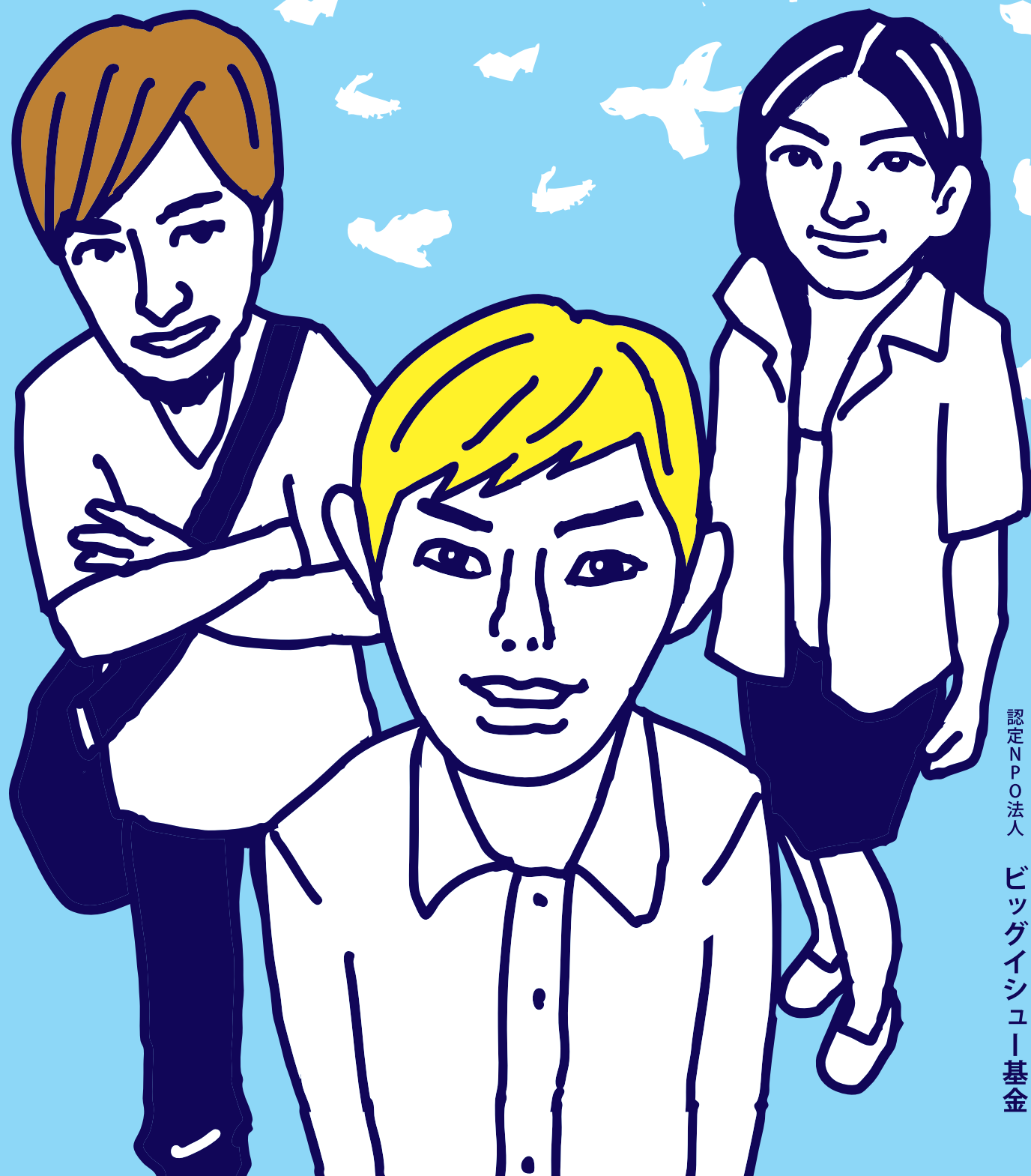


若者が未来社会をつくるために

若者政策提案書

2015年 2月



若者政策提案・検討委員会
認定NPO法人 ビッグイシュー基金

「若者政策提案書」

目次

はじめに—若者支援は流行とはちがう	1
第1章 いま、なぜ若者政策が必要なのか	2
第2章 すべての若者が安心して生きていくために—現状と提案	
<学 び> 学校教育の改革とオルタナティブな学びの場 「生きていくための力」をつける：学校教育の改革／オルタナティブな学びの場とコミュニティ	6
<つなぐ> 若者の社会参加を支える仕組み 学校から社会へのつながりを強化する／多様な社会参画の推進／ユースセンター（場）とユース パーソナルサポーター（人）／自治体に「若者担当窓口」を／若者支援の専門職が活躍できる 場／若者支援を地域のインフラに	8
<生活支援> 若者が生きていく生活基盤づくり 若者のニーズに応じた支援／教育や職業訓練の保障／社会的、公的住宅の整備／生活困窮・ 社会的養護下にあった若者への生活支援／多様な継続支援／福祉と就労の一体化、家族支援 との一体化	10
<出 口> 働く場・多様な働き方を増やす 公的職業訓練の拡充・訓練機会の保障／中間的就労／社会的雇用／グレーゾーンの若者を雇 用する企業・事業所のキャパシティ向上／地方活性化と連動した雇用創出	12
● コラム「若者支援の現場から」	14
第3章 若者を支える法制度	15
第4章 若者政策の提案	17
<レポート> 未来の担い手である若者を主体にする政策とは何か？ ● 市民と考える、「若者政策提案書・案」発表シンポジウム 半年後、3人に1人が就労、人間関係を改善 ● 「地域若者サポートステーション 利用者調査から」	20 24
おわりに—「若者政策」を提案する	28

はじめに

若者支援は流行とはちがう

4省庁大臣の名で、『若者自立・挑戦プラン』が打ち出されたのは2003年だった。バブル崩壊以後の長期不況の波をもろにこうむって職に就けない若年が急増したことを踏まえたものだった。いわゆる若者支援の活動が全国で始まったのはそれ以後である。そこから約10年の歳月が経ったが若者の厳しい状況は続いている。

一人ひとりの若者が大切にされるような社会は、すべての人々が大切にされる社会である。しかも若者は、明日の社会を担う貴重な人財であり、この社会の持続のためには若者を育てることは必須の事業である。だから、若者支援は一時的な流行で終わってはならないのだが現実には危うい。若者支援には恒久性や持続性が欠けている。バブル崩壊、リーマンショック、東日本大震災を機に若者支援事業は盛り上がりを見せた。しかし多少回復すると公的事业は引き上げられてしまう。また、ある現象は支援事業の対象となるが、対象とならなければそれがどんなに悲惨な状況であっても放置される。つまり、若者問題を俯瞰的にとらえ長期的視野をもって取り組む体制は確立しているとはいえない。若者支援は今、岐路に立っている。一時期の流行現象として終わってしまうことを食い止めなければならない。

今、必要なことは、大人の世界に踏み出し生活基盤を築き始める時期の若者を守り育て、彼ら彼女らの自立を支援することを社会理念として打ち立てることである。どのような状況にあっても若者が将来に向かって成長できる環境があり、自分自身の生活基盤を築くことができ、困難に陥ってもセーフティネットが張られていることを実感できるような社会をめざしたい。

このような思いで、私たちは提案書をまとめた。1章においてなぜ若者政策が必要なのかを述べ、2章において〈学び〉〈つなぐ〉〈生活支援〉〈出口〉の4つのカテゴリーに分けて、若者が社会において自立していくために必要と思われる条件を提案した。また、支援現場での経験や実感から、包括的な若者支援体制を社会のインフラとして打ち立てることを提言している。そして、4章では4つのカテゴリーでの提案を踏まえ、人生前半期を守る社会環境の整備のために重要と思われることを指摘した。

今、私たちは、目線をもっと遠くに当てて、長期的な視野で若者への社会投資を進めることが必要である。そのためには、教育・労働・福祉・保健医療・文化などの分野横断的な若者政策を打ち立てなければならない。

若者の生活基盤が脅かされる社会状況のなかで、若者が社会の死角に陥らず、社会の未来を担う人財として自立していくためには、幼少期から成人に達するまでの多面的で持続的で、しかも体系的な育ちの環境が必要である。本冊子が、若者の手で、若者のために社会環境を変えていくための指針として、役立つことを期待している。また、若者支援に関わる方々、教育や企業関係者、政策立案や研究に携わる方々、そして一般市民の方々が日本の将来を見据えて若者問題を考えるきっかけになることを願っている。

「若者政策提案・検討委員会」委員長 宮本 みち子

第1章 いま、なぜ若者政策が必要なのか

■ 日本型青年期モデルは崩壊した

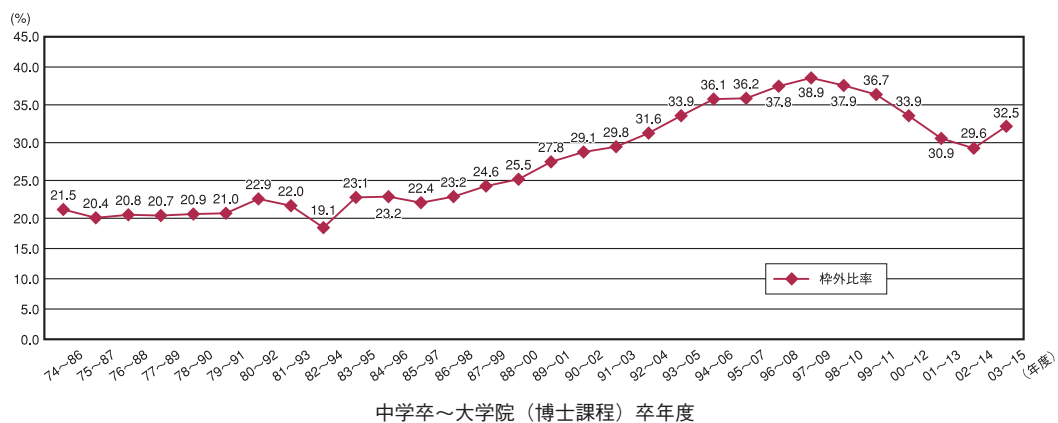
1990年代以後、成人期への移行に困難を抱える若者が増加したのは、青年期から成人期への移行を規定する社会システムが、学校、企業、家族、地域社会の変容のなかで機能マヒを起こした結果であった。

バブル崩壊後、まず高卒者の労働市場が悪化し、卒業時に就職先が決まっていなかった者や、フリーターになる者が増加した。学ぶ意欲が失われ、中退者が増加し、若者の社会的訓練の場は脆弱な状態となった。1990年代末になると大卒者の労働市場も悪化し、2000年代には若年雇用問題が勃発した。これらの現象と平行して婚姻率の低下と出生率の低下が進行した。若者の社会的地位とライフコースは大きな変容を遂げたのである。

■ 若者の生活基盤の弱体化

最後に卒業した学校からスムーズに就職できていない者の比率が、急激に増えた様子を見てみよう。〈図1〉はそれを示している。1980年代末に中学を卒業した集団を先頭に、最終学校卒業時に「就職」以外で学校を離れる者が増加し、最も新しい世代では3割以上が「就職」も進学もしていない状態にある。より詳細に見ていくと、20歳未満の失業率や非正規雇用率は著しく高く、中卒または高卒の20歳未満は、それだけで正社員の対象からは外されつつある。

〈図1〉最終学校卒業時に「就職」しなかった者の割合



注釈)

