

イングランドにおけるナショナル・シティズン・サービスと シティズンシップ教育

片山 勝茂

(東京大学)

はじめに

本稿の目的は、英国のシティズンシップ教育の近年の取り組みの一つとして、英国政府が強力に推進しているナショナル・シティズン・サービス (National Citizen Service: NCS) を紹介・検討することで、日本の教育への示唆を得る手がかりを提供することである。なお、本稿は考察の範囲をイングランドに絞る。また、特に断らない限り、国際シンポジウム「シティズンシップ教育の枠組みと実践」(2016年8月)での発表内容に、当日の質疑応答を踏まえた補足をしたものとなっている。

2010年5月に政権交代するまで、労働党政権はシティズンシップを中等学校で必修教科とし、その普及に尽力していた。しかしながら、政権交代後の2013年、保守党と自由民主党の連立政権は英語・数学・科学といったアカデミックな教科を重視する形でナショナル・カリキュラムの改訂を行い、シティズンシップの学習プログラムは大幅に簡略化されるに至った。労働党政権と比べ、連立政権(及び2015年5月の総選挙後の保守党単独政権)はシティズンシップという教科にはそれほど力を入れていない。他方、保守党のデービッド・キャメロン首相(当時)は2011年にNCSを導入し、2016年7月に首相を辞職するまで、NCSの拡大に力を注ぎ続けてきた。NCSは英国における学校外でのシティズンシップ教育の重要な取り組みであり、日本の教育にとっても示唆に富んでいるが、管見の限り、まだほとんど研究がされていない。本稿が研究を進める一歩となることを期待したい。

1. ナショナル・シティズン・サービス (NCS) とは何か—— NCSの概要

ナショナル・シティズン・サービス (NCS) は、2週間から4週間かけて(ボランティア活動を含む) ソーシャル・アクション (社会的活動)¹の計画と実施を行う国家規模のプログラムであり、イングランドないし北アイルランドの15歳から17歳の若者であれば誰でも参加できる。NCSは学校が休みとなる春、夏、秋の休暇期間中に実施され、(学校ではなく) 民間団体によって運営されており、運営費のほとんどは国費で賄われている。

NCSの構成は、4週間かけて行われる夏の標準的な日程では、以下のようになっている。まず、

事前に参加者と保護者向けの説明会が開催される。その上で、参加者は12人から15人のグループになり、第1週目は4泊5日で野外活動を楽しむ。滞在場所は自宅から1時間以上離れたところとされる。週末を自宅で過ごした後、第2週目は4泊5日で（人前でのスピーチや予算の管理といった）仕事や生活のためのスキルの訓練を行う。滞在場所は自宅から1時間以内の大学の寮などで、参加者で自活する。再び週末を自宅で過ごし、第3週目は（自宅から通う形で）4日間ないし5日間、30時間かけて地域のためのソーシャル・アクションのプロジェクトを計画する。第4週目は30時間かけてソーシャル・アクションのプロジェクトを実施する。そして最後に、修了のセレモニーが行われる。

春と秋に2週間かけて行われる場合も、NCSの構成の流れは夏と共通しており、説明会の開催、野外活動（3泊）、スキルの訓練（3日間）、ソーシャル・アクションのプロジェクトの計画と実施（30時間）、修了のセレモニーという形になっている。なお、2014年夏には試験的に3週間でのプログラムも実施されている。

NCSにおいて重視されているものに、振り返りがある。「NCSのすべての段階にとって重要なものに、『指導されながら行う振り返り』がある。この振り返りは、NCSを通じて参加者が人格と社会性を発達させることを助ける。指導されながら行う振り返りは、参加者が自分自身の行った決定や他者とのやり取りについて反省することを促し、助けるものであり、スキルや才能、自己認識といったものの学習・向上を目的としている」（NatCen et al. 2013, p.11）。こうした振り返りはまた、コミュニケーションやチームワークとリーダーシップの能力や、レジリエンス（逆境に負けない力）を伸ばす上でも役立つと考えられている。

