

若者支援が抱える現状と課題に関する
調査報告書



立命館大学大学院 社会学研究科

先進プロジェクト研究 SG

2012年2月

目次

| | |
|--|----|
| はじめにー先進プロジェクト研究 SG クラスの目的ー (山本耕平) | 5 |
| 第1部 A 調査：障害者福祉と若者支援の結合の可能性と課題 | |
| 社会福祉法人つむぎ福祉会へのインタビュー調査からー (安倉晃平・奥村有沙) | 8 |
| はじめに | 8 |
| 1. 問題設定 | 8 |
| 2. つむぎ福祉会の沿革と概要 | 10 |
| 2-1. つむぎ福祉会の事業所と組織 | 10 |
| 2-2. つむぎ福祉会の歴史と支援哲学 | 12 |
| 2-2-1. 研究所設立以前 | 12 |
| 2-2-2. 研究所開所当初 | 13 |
| 2-2-3. そらまめ作業所との出会い | 15 |
| 2-2-4. ポンチセぴりか開設 | 15 |
| 3. 現行制度下での若者支援実践の困難さ | 16 |
| 3-1. 「青年の自立支援センターゆう」の設立とその変遷 | 16 |
| 3-1-1. 「自立支援センターゆう」の設立 | 16 |
| 3-1-2. 障害者自立支援法の活用と居場所の維持の困難さ | 17 |
| 3-2. 東大阪若者サポートステーションの取り組みとその課題 | 19 |
| 3-2-1. サポートステーションの受託 | 19 |
| 3-2-2. 東大阪サポートステーションの現状と課題 | 19 |
| 3-3. つむぎ福祉会における青年の自立支援とその課題 | 21 |
| 3-3-1. 青年の自立支援における「子ども若者サポート・くるみ」の位置づけ | 22 |
| 3-3-2. 居場所の不在 | 23 |
| 4. 障害者福祉と若者支援の結合の可能性と展望 | 24 |
| 4-1. 前章までに明らかになった課題 | 24 |
| 4-2. 若者支援をより発展させるために | 25 |
| 第2部 B 調査：政策と実践がともに若者の可能性を支えるために | |
| ・NPO 法人文化学習協同ネットワークへのインタビュー調査から (岡部茜、松岡江里奈) | 27 |
| はじめに | 27 |
| 1. インタビュー概要 | 27 |
| 2. 協同ネットの概要 | 27 |

| | | |
|------|---------------------------------|----|
| 2-1. | 協同ネットの事業 | 28 |
| 2-2. | 団体概要 | 28 |
| 2-3. | 組織図 | 29 |
| 2-4. | 文化学習協同ネットワークの実践の歴史 | 29 |
| 3. | 近年の支援制度展開 | 30 |
| 4. | 支援を展開するなかで生じている課題・佐藤洋作氏インタビューより | 32 |
| 4-1. | 単年度予算補助事業に財政を依拠せざるをえないことの困難 | 32 |
| 4-2. | プライバシーの保護と連携の困難 | 33 |
| 4-3. | 支援ネットワークにつながりにくい人たちを支えるために | 35 |
| 4-4. | 柔軟に活用できる制度の必要性 | 36 |
| 4-5. | 新しい就労の創造を保障する制度の必要性 | 36 |
| 5. | 課題から見てくる政策的発展の可能性 | 38 |
| | おわりに | 40 |

| | | |
|--|---|----|
| 第3部 C 調査：子ども・若者育成支援推進法にもとづいて設置された地域協議会による 困難を有する若者に対する関係機関の連携による公的な支援の意義と 課題について（山田大地） | | |
| | | 42 |
| | はじめに | 42 |
| 1. | 子ども・若者育成支援推進法の概要と意義およびその中での地域協議会 | 42 |
| 1-1. | 子ども・若者育成支援推進法の概要と特性 | 42 |
| 1-2. | 本調査の目的と意義 | 43 |
| 2. | 高島市における地域ネットワーク支援 | 44 |
| 2-1. | 高島市の地域的概要 | 44 |
| 2-2. | 高島市における子ども・若者育成支援推進法の施行にもとづいて設置された 地域協議会の構成 | 46 |
| 3. | 高島市における子ども・若者育成支援地域協議会における支援実践者に対する インタビューから見える地域連携的支援の意義と課題 | 47 |
| 3-1. | インタビューの概要 | 47 |
| 3-1-1. | インタビューにおける質問項目について | 47 |
| 3-2. | インタビュー内容 | 47 |
| 3-2-1. | 地域協議会の現状について | 47 |
| 3-2-2. | 高島市子ども・若者支援地域協議会の形成過程 | 47 |
| 3-2-3. | 形成されたネットワークにおける相談という「入り口」と就労という 「出口」 | 49 |
| 3-2-4. | 「ネットワークによる」ひきこもり支援事例と「ネットワークの中での」 ひきこもり | 50 |

| | | |
|-----------|-------------------------------|-----|
| 3-2-5. | 相談窓口の居場所化 | 5 1 |
| 3-2-6. | ネットワーク内での支援セクター | 5 2 |
| 3-2-7. | 就労という支援目標のゆらぎ | 5 2 |
| 3-2-8. | 若者の抱える困難に対する「行政内での」内発的変容 | 5 3 |
| 3-2-9. | ネットワーク支援の経験の積み重ねによる実務者の「変化」 | 5 4 |
| 3-2-10. | 地域協議会による連携的支援の今後の課題について | 5 4 |
| 3-2-11. | インタビューの終わりに | 5 5 |
| 4. | インタビューから見える地域ネットワーク支援による意義と課題 | 5 6 |
| 5. | 今後の検討課題について | 5 8 |
| おわりに（峰島厚） | | 6 2 |

はじめにー先進プロジェクト研究 SG クラスの目的ー

1990年当初からはじまった「失われた10年」あるいは「失われた20年」といわれる状況の中で若者たちの社会的排除が進んだ。2000年にはフリーターが増加し、ニートあるいはひきこもりが2000年を前後して非常に深刻な問題になってきた。これは、いわゆる1960年代、1970年代からの競争主義との中で深刻な課題としておこってきた問題ではないかと考えられる。

ひきこもり支援の現場で、いじめの問題、とりわけ非常に激しい深刻ないじめの被害にある若者と出会ってきた。私たちは、実践研究として、どんな集団に所属していることが必要なのか、どんな集団を若者たちに与えていくことが必要なのか、どんな育ちの場、どんな暮らしの場、働く場を与えていくことが必要なのかということを提起していく必要に迫られている。

それを議論する時に、1990年以降、「孤独感のない孤独」から「やり場のない孤独」に若者の孤独の質が変わったのではないかと考える必要がある。小林氏ら(2002)が、「青年たちは、個の主張ばかりが問題にされて、集団への所属意識、すなわち自分が集団の一員でありそれに寄与しながら自分も集団も発展していくという感覚なしに育ってきている。昨今の学生達は、自分がその集団にかかわり作っていくという主体性を欠くために、自分が集団に受け容れられているか・十分評価されているかだけを心配する。すなわち、自分が傷つかないようにという自己愛的な心配の結果として、回避行動やひきこもりを発生させていると思われる」と述べるように、競争主義が若者の心に「勝ち」「負け」を明確にし、自己が他者からどのようにみられるのかという不安が増強し、自己が他者に苦痛を与えるようなものを持っているのではないかと不安が強まっている。そのなかで「やり場のない孤独」が強まっている。