注1) 枠外比率 = (中学卒業者 - (同年中学卒就職者 + 3年後高卒就職者 + 5年後短大・高専・専門学校卒業就職者 + 7年後大卒就職者 + 9年後修士課程卒就職者 + 12年後博士課程卒就職者)) / 中学卒業者 × 100

注2) 2011、2012年度修士課程卒就職者及び2011～2015年度博士課程卒就職者については推計値

出典：小杉礼子「増加する若年非正規雇用者の実態とその問題点」(文部科学省「学校基本調査」より作成)

『日本労働研究雑誌』No.490、労働政策研究・研修機構、2001年、以後毎年データが更新されている

男女別にみると非正規雇用の増加は、男性より女性に顕著である。男女ともに非婚化が進んでいることを考えると、結婚または出産まで働いたあと家庭に入るといった女性に特有のライフコースは衰退し、安定した職場にも家庭にも帰属することのできない女性が増加しているという実態がある。

また、失業率が高く有効求人倍率が低い地方では、正規雇用と非正規雇用の間にそれほど差が見

られないほど、不安定で低賃金の職場が増えている。

失業率、フリーター率、ニート（無業者）率にみる就業上のタイプは、学歴と見事な相関を描いている。中卒、高校中退、高卒など、学歴が低いほど不安定な就労状況に入りやすい。とくに、卒業時に就職環境が悪かった人たちは、その後も不利な状況を引きずっている。その典型は、2001年から05年に卒業したグループで、この世代は団塊ジュニア世代以上に壮年期に深刻な課題となると予想されている。*

*労働政策研究・研修機構『若年者の就業状況・キャリア・職業能力開発の現状②—平成24年版「就業構造基本調査」より—』2014年

ニートの若者に関していうと、90年代末から2000年代初めにかけては労働市場の悪化を受けて就業経験のあるニートが増えた。ところが2014年までの5年間をみると、就業経験のあるニートが減少し、就業経験がある場合も離職からの期間の長い人が増えている。つまり、ニート状態に長くとどまる人が増えていて、景気の回復があっても労働市場に参入しにくい人が滞留している可能性がある。他の先進工業国でも同様の傾向が指摘されている。これらの若者たちの実態から、もっとも不利な条件を抱えて労働市場から排除される若者たちの姿が見えてくる。他の国々に遅れて日本においてもこのような若者たちが明確に確認できる段階に入ったのである。

■ 自立の困難を抱える若者の増加

学校からの出口、つまり就労でつまづく若者たちにはさまざまな背景がある。まず、生育過程での問題がある。2000年代以後の所得格差の拡大は、若者を包む家族の状況にも大きな影響を与えた。経済的余裕が失われ、かつて「親が犠牲になってでも子どもにはよい教育を」という信念で子育てをしてきた「中間層」がやせ細り、子どもの教育を考える余裕すら失われた「下層」が増えた。所得の低下は離婚の増加とも密接に関わっている。「家族が安泰で、子どもが一人前になるまでその成長を支える安定した家族がある」という家庭の常識が大きく揺らいでいるのである。

また、学校歴における不登校や中退者に、心身の疾病や障害問題、家族関係や経済問題を複合的に抱える例が少なからず見られ、それが就労困難につながっている。労働市場における格差拡大のダメージは、これらの若者に集中しているのである。若者の二極化は先進諸国に共通しているが、もっとも不利な立場に置かれているのは、さまざまな理由があって早期に学校を去っている若者である。高度化し、競争が激化した労働市場のなかでは、高学歴の流れに乗っていない若者が、安定した仕事を不得て生活基盤を築くことは容易ではなくなっている。

非正規雇用や無業の状態スタートした若者が正規雇用へ転ずる確率は低く、正規雇用者が同じ企業内を異動する（内部労働市場）のに対して、非正規雇用者は企業から企業へと外部労働市場を移動している。職業訓練を受ける機会に恵まれないため技能や技術をもたない若者が、失業しやすく不安定な雇用状況に置かれるようになったのは、若者を企業内部に抱えて失業させなかった日本型雇用慣行が明確に転換したことを示している。

2014年1月に子どもの貧困対策法が施行になったのは、日本の子どもの6人に1人が貧困の状態にあるという実態を反映したものであった。子どもの時期の貧困は、若者の時期の貧困につながっている。若者の貧困の主な原因は不安定で低賃金の仕事にしか就けないことにあるが、その傾向は

低学歴層と低年齢層で際立っている。その背景に家庭の貧困があることが多い。

学歴は家庭の所得との相関が高い。この傾向は過去 10 年間でより明確になっている。経済的に恵まれた家庭に育ち、親の後ろ盾をもって実社会に出ることのできる若者ほど高学歴化と労働市場の高度化に対応できる。その条件がない若者にとって自立することは極めて厳しい状況にある。

■ 複合的リスクを抱える若者

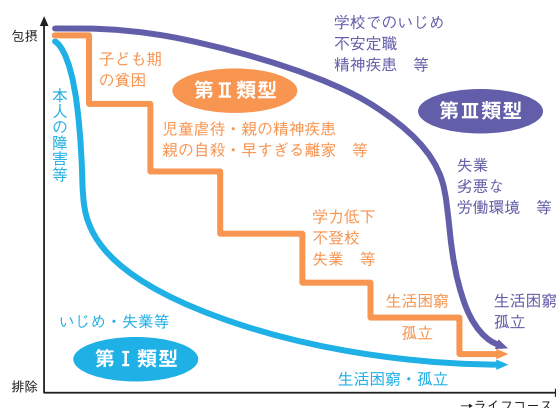
若者が育つ家庭の貧困化は、1990 年代から 2000 年代にかけて親の所得が減少したことに原因があった。学校現場では、親の失業や倒産、離婚、病気や障害、DV やいじめの経験などの複合的な困難を抱えた生徒が、長引く不況下で目立つようになり、教師の力だけではどうにもならない状況が見られる。しかも、このような生徒は特定の高校に集中している。

2011 年に内閣官房社会的包摂推進室は、さまざまな問題を抱えた若者の幼少期から現在までのプロセスを分析した。対象とした事例は高校中退、ホームレス、非正規就労、生活保護受給、シングルマザー、薬物・アルコール依存、自殺などの問題を抱えた 18 歳から 39 歳の 53 事例である。

調査対象となった事例が抱える潜在リスクは重複しており、「社会的排除」に陥ったプロセスも類似していた。別々の社会問題として扱われてきたものが、「社会的排除」というひとつの社会問題として統一的にとらえることができることがわかった<図 2> (『社会的排除にいたるプロセス～若年ケース・スタディから見る排除の過程～』平成 24 年 9 月 社会的排除リスク調査チーム、内閣官房社会的包摂推進室／内閣府政策統括官＜経済社会システム担当＞)。

報告書では社会的排除に陥る一番大きな問題（キー・リスク）を、それが起こるライフステージと場所で見ても 3 つに分類している。

<図 2> 社会的排除のプロセス：3つのパターン



第Ⅰ類型 知的障害や発達障害などの「本人のもつ生きづらさ」で、最も早い時期に問題が表出する。

第Ⅱ類型 子ども期の貧困や児童虐待などの「家庭環境の問題」で、子ども期に表出する。

第Ⅲ類型 いじめや不安定就労などの「学校や職場の環境の問題」で、就労など比較的遅い時期に問題が表出する。

これらのリスクが単一に発生することは稀で、複合していることが多い。その実態に対する理解を深めることによって、どの時点での介入・支援が必要であるかを見極めることができる可能性がある。このような問題意識を関係者が共有して、社会的排除の状態まで至らないような環境を整える必要があることを、報告書は問題提起している。

■ いつでも・どこでも支援を受けられる体制

若者支援の現場を通して、つまづいている若者の実態が少しずつ明らかになると、新たな課題がみえてくる。支援機関に来る若者は、困難を抱える若者の一部にすぎない。現状のシステムでは、例えば家庭が崩壊するなどの困難度の高い若者を把握することは難しく、彼らとつながることができない。

また、学校教育が終わってしまうと、社会関係が断ち切れがちである。早期に発見してすみやかに支援を開始し、継続的に支援や見守りを続ける必要があるが、地域社会は衰退しており、新たな仕掛けを作らない限りは、困難な問題を抱える若者を救うことはできないだろう。

若者支援のためには、公的責任において、若者の自立を保障する社会システムを確立することが必要である。現在の行政や専門機関は有機的に連携して動いていないため、困難を抱える子どもや若者の存在に気づき、本人のニーズを総合的に判断して、適切な資源につなげ、見守っていくことは、現状では極めて困難である。それらを解消するための新たな社会システムを構築する必要がある。

その動きの一環として、全国に広がった子ども・若者支援の現場の声と調査・研究の成果を受けて、2010年4月に「子ども・若者育成支援推進法」が施行された。この法律は、2000年代に顕在化した子ども・若者の問題に対して、国と地方公共団体と民間が連携して取り組むための基本理念を打ち立てたものである。同年7月には、推進法を具体化し、5年間の長期計画「子ども・若者ビジョン」が策定された。

推進法は、これまでばらばらだった行政や民間の諸機関がネットワークとして協働するための「子ども・若者支援地域協議会」と「子ども・若者総合相談センター」を設置し、関係機関が連携しながら継続的に支援していく体制を構築するよう自治体に求めている。2014年10月の段階で推進法の理念ののっとって体制整備に乗り出した自治体は71（2014年10月現在）に留まっている。率先して体制づくりを開始した自治体の経験を、全国に広げるべき段階にある。

2015年度は子ども若者ビジョンの見直し作業の年である。過去5年間の経験を踏まえて、より現実の要請に応える新バージョンを作る必要がある。

若者が社会の死角に落ちないようにするためには、自立に向けた支援を切れ目なく継続していく社会システムが必要である。また、一時の就職支援で終わるものであってはならない。幼少期から成人に達するまでの多様で継続的で、しかも体系的な支援環境が必要である。

既存の専門機関の連携体制を再構築し、足りないものは新たに補い、困難を抱える子ども・若者がどこから入っても、適切な支援のルートに乗ることができるような社会システムを推進する必要がある。国民的な合意のもと、すべての自治体が若者の実態を踏まえて積極的に取り組んでほしい。



■ 現状の問題と課題

貧困層の子どもたちが集中する「底辺校」には不登校や高校中退が多く発生するが、逆に「進学校」と言われる高校の中退率は非常に低い。「底辺校」の親の学校体験の少なさはそのまま、子どもの学習環境への理解や進路への準備の理解の乏しさにつながっている。家族、学校など子どもを支えるはずの存在が逆に、若者たちにとって厳しい人生を強いるリスクになっているのである。

今必要な支援は大きく二つある。一つは、学校が単なる教育の場に留まらず、社会へ出るための学びの場、居場所、福祉や雇用や保健医療に及ぶ地域のネットワークづくりの中心（プラットフォーム）になるよう改革していくこと。そして二つめは、学校教育から外れてしまった若者に対して、オルタナティブな学びの場・居場所そして社会への参加を保障することである。

(1) 「生きていくための力」をつける：学校教育の改革

キャリア教育が導入され、職場体験やインターンシップも広がってきたとはいえ、中卒者や高校中退者、高卒未就職者、労働市場への不安定な参入者の問題は、一般的なキャリア教育施策では解決できない。しかし学校の現状は、階層分化する生徒・学生の実態に対応した教育にはなっていない点に大きな課題がある。学校は、さまざまな不利を重層的に抱える若者に必要なものを用意する必要がある。生徒の具体像に合致した包括的な教育支援が必要である。

