な役割を求めた。また政策効果の検証のために、毎年、政策評価を実施すること、とくに若者政策実施から1年経過した2012年末には、初年度の監査を行うとした。

2) 生活困難な若者の現状と対策

ここでは『若者を肯定して』において、最も傷つきやすい集団のひとつとして取り上げられている養護措置にある若者について紹介する。学力水準において養護措置にある若者と一般のそれとの格差を縮小することが政府のねらいであるが、そのための追加的な支援策があげられている。

それらは2歳からの週15時間の無償の早期教育機会の提供、最も不利益をうける子どもが通う学校への生徒加算、16歳から19歳までの養護措置あるいは措置終了者（ケアリーバー）への年1200ポンドの奨学金、さらに大学進学するケアリーバーには2000ポンドの一回限りの奨学金が準備されている。これらの他に、就労支援対策のプログラム、地方自治体の若者政策に反映させるための養護措置のある若者の協議会、1年以上の養護措置を受けている子どもへの個人預金口座の開設がある¹³⁾。

若者政策のうえでは着実に対策がとられているようにも見えるが、養護措置にある若者の現状に関する最近の統計は、かならずしも希望的観測が持てるものではない。この点について、子どもと家族担当の政務次官であるE.ティンプソンは、彼自身、里親家庭の出身としてかつて養護措置を受けていたのだが、措置終了者の生活状況の改善が必要であることを地方自治体の子ども部局長に訴えている¹⁴⁾。

それによれば、16歳で養護措置を受けていた措置終了者が19歳時点でニートである割合は34%であるが、一般の若者では14%となっている。さらに、19歳の措置終了者のニート割合を地方自治体間で比較してみると、低い自治体では16%と一般の若者と同程度のものから、高い自治体では62%と過半数を超えているように格差が著しい。こうした格差の背景には、措置終了時点の年齢、養護措置先の変更回数に影響しているという。こうした事実をもとに、政務次官の手紙では措置終了者が自ら作成に加わったという措置終了者の憲章¹⁵⁾を参照し、すべての地方自治体に署名するように呼びかけている。

3) 評価と課題

『若者を肯定して』が公表された当初の反応は、現場からは概ね好意的であった。とりわけ若者を否定的に、特定のステレオタイプでみるのではなく、前向きに捉えるなどの理念については広い支持があったと言える。ただし、前労働党政権のホワイト・ペーパーに比べると、具体的な予算措置を伴う内容が少なく、どのように実現していくのか疑問を呈する意見も見られた¹⁶⁾。

改革に必要な財源をどう確保するのかという点をめぐっては、連立政権が2013年6月に打ち出した新たな歳出削減策が波紋を起している¹⁷⁾。財務大臣のJ. オズボーンは2015年度に一般歳出を115億ポンド削減することを発表したが、そのなかに福祉予算削減の40億ポンドが含まれていた。加えて、今後、福祉予算に支出上限額を設定していくことを提案し、政府による予算統合を進めていく考えを示した。

こうした連立政権の政策は、子どもをもつ家庭の経済に大きな影響を与えずにはいられない。イングランドの子どもコミッショナー事務局の試算では、2010年度から15年度にかけて貧困線以下の子どもの数は230万人から300万人に増えるとしている。とりわけ、最低限度の所得以下で生活する子どもの数は40万人増えて、680万人と推計している¹⁸⁾。こうした厳しい財政環境のなかでは若者対策も、大きな困難を抱えざるを得ない。

註

- 1) Social Exclusion Unit, Bridging the Gap: New Opportunities for 16-18 year olds not in Education, Employment or Training, Cm 4405, 1999 ニートとは、この報告書のタイトルに示されるように、イギリスにおいては16歳から18歳の青年で教育にも雇用にも、あるいは職業訓練も受けていない者をいう。なお、この論文中のイギリスは、主にイングランドをいう。
- 2) Social Exclusion Unit, Better Education for Children in Care, 2003 なお、イギリスの養護児童は2012年3月末現在で67050人であり、前年比2%の増加となっている。量的にみると日本とは違い施設養護よりも里親委託の方が中心である。2012年3月末でみると養護児童のうち里親委託が75%に対して、施設養護は約1割となっている。See, Department for Education, Statistical First Release, September 2012
- 3) 'No end of them: Employers have good reason to moan', The Economist, Aug 24th 2006 ちなみに引用されているOECD資料では日本は1割未満にランクされている。
- 4) John Bynner, Mary Londra and Gill Jones, The impact of government policy on social exclusion among young people: A review of the literature for the Social Exclusion Unit in the Breaking the Cycle series, 2004, Social Exclusion Unit
- 5) Education and Skills Act 2008
- 6) Bob Broad, Improving the health and well being of young people leaving care, Russell House Publishing, 2005, pp. 5-6
- 7) Department for Education and Skills, The Children Act 1989 Report: 2004 and 2005, p. 32
- 8) Department for Work and Pension, Opportunity for all: Indicators update 2007, p. 33 措置経験者で教育や雇用にある若者の増加は、2000年の児童(リーピング・ケア)法が、地方自治体に措置解除した児童の連絡先の把握を義務として求めているため、それまで「不明」であった割合が、2002年の24.8%から2006年には7.1%へと急速に減少していることによる。

- 9) グリーン・ペーパーは Department for Education and Skills, Care Matters: Transforming the Lives of Children and Young People in Care, Cm 6932, 2006。そしてホワイト・ペーパーは Department for Education and Skills, Care Matters: Time for Change, Cm 7137, 2007
- 10) Cabinet Office, The Coalition: our programme for government, Crown copyright, May 2010
- 11) Positive for Youth: A new approach to cross-government policy for young people aged 13 to 19, Crown copyright, December 2011
- 12) 連立政権の若者政策に関しては、イギリス教育省のサイトを参照。
<http://www.education.gov.uk/childrenandyoungpeople/youngpeople/Positive%20for%20Youth>
- 13) Positive for Youth, op. cit., paras. 4. 122-4. 128
- 14) Letter from the Minister to Directors of Children's Service, October 2012
<http://www.education.gov.uk/childrenandyoungpeople/families/childrenincare/a00216209/care-leavers-data-pack>
- 15) Department for Education, Charter for Care Leavers, Crown copyright 2012。若者に敬意を払い、若者らしさを尊重すること。若者を信頼すること。話に耳を傾けること。情報を提供すること。支援すること。住宅が見つかるようすること。生涯にわたって支援者であること、を内容としている。なお、児童養護施設を含む児童養護の改革に関するコンサルテーションが2013年9月17日を期限に進行している。See, <https://www.education.gov.uk/consultations/>
- 16) Charlotte Goddard, Positive for youth? Children and Young People Now, Monday 09 January 2012
<http://www.cypnow.co.uk/cyp/analysis/1071517/positive-youth>
- 17) Chancellor of the Exchequer, Spending Round 2013, Cm8639, Crown copyright, June 2013
- 18) Derren Hayes, Poorest families hit hardest by coalition policies, warns commissioner, Children and Young People Now, Thursday 27 June 2013
<http://www.cypnow.co.uk/cyp/news/1077603/poorest-families-hit-hardest-coalition-policies-warns-commissioner#sthash.4MJLFKQY.dpuf>