

## 第3章 中央企画委員会委員による総括

中央企画委員会委員による、「地域における若者支援のあり方について」(本年度モデル事業の成果と課題を踏まえて)と題した論稿を以下に示す。

### 3-1. 座長 宮本みち子委員からの示唆

#### 『ユースアドバイザー研修事業の実施までを振り返る』

今年度、全国9地区で初めてユースアドバイザーの研修事業が実施された。思えば、2003年に青少年育成施策大綱が重点課題として「社会的自立の支援」および「特に困難を抱える青少年の支援」を掲げて以降の、変化する実態を踏まえて行われた多くの検討結果を踏まえて実現したものであった。大綱における「社会的自立の支援」とは、青少年が就業し、親の保護から離れ、公共へ参画し、社会の一員として自立した生活を送ることができるように支援すること、と定義されていた。社会的自立のなかで最優先課題と位置づけられたのは、1990年代後半から始まった若年層の失業者・フリーターの急増という時代状況を踏まえた「就労による自立の実現」で、具体的な方策のひとつとして、地域における就労支援のためのワンストップサービスセンター(関係機関の窓口の一元化、関連情報の集約化による包括的な一時相談の窓口)の整備など、教育施策と雇用施策の連携を強化することが掲げられた。また、「特に困難を抱える青少年の支援」に関しては、非行等の社会的不適応を起こしやすい状況になるなど、特に困難を抱える青少年に対して、その環境や条件が改善されるよう、特別な支援を行うことを強調し、そのための具体的な方策のひとつとして、医療、福祉、教育の専門家による適切な助言・指導の援助を充実することと、低所得・ひとり親家庭への就労支援、社会保障給付等が掲げられた。

その後、大綱を踏まえて内閣府が設置した「若者の包括的な自立支援方策に関する検討会」(2004年9月～2005年6月)において、就労の不安定化や親への依存の長期化など、若者の社会的自立の遅れに関する踏み込んだ検討作業が行われた。検討会報告は座長名(宮本みち子)でつぎのように結んだ。その提言は、今年度始まったユースアドバイザー研修事業の経緯を確認するために重要と思われるので、引用して紹介しておきたい。

「欧米先進国に比べて、若者の雇用問題の発生が遅かったわが国では、大人への移行の長期化に内在する諸問題を認識するのが遅かった。近年ようやく社会的関心が高まり、国としても対策に乗り出した段階にあるが、それらは雇用対策が中心となっているのが現状である。また、現在の若者問題は景気が回復すれば解消される、という楽観的な見通しや、原因を若者自身の自立意識の甘さからくるもの、とする見方も根強くある。しかし、これらは木をみて森を見ない認識といわざるを得ない。若者の実態はもっと複雑で、総合的視野で理解する必要性のある問題であることを指摘したい。むしろ工業化時代に形成された、社会で一人前になるための仕組みが消滅しつつあるという考えに立って提言を行った。」

「若者の中でも、仕事に就けず社会的にも孤立した若者が特に自立の困難に見舞われている。

社会階層格差の拡大という傾向は、若者の中でも明確に進行しているのである。本報告は、これらの若者が存在することに注意を喚起し、支援体制を早急に整えることを提言した。これらの若者の問題を、大人への移行の困難として再確認し、より正確な実態把握を進めながら、取り組みを強化することが必要である。」

### 『ユースサポート・ネットワークという構想』

「近年、各地で官民それぞれに、若者の就労支援の取組が進められているが、これらはまだ単発的であり、諸機関・団体の連携は限られている。そのため、自立するまでの継続性のある有効な支援ができてはいない状況にあり、特に若者の複合的問題（例えば家庭の複雑な事情が原因となって、学校も続けられず、仕事にも就けないなど）に対処することができないという問題を抱えている。既存の行政の壁を打ち破り、教育・生涯学習・就労・社会保障・家族・健康医療等を包括する自立支援の仕組みこそが有効性を発揮するはずである。このような仕組みを作るための具体的検討作業を、各地で官民一体となって開始するべきであることを提言する。」

この提言の中で、地域における包括的自立支援体制のモデルとして提示されたのは、若者を継続的にサポートする専門支援機関のネットワーク（仮称 ユースサポート・パートナーシップ）と、その中核的担い手としてのユースアドバイザー（仮称。以下ではユースアドバイザーとする）を位置づけたことであった。この構想の参考にしたのは、英国のコネクションズ・サービスをはじめとする海外の実践であったが、それらに共通するのは、個々の若者を十分に把握し、地域の連携体制によって自立のための包括的・継続的な支援を個人ベースで行うという手法であった。

地域には、若者のニーズに対応する種々の専門機関・団体が活動しているが、それらの活動は機能別に独立していて、相互の関係性が十分ではない。そのうえ、日本では成人に達する年齢層の若者を対象とするサービスはもともと未発達であった。このような現状認識をもとに、この構想は、若者自身のニーズを中心にこれらの諸機関のサービスを統合するとともに、個々の自立の課題に沿って継続的に支援をする中核的な機関として「（仮称）ユースサポートセンター」を作るというものである。ここには、若者のニーズに対応できるスタッフ（たとえば臨床心理士、キャリアコンサルタント、ケースワーカーなど）とともに、若者の全体像を理解し、諸機関の連携した活動を展開する要となるユースアドバイザーが配置される。ユースアドバイザーは、地域の包括的なサポート体制を有効に作動するのに不可欠の役割を果たす人材である。またユースアドバイザーはユースサポートセンターだけでなく、連携する専門機関にも配置されるという構想である。