① 実社会と向き合うための教育

普通教育優勢の高校教育は、仕事に就いて自立できるための具体的な教育や支援という面が弱い。とくに、知識中心の授業についてゆけない生徒のニーズに配慮することなく、実技・実習を通じた学びを軽視しがちである。また、個別の状態に合わせて、進学に代わる職業教育・訓練や就職支援をする体制が弱体である。そのため、早期に社会へ出る生徒は知識も職業上の技能もない状態で労働市場に入ることを余儀なくされ、不安定な単純労務に身をさらすことになりやすい。早期に社会へと出ていく生徒には、「実社会と向き合う場」と学校を離れたあとの「生きていくための力」を提供するための教育が必要である。

② 学校と職場を媒介する新しい教育の仕組みを作る

学校から仕事へとスムーズに移行できない若者の問題を解決するには、学校と会社（雇用）の中間に教育（座学）と生産活動（実践）がミックスされ、職業教育と社会参加活動の両面を有する教育訓練の場があれば、教育効果が高まる。欧州では、学校在籍中にリスクのある生徒を把握し、カウンセリング、キャリア教育、学校と事業所（企業）との連携（デュアル・システム）による職業訓練、学卒後安定した職に着地できるまでの、移行的・訓練的な場での活動が効果的であることが認められ普及しつつある。日本においても、学校から職場へのストレートな移行ができにくくなっている状況のなかで、学校と職場を媒介する新しい教育の仕組みを作ることが、とくに不利な条件をもった若者には必要だと認識され始めている。

<バイターン（神奈川県立田奈高校）>

就職を希望する生徒たちが進路を考える場として、企業でのインターンシップとアルバイトを合わせて体験するプログラムである。バイターンを経て就職する例も生まれている。地元企業であれば地域づくりにもつながるため、企業、生徒、地域のいずれもが歓迎できるシステムになっている。バイターンを正規の授業に位置付け、単位化することも模索されている。

<デュアルシステム専門コース（大阪府立布施北高校）>

中小企業が集中した地域にある布施北高校は全日制普通科だが、学校と職場との一体型の教育をするデュアルシステム専門コースを作った。生徒の社会性を高め、自信・意欲を引き出し、基礎学力の低さを克服するには実社会と繋がった教育が有効と考えたからである。1年生は週に1回（1日中・1年間）、企業・施設へ実習に行く。2年生、3年生は、社会に出て必要な知識を学ぶ。デュアルシステムの神髄は、地域と学校との人材育成に関するコラボレーションにある。

③ 自分の人生を築く「主体」としての成長促進

学齢期から「自分の権利」や周囲に助けを求める方法を知り、問題解決できる力の育成が必要である。同時にサポートを受け続ける存在ではなく、自分の生き方を選択できる「主体」として自尊感情を育てる経験の場、役割を担える力をつける学びの場を学校や地域につくり、成長を促進する必要がある。また若者の声やニーズを聞き、政策や教育内容、人事・経営方針に反映させる仕組みも必要である。

④ やり直しができる柔軟な教育システム

中卒や高校を中退した者や、卒業したとはいえ学力にハンディのある若者の学び（直し）の機会が少ない状況を改め、いつでもどこでも学び（直し）ができる多様な機会を広げることや、就業に役立つ技能や資格取得のための学びの場を用意する必要がある。通える学校を選んで学び直し、いつでもやり直しができる柔軟な学校選択、学校に代わる学び（直し）の場が必要である。

(2) オルタナティブな学び（直し）の場とコミュニティづくり

不登校から中退、長期のひきこもりとなった若者、中退以降に就労できない若者など、学校から離れた若者たちに対しては、それに代わるオルタナティブな「学び（直し）の場」や「若者のコミュニティ」を地域でつくる必要がある。

① 貧困から脱出するための学び（直し）

学び（直し）については、現在、生活保護世帯の中学生を対象とする学習支援事業が全国130カ所の地域で行われている。しかし、高校入学で支援を終了することなく、社会参加までの長期の支援が必要である。また学力格差が生じる小学生の学習支援を強化すればもっと効果があがるはずである。学習支援事業には、地域の大学生や退職した教員、その他のボランティアの参加を推進する必要がある。そのことが地域社会を作るネットワークとしても期待できる。

② 居場所と学びのネットワークづくり

中学・高校で家庭が貧困であるために部活などに参加できないという「放課後格差」がある。また、不登校や高校を中退した子どもたちには、学校に代わる多様な居場所と学びの場を重視する必要がある。それには、NPOやフリースクールなど民間と行政の協働によって、社会活動、文化活動、娯楽活動、スポーツ活動への参加機会を保障しなければならない。



■ 現状の問題と課題

「学校」から「企業」へつながっていた太いレールは崩壊した。いまや、大企業の正社員に残された恩恵に与ることのできる若者は、経済的に豊かで教育機会にも恵まれた家庭の子どもたちだけだろう。社会的不利益のもとに育つ子どもたちは「自己責任」のもと、「負」からの脱却を望めない。

若者の状態は年齢や状況によって変化する。学齢期には、ネグレクトされる児童や、発達課題を理由に孤立する子どもがいる。過酷な就職活動がひきこもりの原因になることもあれば、就職できても過労状態になり心身に疾患を抱える若者もいる。非正規を転々としホームレス状態に陥る若者もいる。その一方で、状態が固定化しない若者は、支援対象者になりづらい。現行の障害福祉サービスは症状（障害）が固定化しなければ認定されず、制度も利用できない。

若者が学校から離れ社会に出ていくとき、職業的自立を目指すとき、今、社会に必要なものはなにかを提案したい。

（1）学校から社会へのつながりを強化する

義務教育を終えた15歳以上の多くは学校に所属し、教師など多くの大人が関わるため、リスクを発見・捕捉するのに最適の場である。同時に社会人となるための進路選択・決定の大切な準備期間でもある。多様な若者に合わせた支援と進路保障のため、福祉・教育・労働の専門家を外部サポーターとして置き、資源ネットワークのプラットフォームとして機能するよう、地域に開かれた学校づくりが必要である。

（2）若者の多様な社会参画の推進

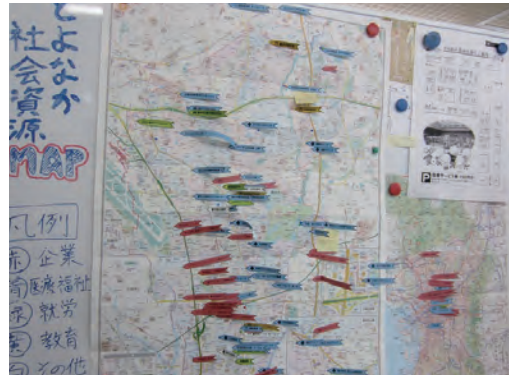
さまざまな困難を抱える若者に共通するのは社会的に孤立していることである。学校で、家庭で、就職において孤立している若者を放置しないという意識を共有し、一人ひとりの若者を“社会”とつなぐ環境をつくりたい。若者の自立支援は就労支援だけに限ってはならない。居場所での仲間づくり、アートや音楽、ボランティア活動、中間的就労その他の多様な人との出会いと活動の場をつくり、若者をそこにつなげる人々がいる環境づくりをめざしたい。また、若者が逆境を変革する主体となるようなエンパワメントを進めたい。

（3）ユースセンター（場）とユースパーソナルサポーター（人）の設置・常設

すべての若者の成長・発達・自立を社会が保障するという基本理念を掲げ、すべての若者に対して必要なサービスを提供する体制を整備する。その支援拠点としてユースセンターを開設し、支援の担い手としてユースパーソナルサポーターを設置する。ユースセンターは若者たちの活動の場であるとともに、困難な環境や多様なニーズを持つ若者の生活・学習・進路といった成長・発達を保障し、若者が社会に参加し、発言し、行動する拠点とする。とくに教育行政から外れる15歳から、職業的自立を果たすと考えられる25歳までは重要である。ユースパーソナルサポーターは、若者の

活動を支え支援も担うだけでなく、あらゆる地域資源、行政窓口はもちろん、学校、訓練機関、福祉事業所や地域企業などとの連携を担う役割として位置付ける。

また、若者には特有の情報ニーズがある。例えば、学校、就職、職業訓練、性や心身の健康や障害、お金、住宅、レジャー、婚活、家族や人間関係、法律などがある。インターネットは便利だが、危険な情報が氾濫している。安全で正しい情報を提供し、相談にも乗れる場所と機能の必要性が高まるだろう。



キャリアブリッジで作成している、大阪府・豊中市の社会資源マップ。赤（企業）、青（医療福祉機関）、緑（就労支援機関）など、地域資源をマッピングしている。

（４）自治体に「若者担当窓口」の設置

若者を制度横断的に支援するための社会サービスづくりも不可欠となる。従前のターゲット型サービス・縦割りシステムではなく、すべての若者のニーズを把握し、とくに支援を必要とする若者に責任をもつ部所を設け、若者の課題に応えることが必要である。

<大阪府豊中市の取り組み>

これまで見えづらかった青少年の課題がここ数年の取り組みで明らかになった。そこで早期解決のために行政機関を横串で刺し包括的支援を可能にしようと、市民協働部・教育委員会（青少年育成・学校）においては若者担当主幹を置き、子ども未来部には子ども相談課を設置する予定で議論が進んでいる。

（５）若者支援の専門職が活躍できる場を広げる

支援を必要とする若者の多様なニーズに対応して若者支援を担う人々が増加している。その多くがNPOなど民間団体である。施策の立案や計画策定は行政の役割だが、実際の支援に関しては、地域の民間団体のほうが個別的で多様なニーズに沿った支援策を立てやすい。しかも、ニーズのある若者と一緒になって方策を立てることができるという長所がある。力量のある支援専門職が豊富であるだけ若者の社会環境はよくなる。

しかし、支援の職に就く人々の社会的・職業的評価は確立しているとはいえない。処遇の点でも恵まれているとはいえない段階で、改善に取り組む必要がある。(P.14 コラム参照)

（６）若者支援を地域のインフラに：市民相互扶助による若者支援の活性化

困難を抱える若者を早期に発見し、継続的にサポートする社会資源を増やし、相互に連携する仕組みが必要である。若者支援が地域のインフラとなることをめざすべきである。

<NPO法人青少年就労支援ネットワーク静岡>

地域の「おせっかいおじさん・おばさん」が、就職できず逡巡している若者が働けるように1人ずつの伴走型支援をする団体。市民がもっている利用可能な人的ネットワークを駆使すれば1人の若者の職場くらい見つけられるだろうというスタンスに立っている。市民が若者に手を差し伸べれば、就職できず社会的に孤立する若者を減らすことができることを静岡方式は示している。



■現状の問題と課題

日本の現状では親の保護や援助なしで若者が自立することは非常に厳しい。家庭の経済的事情、DV、児童虐待、親の精神疾患など、さまざまな事情のある家庭環境に置かれている全ての若者に、できるだけ均等な機会を保障していくことが若者政策の重要な柱である。そのためには、若者が自立していけるよう、教育、医療、生活などの面で支援をすることで、若者が働き、社会に参加し、生活基盤を築けるよう保障することが必要不可欠である。

なお、日本では社会保障制度が家族単位となっているため、例えば親権者等が適切な対応をしないと健康保険証が使えずに事実上受診できないというようなことが起こる。また、生活保護費が適切に使われなかったり、親権者等が若者の収入を搾取したりといった問題も発生している。若者の自立を促進するために、若者自身が社会保障の権利を個人として受けられるように、制度を家族単位から個人単位に変えていくことが必要である。