中西(2009)が「『できない』とは、たかだか能力の差にすぎなかったのに、現在の間人間評価は、人たることの価値(それぞれの生の価値)にまで公然と差をつけ、そうすることで生の尊厳を根底から傷つける。ありていに言えば、生命の価値にはちがいがあり、生存権の平等などそもそも認められない、ということなのだ。競争がそうした性格を持つ以上、競争場面に立たされないための努力や他者からの批判を回避する努力が、命をかけた真剣みを帯びるのは当然であろう」と述べていますが、私たちが、あまりにも多い社会不安障害や回避性人格障害を生理的脆弱性との関わりで捉えたと、依存を排除する新自由主義的自立観の虚構に陥ると思います。力強い自立の強要は、競争に打ち勝つ自立の強要と排除となり、「あんな弱い子が役に立たない」という支配の論理となるのです。そこに生じるには、一者関係の不安であり、二者関係への意欲の喪失です。

今、論じなければならないのは、支援の哲学と方法である。佐藤洋作氏は、「自己イメージの未成熟状況は若者を不安に陥れるから、自分探しは切実な要求となる。競争的

な人間関係を越えて相互承認的な他者と出会うことなくしては肯定的な自己イメージを形成することはできず、自分探しは遂行していくことはできない。しかし、今日の学校は新自由主義的な「教育改革」によって新たな能力主義的な選別システムに再編されようとしている。早期からの「自由な選択」を通して、個性や自己実現を称揚しているように見え、実は経済界が準備する「多様な働き方」の中に子どもたちが自発的に適応していくことを求めていくようにつくりかえられようとしているのである」と述べている。

この自分探しの為には、宮崎隆志氏が指摘するように「矛盾し分裂した自己と向き合う辛さを共感的に受容してくれる他者との出会いによる学び」を可能とする場における他者との交流が不可欠となる。青年期における居場所では、一步前を歩む仲間（ピア）との出会いがあり、その仲間や、まだ居場所に参加しづらい当事者との関わりのなかでの自己の状況への気づきを可能とする。おそらく、そのなかでは、現状での見かけ上の満足やあきらめへの問い掛けを行いつつ、「何とかして欲しい」から「何とかしたい」という主体的立場を獲得する。

私は、ひきこもる若者たちを人格発達に歪みがある一群としてとらえて人格変容をめざす実践や、若者たちを育てた家族の病理性を発見して家族に責任を課すような実践は、若者や家族の解き放ちを可能とするものではないことを指摘してきた。親や大人を憎み、人との関係を紡ぐ力の獲得に課題をもつ若者たちと向き合う実践においては、若者が自身と社会に対して科学的に分析できることを目指した集団の組織化が何よりも必要となるのではないか。その集団のなかで、支援者は、若者たちの発達を歪めてきた社会の諸矛盾について若者とともに学びあい、若者たちの暮らしづらさを生み出している社会と向き合う実践を創造する必要がある（山本，2009）。

若者達が、その生きづらさを克服するためには、同様課題と向き合う仲間とともに主体的に自己の課題に向き合う集団が必要である。その集団で、自らの人生と向き合い、生きる意味を確認しながら社会に参加するために不可欠な存在である仲間とともに、自身の人生の課題と向き合うことができる空間に参加し、同じひきこもりと向き合ってきた仲間とともに、制限されていた自己を解き放つ実践を行う必要がある。現在、若者支援者として活躍する一人の女性は、「今から思うと、高校二年の時は誰ともつながってなくて孤独な日々だった。でもその後のいろんな経験を経て、たくさんの人に助けられ、支えられ、見守られながら今という『日々』を送っている。おだやかな日々よりも、多くの矛盾や葛藤・しんどさを感じる日々のほうが、私は生きているなあって実感する」と語る。この語りにもみる“多くの矛盾や葛藤・しんどさを感じる日々”を居場所実践がどう創造するのかが問われる。

今年の先進プロジェクト研究では、若者支援に対する“障害者支援からのアプローチ”“若者支援からのアプローチ”“行政が主導するアプローチ”を検討した。本来、若者支援は、フリースクール運動を通して社会参加が困難な若者と出会ってきた若者と出会ってきた実

践者達が展開してきた実践が主であった。この為、社会福祉実践、社会福祉運動の対象よりも、社会教育実践の対象と捉えられ、学術的には教育社会学や社会教育学の研究が主導してきた。この分野に、福祉研究として切り込んでいくのがこのグループに課せられた課題である。

参考・引用文権

小林正信、進藤政臣、橋本功「メンタル・ヘルスの相談事例から見る学生の抱える諸問題」
『信州大学教育システム研究開発センター紀要』2002,8;3-17

中西新太郎「構造改革時代を生きる一子ども・若者の現在」『現代と教育 78 子ども・若者の「生きづらさ」をどうつかむか』2009、地域民主教育全国交流研究会

佐藤洋作「コミュニケーション欲求と疎外と若者自立支援・「ニート」状態にある若者の実態と支援に関する調査報告書を読む」『東京経大会誌』2007,258:71-85

山本耕平「若者のひきこもりを精神保健福祉課題としてどう同定するか」『立命館大学産業社会論集』2009,45,1

A 調査

障害者福祉と若者支援の結合の可能性と課題 社会福祉法人つむぎ福祉会へのインタビュー調査から

安倉晃平、奥村有沙、安藤佳珠子

はじめに

現在、全国で数多くの支援組織がひきこもりの若者をはじめとするさまざまな困難を有する若者の支援を行っている。

こうした支援組織の中には自らが行う実践の社会的意義を自覚し、若者たちの困難とそれを生み出す社会的諸矛盾を科学的に分析しながら、その支援組織を訪れる若者たち自身が自らの抱える困難と向き合い、社会的諸矛盾と対決しうる力を育てる実践を行うものがある。しかし、各地の実践体が展開する若者支援は、現行の制度ではカバーしきれない支援ニーズに対応している状況がある。さらにいえば、こうした制度の貧困により、現場の支援者が必要と考える実践を十分に展開することが不可能な状況さえ生じている。

こうした制度の貧困のなかで若者支援を展開することがいかに困難な状況にあるのかを明らかにし、若者支援政策をより豊かで支援現場の実態に即したものとしていくために、本研究では障害者福祉実践と若者支援実践を統合して展開する大阪の社会福祉法人つむぎ福祉会へのインタビュー調査を行い、分析を加えた（以後、本調査名をA調査と略記）。

1.問題設定

A調査では、障害者福祉実践と若者支援実践を統合して展開する大阪の社会福祉法人つむぎ福祉会を対象としたインタビュー調査により、障害者福祉実践と若者支援実践を結合することの可能性と、その際の制度的課題を明らかにすることを目的とする。

現在、困難を有する若者の支援は地域若者サポートステーションを中心に展開されているが、元々サポートステーションはニート対策事業の一環として位置づけられたものであり、さまざまな困難を有する若者を支援する際の総合的窓口としての機能を担うために必要な人員の配置や、関係機関との連携などについて十分に考慮された制度であるとは言い難い。また、居場所支援のように、ひきこもりをはじめとする社会参加に困難を有する若者に必要な支援に十分な予算が割かれていないことも地域総合若者支援施策を考える上での課題となっている。