なお、NCS全体の管理運営については、2013年11月までは内閣府、それ以降はNCSトラストというコミュニティ利益会社によって行われている。NCSトラストはイングランドの19の地域のそれぞれについて、10の中核となる民間団体と契約し、それぞれの地域におけるNCSの管理運営をまかせている。一つの中核となる民間団体が複数の地域で契約することも可能で、最も大きな団体はチャレンジ・ネットワークという慈善団体である。それぞれの地域ではもっと多くの民間団体が実際のNCSの実施にかかわっており、その数は200を超える。

2. ナショナル・シティズン・サービス（NCS）の目的と効果

ナショナル・シティズン・サービス（NCS）については様々な文書が出されており、また様々なウェブサイトで説明を見ることができる。しかしながら、どの文書ないしウェブサイトを見るかによって、NCSの目的の記述が異なっているというのが現状である。本稿では、NCSの2012年のプログラムの効果検証を行った報告書の以下の記述が最もよく整理されたものだと考え、以下に引用する。「ナショナル・シティズン・サービス（NCS）は、より大きく、よい強い社会を建設するための連立政権の看板政策の一つである。NCSのプログラムは最終的に、16歳と17歳の若者全員の通過儀礼となり、人々の間によりまとまりがあり、人々がより責任感を持ち、人々がより社会に参画する社会の実現に役立つことを目的とする」（NatCen et al. 2013, p.10）。この引用文の最後の部分、すなわち、①人々の間によりまとまりのある社会、②人々がより責任感を持

つ社会、③人々がより社会に参画する社会という三つの目的に対応して、NCSは以下の四つの領域で効果を上げることを意図しているとされる。すなわち、②に対応して「チームワークやコミュニケーションとリーダーシップを向上させること」と「大人への移行を促進すること」という二つの領域があり、①に対応して「人々がより社会的に交じり合うようにすること」という領域があり、③に対応して「コミュニティへの参画を促進すること」という領域がある。

以下、NCSの効果の例として、二つのものに絞って紹介したい。一つ目は、2014年夏のNCSの効果であり、NCSの実施前と実施の3か月後から5か月後に行った2回の質問紙調査によって測定されたものである(Booth et al. 2015a)。質問紙調査はNCSの参加者と(NCSに興味を示しつつも参加しなかった)統制群の両者に行われている。二つ目は、2013年夏のNCSの効果をも1年後に再度調べたものである(Booth et al. 2015b)。より詳しく言うと、これはNCS実施前と実施の3か月後から4か月後に質問紙調査を行った上で、後者の約1年後に再度質問紙調査をして効果が持続しているかどうかを調べたものである。

2014年夏のNCSについて、どれぐらい価値あるものであったかを参加者に0(全く無価値)から10(完全に価値あるもの)までの数字で聞いたところ、NCSでの経験全体を10と評価した者が53%、6から10までで評価したものが95%と、大変好評であった。野外活動も同程度に好評であり、ソーシャル・アクションのプロジェクトの実施についても一定の高い評価(10の評価が29%、6から10までの評価が82%)が与えられている。

2014年夏のNCSの「チームワークやコミュニケーションとリーダーシップ」の領域での効果を見ると、例えば「チームのリーダーであることへの自信」や「考えを明確に説明することへの自信」、「他の人々とチームと一緒に活動することへの自信」といった項目で統計的に有意な効果が見られた(以下、統計的に有意な効果のみ紹介する)。また、2013年夏のNCSについても同様の効果が1年後にも確認された。

次に、2014年夏のNCSの「大人への移行」という領域での効果では、例えば「自分にとって新しいことに挑戦することへの自信」や「物事を時間通りに終えることへの自信」といった生活のためのスキルにあたる項目で効果が見られた。また、「自分に降りかかることに通常うまく対応することができる」や「物事がうまくいかなかった場合に、通常すぐ乗り越えることができる」といったレジリエンス(逆境に負けない力)にあたる項目でも効果が見られた。以上の効果は2013年夏のNCSの1年後の調査でも確認された。