(1) 若者のニーズに応じた支援

若者は学校卒業後、一足飛びに親から自立できるわけではない。多くの若者はその後も、親からのさまざまな援助を得ることによってようやく自立できる段階に達する。ところが、親に頼ることができない若者は、アドバイス、日常生活費、住まい、臨時的な支出を工面できないことがめずらしくない。失業、転職、職業訓練、学び直しなど、避けることのできない要件に直面したとき、危機を乗り切ることができ、さらにキャリアを形成していくことができるために支援を充実させることが必要である。

(2) 教育や職業訓練の保障

教育・訓練は若者の成長に不可欠の条件である。いつでも誰でもその機会を享受できるためには、経済的バリアを取り除く必要がある。とくに、家庭の経済事情から進学をあきらめ職業訓練を受ける機会もない若者を放置してはならない。日本は学費が高い上に、給付型の奨学金制度は一部の民間が行っているものだけであり、貧困家庭や社会的養護下にある若者が高等教育を受けるには、学費ローンを組む以外に方法がない。多額の借金を組み、卒業後にローンの返済に追われ、就職できなかった場合は生活困窮に追い込まれている。所得に応じた給付型の奨学金制度を公的な制度として確立する必要がある。

(3) 安心して生活できる場所の確保——若者向けの社会的、公的住宅の整備

18歳以前の子どもの保護は、児童福祉法に基づく児童養護施設や里親（住まい）と一時保護所（緊急避難先）が担っているが、18歳を超えた若者向けの公的な施設（住まい）はない。また、さまざまな理由で所得が少ない若者の大半は親の家を出ることができず、時には深刻な葛藤状態に置かれている。若者向けの社会的、公的住宅の整備が必要である。

(4) 生活困窮・社会的養護下にあった若者への生活支援

経済支援をもっとも必要としているのは養護施設で育った若者たちである。現在、18歳を超えた若者が親や祖父母などの養育者を離れて生活していくことを目的とした制度は、児童自立生活援助事業（自立援助ホーム）のみである。ほとんどの自立援助ホームは就労自立を前提とする子どもが対象であって、国の制度設計（措置費）も就労自立を前提としており、教育や職業訓練を受けたい若者をサポートする住まいや生活費などの生活支援を目的とする制度はまったくない。現在、自立援助ホームの一類型として認められている子どもシェルターを、自立援助ホームとは別個の独立した制度として位置づけ、各都道府県に少なくとも1ヵ所を設置することが必要である。また、暮らしが成り立つようになるまでの期間、緊急時には経済支援を受けられる体制をつくる必要がある。

(5) 経済支援とならぶ多様な継続支援

貧困や虐待などを受けた子ども達が、高校に進学できず、あるいは高校を中退している割合は、そうでない子と比べて明らかに高い（※1）。また、虐待や十分な養育をされてこなかったことで、精神的疾患をもつ子どもは少なくない（※2）。彼らには、就労や教育より前に療養が必要である。こうした子どもを対象とする療養型の児童自立生活援助事業に基づく施設も必要である。

また、社会的養護や生活困窮で育ってきた若者は、本来、得られるべき自立に向けた家族のサポートを受けられない実態がある（※3）。そして、こうしたサポートがないことで、ちょっとした躓きから立ち直れずに、仕事や家を失ったり、健康を害したり、犯罪の加害や被害に巻き込まれることがある。このような若者に対しては、訪問支援や、相談・交流する場の確保などの継続的な支援が必要である。

社会的養護を経てきたか否かに関わらず、家族からのサポートを受けられないすべての若者を支援の対象とする制度が必要である。

(6) 福祉と就労の一体化、家族支援との一体化

若者支援施策は就労支援に偏りがちだが、複合的な課題を抱える若者には効果的ではない。若者のニーズに添って、福祉と就労、保健医療と就労など一体化した支援が必要である。そのためには、若者を包括的に理解し必要とされる社会資源へとつなぐソーシャルワーカーが有効であり、そのような人材を養成するべきである。

※1 「児童相談所一時保護所・女性相談所・自立援助ホーム・子どものシェルターを対象とした10代後半の利用者実態アンケート報告書」122人のうち、高校等在学中40人、中卒45人、高校等中退37人の合計は82人となっている（2011年3月20日 NPO法人子どもセンターてんぼ、神奈川県保健福祉局福祉・次世代育成部子ども家庭課、神奈川県立女性相談所）。

※2 「子どもシェルター利用者の実態調査報告書」によれば、入所前までの時期に「精神的疾患（または障害）／症状」に関する記載があったものが57人（35.2%）、入所中に精神科を受診した者は36人（18.8%）である。（2012年3月 社会福祉法人カリヨン子どもセンター）

※3 ※1のアンケートによれば、退所時に親や親族から①～④のそれぞれの支援を得られたのは、①金銭的支援（29.4%）、②精神的支援（25.3%）、③帰省先・宿所の提供（20.5%）、④アパートや就労先、携帯電話等の保証人（8.2%）であり、多くの若者が家族からの支援を頼らず自立していかなければならない状況にあることがうかがえる。



■ 現状の問題と課題

働きたくても働けない若者にとっての困難は、働くための教育訓練の機会と、適切な「働く場」が不足しているということである。彼らの多くは、さまざまな背景要因（低学歴、障害傾向、心身の不調など）によって、仕事をするために必要な能力や経験が十分でない。こうしたしんどさを抱える若者にとって、働くことが喜びとなりうるような働き方の仕組みを提案したい。

（1）公的職業訓練の拡充・訓練機会の保障

日本は公的職業訓練が少ないが、訓練手当がない場合、経済的に余裕がなければ訓練期間の生活が維持できなくなる。雇用保険に入っていない場合には求職者訓練制度があり手当が支給されるが、「1回欠席で支給不可」となるなど心身が不調な若者への配慮に乏しい。これは、ジョブカード制度下の有期実習型訓練についても同様である。つまり、日本には、無業状態が長引いた人が参加しやすい職業訓練メニューがない。そこで、日本でも欧米諸国同様、ワークフェア政策とともに標準化された、「経済給付」と「職業訓練」をセットにした教育訓練が必要である。

<オーストラリアの場合：市役所出張所兼ハローワークの「Center Link」>

Center Link（センターリンク）に行くと市民としての権利と義務が明示され、行くべき窓口や使えるサービス、応募できる求人一覧が瞬時にアウトプットされる。さらに、少額ではあるが生活費が支給され、自立までの細かいステッププログラムが用意される。ステップアップすれば国からの支給額も上がり、訓練⇒資格取得⇒よい就職ができるなど本人への見返りも大きいため、若者は自ら来所する。「孤立させない」機能（インセンティブ）が働いているのである。

（2）中間的就労——何らかの働く場で、本人の働くための能力を伸長するための支援

仕事を通じて若者たちを適切に育てる場があれば、働く能力は伸び、一般雇用につながっていく。そこで、「中間的就労」の場を設けて、本人の能力を伸ばす支援を行う。その場は、“ほんもの”の職場で、支援スタッフの育成、本人の特性を生かせる専門性があり、本人の特性を理解した柔軟な仕組み、公的な資金補助が必要である。

生活困窮者自立支援法における中間的就労事業の育成

2015年度には生活困窮者自立支援法が本格施行されるが、同法における中間的就労事業者の育成が期待される。萌芽的取組みには、和歌山県の「起業支援型地域雇用創造事業「若者が働き、生きる」地域づくり事業」や、大阪府の「子ども・若者が再チャレンジできる仕組みづくり 中間的就労場づくり支援事業」、京都府の「中間的就労提供事業者開拓事業」などがある。なお、同法における中間的就労については、これらの事業で行われているように、就労先への補助と、若者への経済給付が必要である。

（3）社会的雇用——働く能力の限定された若者を包摂しうる雇用の提供

働く能力を、一般雇用には耐えうるまで伸ばせなくても、本人なりの100%の力を発揮し働ける職

場を提供する。また、社会的雇用は、(2)の中間的就労と併せて提供することもできる。

① 社会的事業所（滋賀県、箕面市などが実施）の拡充・法制化

障害者雇用の拡充を中心に各自治体に設置されている社会的事業所には、現状でも、被差別地域出身者、外国籍市民、高齢者、母子家庭の母親などが働いており、包摂的な雇用を提供している。これに健常者も対象者と明記し、法制化する。

② 就労継続A型事業所における、障害のない対象者を含めた報酬の算定

就労継続A型事業所では、障害者だけでなく、障害を持たないものを一定の割合で（例えば、20人以下の場合半数まで）受け入れられるとされているので、これも報酬算定の対象とする。

③ 社会的協同組合や社会的企業に関する基本法の制定

欧州における社会的雇用の代表的な形態である、社会的協同組合や社会的企業についての基本法を制定する。韓国の協同組合基本法や社会的企業育成法が参考となる。

（4）グレイゾーンの若者を雇用するための、企業・事業所のキャパシティの向上

包摂的雇用を目指す企業や事業所側をサポートすることにより、グレイゾーンの若者に力を発揮してもらい、社会的雇用ではなく、一般雇用による職場定着を図る。

① グレイゾーンの若者を雇う企業の認証

若者の雇用に貢献している企業を認証し、社会的調達などの優先調達や優先発注、債務保証の信用強化、補助金、税制上の補助、助成要件の緩和、低利融資、企業間連携の促進などの支援を行う。

② 企業などへの職場づくりや雇用ノウハウの研修・共有支援

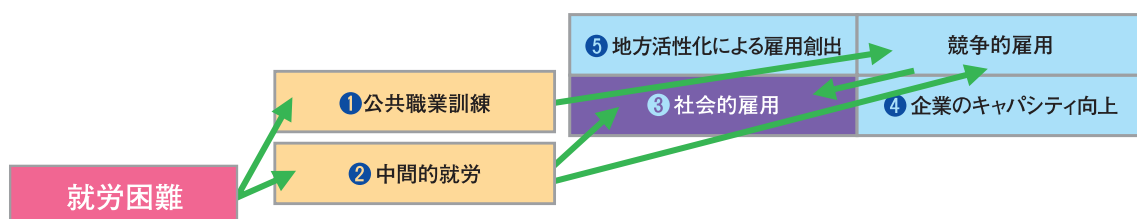
発達障害や精神障害の傾向を持つ者が多いことから、豊中市などのように、そうした若者が定着・活躍できる職場づくりのための研修を行う。

③ 企業などへの報奨（法定雇用率、助成金付き雇用など）

グレイゾーンの若者に対する法定雇用率を定め、また、雇用に対し一定期間の助成を行うような仕組みを取り入れる。現行のトライアル雇用奨励金を若者の支援にも使いやすいものに変えていく。

（5）地方活性化と連動した若者の雇用の創出

地方では、雇用の不足から多くの若者が仕事のないまま孤立しており、地域での雇用創出など地域課題と連動した、例えば福祉課題や医療課題の解決と絡めた若者のための雇用の場を内発的に創ることが求められている。一例として、「福祉でまちづくり」を標榜する、秋田県藤里町社会福祉協議会では、特産のマイタケを生かしたキッシュを開発し、引きこもりの若者の雇用を創りだしている。



「若者支援の現場から」

一般社団法人キャリアブリッジ代表理事 白水崇真子

若者支援の現場で働いて15年になる。現在、義務教育年齢を超えた若者に公的に認められた支援はほぼ「就労支援」に限定されている。その結果、出会う若者の主流は25～30歳となる。現場ではいつも「学齢期に適切なケアがあれば、こんなに苦しまずに済んだのでは？」と思う。彼らの困難は10代から始まり、放置され、2次障害的に困難を多重化させることが多いからだ。長期化するほど成長・発達・自立への困難さは増す。支援業界では「ひきこもり」からの立ち直りは、その期間の倍はかかると言われる。その期間、経済的に支えられる「家」は貧困の拡大と共に減っている。