一方、政府の実施するサポートステーション事業などは、こうした制度が創られる以前から困難を有する若者に対する取り組みを行ってきた実践体に委託されている場合が多く、

こうした事業所にとっては、国からの補助金を受けて実践を展開できるようになった反面、これまで事業所が独自に行っていた事業の内容が変容する事態も生じている。

こうした問題の背景には、若者支援の分野に社会的な関心が注がれ、政府がその対策に乗り出してまだ日が浅いということもあるだろう。2012年時点でも、国は若者やその支援を行う支援機関の実態把握を行うための全国調査を何度か実施している¹。しかし、こうした調査などをもとに打ち出される若者支援施策も地域総合若者支援施策と呼ぶものとなるためにはいくつかの課題を有していることは先に述べたとおりである。

そのなかでも A 調査で対象とするつむぎ福祉会は、政府が若者支援政策に乗り出す以前から、不登校支援の実践を源流に持ち、障害者作業所実践と結びつきながら、ひきこもりの青年支援²に取り組んでいった実践体であり、障害者支援と若者支援の結合の可能性を検討する上で最適な実践体であると考えた。ここで障害者支援と若者支援の結合の可能性を検討することの意義は、二つある。一つは制度的にまだまだ貧困な若者支援施策に対して、障害者支援施策のメニューに活用可能なものが存在する可能性があること。実際にひきこもりの若者のなかには、何らかの精神疾患や発達障害を有する者も多く、障害者福祉サービスのメニューを活用できる若者も少なくない。さらには、若者支援そのものにとって障害者支援と結びつくことによる発展の可能性もある。今回調査を行ったつむぎ福祉会をはじめ、多くの実践体で課題となっている問題が、若者支援の「出口」の問題である。青年期の支援である若者支援にとって就労先の保障は必須の課題である。しかし、彼らの働く場の保障という点に関しては、既存の労働市場への適応という方向性のみで良いのかということについて議論がある。こうした議論のなかで、新しい労働のかたちや働く場の創造が模索されつつあるが、そうした従来の労働市場への適応とは異なる働き方のひとつとして、若者たちが障害者福祉実践の担い手として活躍し、そこで育つという実践が検討される。

そこで A 調査の分析においては、以下の点に焦点を当てて検討を加えていく。つむぎ福祉会の実践哲学を明らかにするために、その設立から現在に至るまでの歴史を聞き取り、そのなかで支援者たちが目指してきた実践の内実を明らかにする。つむぎ福祉会の若者支援実践とそこで育つ若者たちの姿を、つむぎ福祉会の実践の根底に流れる支援哲学と照らし合わせながら検討を加える。以上の分析結果をもとに、障害者支援と若者支援の結合の可能性と、その際の制度的課題を明らかにする。

なお、A 調査は以下の日程で実施した計 3 回、4 名へのインタビューをもとに構成されている。

¹ たとえば、H23「困難を有する子ども・若者の支援者調査」、H22「若者の意識に関する調査（高等学校中途退学者の意識に関する調査）」、H21「若者の意識に関する調査（ひきこもりに関する実態調査）」、など。

² 本プロジェクトにおいてはこれまで主に「若者」、「若者支援」という言葉を用いてきたが、つむぎ福祉会では「青年」、「青年の支援」という言葉を用いているため、本報告内では場合によって両方の表現を併用している。

日程：2012年7月26日

場所：福祉会東大阪サポートステーション内

インタビュー回答者：東大阪サポートステーション統括コーディネーター Aさん

つむぎ福祉会相談員 Bさん

(インタビュー)

日程：2012年11月9日

場所：福祉会東大阪サポートステーション内

インタビュー回答者：青年の自立支援センターゆう責任者 Cさん

(インタビュー)

日程：2012年11月9日

場所：福祉会東大阪サポートステーション内

インタビュー回答者：社会福祉法人つむぎ福祉会理事長 石井守氏

(インタビュー)

2. つむぎ福祉会の沿革と概要

つむぎ福祉会は1989年に石井守(現つむぎ福祉会理事長:以下、敬称略)が立ち上げた「石井子どもと文化研究所」(以下「研究所」と略記)と、「そらまめ障害者共同作業所」を前身として、2001年に社会福祉法人格を取得した。ここでは、石井が研究所設立に至るまでの背景と、そらまめ共同作業所との出会い、さらに社会福祉法人格を取得するまでの歴史を石井へのインタビューに基づいて記述する。また、社会福祉法人化以降の現在のつむぎ福祉会の事業概要についても簡単に示す。

2-1. つむぎ福祉会の事業所と組織

現在、つむぎ福祉会グループ内で活動を行っている事業所は以下の組織図のとおりである。(次ページ)

図1 社会福祉法人つむぎ福祉会全組織図³

上記組織図(図1)からもわかるように、現在、社会福祉法人つむぎ福祉会では大きく分けて、障害者支援、青年の自立支援、子育て支援の3つの領域で実践を行っている。これらの領域の中で、障害者支援に関しては、ポンチセびりか、そらまめ作業所、サポートセンターコットンが中心となり、大阪市内を中心に活動を行っている。また、子育て支援は同じく大阪市内で認可保育所ポプラ保育園を運営している。そして、青年の自立支援は、東大阪市内で、東大阪サポートステーションと「青年の自立支援センターゆう」を実施し

³出典：「社会福祉法人 | つむぎ福祉会ホームページ

<http://www.tsumugigroup.net/soshikizu.html> 2012年12月13日最終閲覧

ているほか、東大阪を含む大阪府内各所で子ども若者サポート・くるみの事業を行っている。このなかで、青年の自立支援に関する事業は3節で詳述する。

2-2. つむぎ福祉会の歴史と支援哲学

ここでは、現在のつむぎ福祉会の前身にあたる石井子どもと文化研究所の設立から社会福祉法人化に至る歴史を石井理事長へのインタビューをもとに記述し、そこからつむぎ福祉会における青年支援の根底を流れる考え方を明らかにする。なお、その際、便宜的に研究所設立以前、研究所開設当初、そらまめ作業所との出会い、ポンチセブリー開設、の4つの時期に分けて記述していく。

2-2-1. 研究所設立以前

石井子どもと文化研究所は、1989年に現法人理事長の石井守によって、不登校・ひきこもり青年などの自立支援を目的として開所されたものであるが、この研究所設立の背景には、石井自身の教員時代の経験がある。

1961年に大学を卒業し、北海道の高校で教壇に立っていた石井は、1971年に大阪に移り、そこで中学校の教員として働き始める。大阪に移ってきた石井にとって、北海道時代とはあまりにも異なる学校現場の「荒れ」とそれを抑えようとする教師たちの状況に大きな驚きを感じた。

大阪の中学校に来たらそういう（北海道時代のように子どもたちと一緒に遊ぶという）関係というのは、学校が荒れているものだから、上から抑える関係が強かったですね。そんなふうに中学校の教師というのは子どもたちを支配するものなのかと思いました。（中略）すごく子どもたちを監視するとか、というような印象を、みんなそうじゃなくて、先生一人ひとりはずごくいい人なのだけれども、なにしろすごくて、それはある意味ではやむを得ないのかなと思いました。そんなに学校が荒れていたらね。

そのときに、北海道時代には感じなかったんですけども、そういう荒れている学校の中ではぼつんと一人でいたり、いじめられている、そういう子がいるでしょ、それでも学校に来てわーわーやっていたらいいんですけど、段々その頃から学校に来れない子が出始めました。最初は荒れている子ばかりが気になっていたのですが、大阪に来て10年ぐらいたってから、70年代後半ぐらいから学校に来れない子（が気になり始めた）。普段だったらニコニコしていい子なんだけれども、実際には本心を言えないような、そんな子が出てきたんですね。（インタビュー）