### 『イギリスの子どもサービス改革がめざしたもの』

この提言は、支援機関や学会でも注目された。この構想を発展させるために、内閣府共生社会政策担当は、今年度まで、イギリスを中心に青少年若者の包括的支援施策に関する調査を継続してきた。イギリスに関してみると、2000年代に子どもサービスの大規模な改革が断行され、包括的支援サービスというコンセプトが実行に移された。そのきっかけとなったのは、2000年

に起こった養母と同居人による6歳の少女の虐待死事件であった。事件後設置された「ヴィクトリア・クリンビー事件に関する調査委員会(ラミング卿委員長)」は、2003年の最終報告書でつぎのことを指摘している。少女は生前10ヶ月以上の間に、生命を救う決定的な機会が少なくとも12回あった。それにもかかわらず、死に至らせたのは、児童保護を行う機関が多岐にわたって広がり過ぎたために機能不全に陥っていたことに原因がある。つまり、現在の子どもサービスには、異なる関係機関の間の協力体制の無さや責任の所在の不明確さ、業務の重複による非効率性があるというのである。2003年に「Every Child Matters(すべての子どもが大事)」というグリーンペーパーが出され、広く各層の意見を収集した。それらを踏まえて、2004年には「子ども法 Children's Act」が成立し、国を挙げて子どもサービスの大改革が開始され、現在も進行中である。この改革路線は、国際的にみても子どもサービスの新しいモデルとして注目されている(「英国の青少年育成施策の推進体制等に関する調査報告書」内閣府政策統括官(共生社会政策担当)平成21年3月)。

イギリスの子どもサービス改革は、何の障害もなく進んでいるわけではない。その過程で、地域の関係機関の連携に関しては多くの困難が横たわっていることが指摘されている。根本的な原因は、これまでの支援専門機関は、それぞれに縦割りの行政機構にしたがって配置されてきた歴史を背負っていることから来ている。とくに、専門性が必要とされる職務に就いているほど、広い視野で連帯しながら支援をすることができにくいという状況がある。NPOやボランティア団体の役割が増加するなかで、これらの団体と公的機関さらには企業などとの連携が効果を生むことがわかってきたが、相互の連携を図るためには、これまでとは異質の「文化」が必要であると言われている。それは、「うちの仕事には手を出さな」という意識を払拭し、背景の異なる者が一緒になって仕事に取り組むという文化である。それを推進するための知識やスキルが求められている。

日本でも、近年青少年・若者の実態を踏まえて、包括的な支援ネットワークを地域に構築する必要性がますます高まってきた。2008年12月には新しい『青少年育成施策大綱』が取りまとめられ、5年前の大綱の路線を踏襲しつつ、より踏み込んだ内容になっている。このような経緯を踏まえて、2009年3月に『青少年総合対策推進法案』が閣議決定され、国会に提出される運びとなった。この法案では、自立に困難を抱える青少年を支援するネットワークとして「地域協議会」を設置し、これが調整機関として機能することを構想している。設置は、地方公共団体が単独または共同で行い、支援内容の協議と情報の交換を行い、支援状況の把握と連絡をするという構想になっている。

### 『モデル事業の成果は何だったか?』

このような経緯のなかで、今年度のユースアドバイザー研修事業が実施されたのであるが、その成果は何だっただろうか。

前述した包括的支援検討会の提言にある、「若者を継続的にサポートする専門支援機関のネットワーク」(仮称 ユースサポート・パートナーシップ)の具体的プランがない段階で、実像の定まらないユースアドバイザーを養成することには、多くの戸惑いや混乱があったことは無理もないことだった。研修が始まった当初は、ユースアドバイザーのイメージが地区ごとにまちまちであったため、参加者の構成にも偏りがあった。地区によっては思春期の青少年に関与す

るメンバー構成で、就労に関係する機関の代表者のいないケースもあった。しかし、それも徐々に補正されていった。地方自治体の関係部局の責任や役割に関しても、明確な理解がないまま開始された地区も少なくなかった。それにもかかわらず、回を重ねるごとに参加者の盛り上がりを見せ、途中から必要と思われる参加者を加えた地区もあった。

研修の成果は何だったのかといえ、第一の成果は、地域の関係機関・団体・個人の見える関係ができたことであろう。この成果をもって、今後は気楽に電話やメールで協力や助言を得ることができるようになるだろうと期待できる。第二の成果は、青少年・若者の実態を客観的に理解できるようになったことである。しかも彼ら/彼女らを、これまで各自の関係してきた分野を超えて学ぶことにより、全体的・総合的に把握することができるようになったということが重要である。第三の成果は、若者を「包括的に支援する」というコンセプトを関係者が共有できるようになったことである。これまでのシステムは、個別領域に分断され、他の領域のことはわからないという状態であったが、それを払拭しなければならないことが理解されるようになった。そして、第四の成果は、支援の手法についての大枠の理解が得られたことである。もとより、限られた研修のなかでは、広く浅い知識の取得に留まっていて、十分にこなし切れない点多々あったことは事実であるが、一歩前進として評価できるであろう。

### 「ユースアドバイザーに求められるもの」

それにもかかわらず、研修修了時点でのもっとも大きな課題は、ユースアドバイザーとは何かという点で必ずしも十分な理解に達していないという問題である。まだ認識がばらばらな状態にあるとって間違いはない。既存の行政システムの再編の青写真を示すことなくユースアドバイザーを養成しようとするには、もともと無理があった。ユースアドバイザーは現行の諸機関のなかでどこにどのように配置されるのか具体的なめどが立っていないなかで、あえて実施したのであるから、多くの混乱があつて当然だったといえよう。