若者には安心して相談でき、困難にいち早く気づき解決まで伴走してくれる、多様な若者支援を経験した「人」と「場」が不可欠である。同時に、支援する人（側）にとって必要なのは、継続して若者とつながり続ける「場」と、多様な若者と向き合い、社会資源をつなぐ時間と能力を培うために、継続して経験を積める「環境」なのである。

■若者支援業界の苦悩～事業の3要素：ひと・場所・金が継続できない弊害～

私は若者支援業を生業にする団体を経営しているが、単年度事業で人材を育てること、特に20～30代を支援の専門家として採用確保し、教育訓練する難しさを痛感している。

現在、若者支援業は職業としては確立していない。障害者や高齢者、医療などの業界なら法的支援が確立し、公的資金投入があるため、そこに従事する福祉職は職業として安定し、高収入も望めるため進路として人気が高い。例えば臨床心理士など専門教育を受けた大学院卒者たちは、無資格の間は若者支援にも来てくれるが、資格試験に合格すると「収入」と「キャリア」を理由に福祉業界へと転職してしまう。

職業として認知されないため、大学などの教育機関に「若者支援職養成」科目もなく、若者支援の歴史も浅いため、未経験者を採用することが多くなる。対人援助最大の資産は人材であるが、教育機会は団体内のOJTのみという結果になる。しかし単年度契約の継続雇用保障がない職場で、労働者はキャリアアップを望むだろうか。経営者は、引き続き雇用できるかわからないスタッフの教育訓練に時間と費用を投入できるだろうか。しかも、若者支援の委託事業は、職員の教育研修費をほとんど計上できない現状にある。受託団体が利益を生むような有料事業を並行するのは望ましくないとされ、教育研修費の捻出だけでなく、継続雇用、安定経営には何重もの困難が付きまとう。もちろん、若者の非正規化、貧困化が進む中、無業の若者に個人負担を要求するのは無理な話だ。このように業界には、「ひと・場所・金」を継続・発展させる条件は未整備である。

■ユースパーソナルサポーター＝恒久的に必要な職業としての認知と確立のための制度・根拠法を！

若者たちの支援現場を継続できないことは、「状態の不安定さ」への対応を困難にし、課題の解決を遅らせ、成長自立の機会を奪うことになりかねない。不登校が常態化する前、ひきこもって無業状態が固定化する前、離職してすぐのタイミングならば、課題の解決も早く本人の負担も減ることはわかっているのだ。そのためには、適切なケアを提供できる熟練した「ユースパーソナルサポーター」と、いつでも相談に行ける「恒久的な場（ユースセンター）」が必要不可欠なのである。

若者を継続的に支援できないために、対応が遅れ、本人の幸せや自立を遠ざけ、社会的負担を増大させてきた。私たちの試算では、15～25歳の登録者41名について、支援をすれば30年間で、納税額約6千3百万円、生活保護費と医療費の歳出削減額はそれぞれ約3億8千万円、約3億4千6百万円となり、合わせて約7億9千万円の金銭効果があると考えられた（※2013年度における「くらし再建パーソナルサポートセンター（専門家チーム）@いぶき実績レポート」より）。負のスパイラルは断ち切ることができる。長年若者支援の現場を見つめ、経営者として苦しんできた立場からも、若者支援の根拠法を切に望む。

第3章 若者を支える法制度

■ 若者政策とは何か

若者が成人期への歩みを進めることに関与する政策を若者政策とする。私たちは、若者政策の範囲を広く考えている。若者の生活を成り立たせるすべての要素が若者政策の対象になる。とくに、複合的な困難をもつ若者たちは、縦割り行政の下では救済することができない。今、若者たちが遭遇している状況のなかで、若者政策とは相互に関連する要素から成り立つ総合的な政策でなければならない。

このような考え方は、スウェーデンの若者政策によく表れている。スウェーデンの若者に関する行政組織は1980年代以後、余暇活動や健全育成という狭い範囲を若者部門とすることをやめ、分野横断的に広範囲な視野をもつようになった。具体的には、教育、余暇活動、住宅、医療、労働、社会統合、平等政策など、広範な分野を包む政策と考えられている。

若者政策は、若者の生活条件の向上をめざすものであり、若者政策を構成する諸制度のあり方が若者の「成人期への移行」を促し、生活条件の向上をめざすものでなければならない。若者一人ひとりの状況に対する包括的な視点を持ち、異なる部門間が協力体制をもって改善に取り組む体制作りが若者政策の発展には必要である。

■ 若者に関する法制度

恒常的で持続性のある若者支援体制を打ち立てるには、若者支援の理念を定めた法律の裏付けが必要である。これが若者にとってのセーフティネットになる。とくに、複合的なリスク要因を抱えてひとりではどうすることもできない時、問題を解きほぐし適切な社会資源につなぎ、多面的に解決の道筋をつけるサポート体制がいつでもどこにもあるためにはそれを法律で定める必要がある。若者のセーフティネットを整備することに関係する法律や施策は多岐に及んでいるが、とくに重要なものを挙げてみよう。

■ 子ども・若者育成支援推進法

2010年4月に施行された「子ども・若者育成支援推進法」は、2000年代に顕在化した子ども・若者の問題に対して、国と地方公共団体と民間が連携して取り組むための基本理念を打ち立てた。推進法は、子ども・若者に関わる環境を多方面にわたって整備をしようとしているが、とくに重要なポイントは、これまでばらばらだった行政や民間の諸機関がネットワークとして協働するための「子ども・若者支援地域協議会」と「子ども・若者総合相談センター」を設置し、関係機関が連携しながら継続的に支援していく体制を構築するよう自治体に求めたことである。その後、体制整備を進める都道府県または基礎自治体は年々増加している。2015年度は、推進法のもとに作られた子ども・若者ビジョンの5年目の改定の年である。5年間の経験を踏まえて、より現実の要請に応える新バージョンを作る必要がある。

子ども・若者総合相談センター（自治体により呼称はちがう）は、地域若者サポートステーションやひきこもり支援センター、ヤングハローワークなどと密接に連携している。ひとつの民間団体が受託しまとめて運営することによって、それぞれの機能の限界を補い、穴のない連結した支援体制を作る例も

増えている。今後は、乳幼児期から若者期まで切れ目のない支援体制へと進化させる必要がある。

■ 勤労青少年福祉法から若年労働法（仮称）へ

働く若者の福祉に関する法に勤労青少年福祉法がある。1970年(昭和45年)に制定され、第二条で、「すべて勤労青少年は、心身の成長過程において勤労に従事する者であり、かつ、特に将来の産業及び社会をになう者であることにかんがみ、勤労青少年が充実した職業生活を営むとともに、有為な職業人としてすこやかに成育するように配慮されるものとする」という理念がうたわれている。その後5年に一度の見直しがあり、2000年代には、増加する非正規雇用やニートを踏まえた内容へと改定されてきた。しかし、若者を取り巻く環境の大きな変化を踏まえ、若者のための新しい労働法が2015年春には成立する。若者の実態を踏まえてこの法律を充実させることが重要なステップとなるであろう。

■ 生活困窮者自立支援法と子どもの貧困対策法

2015年4月には生活困窮者自立支援法が実施される。本法は、生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図ることを目的としている。そのために、生活困窮者に対し、自立相談支援事業の実施、住居確保給付金の支給その他の支援を行う措置を講ずる。そのなかに、生活困窮家庭での養育相談や学び直しの機会の提供、学習支援といった「貧困の連鎖」の防止のための取組や中間的就労事業の立ち上げ支援など子どもや若者に関する取組みが含まれている。

また同じく、子どもの貧困対策法が実施される。本法は、子どもの将来がその生まれ育った環境によって左右されることがないように、貧困の状況にある子どもが健やかに育成される環境を整備することを目的としている。また、教育の機会均等を図るため、子どもの貧困対策を総合的に推進することを目的とする。子どもの教育支援、保護者と子どもの生活支援、保護者の就労支援等が柱となっている。

これらの法律によって、ようやく子どもの貧困を放置しないという理念は打ち立てられた。しかし、実際の取り組みは地方自治体がそのための体制を組み、どこまで真剣に取り組むかという問題にかかっている。また、財政上の壁は厚く実現の道は険しい。

これらの法律は完全ではない。法律の精神を活かすのは私たちである。実践・検証をしながら5年に一度見直し改良していく必要がある。改良していく不断の取り組みこそ必要なことである。

■ ドイツの若者政策

ドイツの社会法典(2編)には、若者が社会的・個人的不利を克服し、就労できるよう支援する条項がある。また25歳未満で、就業可能ではあるが職業に就くのが特に難しい若者には法律による支援を拡充することが可能である。

同じく社会法典(8編)には、“社会的な不利の克服や個人的障壁の除去のためにより多くの支援が必要な若者”に対して、学校教育、職業教育、職業への参入の観点からソーシャルワーク支援が提供されなければならないという条項がある。

近年ではジョブセンター(日本のハローワーク)と地方自治体青少年局が協働するようになってきた。ジョブセンターは就労支援に特化し、青少年局は若者が抱える個別問題に対応する。この2つがうまく補完するコンビネーション・モデルはそれなりの成果を収めてきており、将来性を有するといわれている(ベルリン工科大学名誉教授ヨハネス・ミュンダー教授東京講演より。法政大学布川日佐史教授訳)。

第4章 若者政策の提案

■ 若者政策の4つの柱

大人の世界に踏み出し生活基盤を築き始める時期の若者が、どのような困難な事情を抱えていても社会の一員として暮らし、働き、よい人間関係を築ける社会を実現することを社会理念として打ち立てる必要がある。若者は明日の社会を担う貴重な人々であり、この世代を育てることは社会を持続するための不可欠な事業である。それを私たちは若者政策と考えた。

私たちは若者政策を4つの柱で構成した。(1) <学び> 学校教育の改革とオルタナティブな学びの場づくり、(2) <つなぐ> 若者の社会参加を支える仕組みづくり、(3) <生活支援> 若者が生きていく生活基盤づくり、(4) <出口> 働く場・多様な働き方を増やす、である。それをまとめたのが次の図である。