上記の石井の語りからもわかるように、1970年代の大阪の学校では生徒たちの「荒れ」が大きな問題となり、教師たちは生徒たちの「荒れ」を抑えるために、抑圧的にかかわらざるを得なかったことが伺える。そしてそのような「荒れ」る学校の中で、孤立し、自分の思いを語れない子どもたちがいることに気づき始めていく。さらに、そのような子ども

たちが目立ち始めた 70 年代後半から 80 年代にかけて、高校中退者も増え始める。そうしたなかで、石井のもとには、かつて自身が教えた子どもたちが高校を辞めたといって、進学先の高校の教師や家族から相談が持ち込まれるようになり始めた。

70 年代後半から 80 年代ぐらいから高校中退者が増え始めたんですよ。(中略) 卒業生が学校行けなくなったから先生来てくださいと言われて、卒業生たちの家庭に行き始めて、それが 80 年になったかならないかぐらいでした。だから、学校の中でぼつんとしている子には声をかけたりできるし、学年の先生たちと相談もできますが、卒業した子には言えないですね。そういう子には、親の方も心配で「来てくれ」ということで行き始めたのが 80 年代だったんですね。(インタビュー)

当時石井が相談に応じていた高校中退の子どもたちの中退理由としては、「学校が合わない」ということが本人からの訴えとしてあったのだが、石井にしてみれば彼らは不登校・登校拒否の子達と精神的にあまり変わらない、「抑圧されている」、「発散できないでいる」、「精神的に不安定」な、様子を示す子が多かった。

そして、こうした大阪での教員時代を振り返り、「不登校が増え始めたのと、卒業生が高校に入ったのに辞めるということもあるのだけれど、同時に、学校が荒れたまま続いていたら、そういう子たちがなおさら増えていくだろうという勘のようなものがあつた」と語るように、学校教育の中に何らかの問題を感じていたことが研究所設立の一番のきっかけとなっている。

2-2-2. 研究所開設当初

石井が研究所で設立当初に考えていたことは、「学校に行けなくて困っている子どもたち、思い悩む子たちと一緒に考えてあげたい」というものであった。研究所の活動としては学校に通っている子もたくさんいたので塾のような形式で運営を行っていた。「塾」という形式を取ったのは、何か名目がないと参加者が集まってこないの、誘い口として用いただけであり、実際には、不登校・登校拒否の相談と子どもたちの癒し・学習の場としての「居場所」として研究所は位置づけられていた⁴。

石井は、大阪の教職員組合で作った当時できたばかりの教育文化センター⁵の相談員と、研究所の運営を並行して行っていた。そのなかで、相談だけではなく、子どもたちと「一緒に動いて動かしながらやれる」関係が必要であると感じながら研究所の運営を行っていた。研究所の利用者は教師時代の仲間を通じて紹介されており、小学校一年生から、大学院を

⁴ 石井守著『ひきこもり・青年の出発』、新日本出版社、2005、P.69

⁵ 大阪教育文化センターは、すべての子ども・青年の人間としての豊かな発達と未来を保障するために、大阪の教育と文化活動の平和的で民主的な発展を目指し、教職員、研究員、文化運動関係者、父母、府民の共同により、憲法・教育基本法にもとづく教育・文化活動などの創造と普及および論理研究を行っている。(大阪教育文化センター <http://www.osaka-kyoubun.net> 2013 年 2 月 17 日最終閲覧)

卒業した 20 代後半の青年まで幅広い年齢層であった。そこでの活動には決められたプログラムがあるわけではなく、年齢の高い利用者同士であればお互いに将来のことについて話し合うなど、ひとりひとりがそれぞれの使い方で研究所を利用していた。しかし、こうした運営の形を長く続けることは困難であった。

あまり長く続かないうちに今の形に変わってきたんです。要するにね、場所を維持するのが大変なんですよ、お金が。それで、その後の方の作業所を作る、ポンチセブリーかを作る話に移っていくわけですけどね。維持するのが大変でね、本当はそういうのがあったらいいんですけどね、スタッフの用意とか場所を維持するための費用が出てこないですから、だからね、あまり長く続けることはできなかったですね。(インタビュー)

当時の研究所の運営は、当然公的な補助金などは無く、親からの相談料で賄われていた。しかし、それだけでは場所代やスタッフの給与の維持が困難であり、このことが後の作業所「ポンチセブリー」の開設や社会福祉法人格の取得に結びついていくことになる。

2-2-3.そらまめ作業所との出会い

研究所を設立した翌年の 1990 年、近くにあった「そらまめ共同作業所」との出会いがあった。当時、そらまめ作業所は活動を行う場所を探して困っていたところで、その時にちょうど研究所で借りているスペースに空きがあったために、同じ建物の中で事業を行っていくことになった。

一番最初に平野区に(研究所を)創ったときに、そらまめ作業所というのがあったんですけども、それがね、うちと大体同じぐらいにできたんですね、共同作業所で。場所がなくて困っていたんです。僕はもう最初からね、大きな、広いところを借りたんです。教室 1 つ分より広いぐらいの。そこを間仕切りして使っていたんですけども、そんなに広いんだから貸してやってくれというから、はいはい、ということで・・・(笑)じゃあ一緒になってやりましょうって言ってね。(インタビュー)

そらまめ作業所を受け容れた理由として、石井は「同じようなことをやっているから」「すぐに気持ちがひとつになった」と語るように、障害者作業所実践と不登校の子どもたちの支援を、まったく異なる事業としてではなく、困難な状況にある人たちとともに歩む実践として共通の枠組みの下で捉えていたのではないだろうか。

1992 年に開所することとなったそらまめ作業所の活動内容は、袋詰めや、ピスの整理、釣り針づくりなどの内職作業であり、次第に研究所の子どもや青年たちとの交流も行われるようになり始めた。

(作業所の人たちが)やっているのをね、うちの青年たちが勉強してるのに飽きてきたらね、覗きに行くでしょ。そして一緒に手伝ったんです。だからごく自然に、誰がやりなさいと言ったわけでもないしね。(インタビュー)

研究所に通ってくる子どもや青年たちは、「初期には対人関係が難しく、知らない人が会いにくると出て来れないという課題を持っている人が多かった」にも関わらず、この交流は自然に始まり、人とかかわることが得意ではない青年たちであっても障害者にだと話しかける人がいるという発見が石井にはあった。また、作業所に通う障害者の側にも「この子とだったら話しかける」というようなこともあったそうである。

そしてこのような子どもや青年と作業所に通う障害者との交流を見るうち、石井のなかで障害者の実践と青年の支援を一緒に行うことを考え始めたという。

障害者の人たちと一緒にやることは、ひきこもっている青年たちにもプラスになることがあるのだ、というのが障害者運動と一緒にやろうかと思いついた最初ですね。それと、障害者を支援することによって、青年の働き場所が出来るかもしれない、がつつ仕事は出来ないけれども障害者の事だったら仕事として出来るかもしれない。若いスタッフがいても、その青年が元気になっても給料を払うということが出来ないから、それを何とかしないと暮らせないでしょう。そういう自立を考えて、青年の働き場として意味があるのではないかということ(考えた)。そして、障害者運動も、まだまだ障害者に対して障害者の働く場所も少なかったから、それを創るために、かなりお金がかかりますからね。だけど障害者の作業所をつくろうという応援してくれる人もいるからというので、その三つの理由ぐらいですかね。(インタビュー)