再度繰り返すことになるが、ユースアドバイザーは個々の関係機関を結合する要の役割を果たす人材であり、複合的な困難を抱える若者に対して、専門の異なる関係者を束ねて包括的な支援ができるような役割を果たす人材である。つまり、地域の関係諸機関・団体の連携の必要性を十分に理解し、これらがネットワークとして機能するためのコーディネーターの役割を果たす人材である。ユース・アドバイザーは、支援に関する専門的知識はもとより、若者に対する広い見識があり、若者とともに活動する知識や体験をもっていることが必要である。

このような役割を果たすべきユースアドバイザーは、一定の権限をもっている必要があり、「ボランティアではない」という点を押さえておく必要がある。将来的には職業資格として確立するのが望ましいが、この点は将来の検討課題である。

つぎに、ネットワークの要となる中核機関をどこが担うのが適切だろうか。この点についてはいまだに明らかになってはいない。先に紹介したように、3月に国会に提出された「青少年総合対策推進法案」では、地方公共団体が、「関係機関等が行う支援を適切に組み合わせることによりその効果的かつ円滑な実施を図るため、単独で又は共同して、関係機関等により構成される青少年自立支援地域協議会を置くよう努めるものとする（第18条）」としている。さらに、

「協議会を設置した地方公共団体の長は、構成機関等のうちから1の機関又は団体を限り青少年自立支援調整機関をして指定することができる」調整機関は、協議会に関する事務を総括するとともに、必要な支援が適切に行われるよう、協議会の定めるところにより、構成機関等が行う支援の状況を把握しつつ、必要に応じて他の構成機関等が行う支援を組み合わせるなど構成機関等相互の連絡調整を行うものとする」(第20条)。このように、地方公共団体が責任をもち、取り組むべき事業である。したがって、全市レベルで、有効なネットワーク像を体系化していくという検討作業が、ユースアドバイザーの養成に先立って(少なくとも平行して)行われなければならない。

### 『包括的支援システム作りの課題』

包括的支援システムは、早期発見・支援開始という入り口の課題と、支援後の自立に踏み出すという出口の課題とを含んでいる。入り口から出口までの一貫した、シームレスな仕組みを構築することで、初めて包括的支援が可能となる。入り口に関しては、学校段階での支援、学校から地域への連結が重要な課題である。一方、支援の出口に関してみると、支援の必要な若者たちは、「学校から雇用へ」というストレートな連結では自立できない困難を抱えている。このような若者を孤立させず社会へ参加させるためには、学校と家庭と雇用の間を媒介する「社会」が必要である。つまり、困難を抱える若者が生きられる世界を作るという課題が重要となる。さしあたって3つのタイプが考えられる。第一は、学校・職場・家庭以外の若者たちの居場所である。第二は、社会経験を積み、働く準備・訓練を受ける場である。具体的には、臨時雇用期間、インターンシップ、職業訓練・情報提供、キャリア・カウンセリング等がある。第三は、企業に代わる非営利組織等の働く場である。つまり、学校から雇用へという単線的なトラックではなく、多様な選択肢を地域社会に作り、生きられる世界の幅を拡大するという取り組みが必要である。

また、青少年・若者の支援は、早期に開始する必要がある。ドロップアウトしてしまっただけでは支援の効果が薄くなるからである。支援の内容としては、学校をドロップアウトしないための支援、人生のトラックに乗れない状態にある若者を早期に発見してトラックに乗せる支援、自分自身の生活基盤を築くための支援(親から自立できる支援)が必要であり、これらの予防的支援策を<能動的社会政策>という。ユースアドバイザーが、このような大きな展望をもって地域で活躍するようになることが、研修事業の目標であったことを確認したい。

### 3 - 2 . 工藤委員からの示唆

『若者支援の土台が地域に創られる』

2008年から始まった「地域における若者支援のための体制整備モデル事業」では、私の地元である東京都立川市での関わりだけでなく、福岡県北九州市、京都府宇治市、静岡県焼津市、千葉県市原市でも「ユースアドバイザー養成講座」の講師も勤めさせていただいた。各地域の講座には、長年に渡って若者支援に携わってこられた方々が参加され、若者が抱える複雑多様化した課題とは何か。それを解決するためにはどのような取り組みが必要なのか。どのように地域で若者を育てていくのか。それぞれの専門分野で若者を支援する専門家が真剣に議論できる空間の重要性を改めて認識した。

全国さまざまな地域で若者支援についての勉強会があり、専門性を高めるための講座があり、地域ネットワークを構築するための会議が開催されている。新たな知識や支援手法の学習に留まらず、ケース検討までも行う地域もあるだろう。しかし、当該事業においては、過去に私が関わった若者支援の集まりと比較しても、かなりの特異性、独自性を有していると考える。

第一に、参加してくるセクターの多様性が挙げられるだろう。若者支援の集まりでは、ハローワークや職業訓練校関係者、保健所や児童相談所などの福祉関係者、福祉事務所のケースワーカー、学校教育の代表者やPTA関係者、そしてNPOなどの民間支援団体が主な参加機関であるが、当該事業では警察関係者や刑務所関係者のみならず、キャリア・コンサルタントや民生委員などの個人もかなりの割合で参加している。若者に関係する組織のバックグラウンドを持たず、個人としても参加できる当該事業は、“地域における若者支援”を実現するうえでは画期的な取り組みである。