さらに、2014年夏のNCSの「人々の社会的な交じり合い」という領域での効果では、例えば「自分の親しい親族や友人が付き合う相手」が「異なった人種ないしエスニシティの人の場合」や「障害のある人の場合」、「別の学校の人の場合」について、「全く不快感を感じず、強く心地よく思う」と答える人の割合が増加していた。この効果は2013年夏のNCSの1年後の調査でも確認された。また、2014年夏のNCSの効果として、「喜んで忠告を求めたり、頼みごとをしようと思う相手」として、「異なった人種ないしエスニシティの人」や「異なった宗教の人」、「別の学校の人」、「自分よりお金持ちの人ないし貧しい人」、「ゲイないしレズビアンの人」といった項目を挙げる人の割合が増加していた。しかしながら、2013年夏のNCSの1年後の調査では、喜んで忠告を求め、頼みごとをする相手として「異なった人種ないしエスニシティの人」という項

目にしか効果は認められなかった。

最後に、2014年夏のNCSの「コミュニティへの参画」という領域での効果では、例えば「地域の問題を解決したいと望んだ場合にどうすればよいのか知っている」や「自分の周りの世界に影響を与えられると思う」といった項目で効果が見られた。また、学校外や家庭外で「人を助けることに過去1か月に全部で何時間ぐらい費やしたのか」という項目で参加者の回答は14時間（NCS実施前）から17時間（NCS実施後）に増加し、統制群は同時期に18時間から15時間に減少しており、6時間分の効果が見られた。さらには、「次の総選挙で絶対に投票する」と答える人の割合も増加した。以上の効果は2013年夏のNCSの1年後の調査でも確認された。

3. ナショナル・シティズン・サービス（NCS）への参加者

前節で見たように、ナショナル・シティズン・サービス（NCS）には様々な領域で一定の効果があることが判明している。では、どれぐらいの数の若者が参加しており、参加者の特性はどのようなになっているのだろうか²。

NCSは2011年の夏にパイロット版が初めて実施され、約8,400人の参加者があった（修了率80.7%）。2012年もパイロット版が実施され、夏と秋で約26,000人の参加であった（修了率86.7%）。2013年からは春・夏・秋に実施されており、2013年は約40,000人の参加者だった。2014年は約58,000人の参加者であった（修了率90.7%）。2015年は約76,000人、2016年は約93,000人が参加しており、2016年までで延べ約30万人が参加した計算になる。参加者数は着実に増加しており、2016年の時点で16歳から17歳の若者の約12%がNCSに参加している。なお、NCSへの参加は1人につき1回限りであり、参加者数に重複はない。

先にも触れたように、NCSはほとんどが国費で運営されている。そのため、参加者の保護者が支払う参加費は50ポンドに抑えられている（それ以外の旅費や食費、備品の購入費用等はない）。しかも、経済的に貧しい家庭には参加費の減額措置がある。そうした配慮から、（イングランドの16歳から17歳の若者の8%が無償給食を利用するのに対して）無償給食を利用する2016年のNCS参加者の割合は17%とかなり高い割合となっている。また、白人以外のエスニック・マイノリティの2016年NCSの参加者の割合も32%と（イングランドの16歳から17歳の若者の20%がエスニック・マイノリティであることに比べて）高いものとなっている。さらには、障害のある若者をできる限り積極的に受け入れる姿勢を明確にしているため、特別な教育的ニーズを持つ2016年のNCS参加者の割合は5%と（イングランドの16歳から17歳の若者で特別な教育的ニーズの判定書を持つ生徒が2%であるのに比べて）高いものとなっている。もう一点、特筆すべきこととして、男性に比べて女性の参加者の割合の方が高い（2016年で56%）。以上のような次第で、経済的格差からNCSへの参加が阻害されるという状況にはなっておらず、むしろ経済的に貧しい家庭やエスニック・マイノリティ、障害のある若者の方が積極的にNCSに参加しており、「人々がより社会的に交じり合うようにすること」が一定程度実現されている状況となっていると言えよう。