このように、障害者実践と青年支援を一緒にやることの意義として 障害者、青年双方にとってプラスになることがあること、 青年の働き場の創造、 障害者運動の推進、という 3 つの点に加え、研究所で青年の支援にかかわるスタッフの給与の保障を行うため、共同作業所「ポンチセびりか」が誕生することとなる。

2-2-4.ポンチセびりか開設

こうして障害者作業所との出会いを果たした研究所は 1997 年に自前の作業所である「ポンチセびりか」を開所する。この時の開所の狙いとしては、研究所の職員の給与の確保という点があったが、この時作業所の職員となったスタッフも元々障害者問題に関心を持つ人たちであったという。しかし、そこでの青年たちと障害者との交流は思うようにうまくはいかなかった。

だけどね、作業所は作業所で一定やらないとならないことがたくさんあってね、思う

ように上手く交流が出来るかというといかないよね。障害者の施設は単に障害者だけでなく青年たちも一緒になって創るところだという話はスローガンとしては何回も言っているし、言うんだけど、実際に現実にうまくいくかというところは学校もみんな同じだよね。なかなか上手くいかないこと、人間関係・・・色々な人がいるからね。それは上手くいく場面もあるしそうでない場面もありますよね。だけど、他のところとちがって意識してやりましょうということは繰り返し言うし、うちの中心のスタッフもメンバーに言っていますよ。(インタビュー)

現実的には障害者と若者との交流はあまり順調であったとは言い難い。しかし、石井は当初の「一緒にやれるのではないか」という思いを失ったわけではない。障害者も不登校の子どもたちも一般的に、「振り回されること、どんどん働きかけられることに疲れている」という共通する問題を持ち、「自分でもっと考えて、自分でもっと納得するまでやってみたい」という共通する思いを持っている、「だから今でも障害者と青年たちは一緒になってやっていけるというふうには思っています」と石井は語っている。

ポンチセピりかの開設にあたっては、職員の給与保障という観点から、開設当初から社会福祉法人として運営していくことを考えており、2001年10月に「つむぎ福祉会」として社会福祉法人格を取得した。そして後に研究所本体や、元々は別の事業所であったそらまめ共同作業所を同法人下に統合し、さらに障害者支援、青年の自立支援を充実させながら、2010年には子育て支援として保育所を開設するなど、地域の住民の要求や、課題解決の要請に応えるため、事業内容の多様化を進めている。

3.現行制度下での若者支援実践の困難さ

つむぎ福祉会の青年支援は主に「青年の自立支援センターゆう」、東大阪サポートステーション、「子ども・若者サポートくるみ」の3つの事業で構成されており、それぞれの事業が特徴をもった実践を展開しているが、それら独自の実践が制度的な問題とのかかわりで十分に展開できず、連携にも課題を抱えている。本節では、それぞれの事業の現状と課題について述べる。

3-1.「青年の自立支援センターゆう」の設立とその変遷

研究所の居場所実践の流れを汲む「青年の自立支援センターゆう」(以下、「ゆう」と略記)は、青年の活動を引き出し社会との接点を探ることと、就労への道を見つけ出すために設立された。しかし、その後の変遷のなかで、本来「ゆう」が目指していた実践が困難となってきた現状がある。

3-1-1.「青年の自立支援センターゆう」の設立

1990年代の中頃になると社会的にも不登校・登校拒否への理解が広まったことで、各学校での対応もすすみ、子どもたちが昼間に行ける場所が学校や公的施設のなかに増加した。この頃になると、研究所では、昼間の子ども利用者が少なくなり、運営は厳しくなっていた。一方、青年などの相談は増え、研究所の主要な課題は不登校問題から学齢期を終えた青年の問題に移行していった。こうしたなかで、青年の自立支援をどうすすめるかは、研究所にとって大きな課題となっていた。そこで石井らは、これまで研究所で行ってきた、不登校や登校拒否の相談と、子どもたちの癒し・学習の場としての居場所支援の経験をもとに、青年の自立支援のあり方について研究をすすめ、2002年8月に大阪西区に「青年の自立支援センターゆう」を設立した⁶。

法人が出来たその頃から実は不登校の適応教室が出来はじめて、学校のなかにも学校以外でも勉強していいというふうになってきて、だいぶ不登校の数は減ってきたことになったんですね。でも現実はずうんですよ。ただ、そういうふうになってきたので、不登校のほうはだいぶ学校でよくやってくれたと、学校もずいぶん理解してきたしね。(中略)時代として行政の体制も変わってきて、90年後半ですから。その頃から、不登校の子はめどついたらって、問題はひきこもりの青年だってなって。それで2000年か99年にゆうを立ち上げて。2001年か。(インタビュー)

不登校・登校拒否の問題に取り組んでいた石井らにとって「ひきこもり」は、不登校・登校拒否の子どもたちと状態が似ているのみでなく、そのような子どもたちの延長上の姿であり、高校や大学での不登校はそのまま青年の問題となっていた。そこで石井らは、居場所への一步を踏み出すことが自分への自信を回復し、社会への一步を踏み出す勇気を持てるのではないかとの思いをもち、青年の活動を引き出し、社会との接点を探すことと、就労への道を見つけ出すことを目的として青年の居場所支援に取り組みはじめた。

3-1-2.障害者自立支援法の活用と居場所の維持の困難さ

不登校やひきこもり状態にある青年たちは家族から経済的援助を受け、居場所を利用しながら社会復帰をしていくことが多い。さらに、通院やカウンセリングに通う青年もいるため、家族の負担は大きいものとなっていた。そのため石井らは、「なんとか公的支援を」との思いを持ち、居場所(「ゆう」)の利用者の中で自立支援医療費公費負担を受けている青年を対象として、2007年に就労移行支援事業(定員6名)を開始した。また、2009年2月には、東大阪に移転し、事業を展開していくなかで、就労支援よりもゆるやかなサービスが必要な利用者のために、就労継続支援(B型)事業を立ち上げた。当時の「ゆう」の運営状況に関してCさんは以下のように語る。

⁶ 石井守著『ひきこもり・青年の出発』、新日本出版社、2005、P95・96

大学行けてないとか高校中退とか、高校を行けてないとかですかね。っていう人らが理事長とかがやってた頃、NPOとかやってた頃はそういう人らが来てたんですけど、結局運営主体がね、(運営にかかわっている)みなさん、そういう学生さんとしてはみなさんお金持ってないですし、どうやっていくねんっていう話しのなかで会費制とかでもやってたんですけども難しいなあという。継続してやっていくっていうのが目的としてはあったので。そうしていくうえでは障害、みなさん精神科とかに通院されてたんで、障害福祉サービスのそういう法的なサービスを使ったらどうやっていう話しが出て、そういうのを使っていこうかって言って立ち上げたのがいまの障害福祉サービスを使ってる青年の自立支援センターゆうなんです。(インタビュー)

現在の「ゆう」の法的な位置づけは障がい者福祉サービス事業所であり、対象者は障害者手帳を取得した青年に限定されている。それは、「ゆう」を利用する青年のなかで、自立支援医療費公費負担を受けているか否かによって、事業所の利用料に差が生じてしまうからであり、結果として利用者は、すべて自立支援法を活用できる対象者に限定せざるを得なくなってしまった。また、現在の「ゆう」が活用している障害者自立支援法は、その対象を身体・知的・精神の各障害者および障害児としており、本法の特徴としては、障害者の就労支援の強化が挙げられている⁷。このため、事業所の主たる活動は就労支援に向けた、訓練としての作業を中心に行わざるを得ず、研究所の初期の実践で目指された学習と癒しの場としての「居場所」の保障を十分に展開できているとは言い難い状況がある⁸。