第二に、若者を支援するうえで土台となる共通認識の確立がある。各地域には独自の文化や風土を背景に、そこに“いる”若者もその地域性を帯びていることに疑いはない。しかしながら、現在の若者が抱える各種課題の根底にはある程度の共通性があり、その共通性という土台があって初めて、地域性に寄った工夫を凝らしていくことができるのではないだろうか。何も材料がないところから、「各地域で工夫をして若者を支援していく」と言っても、工夫をするための材料がなければ工夫のしようがない。最初から地域性を考慮して若者支援を展開するには膨大な時間とコストが必要となるが、当該事業では、その土台作りの基本資料となるテキスト、講座内容、講師となる有識者が揃っており、若者支援の前提となる課題共有が迅速、かつ、効率的に地域に落としこまれるという意味において非常に優れたものである。

第三に、長期間に渡って参加者が何度も顔を合わせ、議論ができる空間が準備されているため、各組織同士の連携に留まらない個人レベルの連携、いわゆる、“顔が見えるネットワーク”を創ることができる。これまでの若者支援では、就労に向かおうとする若者がいればハローワークを紹介するといった連携モデルに留まることが少なくないが、当該事業を引き受け、実行された地域では、“ハローワークの　さん”を紹介できるようになった。紹介をする側からしても、紹介を受ける側からしても、互いの信頼関係があるからこそ、安心して受益者である若者を任せることができる。すなわちそれは、適切な支援が受けられる“新しい次の場”に一歩を踏み出していく若者にとっても大きな安心感を提供できるという、受益者のメリットを最大

化することにつながってくるのではないだろうか。

#### 『若者支援を地域に根付かせる』

若者支援が本当の意味で地域に根付くというのはどういうことだろうか。若者を支援することを法制化することであろうか。若者を支援する中核機関が、行政によって恒常的に配備されることであろうか。それとも、各地域に NPO などの民間支援組織が形成されることであろうか。ボランティアベースで若者を見守って来られた民生委員のような存在が増えることであろうか。地域に暮らすすべての市民が、若者が抱える課題を共有し、何かあれば一丸となって、その課題解決に取り組めるようになることであろうか。

私には、「これが地域に根付くということだ」という明確な答えはない。しかし、ひとたび若者支援というものが地域に根付いたならば、それは簡単にはなくならない社会インフラ/地域機能として持続するのではないだろうか。では、地域に根付くとはどのようなものであろうか。ひとつのイメージとして、ここで私が体験したエピソードを紹介したい。

季節の変わり目になると、私はたくさんの衣類をクリーニングに出している。自宅の近くに“いきつけ”のクリーニング屋があるのだが、毎回その店を活用している。クリーニングをお願いするときには立ち話もする。すると聞かれるのである。なぜ、若者を支援しているのか。どのような若者がいるのか。彼ら・彼女らはどのような課題を抱えていて、それを解決するためには何が必要なのか。

あるとき顔馴染みの店員さんから、「子どもが自宅から出られなくて困っているお客さんがいるんだけど、あなたたちの資料を貰ってもいいかしら。そのお客さんから是非と頼まれたの」と言われた。私は、もしかするとこのようなエピソードが“地域に根付く”ことのひとつになるのではないかと考える。いわゆる支援者がネットワークを作り、支援活動に取り組んでいく。ある若者の抱える課題が複雑多岐に渡れば渡るほど、支援者一人ひとりの負荷は重くなり、一つひとつの組織の負担も増していく。しかし、普段の生活のなかで出会う地域の方々が、ほんの少しだけ協力をしてくれる。ひと時の“聞き役”に徹してくれる。地域のつながりのなかで、支援者同士だけでは見つけられない情報が得られる。結果として、それはよりよい若者支援、より多くの若者の課題解決につながっていくのだろう。若者支援が地域に根付くということは、支援者だけではないネットワークがゆるやかに形成されるような“広がり”を言うのではないだろうか。

#### 『若者支援のノウハウと経験の継承を』

各地域の講座受講者、特に個人ベースで参加されたのは比較的年配の方が多かった。講座が平日の昼間に開催されたことも大きく影響しているのは間違いないだろう。しかし、若者の支援をすることにおいて、被支援者ではない若者が関われないのは、若者支援という重要案件に対する機会損失といってもよいのではないだろうか。長年に渡り、社会とうまく関わることができない若者を支援されてきた方々の話を伺うと、そこにはとても素晴らしい若者支援のノウハウと経験を得ることができる。

深夜にコンビニエンスストアの前で騒いでいる若者への接し方。平日昼間から公園でたたずんでいる若者への声のかけ方。保護者や先生との間に入ったときのふるまい方など、若者を支援するうえでは非常に貴重な経験を惜しみなく伝えていただいた。私自身が関わっている若者とは異なる課題を抱えているケースに出会ったときには、「このように対応しているのだ」と感動すら覚えたのである。

若者だからうまく若者を支援できないということはない。しかし、長年地域で若者支援活動に携わってきたノウハウや経験が次世代に継承されないのは、目の前の宝物をみすみす捨てるようなものである。当該事業のみならず、今後の若者支援に求められるのは、こういった地域で培われたノウハウや経験の次世代継承である。委員会にせよ、会議にせよ、ケース検討会にせよ、組織の代表者や長年現場で支援活動に従事してきた中堅・ベテラン職員が集う理由が理解できる。ただ一つだけ欲を言わせていただけるのであれば、ある空間に集い、知識や情報の交換を行い、顔の見えるネットワークを構築する際には、参加者全体の数十%は、ノウハウや経験伝承のために支援対象者である若者と同じ世代の若者も集える仕組みや取り組みが成されてほしいと思う。