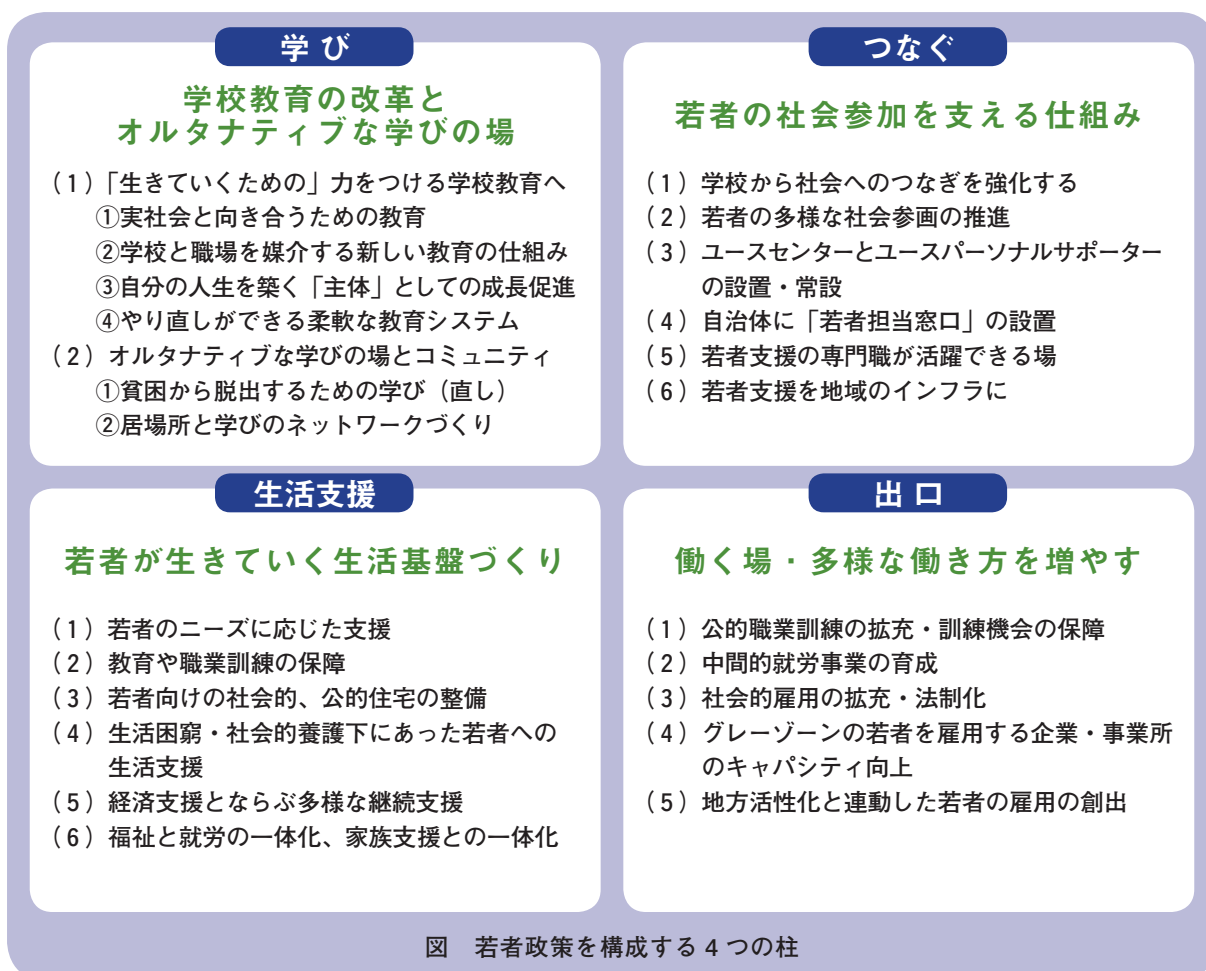


図 若者政策を構成する4つの柱

若者政策の大枠は、自立に向かう若者に特有のニーズを理解し、教育、雇用、福祉、保健・医療などの包括的な環境整備をめざすことである。そこで、若者の生活を保障するという大局的見地から今求められている政策の重点を整理し、それに続いてその政策の特徴と理念を整理することにしよう。

■ 若者の生活を保障する政策の重点

私たちが掲げた4つの柱を含みながら、人生前半期を守る社会環境の整備として重要と思われることを指摘したい。

【移行期の試行錯誤を認める】

工業化時代に確立した「日本型（戦後型）青年期モデル」に代わる成人期への移行モデルを構築する必要がある。企業の新卒一括採用による学校から仕事への典型移行だけでなく、多様な試行錯誤ができる移行期間が若者に与えられるべきである。また、年齢にかかわらず再チャレンジのチャンスが与えられなければならない。

【職業教育・訓練機会を保障する】

労働市場に入るために、若者には学校内外でいつでもどこでも教育・訓練の機会が保障されるべきである。経済的理由でその機会を利用できない若者が少なくないことを踏まえ、教育・訓練における経済保障を重視する必要がある。

【非正規雇用労働者の処遇見直しを図る】

急速に増加した非正規雇用は、賃金・社会保障・雇用の継続性において、正規雇用との格差がきわめて大きく、生計維持が困難なほど劣悪な処遇に苦しむ若者が少なくない。法的規制をかけ、正規雇用と非正規雇用の格差を縮小する必要がある。また、非正規雇用者のキャリア形成の可能性を高め、社会保障の権利を確立しなければならない。

【失業と離転職が負の経験とならない社会体制を作る】

グローバル化に翻弄される労働市場において、離転職や失業がダメージとならないような仕組みを確立する。

【積極的労働市場政策と仕事の多様化を進める】

仕事に就くための支援の強化（積極的労働市場政策）を若者のために発動すべきである。その際、仕事を狭義の「雇用」に限定せずハンディのある若者のニーズに添った「多様な仕事」を豊富につくる取り組みが必要である。

【支援環境を豊富にする】

リスクを抱えた若者が支援サービスを受けやすい環境を整備する。若者の多様なニーズに応じるきめ細かいステップが用意されている必要がある。

【社会への参加を保障する能動的福祉政策】

就労支援だけでは救済できない複合的リスクを抱えた若者を対象とする能動的福祉政策が必要である。これと積極的労働市場政策とのセットが新しい若者政策であり、社会に参加することが保障される。

【若者の社会保障制度を構築する】

長期化する成人移行期を踏まえて、若者が安定した生活基盤を築けるような社会保障制度を構築する。教育・訓練、求職者手当、住宅、情報提供・相談、家族形成支援と子どもの養育費負担の軽減などがその内容である。

■ 幼少期から若者期までの一貫性のある若者政策を

若者が家庭の事情に左右されず人生のスタートラインに立てるために、幼少期から成人期までの養育保障と教育保障がすべての子ども・若者に適用されなければならない。つまり若者政策は、子ども政策とセットになってこそ効果がある。

■ 若者の参画を推進する

【支援する人——支援される人】という関係を固定化してはならない。もし若者が支援サービスの受け手として固定化されてしまえば、将来まで主体的に生きる力を奪われてしまうことが懸念されるからである。

若者にとって望ましい暮らしや社会のありようを決めるのは若者自身である。だから、若者政策の策定やプランニングの過程への若者の参画を必須条件とする。そして、若者が自らの最善の利益のために自らの力を発揮することを尊重する社会へと転換する。



■ 「成人期への移行」に焦点を当てるという視点

私たちが提案する若者政策は、国の違いを超えてポスト 20 世紀という時代が共通に抱える社会現象をふまえている。欧米先進工業国で若者の異変に気付いたのは 1980 年代である。成人期への移行の時期が長期化するだけでなく若者の生活基盤が崩れていくなかで、1990 年代から「成人期への移行」への取り組みが本格的に始まった。若者政策の中心課題は、若者が大人としての地位を獲得するための条件を社会的に保障することにあった。また、これを通して若者が社会のアウトサイダーになることを防止し、社会の構成員としての地位と役割を確立することによって、社会統合を図ることを目的としたものだった。

例えば、欧州連合（EU）の若者政策の枠組みをみると、①若年雇用の悪化による二極化と社会的排除を防止し、②グローバル化と少子高齢化が進む社会の担い手として育て、③若者のシティズンシップを強化することに力点が置かれている。

日本でこのような時代に入ったのは 20 年近く遅い 1990 年代の終盤頃からであったが、今や日本でも、工業化時代のように旺盛な経済発展のパワーに若者の自立を委ねることが難しい現実がある。しかも社会的格差が拡大するなかで、社会的に不利な立場に置かれる若者がさらに増加する可能性がある。その動きを放置せず若者の自立を支える社会環境の整備を急がねばならない。

総合開発研究機構（NIRA）の試算によれば、現在の若年非正規雇用者と無業者が高齢期に生活保護を受給すると、累計 20 兆円が追加的に必要だという。日本は、2030 年には 3 人に 1 人が 65 歳以上という超高齢社会になる。若者たちはその社会の担い手となる世代である。

深刻な財政難と少子高齢化のなかで、社会保障制度の立て直しは喫緊の課題であるが、人生前半期の社会保障を強化することは、若者の自立のリスクを軽減し、結果として社会の担い手を確保する確実な方法だろう。

■レポート

未来の担い手である若者を主体にする政策とは何か？

市民と考える、「若者政策提案書・案」発表シンポジウム



若者政策提案・検討委員会（事務局 ビッグイシュー基金）は2014年12月14日、東京・新宿の損害保険ジャパン日本興亜本社ビルで「若者政策提案書・案」発表シンポジウムを開催した。

会場には若者支援に関わる団体スタッフや、若者をめぐる問題に関心の高い市民ら約120人が訪れ、提案書をまとめた委員らの言葉に熱心に耳を傾けた。



● 長期化する青年期、試行錯誤を支える仕組みが必要

シンポジウム冒頭の第1部では「若者政策提案・検討委員会」の宮本みち子委員長が「いま、なぜ若者政策が必要か？」と題して問題を提起した。

「2003年に若者自立・挑戦プランが4省庁の大臣によって提案され、若者支援の歴史が始まった。それから10年の間に3度くらい若者支援の大きなブームが起きたが、いずれも2年ほどでしぼんだ。いま全国160カ所まで広がった地域若者サポートステーションも、行政による見直し作業のなかで廃止しようという話まで出ている」

こうした流れを、宮本委員長は「若者支援を流行で終わらせてはいけない」と批判。

「ここ10～15年の間に起きた若者の問題は、学校を卒業すればストレートに会社に入り、社会人になっていけた高度経済成長時代の日本型青年期モデルが崩壊し、これに代わる新しい仕組みが必要であることを示している。この間、すべての先進工業国で、青年期から成人期への移行が長期化しているにもかかわらず、日本には、この時期の試行錯誤を支えるセーフティネットがない。失業と離転職が負の経験とならない社会に変えていく必要がある。そのためには仕事を多様化し、人生前半期の若者の社会保障制度を構築することが急務だ」と、改めて若者政策の必要性を説いた。

● 若者に受け入れてもらえる社会とは？ 若者に同じだけのチャンスを提供する

「若者政策提案書・案」は政策に必要と考えられる4つの柱で構成されている。第2部では「若者政





策提案・検討委員会」の委員らが、中心となって執筆した項目について解説した。

高校教師を経て、現在は居場所のない若者を支援している青砥恭委員は「①学校教育の改革とオルタナティブな学びの場」を担当。教育のあるべき姿を提言した。

「私が高校教師になった1983年は中退した子にも働く現場があった。ところが日本が高度産業社会となり、学校教育の内容も高度化した今は、支援してくれるコネクションをもたない経済的困窮層の子どもたちが大量に高校中退や不登校へと追い込まれ、労働市場にも参入できずにいる。中等教育・高等教育は『自分こそが人生の主体である』と子どもたちに教え、労働市場へスムーズに移行する準備を整え、ネットワークや社会資源へとつなぐプラットフォームであるべきで、1度つまずいても学び直し、生き直しができる教育システムこそが必要だ」

続く「②若者の社会参加を支える仕組み」を担当した白水崇真子委員は、生活困窮や就労に不安のある若者の自立支援の経験を例に、若者たちが地域資源につながる大切さを強調した。

「若者が長く不安定な状態に置かれている現状では、学校以外にも誰もが使える活動拠点としてのユースセンターを設置し、常勤スタッフや出入りする地域の大人がリスクをキャッチし解決を一緒に図るような“場と人”が必要になっている。地域には若者が“人財、になれる資源、つなぎ先がたくさん眠っている。実際に大阪府豊中の私たちの現場では、協力企業や職業訓練、医療、教育や福祉機関などが、彼らが安定・継続して生きるための「地域資源」となっている。豊中市立青年の家での実践は、さまざまなタイプの若者が出会う融合型ユースセンターとしての挑戦である。今後、行政と民間の協働促進など含め、“地域”での“一過性でない”地道な取り組みがもっと必要になる」