そうやってるうちにプラスアルファでそういう手帳を持ってないっていうかね、障害認定受けてない方も来れる「ゆうプラス」っていうようなこともやってたんですけど、やっぱり結局お金払えないとか、運営が難しいんですよ、やっぱり。それで、今は基本的には障害認定を受けた方はゆうに通えるんやったらゆうに通ってもらって、あとのひきこもり支援とかは府のひきこもり事業受けたりとか。まあサポートステーションももともとそういうところがあったんで、今はちょっと変わってきてますけど、ひきこもり支援の中心になってるのは委託事業のほうに移ってしまってきているんです。それが本意ではないんですけど。(インタビュー)

⁷ 厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/index.shtml> 2013年2月16日 最終閲覧

⁸ 障害者自立支援法に関しては、これまでの障害者福祉法とは異なり、障害者の所得が低所得であるにもかかわらず利用者負担が発生すること、サービスの支給が、行政機関による措置ではなく、事業所と利用者との間の契約に基づくものとなったため行政機関の責任が曖昧になったこと、障害者福祉事業への補助額を支援費制度に比べても、介護保険に比べても大幅に低下させ強引に介護保険制度の仕組みに近づけているなど、若者支援に限定せず、障害者福祉論においても多くの問題が指摘される制度である。

(峰島厚『障害者自立支援法と実践の創造・障害者のねがいを実現する新提案』2007、全障研出版部、P43・44)

3-2.東大阪若者サポートステーションの取り組みとその課題

つむぎ福祉会は、青年支援の取り組みの一環として、厚生労働省の委託を受けて 2009 年から東大阪若者サポートステーション（以下、サポステと記述）事業を開始した。現在、東大阪サポステではひきこもり支援を含むさまざまな取り組みを行っているが、単年度事業としての性格上、支援を必要とする若者に十分な手立てを行うことが困難になっている。

3-2-1.サポートステーションの受託

東大阪サポートステーションは、厚生労働省の実施する地域若者サポートステーション事業として、2009 年から実施されており、利用の対象となるのは、おおむね 15 歳から 39 歳までで無業状態にある人である。サポステを受託した当初の議論の様子について、支援者 C さんは以下のように語っている。

実質上で言うと、ひきこもりの支援をしていたという実績があったというのがありまして、あと、大阪市でそのころは「ゆう」っていうのをやっていたんですね。桜川のほうでね、西区桜川かな。それで、サポートステーションを府のなかでももう少しつくっていきたいという要望があったみたいで、東大阪に移ってやるんやったらできるっていうことで、こっちに移ってきたんです。東大阪の若者サポートステーションをやったんですけど、法人としては青年の支援ということで特にこういう支援しかしたらあかんというわけではなく、広く支援していこうという思いはあったのでそこは特に反対もなくはじめたというの聞いてます。（インタビュー）

2000 年代前半まで青年の自立支援に活用できる制度が見当たらず、親たちとともに府や市に陳情に行っていた石井たちにとっても、サポステ事業は青年支援に役立つ制度として肯定的に受け取られていた。

3-2-2.東大阪サポートステーションの現状と課題

これまでの青年支援の経験から、つむぎ福祉会はサポステ事業を受託することとなったが、相談として持ち込まれるものは、就職にかんするもの、貧困問題、高校・大学中途退学者にかんするものが多かった。東大阪サポステの支援メニューとしては現在、相談支援（見学・相談、相談会の実施）、サポステサロン（サポステ利用者同士とスタッフの自由な交流の時間、週 1 回 2 時間）、家族交流会（月 1 回 2 時間）、就活セミナー・職場体験、家庭訪問、を実施している。相談に訪れるのは、本人やその家族であるが、2011 年度の全体の相談 3 分の 1 は家族からの相談であり、そのほとんどがひきこもりに関する相談であった⁹。また、サポステに来所した青年たちは過去にひきこもりや不登校、いじめ

⁹ 先進プロジェクト研究では 2010 年度に京都市のサポートステーションの事業実績を分析し、以下の結

られた経験をもっている場合が多く、全体の約 4 割が不登校を経験していた。このほか来所者の約 1 割が発達障害者の疑いがあったが、ほとんどの青年が障害者手帳を持たない者であった。さらに、東大阪サポートステーションの平成 23 年度事業報告を見ると、サポステを訪れる青年の中にはひきこもりの若者と共通する課題をもつ青年たちが少なくないことがわかる。

ここに来る青年の特徴として感じるものの一つは、小さい頃から群れて遊ぶことが少なかった(いわゆるギャングエイジの喪失)こともあるのか、人間関係のとり方がわからないと訴える人が多いことです。学生時代も「仮面」をつけて過ごし就職しても「良い子キャラ」を演じた挙句ダウンしてしまった青年、小さいころから人と交わって傷つくことを恐れて「孤立」を好んだ青年、などなど。

もう一つは、「自己責任論」に陥っている青年の多いことです。(中略)「落ちこぼれた自分」は、自分の能力のなさの結果だと自分を責め、展望が持たなくなっています。

さらに感じるのは、仕事に対するイメージが貧困なことです。人としゃべるのが嫌だから工場で「もくもく」とやる仕事を指すといったり、パソコンに向かっているだけが事務のお仕事だと思っていたりする青年が少なくありません¹⁰。

サポートステーションで出会った若者に共通するのは、対人関係に苦手意識を持っていることです。

「嫌われないために、人の要求を受け入れすぎて余裕がなくなる」

「人と接する中で生じた不快感を抑えこもうとしてエネルギーを消耗する」「迷惑ではないかと気を遣いすぎて、自分から声をかけられず孤立感を深める」「迷惑をかけてはいけないと、失敗しないようにと緊張する」

などで精神的にしんどくなり、仕事を短期間で辞めることを繰り返していると思われる¹¹。

また、このような青年に対して必要となる支援についても同報告書内において以下のよう

に述べられている。
サポステの目標とする支援期間は原則半年ですが、利用者の必要なタイミングで関わり、総合的な時間軸でのパーソナルサポートが必要であると考えます。

果を得ている。京都サポステが開設された 2006 年 10 月から 2010 年 6 月末日までに、495 件の登録があり、本人からの相談が 6 割、家族からが 3 割であった。この相談のうち 2 割強がひきこもり事例と判断できるものであった。これは、今次の調査で明らかとなった東大阪サポステのひきこもりにかんする相談件数とほぼ同じである。

¹⁰ 古庄健「サポステサロンを始めました・・・」、「平成 23 年度東大阪サポートステーション事業報告書」

¹¹ 木原眞世「多様な人と生き方に会える場としてのサポートステーションに」、「平成 23 年度東大阪サポートステーション事業報告書」

サポステだけに関わるのではなく、各関係機関、他職種他機関が関わることで、利用者へのパーソナルサポートがより手厚く支援できると思います。そういった各関係機関との連携、支援体制の更なる構築が今後の課題といえます¹²。