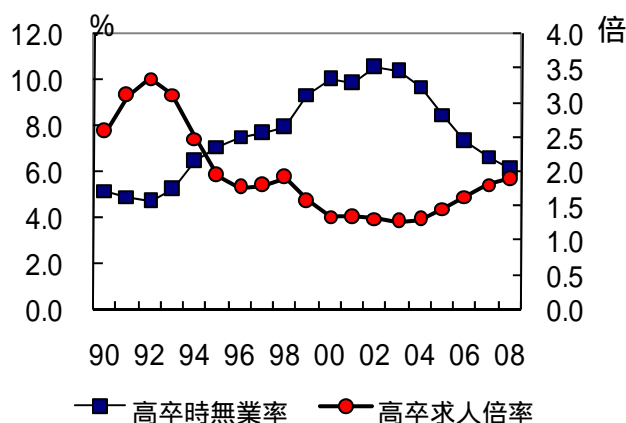
### 3 - 3 . 小杉委員からの示唆

#### 『若年者雇用の変化と無業化』

急激な景気悪化の中で、若者の雇用状況にも急激な変化がおきている。まず、データで現れているのは、新規学卒者の内定状況である。この5年ほど、高卒者にしろ大卒者にしろ、就職内定率は毎年改善してきた。それが、2009年3月卒業予定者の1月末（大卒は2月1日）時点での内定率は、昨年を下回った（厚生労働省職業安定局2009年）。求人数の伸びが止まってしまったのだ。

学校卒業時点で無業になるか否かを定める最も大きな要因は、求人がどれだけあるかである。図には各年の高卒就職希望者一人当たりの求人数（＝求人倍率）と高卒時点での無業者（＝進学でも就職でもない者）比率を載せたが、この2つの数字の間に強い関係があることは明らかである。今後求人状況が悪化すれば、高卒時無業率は再び上昇する可能性が高い。

図表 77 高卒求人倍率と高卒時無業率



資料出所：厚生労働省「新規学卒者の労働市場」、文部科学省「学校基本調査」

学校にも職場にも所属しなくなる契機は、このほか、学校中途退学と就職先職場からの早期離職がある。学校中退については、高校生の場合2000年代初めごろは10万人を越えていたが、最近では減少し2007年度は約7万3千人となった。再入学・編入が約8千人いたので、おおむね6万5千人程度が学校から卒業することなく離れたと考えられる（文部科学省2008）。一方、高等教育からの中途退学者は増加している可能性が高い。詳しい調査はないが、入学者数と卒業生数の差から、4年制大学で5万人弱には達すると思われる。高等教育への進学者の増加が続いてきたが、同時に中途退学者も増加している。

一方、早期離職者については、就職3年以内の早期離職の比率が、7・5・3（中卒者7割、高卒者5割、大卒者3割）という数字が知られている。これは昨今に始まったことではないが、近年その比率が若干高まっている。離職後は、正社員としての仕事に転職する者が長期的に低下傾向にあり、非典型雇用に就く者が増えている。さらに、無業状態に長く留まる者も少なくないことが推測される。

こうした傾向についても景気低迷が続けば、問題が深刻化する可能性が高い。

#### 『若者就業支援の政策と今後と課題』

我が国において、若年者の就業をめぐる問題が正面から受けとめられて政府を挙げての対策が採られるようになったのは2003年の「若者自立・挑戦プラン」が最初である。「自立・挑戦プラン」そのものは3年間で終了したが、その後の「再チャレンジ政策」や「新雇用戦略」などへと、若者を対象にした就業支援の政策は引き継がれてきた。

「自立・挑戦プラン」は省庁横断的な総合的政策であり、そこには多様な施策が組み込まれた。教育段階での就業体験を重視したキャリア教育の推進、あるいは、企業を対象にした人材投資促進のための税制の改革など幅広い対策が採られてきた。

若者に直接働きかける施策としては、当初は「やる気のある若者の職業的自立を促進する」という目的が掲げられており、若者に特化して職業相談から就職斡旋までをワンストップで行う「ジョブカフェ」が創設され、また、若者に試験的な雇用機会を与える「トライアル雇用」などの制度が導入された。2年目になって、若者が無業化するプロセスにも視野が広がり、生活訓練までふくむ合宿型の訓練施設である「若者自立塾」が創設され、さらに3年目には地域の相談体制の充実等のために「地域若者サポートステーション」の仕組みが導入された。その後、地域の若者の自立支援を担う専門的相談員として「ユースアドバイザー」の育成が図られるようになり、現在につながっている。

本国会で審議中の「青少年総合対策推進法案」は、こうした地域における若者の自立支援を体系化し、関係機関のネットワークを確立して、さらに充実したものにすることを主なねらいとしたものである。

すなわち、この「青少年総合対策推進法案」では、地方公共団体が、青少年育成に関する地域住民からの相談に応じ、関係機関の紹介や情報提供などを行う拠点、および、地域の関係機関（教育、福祉、保健、医療、矯正、更生保護、雇用その他の青少年育成に関連する分野）等により構成される青少年自立支援地域協議会を置くように努めることを求めている。すでに国では地方公共団体や民間団体と協働して「地域若者サポートステーション」を全国77箇所に設置し、若者自立支援ネットワークの構築をすすめているが、この施策と整合的に地域体制が充実することが期待される。