4. 英国政府によるナショナル・シティズン・サービス (NCS) の推進方策

英国政府はナショナル・シティズン・サービス (NCS) を推進するため、財政や教育政策、立法といった分野で以下のような方策をとっている。

2010年の連立政権発足以降、政府は厳しい緊縮財政を続けてきているが、例外的にNCSには極めて大きな予算をつけている。NCSには参加者1人あたり平均して1,500ポンドもの費用がかかっており、コストの大きさが批判の対象になっている。2012-13年度 (会計年度) には6,200万ポンド、2014-15年度には1億3,000万ポンドもの費用がかかった。2015年11月には大蔵省が今後5年間にNCSに12億ポンドもの予算をつけることを表明しており、2016年3月の教育白書は「2021年までに16歳の若者の約60%がNCSに参加できるようにして、NCSをヨーロッパで最大のプログラムとする」方針を示している (DfE 2016, p.97)。

2016年の教育白書はまた、ナショナル・カリキュラムにおけるシティズンシップの学習プログラムを見直し、NCSの役割を明確にする方針も示している。また、「学校レベルでの生徒のNCSへの参加のデータを公表することで、学校が生徒に参加の機会を与えるように奨励する」(DfE 2016, p.97) という方針も公表している。

さらには、2016年5月18日に英国議会で行われた女王の施政方針演説において、NCS法を制定し、NCSに法的な基盤を与える方針が表明されている³。政府によれば、NCS法案は「NCSを実施する新しい法的枠組みをつくりだす」ものであり、「アカデミーやシックス・フォーム、独立学校を含むすべての中等学校に対して、若者とその保護者にNCSへの参加を奨励するように義務づける」ものである (Cabinet Office et al. 2016, p.40)。また、地方当局に対しても、若者と保護者にNCSを奨励するよう義務づけるものである。さらには、関連する国務大臣に対して、毎年、いかにNCSを奨励したのかを報告するようにも義務づけるものとされている。

5. ナショナル・シティズン・サービス (NCS) と学校でのシティズンシップ教育

ナショナル・シティズン・サービス (NCS) は学校外でのシティズンシップ教育の取り組みと言えるものであり、2014年から学校で実施されているナショナル・カリキュラムとも明確な関連性を見て取ることができる。すなわち、NCSもナショナル・カリキュラムもどちらも積極的に責任感のある市民の育成をねらいとしている。また、どちらもコミュニティへの参画をアクティブ・シティズンシップの一側面として重視している。例えば、キーステージ4のシティズンシップの学習プログラムでは、「コミュニティにおけるボランティア活動を含めて、市民が自らのコミュニティを改善するために貢献しうる多様な方法」について生徒は教えられるべきだとされており、NCSはここに容易に関連づけられよう (DfE 2013, p.3)。

さらには、NCSが人々の間での社会的なまとまりをつくりだすことをねらいとして、「人々の社会的な交わり合い」を推進しようとしているのに対応して、ナショナル・カリキュラムでは「英国における多様なナショナル・アイデンティティや多様な地域的アイデンティティ、多様な

宗教的アイデンティティ、多様なエスニック・アイデンティティと、相互尊重と相互理解の必要性」について生徒は教えられるべきだとされている (DfE 2013, p.3)。

クリック・レポートやアジェグボ・レポートで挙げられている学校でのシティズンシップ教育の柱に照らすと、「社会的、道徳的責任」や「コミュニティへの参画」、「アイデンティティと多様性——英国で共に生きること」という三つの領域（柱）に対応する内容がNCSには含まれており、明確に含まれていないのは「政治的リテラシー」という領域（柱）のみだと言える（片山 2008）。