一方、現在のサポステの利用状況について、Aさんは以下のように語っている。

ただひとつ、このリーフレット（厚生労働省のサポステの紹介リーフレット）とか見てもらったら分かるんですけど、ひきこもり支援施設ではないということです。ここは大きく、国からは言われてるので、これ見てもらったらわかるんですけど、ひきこもりの「ひ」もないし、相談、例えば、こんなことで相談しに行ってくださいというところのなかにも、ひきこもりの話しは一切ないです。「子どもに向けた仕事分からない」、「子どもの自立について相談先がわからない」（リーフレットの文言）つまりですね、ここで、ひきこもり相談する施設ではないということです。（中略）ただ、もともとが不登校、ひきこもり支援施設だったんで、だいたいのところはのってます、ひきこもり相談とかに。せざるを得ない。ただ、そこはですね、サポートステーションの方針と全然違います。（インタビュー）

サポステは現在のところ、ひきこもり支援を行う事業ではないが、全国でサポステの事業を受託する事業所の多くが、不登校やひきこもりの支援実績をもつ団体であり、つむぎ福祉会でも、研究所や「ゆう」がひきこもりの居場所支援などを行っていたことなどから、ひきこもりにかんする相談を受けることも少なくない。

しかし、サポステは国が実施する事業であり、その委託は単年度ごとに更新されるため、就職人数の目標定数に達していなければ、その指定から外れたり、次年度の予算が削減される可能性があり、事業を継続させることが難しくなる。そのため、家族からのひきこもり相談などは回数を限定して行うことや、家族交流会を開くという形で対応を行うにとどまらざるを得ない。サポステで実際に支援を行うスタッフから上記報告書内で述べられているような声が上げられているにもかかわらず、現状のサポートステーション事業はこうしたスタッフや青年の要求に十分応えられるような制度になっているとは言い難い。今後、さらなる制度の充実が求められるのではなかろうか。

3-3. つむぎ福祉会における青年の自立支援とその課題

青年の自立支援は現在の国が実施する施策のみで十分に展開できるものではない。つむぎ福祉会では府や市などの自治体の補助金も活用しながら、居場所などの青年の自立支援を展開するための取り組みを行うことを目指している。

¹² 鈴木久美「パーソナルサポートの必要性」、「平成23年度東大阪サポートステーション事業報告書」

3-3-1. 青年の自立支援における「子ども若者サポート・くるみ」の位置づけ

子ども若者サポート・くるみ(以下、「くるみ」と略記)は、2011年6月から「大阪府ひきこもり青少年支援事業」の一環として、専門相談や、訪問支援、居場所支援等を行ってきたが、2012年3月で上記事業が終了となったため、一時的に居場所を閉所せざるを得なくなった。しかし、同年8月からはこれまで「くるみ事業」を行ってきた東大阪の事業所に加え、八尾でも「大阪府子ども・若者自立サポート事業」として事業を再開している。これらの事業は、「ひきこもり青少年ゼロ・プロジェクト」を推進するために、府や市町村が、ひきこもり状態にある青少年の社会的自立に向けて民間支援機関などを活用し、青少年施策として取り組むものであり¹³、現在くるみでは、不登校、ひきこもりの青少年の相談支援やグループワーク、就活セミナー、職場体験などを行っている。また、家族相談や家族交流会も実施されている。

上記のようにくるみの運営は、これら単年度予算の委託事業として行われているため、継続した支援を行うことが困難となっている。2012年3月に大阪府ひきこもり青少年支援事業が終了し、それまでの居場所を一次的に閉鎖せざるを得ない状況となったとき、ひきこもりの当事者である青年たちは、行く場所がなく、再び家にひきこもっていたという。2012年8月に、くるみは再開されたが、以前居場所として提供していたスペースは、最近では相談室として使用されることが多くなっている。そして、くるみは青年支援から親支援へと移行している。

また、Cさんが「府の委託の事業なので、趣旨やお金の使い方が毎年度変わらざるを得ない」と語るように、単年度事業であるために、青年が安心して継続的に居られる場所を提供できていない現状がある。つむぎ福祉会では、青年たちが「居られる場所」として青少年自立センターゆうを開所しているが、くるみに来られるようになった若者がここを利用するといった事例も、これまでなかったようである。

ゆうに通えなくなってきた、ちょっとくるみのほうで対応できないかとくるみに移った方はいますけど、くるみで動けるようになってきたら、ゆうをすっ飛ばしてサポステにいくと思います。ゆうを使えるなら使ってもらえたらいいんですけどね。(インタビュー)

つむぎ福祉会内で青年の自立支援を支援する事業としての、「ゆう」、サポステ、くるみ、それぞれの事業が制度的な制約を受けながら実践を展開するなかで、一法人の努力のみでは一人ひとりの青年の要求に応える場を保障しきれない状況が生じているのではなかろうか。

3-3-2. 居場所の不在

石井は、居場所への一歩が社会への一歩につながるとの思いを持ち不登校・登校拒否や、

¹³ 大阪府ホームページ <http://www.pref.osaka.jp> 2013年2月15日 最終閲覧

ひきこもりの青年たちへの支援を行ってきた。しかし、現在のゆうは自立支援法にもとづく事業として運営されているため、当初石井が考えていたような青年が集える場所としての居場所支援を行うことが困難となっている。さらに、居場所支援を行っていたはずのくるみも、青少年支援事業の打ち切りとともに居場所を閉鎖せざるを得なくなり、「そのときの気分で参加できる場所」¹⁴も、たとえ青年が望んだとしても、開所することさえ困難な状況になっている。つまり、青年が安心していられる場所、同年代の青年が時間と場所を共有できる場所を設けることが困難になっているといえるだろう。今後の青年支援、特に居場所支援について、Cさんは以下のように語っている。

(ゆうの)運営上は、作業をきっちりっていう方向に変わってきています。従来のかたちから変わって来ているということもあって、そういう場所(居場所)を新たにちゃんとつくりないと、と思いますよね。本人が来て何をするのかを考えて、何もしないということは良くないと僕は思うんですね。ゆうも通過点だと思うから。そういうことを分かった上で、自分なりの活動をすることが認められるような場所があったらいいと思うんですけど。(インタビュー)

さらに、「我々は足りないところをつくっていかないといけない。選択肢を増やしていかないといけない。支援が届いていないところが問題である」と述べたうえで、居場所支援を継続的に行えるように、今後の支援者の役割について語っている。

そういう場(居場所)が必要だということを、他のスタッフと話し合っていくのはこれからですね。補助金に頼らないようにしていく、自主的に継続していける事業として成り立たせるとというのが私の役割かと考えてやっています。(インタビュー)

若者支援のメニューの中に単年度事業しかない現状で、居場所支援を継続させて行うためには、補助金のみで運営を行うことは困難である。これらの問題は個別の法人の努力だけで解決できる問題ではない。今後、若者たちが安心して通える場所を保障していくための基盤となるような制度を充実させていくことが課題となるだろう。

4.障害者福祉と若者支援の結合の可能性と展望

本調査では、障害者福祉実践と若者支援実践を統合して行うことの可能性と、その際の制度的課題を明らかにすることを目的に、つむぎ福祉会にインタビュー調査を行った。本章では、前章までに明らかになったそれぞれの事業所が抱える課題をふまえ、今後若者支

¹⁴ インタビュー

援を展開するための提言を述べる。

4・1.前章までに明らかになった課題

現在、若者を対象とした支援施策は、多くが就労の支援や自立および社会参加のための全般的な支援を行うことを目的としている。前章までに記述したように、つむぎ福祉会の各事業所がそれぞれ制度的な制約を受けて実践を展開することにより、どこの事業所においても若者一人ひとりの要求に応える場を保障しきれない状況となっている。