そして、家に居場所がない子どものシェルターを運営している高橋温委員は「③若者が生きていく生活基盤づくり」を担当。若者のニーズに応じた支援の重要性を訴えた。

「若者の自立に必要なのは就労だけではない。家事や金銭管理といった生活面、自分のことは自分で決めつつ必要な支援は求めていくという精神面での自立支援も必要だ。この社会を若者に受け入れてもらうには、どの若者にも同じだけのチャンスを与え





るべきで、そのためにも教育と職業訓練が大事になってくる。さらに、帰る家がない若者には住まいと、その人のことをきちんとわかって一緒に悩み、ぶつかり、解決してくれる“寄り添う人”の存在が欠かせない」

最後に「④働く場・多様な働き方を増やす」を担当した津富宏委員は、少年院教官をしていた経験から「出口支援」の有効性を実感したといい、その根拠をデータで示した。

「私がいた少年院では就職を決めて出院させる方針を取ったところ、出院した83人のうち再犯は3人とどまった。秋田県藤里町には出口支援の結果、ひきこもっていた113人中36人が就労した事例もある。

日本では、グレーゾーンの若者を非正規雇用で取り込んできたが、これは包摂ではない。発達障害などの若者が働きやすい職場づくりによる企業のキャパシティ向上や、社会的雇用を欧州並みに拡大することこそが出口問題の解決につながる」

● 脱・受け身の支援、若者が意思決定に参画

第3部の市民討論「みんなで語ろう！若者政策」では、NPO法人文化学習協同ネットワークの佐藤洋作さんと原未来さんが、若者当事者である地域若者サポートステーションの利用者1140人の調査から見てきたことを発表した（P.24～27参照）。家庭状況や発達障害、精神疾患、学校経験といった「領域横断的なリスクを重複的に抱えた若者の実態」が浮かび上がるのと同時に、来所から6ヵ月で、他者関係や自己肯定感などに変化が見られたことも明らかになったと報告した。

続く「参加者による自由討論」では、この日の感想や政策提案書に盛り込んでほしい内容など、さまざまな意見が会場から寄せられた。

22歳の男性は、「日本は北欧に比べて何でも親任せにし、国が子どもを育てようとしていない。幸せに直結する住まいと家庭環境を子どもは自分で選ぶことができない。無償の寮や給付型の奨学金、教育費の無償化などを政策提案に盛り込んでほしい」と若者の立場から提案。

また、15年以上ひきこもっていたという女性は「テレビや新聞、ネットは見ていたが若者支援にはつながれなかった。身近なメディアにも情報を流してほしい。そして若者支援の現場は、あらゆる年齢層の人が交流できる場であってほしい」と、自身の経験から発言した。

さらに、町工場が多い東京・大田区から来たという男性は「中小企業は若者の担い手が少なくて困っている。普通高校を当たり前とせず、職業選択の一



つとして、工業高校に行くという選択肢にも目を向けてもらう必要があるのではないか」と提案した。

若者支援に関わる男性からは「2010年に若者自立塾が廃止になって悲しかったのは、スタッフの経験や技能が継承できなくなったこと。若者に支援が必要だということを社会の共通認識とし、恒久法に基づいて、支援員の継続的な教育や技術向上を図るべきだ」という意見が出された。

これらの声を受けて、宮本委員長は「皆さんからの意見は一つひとつがもっともで、ありがたいものばかり」と謝辞を述べ、「若い方からの意見を聞き、気づいたことがある。若者政策である以上、意思決定には当事者である若い人たちが参画しなければならない。支援が受け身である限り、日本の若者は元気にならない。若者政策提案書には、このことを書き加えたい。若者政策は多くの分野に分かれていて、支援の現場で若者と関わっている人でも、全体状況を把握することは難しい。今回、こうしてすべてを盛り込んだ方策の案を示したので、これを議論のたたき台として、皆さんで完成度を高めていってほしい」と、提案書に込めた思いを語った。



若者を応援し、日本社会の未来をつくる 「若者政策提案書・案」発表シンポジウム

* * *

【日時】 2014年12月14日（日）14～17時
【場所】 損害保険ジャパン日本興亜 本社ビル2F 大会議室

【内容】 第1部 問題提起「いま、なぜ若者政策が必要か？」

宮本みちこ委員長（放送大学副学長）

第2部 発題「これからの若者政策のあり方」

—若者政策提案・検討委員会より

宮本みち子委員長（放送大学副学長）／青砥恭委員（NPO法人さいたまユースサポートネット代表）
白水崇真子委員（一般社団法人キャリアブリッジ代表理事）／高橋温委員（弁護士・NPO法人子どもセンターてんぼ理事）／津富宏委員（静岡県立大学教授・NPO法人青少年就労支援ネットワーク静岡理事長）

第3部 市民討論「みんなで語ろう！若者政策」

●特別発題：地域若者サポートステーション利用者1,200人の調査から見てきたこと
（佐藤洋作さん、原未来さん／NPO法人文化学習協同ネットワーク）

●参加者による自由討論

【主催】 若者政策提案・検討委員会／認定NPO法人ビッグイシュー基金

【開催協力】 損害保険ジャパン日本興亜株式会社

■レポート

「若者政策提案書・案」発表シンポジウム 第3部・特別発題から
半年後、3人に一人が就労、人間関係を改善

「地域若者サポートステーション 利用者調査から」

発表：佐藤洋作さん・原未来さん（NPO法人文化学習協同ネットワーク）

2006年度から厚生労働省が取り組みを開始した「地域若者サポートステーション」（サポステ）では、15歳～39歳までの若年無業者を対象に、社会的自立に向けた支援を行っている。厚生労働省からの委託を受けた、若者支援の実績やノウハウのあるNPO法人、株式会社などが実施しており、2014年度で全国160カ所に設置されている。

2013年の秋ごろ、このサポステを廃止しようという議論が起こったことが、本調査を開始するきっかけとなった。ハローワークなどのような類似事業でも代用できるといった批判によって一旦は予算がゼロとなり、その後補正予算で復活したが、こうした批判に反証するための「武器」になる量的調査のデータが必要だと考えたのである。

当初は、NPO法人文化学習協同ネットワークが運営する3つのサポステだけで行う予定だったが、放送大学の宮本みち子さんとともに他のサポステと協同で行うことになり、最終的に合計12カ所のサポステでの合同調査を行うことになった。

調査結果は、各サポステで職員がランダムにピックアップした100名の利用者、計1140名への聞き取りに基づいている（福島のみ40名）。記入は職員が行った。調査の実施にあたっては、各サポステでワーキンググループを作り、全体会議を行いながらガイドラインを作成して、判断のばらつきを抑えるように努めた。



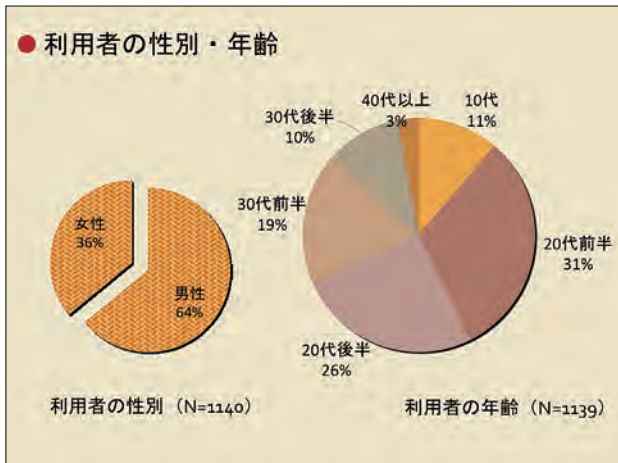
【調査の概要】

- 地域若者サポートステーションを利用する若者の属性および変化について、職員が記入した調査（2014年3月実施）
- 2012年10月～2013年2月の新規登録者をランダムに選択