シティズンシップ教育協会（Association for Citizenship Teaching: ACT）はNCSトラストと連携して、学校でのシティズンシップ教育で用いることができる教材を2013年11月に作成・公開し、2016年6月に改訂版を出している。ACTによれば、学校での「効果的なシティズンシップ教育は、NCSへと生徒を準備させる上で役立つ」ものである（ACT 2016a, p.5）。教材はNCSとの結びつきを意識してつくられているものの、NCSと切り離して用いることができる部分も多い。例えば、キーステージ3向けの三つの学習活動の最初のものは、5人グループで五つの問題についてそれぞれ10分ずつ議論して問題の解決策を考えるもので、議論のリーダーを交代しながら行うことで、議論のスキルだけでなく、リーダーシップとチームワークのスキルをも育成するものとなっている（ACT 2016b, pp.2-6）。また、議論の後に20分間、主にどのようにグループとして協力し合ったかや、どのようなリーダーシップのスタイルが最も有効であったのかについて振り返りを行うことを求めており、NCSと同様に振り返りを重視している。

以上、本稿ではNCSの概要やNCSの目的と成果、NCSへの参加者、英国政府によるNCS推進方策、NCSと学校でのシティズンシップ教育の関係について明らかにしてきた。残念ながら紙幅の都合上、日本の教育への具体的な示唆について詳述することはできなかったものの、示唆を得るための手がかりは十分に提供できたかと思われる。最初に述べたとおり、NCSについての研究はまだほとんど行われておらず、本稿が研究を進める一歩となることを期待している。

- 1 ソーシャル・アクション（社会的活動）は、内閣府によれば、以下のように説明される。「ソーシャル・アクションは、人々が一緒になって、自分たちの生活を改善することを助けたり、自分たちのコミュニティの重要な問題を解決したりすることにかかわる。ソーシャル・アクションには、ボランティア活動やお金の寄付、コミュニティ活動、さらには単なる隣人らしい親切な行為といったものが含まれる」（Cabinet Office 2016）。
- 2 2016年8月の発表時には参加者数については2014年までのものを紹介していた。また、発表時に宮島健次会員より、NCSへの参加に経済的格差が影響を与えている可能性についての危惧のご指摘と、どのような人が参加しているのかというご質問を頂いた。宮島会員の重要なご指摘・ご質問に感謝しつつ、本稿では最新資料（National Audit Office 2017）をもとに補足を行っている。
- 3 NCS法案は2016年10月に貴族院（上院）に提出され、貴族院と庶民院（下院）での審議を経て、2017年4月に2017年NCS法として成立している。

【引用・参考文献】

- ACT (2016a) *Teaching Guide: Curriculum Materials*, June 2016.
- ACT (2016b) *Key Stage 3: Curriculum Activities – NCS and Citizenship Curriculum Materials*, June 2016.
- Booth, C. et al. (2015a) *National Citizen Service 2014: Evaluation* (Ipsos MORI).
- Booth, C. et al. (2015b) *National Citizen Service 2013: Evaluation – One Year On* (Ipsos MORI).
- Cabinet Office (2016) *Social Action*, 13 July 2016.
- Cabinet Office et al. (2016) *Queen's Speech: Background briefing notes*, 18 May 2016.
- DfE (2013) *National Curriculum in England: Citizenship programme of study for key stages 3 and 4*, September 2013.
- DfE (2016) *Educational Excellence Everywhere*, March 2016.
- NatCen Social Research et al. (2013) *Evaluation of National Citizen Service: Findings from the evaluations of the 2012 summer and autumn NCS programmes* (NatCen Social Research).
- National Audit Office (2017) *Report by the Comptroller and Auditor General: National Citizen Service, Session 2016-17, HC 916*, 13 January 2017.
- 片山勝茂 (2008) 「多文化社会イギリスにおけるシティズンシップ教育——アジェグボ・レポートとカリキュラムの改訂を踏まえて」『教育哲学研究』第97号。