この地域の若者自立支援ネットワークに私が期待するのは、第一に教育と自立支援・就業支援の機関とのを深めて、学校中途退学者・退学予定者の支援を充実すること、第二に福祉行政との連携を深めて、家庭の貧困を背景にした若者の自立困難に対して、積極的な支援を行うことである。

その際、この「青少年総合対策推進法案」で謳われている青少年自立支援地域協議会に対する秘密保持義務は非常に重要だと思われる。上記のような問題について、自立支援ネットワークが有機的に機能すれば、当然、若者個人のプライベートな情報を共有する必要がでてくる。この条文は地域協議会（及びその構成機関）が個人情報をそのネットワーク外に漏らすことを禁ずるものであり、これにより逆にネットワーク内での情報共有は可能になる。「青少年総合対

策推進法案」を力にして、地域の支援活動が更に活性化することを期待している。

#### 引用文献

文部科学省(2008)「平成19年度児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査について」 [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/20/11/08111707.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/20/11/08111707.htm)

厚生労働省職業安定局(2009)「平成20年度高校・中学新卒者の就職内定状況等(平成21年1月末現在)について」 <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/03/h0313-5.html>

### 3 - 4 . 齋藤委員からの示唆

『地域における若者支援のあり方について』

今年度実施された内閣府の「地域における若者支援のための体制整備モデル事業」に中央企画委員会委員として参加させていただき、多くのことを学ぶことができた。特に、ユースアドバイザーの養成という目的に向かうモデル事業の実施が、これまで取り組まれてきたニートと呼ばれる非就労者（その中心は精神障害とはいえない水準の青少年）とともに、ひきこもりなどの非社会的な状態や不安・抑うつなどの精神症状を前面に出す内在化障害を持つ青少年や、著しい反抗や非行といった反社会性を前面に出す外在化障害を持つ青少年を同じ青少年支援の大きな枠の中でとらえ、その支援を国レベル、地域レベルで、連携して取り組もうという姿勢を明らかにしていると感じており、こうした青少年を診療・支援対象としている児童思春期精神科医として心強く感じる場所である。直接に就労支援の対象となりうる水準の非就労青年や、非行からの立ち直りにリンクした社会復帰支援に比べて、ひきこもりを示す青少年への支援はこれまでとかく後回しにされがちであった。

たしかにひきこもりは、障害と通常発達の境界領域として以前から定義されてきたことから支援対象と認知されることが難しい領域であり、不登校として支援が積極的になされる義務教育期間を越えてひきこもる青少年は、支援もないまま、家庭に閉居することがこれまでの普通の姿であった。しかし、現在ではひきこもりも不登校も背景に何らかの精神障害が関与している可能性が高い状態像であることがわかってきている。すなわち現在という時代は、ひきこもりが自己同一性の確立しにくいこの時代の若者の一存在様式であるとか、若者の自己決定を保留している期間（すなわちモラトリウム）の一状態像であるとか、現代社会への精神分析的な意味での無意識的抵抗、あるいは無意識的であるにしろ政治的な異議の一表現であるとかといった象徴的意味をめぐる議論の対象であるよりは、精神医学的病理現象として具体的な治療と支援の対象であることを実感できるようになった時代なのだといえよう。

現在青少年から40代くらいの成人の間でひきこもりの経験者は1.2%ほど、現在ひきこもっている人は0.6%ほど存在するという疫学的調査結果もあるように、ひきこもりはけっして稀な現象ではない。このひきこもり、あるいは不登校（不登校の中のひきこもり状態の明確なもの）を示している青少年への支援にはニート対策として実施されてきた従来の就労支援が利用可能とされているが、実際にはなかなか本格的なひきこもりを示している青少年の利用者に利用してもらえないのが現実である。就労という課題に対して自発的な就労意欲の高い青少年が、たまたま就労の機会を得られないまま、非常勤状態での断続的就労や無職の状態にとどまらざるをえないという状況に対する支援と、ひきこもりを続ける青少年への就労に至るまでの支援とはまったく異なるといっても過言ではないことがこうした現実からも推測できる。さらに、ケース・バイ・ケースとしか言いようのない個々のひきこもり青少年の状態像や彼らの置かれた状況の千差万別ぶりは事情をさらに複雑にしているといっていよう。

ユースアドバイザーのような専門的知識や技能を持ったスペシャリストを養成する必要性の一つが、まさにここにあると言えるだろう。ユースアドバイザーはおそらくは各地域における不登校やひきこもりを遷延化させている事例を中心とする青少年への最も身近な支援者として

動員・配置されることになるだろう。そしてその活動は、不登校・ひきこもりとなり、さらにそれが遷延化することになった事情や精神病理に規定された個人的存在としての青少年の現在と、社会の中でどのように存在し、どのような機能を担うかという社会的存在としての青少年の可能性とを慎重につなごうとする支援ということになるだろう。

しかし、そのようなユースアドバイザーの機能はただある機関に配置されるというだけで発揮できるものではないだろうし、さらにいえばユースアドバイザーを配置された一機関だけでこうした青少年を支援しきれものではないといえよう。また、ある地域でユースアドバイザーがコーディネーター機能を担うことになったと仮定して、ある事例をユースアドバイザーがある機関に支援を依頼するだけでよい結果を期待することは難しい。早晚、依頼された機関はこれ以上事例を回さないで欲しいと言わざるをえなくなるだろうし、ユースアドバイザーへの反感を露骨に示すようになる機関もあるかもしれない。