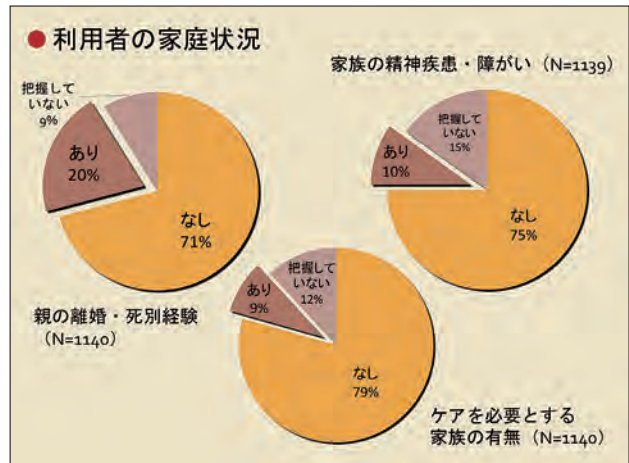
<協力サポステ>

横浜、湘南、相模原、三鷹、練馬、栃木、静岡、掛川、豊中、盛岡、郡山、福島

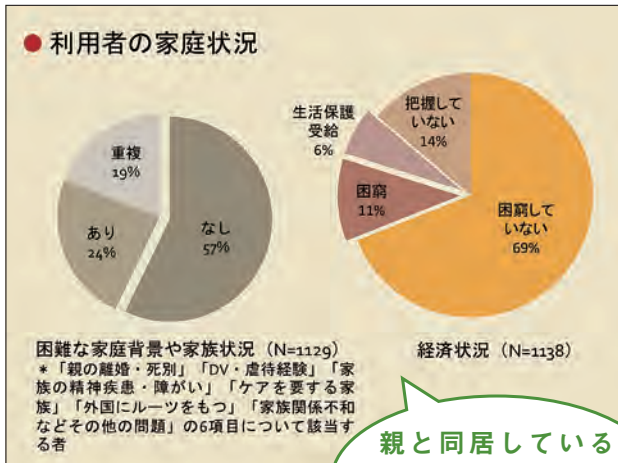
■ どのような若者たちか？



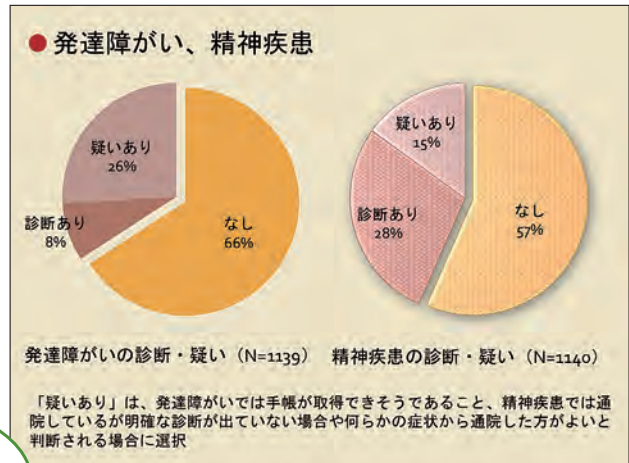
男性多く、20代が7割



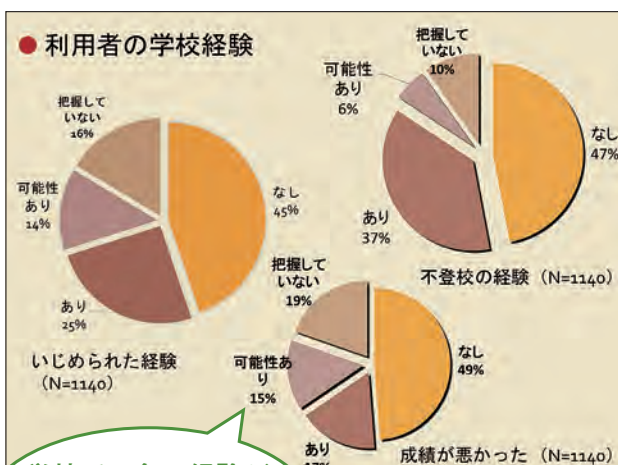
さまざまな家庭の困難を抱えている



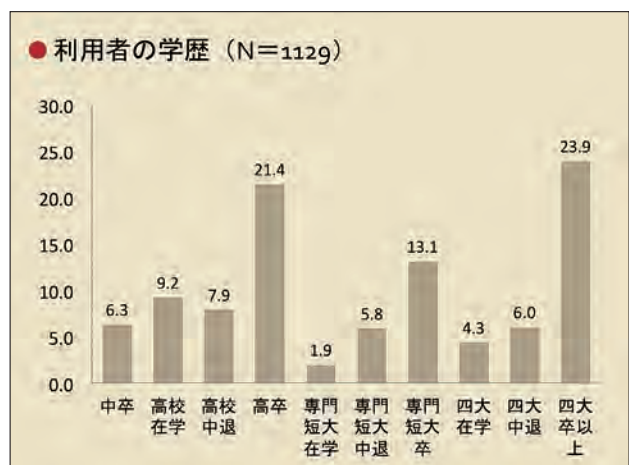
親と同居しているため、個人の困窮が把握されにくい



精神疾患の診断・疑いが4割



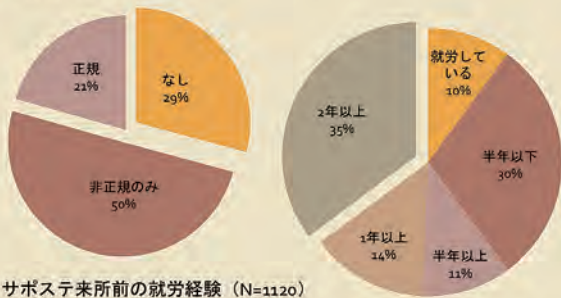
学校での負の経験が、その次の社会移行の妨げになっている



中卒・高校中退・高卒が、35パーセント以上

■ どのような変化が見られるのか？

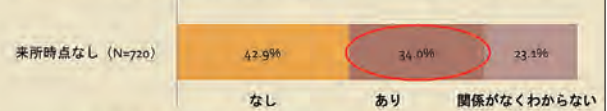
● 利用者の就労経験



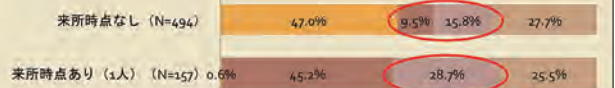
無業状態からすぐつながる人と長期化してからつながる人の二極化

● 社会参加・他者関係での変化

来所時点の状態別・6ヶ月経過時点の継続的に参加する場の有無



来所時点の状態別・6ヶ月経過時点の家族以外の継続的な他者関係の有無



3人にひとりが、継続的に関わる場ができた

● 対人機能面での変化

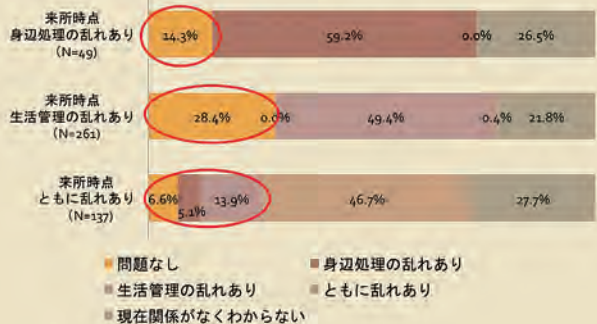
来所時点の状態別・6ヶ月経過時点の対人機能



3人にひとりが、二者関係をつくれるように

● 生活維持機能面での変化

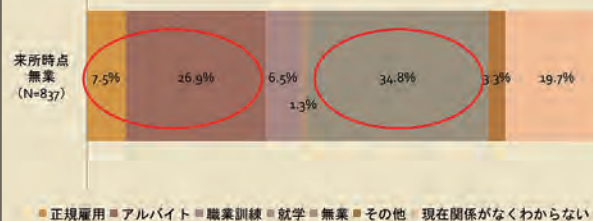
来所時点の状態別・6ヶ月経過時点の生活維持機能



3割弱が生活管理の乱れを改善

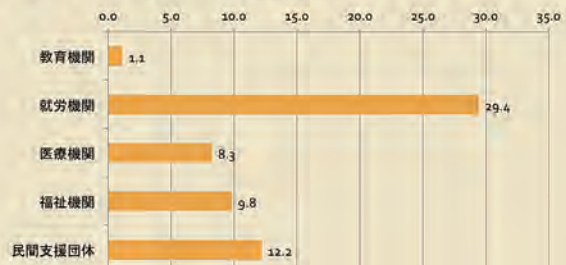
● 無業だった人の6ヶ月経過後

来所時点で無業だった人の6ヶ月後の状況



無業だった人の34.4%が就労

● 新たにつながった支援機関



教育機関... 適応指導教室、教育相談など、特別なかわりを持っている場合を除いて学校は対象外
就労機関... ハローワーク、他のサポステなど
医療機関... 病院など
福祉機関... 生活保護課、精神保健福祉事務所、作業所など
民間支援団体... フリースペース、私塾など

つながり先が増えたとともに、自己肯定感など数字に出ない変化も

P.25～26で紹介している調査結果のデータからは、利用者である若者が重複した困難や複合的なリスクを抱えていること、そして6ヵ月のプログラムを経た後に、3分の1の若者に就労や人間関係の改善がみられていることがわかる。こうした複合的なリスクを抱えた若者を、個別相談を通じてワンストップで総合的に支援できるのがサポステの意義であり、役割である。

調査結果については、現場にいる支援者は感覚的におおよそわかっていたことではあるが、それをあらためて数字として示せた意義は大きく、この規模でのサポステの量的調査が行われたのは初めてではないかと思う。本調査に、分析を加えてまとめたものを、2015年3月頃には発行する予定である。

利用者の背景やサポステの効果については見えてきた一方で、どんなプログラム・支援の中身が若者の変化を生み出したのかということについては数字で表すことが難しく、量的調査の限界も感じている。これらは利用者へのヒアリングなど個別ケースの質的調査で補完していく必要があるだろう。また、サポステでのプログラムの基本となる6ヵ月を過ぎたあと、1年後、2年後といった若者の変化についても追いかけて調査していかなければ、調査としては完結しない。引き続き、3月以降もNPO法人文化学習協同ネットワーク内だけであっても、調査を継続して行っていきたいと考えている。



おわりに

「若者政策」を提案する

ビッグイシュー基金の提案で、「若者政策」を提案しようという議論が始まったのは、2014年の春である。宮本みち子（放送大学副学長）委員長のもと、青砥恭（NPO 法人さいたまユースサポートネット）、白水崇真子（一般社団法人キャリアブリッジ）、高橋温（弁護士・NPO 法人子どもセンターてんぼ）、津富宏（静岡県立大学・NPO 法人青少年就労支援ネットワーク静岡）ら支援現場を持つ4人の委員が集まり、東京で2回、大阪で1回、検討委員会を開いた。このほか、特別委員会を開き、阿部彩さん（国立社会保障・人口問題研究所）からレクチャーをいただいた。本提案書はこのプロセスの集大成であり、東京での会議室をご提供いただいたグローバル金融機関のUBSグループ、シンポジウムの会場をご提供いただいた損害保険ジャパン日本興亜株式会社をはじめ、お力をいただいた方々に御礼を申し上げたい。

欧州では2000年前後から、若者政策は確立された政策分野となり、若者は政策対象となった。脱工業化社会においては、若者の移行のリスクは、一過的な景気の問題ではなく、一貫した構造の問題であることが明らかとなったからである。

私たちは、この提案書を通じて、日本においても、若者政策という政策分野を確立し、政策対象としての若者を可視化したいと望む。2010年に子ども・若者育成支援推進法が施行されたとき、日本に、若者政策という政策分野が成立するという希望を持った人は少なくなかったと思う。しかし、結局はそうはならなかった。同法は、若者支援に必要な実質的な諸政策を、一括的な政策パッケージとして示すことをしなかったからである。

そこで、私たちは、この提案書を通じ、具体的な政策パッケージを提案することで若者政策とはどのようなものであるかを網羅的に示した。私たちは、この政策パッケージをもって若者のための基本法としての「若者法」を打ち立てたいと考える。この若者法の対象は、生徒でもなく、学生でもなく、求職者でもなく、失業者でもなく、障害者でもなく、社会的養護の対象者でもなく、ニートでもなく、ひきこもりでもない。これらの「一部の」若者ではなく、「すべての」若者である。

本提案書は、現場において若者支援にあたる人びとと、政治や行政において政策形成にあたる人びとを念頭に書かれた。提案書をたたき台として、支援者が具体的な政策の提案を行い、また、政策決定者がそれぞれの部署において若者政策を確立していくことで、若者政策が恒久的なものとなれば、支援者の活動環境が安定し、その結果、より多くの若者の人生を好転させることができるであろう。実は、この動きは、東京都世田谷区が、2013年に子ども・若者部に若者支援担当課を設置し、大阪府豊中市でも議論が進んでいるなど、この日本においても実現されつつあるものである。

私たちの提案は、この動きを加速し、日本の若者すべてが、若者政策によって支えられる社会をつくるための一歩である。

「若者政策提案・検討委員会」委員 津富 宏

『若者政策提案・検討委員会』委員

〈委員長〉

宮本みち子（放送大学 副学長）

〈委員〉

青砥 恭（NPO 法人さいたまユースサポートネット 代表）

白水崇真子（一般社団法人キャリアブリッジ 代表理事）

高橋 温（弁護士・NPO 法人子どもセンターてんぼ 理事）

津富 宏（静岡県立大学 教授・NPO 法人青少年就労支援ネットワーク静岡 代表）

事務局 瀬名波雅子 中村未絵 長谷川知広 吉武華子 高野太一 津端幸江 栗原奈津子 岡和範
取材レポート 香月真理子 (P20～23)
デザイン くとうてん
表紙・イラスト 木下良洋
写真 横関一浩
会場提供 UBS グループ (UBS 証券株式会社、UBS 銀行東京支店、UBS グローバル・アセット・マネジメント株式会社)
豊中市立青年の家いぶき 損害保険ジャパン日本興亜株式会社

※この提案書は、2014 年 4 月～8 月に開催された「若者政策提案・検討委員会」、
12 月に開催されたシンポジウムでの議論をもとに作成されています。

発行日 2015 年 2 月 15 日

編集・発行 認定 NPO 法人ビッグイシュー基金

発行者 佐野章二

〒162-0065 東京都新宿区住吉町 8-5 シンカイビル 201 号室

電話：03-6380-5088 FAX：03-6802-6074

メール：tokyo@bigissue.or.jp

HP：http://www.bigissue.or.jp/

大阪事務所

〒530-0003 大阪府大阪市北区堂島 2-3-2 堂北ビル 4 階

電話：06-6345-1517 FAX：06-6457-1358



認定 NPO 法人

ビッグイシュー基金