ユースアドバイザーがこのような事態を回避し、その事例の展開を諸機関と手を携えて支援していく一貫性のある支援システムの要（かなめ）として機能できるためには、ユースアドバイザーの存在だけではなく、地域の問題として登場してくる青少年を冷静に評価し、複数の機関でかかわっていく形の支援方策を組み立てるとともに、事態の変化に柔軟に対応して新たなかわりの必要性について検討しあうような地域連携システムの存在が必須である。こうした地域連携システムは教育機関、児童福祉機関、市町村の母子保健や障害福祉担当部門、保健機関はもとより、青少年に関わる医療機関や警察を含む多様な公的機関や委嘱された専門家による事例検討が機能の中心となり、機関間の顔の見える連携が実現できるようつとめるシステムでもある。窓口機能を果たす機関に配置されたユースアドバイザーが、青少年やその家族による相談や地域機関からの検討依頼により対象となった事例を、その概要の評価を通じた受け入れにはじまり、連携システムでの事例検討的な協議の対象とし、その場で方向づけられた支援（当面関わる機関の組み合わせが協議により決まる）の経過をフォローアップし、支援機関がもし再協議を求めるならその機会を作り、協議の場で支援の修正に取り組むといった一連の流れ（別図）のコーディネーター役を果たすようになったら、地域における不登校・ひきこもりが長期化した青少年やその保護者にとって大きな支援となるだろう。さらに、窓口機能を果たす機関だけではなく青少年の治療や支援に取り組む各機関にもユースアドバイザーが存在するようになると、窓口機関のユースアドバイザーはコーディネーター機能をよりいっそう果たしやすくなることが予測される。

こうした大きな機構の中に、いかに民間の諸機関の機能を組み込むことができるかという課題がいま一つの課題である。若者支援に関わる NPO・NGO だけでなく、民間病院なども含んだ各地域における若者支援に欠くことのできない機関を柔軟に組み込む必要がある。ただし、守秘義務をはじめ事例の個人情報の保護を保障する情報管理の枠組みをどう構築できるかという課題が残されている。この点をうまくクリアできるなら、地域における公的機関・私的機関の機能を統合した現実的な連携システム、ないし協議体が多くの地域で設置可能ではないだろうか。

いずれにしてもユースアドバイザーの普及と地域協議体という形の連携システムの構築は今

後の青少年支援にとって欠かせないものとなるだろう。

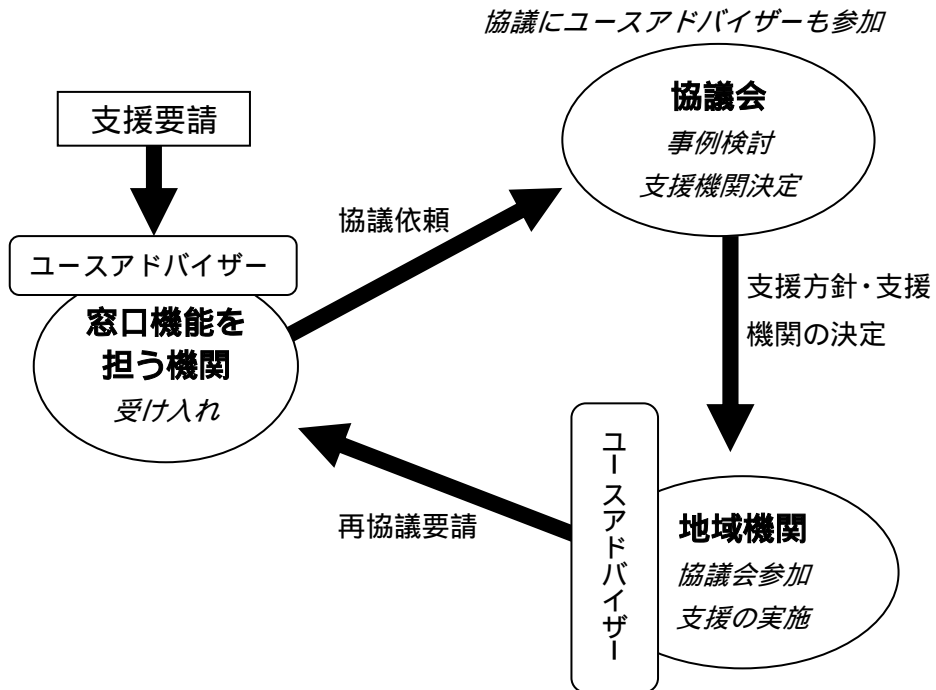


図 ユースアドバイザーと地域連携システム  
(千葉県市川市における筆者他の実践から得た連携システムに  
ユースアドバイザー機能を組み合わせた想定図である)

### 3 - 5 . 津富委員からの示唆

平成 20 年度の事業を終え、来年度には、青少年総合対策推進法案の提出を控える現在、今後の若者支援施策について、気になる点を指摘したい。

支援の対象となる、若者の多くは、自宅からまったく外出しないという意味での「ひきこもり」ではない。しかし、働いていないので、お金もなく、免許もなく、車もない。地方は、都会と比べれば一般に人の住まい方はまばらで、交通機関も不便である。その結果、相談窓口を設けても、「足」のない、若者はそこへ通うことができない。

私の住む静岡県で言えば、大きなまち（静岡、浜松、沼津など）に電車でアクセスのある地域は限られる。アクセスがあっても、都会と比べて、乗車距離が長いから、交通費もバカにならない（通常は、バスで最寄り駅に出るのが先なので、いっそう交通費がかかる）。

最近の若者は、行動範囲を狭める傾向が強まっているから、それなりに「元気な」時期でさえ、大きなまちに出てきたことがない者も多い。こうした若者にとって、「調子が悪い」時期になって、初めて、大きなまちに出て、相談機関を訪ねるといったハードルは高い。

\*カバーするエリアが広い上、交通機関が不便なのだから、地方では、相談機関側が訪問支援を行うのも、簡単ではない。

このように考えていると、本モデル事業は、それなりの配慮を払わないと、地方には適用できないことに気付く。結論から言えば、若者の支援資源は、若者の身近になければならない。こうした支援資源は、主要都市にしか存在しない相談機関（例えば、地域若者サポートステーション）の職員ではない。

若者の身近にいる、一般市民である。これが、本モデル事業の本来の意味での、「地域」における若者支援である。もちろん、地域は、都会にも存在する。だからよく考えれば、市民による若者支援は、地方特有の隘路（相談機関へのアクセスの困難）に応えるものではなく、むしろ、地方から地方へ、あるいは、地方から都会へと提案される、若者支援のベーシックモデルである。

\*このモデルは、静岡県では「静岡方式」と呼ばれ、現実となっている。全県にわたり、40名あまりの市民ボランティアを有する、NPO法人青少年就労支援ネットワーク静岡が、若者の就労支援を6年間にわたって行ってきた。

それは、なぜか。なぜなら、若者の自立とは、「社会生活」の獲得であるからである。相談職員と人間関係を形成しても、それは、普通の意味での社会関係の形成ではない。職業訓練機関に通ってスキルを身につけても、それは、日常的な職業生活の獲得ではない。生活の場である地域で遊び、地域で働き、地域で家族を形成していくことが若者の自立である。その意味で、若者を支えるのは市民、すなわち、地域である。つまり、若者支援においては、「若者を支える地域づくり」が主題となる。

さて、「若者を支える地域づくり」に、本事業はどのように貢献できるだろうか。本事業の中核は、地方企画委員会である。一部を除いて、そのメンバーはいわゆる関係機関（行政機関）が構成員となっており、一般市民ではない。

つまり、地方企画委員会の役割は、若者支援に向けての市民（地域）の活性化と組織化であ

ろう。人のつながりである、コミュニティを、若者支援というゴールに向けて、どのように方向づけ、デザインし、動員するか、これが「地域企画委員会」の仕事になる。地方企画委員会には、さまざまな関係機関が参加しており、それぞれが、地域との風を通す、通気孔を持っている。この通気孔を開放し、機関の間や市民と行政の間にある壁に穴を開けて、お互いの空気を通わせる仕掛けを作るのが、地方企画委員会の仕事なのである。市民は孤立しては力とまらない。市民を結びあわせることによって力、つまり、「地域」となる。別の言い方をすれば、メンバーは結び合わされることによって、真のネットワーク（チーム）となる。

そもそも、当初から、ユースアドバイザーとは、相当な専門性を持つ、ネットワークコーディネータとして想定されてきた。おそらく、そこで想定されていたのは、関係機関を結び合わせる専門性であろう。しかし、一步進んで言うならば、ユースアドバイザーに要求されるのは、地域を結び合わせる「地域づくり」の専門性である。関係機関は、その専門性によって、若者を支える市民を支える、土台としてのアンブレラとして機能するわけだ。

\* 先行例としては、名古屋のNPO「子ども&まちネット」の取組みがある。

青少年総合対策推進法案では、青少年総合相談センターが地域住民の相談に応じるとされているが、ユースアドバイザーが拠点とするであろう、青少年総合相談センターのより重要な機能は、直接的な相談の提供ではなく、自らが担当する地域を「つくりかえる」ことなのである。

さらに分かりやすくいえば、若者支援のねらいは、若者の主体化であり、その若者を支える市民の主体化であり、その主体化の契機を作り出すのが、地方企画委員会なのである。

さて、最後に、一番重要だと思うことを書こう。それは、支援の費用対効果である。支援は費用がかからず、効果がなければならない。残念なことに、若者自立塾であろうと、地域若者サポートステーションであろうと、わが国の若者支援は、無作為割付実験などから得られたエビデンスに基づかずに、提案され実施されてきた。そこにある仮説は、やらないよりやったほうが効果がある（つまり、若者が自立する）というものであるが、この仮説はかつて検証されたことがない。こうした介入の対象である若者は、何の介入も受けなくても、同等の「自立率」を達成したかもしれない。

一例を挙げよう。わが国の若者支援においては、対象者の多くのメンタルヘルスが良好でないことは知られている。精神障害者の就労支援では、いわゆる伴走型の支援手法である IPS（Individual Placement and Support）について、北米で圧倒的なエビデンス（たとえば、Bond, Drake, and Becker (2008)）が積み上げられ、わが国の追試でも好ましい結果が得られている。私の知るところでは、この手法が、いわゆる困難層の就労支援としては、もっとも明瞭なエビデンスを持っているので、若者支援の基本手法と考えられてもよい。

\* Bond, G.R., Drake, R.E. & Becker, D.R. (2008) An update on randomized controlled trials of evidence-based supported employment. *Psychiatric Rehabilitation Journal*, 31, 280-289. しかし、本事業の展開において、伴走型支援を支える仕組みづくり（伴走者の養成と組織化）が意図的に念頭に置かれているようには思われない。残念なことである。

若者支援において重要なのは、いくら良心的な努力であったとしても、単に「何かをすること」ではなく、「若者の自立を促進する何かをすること」である。この観点を欠いた若者支援は、



資源の濫用であるばかりでなく、若者たち、そして、私たちの社会の未来の濫用である。