障害者の支援法がいろいろ悪いですからね、青年たちもみんなそうなんですけど、障害者支援法で考えるとすれば、補助金は障害者が毎日通った日数によって出るんですよ。そしたらね、これが一番悪い例なんですけどね、青年なんて毎日なんて来れないですよ。毎日来れるようなひきこもりなんていませんよね。矛盾してるっていうことだよ。だから青年達のゆうが一番経営が難しいんですよ。障害者だったら毎日来ますよ。でも青少年は来ない。経営楽じゃないんですよ。だから福祉関係の人はみんな給料安いですよ。仕方ないと頑張ってるんですよ。青年を担当する人たちはお金入ってこないよね。毎日来たらいくらですからね、来なかったら(補助金を)減らされるんですよ。だから精神障害持ってる人とか、青少年のひきこもりとか、そんなような問題をちゃんとほんとに支援しようとする気があるんだったらちゃんとやってくれていうのがあるよね。それはずっと思ってる。障害者の人たちが保障されるようなね、生活が保障されるっていうような、その子達の尊厳が守られるような最低保障はされるようになってほしいと思ってました。(インタビュー)

石井がインタビューで語るように、ひきこもりの青年が決まった時間に毎日ゆうなどに来所するのは難しい。しかし、来所して作業が行われないと、事業所は補助金を得ることが出来ず、さらに支援者の給与が支払われることも難しくなる。そして、事業所の運営が立ち行かなくなると、若者に行く場所がなくなるという負のサイクルに陥ってしまう。

また、つむぎ福祉会が障害者自立支援法にもとづいて運営を行うことによって、支援の対象者が限定され、若者に十分な支援が行き届いていない現状に対して、石井は以下のよう

当初ゆうが考えてた障害っていうの、病院通ってなくても、やっぱり社会に出るのが難しいよと思ってる人たちが安心して来れるような、そういう昔のゆうのような(場所)。昔のゆうはお金出して(もらって)来てただけど、お金出さなくても来れるようにね、それをつくりたいというのは夢ですね。みんなからお金もらわないでどうやってつくるかっていうのは思案のしどころで、いまいろいろ考えてるの。

(お金を出してでも以前のゆうのような場所に来たいっていうのも)あるんだろうけ

ど、ただ、経営してスタッフいる以上はスタッフのお金払わないで、支援する人を助け
ないで支援なんてあり得ないんですよ。だから、支援する人のお金を保障しないような
そういう制度やそういう場所は考えが違っていて僕は言うんですね。やっぱりお金出すの
嫌だとか、楽しくないとか、もらうの嫌だとか、そういう人たちがだっているんですよ。
ただね、お金もらわなくてもいいけど、どうやってこの場所借りるのとか、スタッフの
手当用意するのとか、それはできないでしょう。そういうのも考えていくと。みんなが
認めるような社会にしないとダメだと思いますね。(インタビュー)

4・2．若者支援をより発展させるために

現在のつむぎ福祉会で展開されている若者支援実践は、障害者支援法にもとづいて運営
がなされており、障害者作業所と若者の自立支援センターが同居しているが、利用者同士
の交流はあまり行われてない。また、自立支援センターゆうとサポートステーションの利
用者がプログラムの一環としてともに農作業などを行うことはあるが、事業所同士のかか
わりは農作業以外にはもたれていない。これは、ゆうに来所する若者とサポートステー
ションを利用する若者への支援の方針がそれぞれ異なり、ほかの事業所の支援者が、もう一
方の支援まで行うことが困難なためである。これらの理由から、若者や障害者は、自身が
所属する事業所以外の人たちと交流の機会を持つことが難しい現状となっている。

しかし、1992年に石井子どもと文化研究所の隣にそらまめ障害者作業所が移転してき
た頃には、研究所に来ていた不登校やひきこもりの青年たちと作業所で働く障害者の間に
は頻繁に交流の機会がもたれていた。この交流によって、研究所に来所する若者のなかに、
若者同士で話しをするのは苦手であっても、そらまめ作業所で働く障害者とは話しやすい
という若者が現れていた。また、表現が苦手なひきこもりがちになってしまう障害者も、
指導員よりひきこもりの若者の方が話しやすいといったことがあり、お互いに恥ずかしが
らずに気楽に会話する様子が見られ、この交流は対人関係に困難をもっている若者と作業
所で働く障害者のどちらにもプラスに働いていたようである¹⁵。このように、ひきこもりの
若者と障害者がともに活動を行うことにより、対人関係に困難さを抱えるによって、社会
に参加するための一歩となっていった。

その後、自立支援センターゆうの設立当初は、全てのひきこもりの若者たちを対象とし
ていたが、利用料を支払えないなどの経済的な問題を軽減するために障害者自立支援法に
基づいて運営を行うようになってから、対象者は障害者手帳を所得している若者、もしく
は精神科に通院経験がある若者に限定されたことにより、障害者手帳の有無による支援の
格差が生じてきた。現在、手帳を取得することが出来ない若者は、ニートやひきこもり状
態にある若者が多く、就職が決まっても企業などでの継続した就労が困難な場合が多い¹⁶。
このような若者は、つむぎ福祉会を訪れても障害者支援法を活用することができず、十分

¹⁵ 石井守著『ひきこもり・青年の出発』、新日本出版社、2005、P86

¹⁶ インタビュー

な支援を得ることができないでいる。

現行の障害者制度では、障害者手帳の取得の有無によって受けられる支援が異なるが、これをつむぎ福祉会のように、精神科への受診歴がある場合も制度を活用できるようにすることや、若者支援制度を活用できる対象者を拡大することによって、若者支援をより拡充することが可能となり、現行の制度では支援を受けられない若者たちにも必要とされる支援が行き渡るのではないだろうか。さらに、自立支援センターゆうの設立当初のように、ひきこもりの若者と障害者がともに活動できるような場や制度があれば、両者にとってよい結果につながると考えられるのではないだろうか。石井が「子どもと文化研究所」を設立した当初から考えていたように、ひきこもりの若者たちには、社会に参加していく場の一歩としての居場所支援が必要となるであろう。しかし、居場所に来所できるようになったからといって、現在の競争的な労働市場のなかに再び参入して行くことは、望ましいことではない。既存の働き場への適応ということではなく、そこでの就労が困難な若者にとって働きやすい新たな働き場を創造することと、今後、若者が安心して通える場所を保障していくための基盤となるような、より包括的に若者支援を捉えることができる制度の拡充が求められるだろう。

次章では、現行の若者支援施策を効果的に活用している実践体の検討として、NPO 法人文化学習ネットワークを例に、若者地域支援政策のあるべき姿の検討を行う。

参考・引用文献

平成 21 年度東大阪若者サポートステーション事業報告書

平成 23 年度東大阪若者サポートステーション事業報告書

石井守『ひきこもり・青年の出発』2005、新日本出版社

厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/index.shtml> 最終閲覧日 2013 年 2 月 16 日

峰島厚『障害者自立支援法と実践の創造・障害者のねがいを実現する新提案』2007、全障研出版部

大阪府ホームページ <http://www.pref.osaka.jp> 2013 年 2 月 15 日 最終閲覧

大阪教育文化センター <http://www.osaka-kyoubun.net> 2013 年 2 月 17 日 最終閲覧

社会福祉法人 | つむぎ福祉会ホームページ
<http://www.tsumugigroup.net/soshikizu.html> 2012 年 12 月 13 日最終閲覧

第1部 B 調査

政策と実践がともに若者の可能性を支えるために ・NPO 法人文化学習協同ネットワークへのインタビュー調査から・

岡部茜、松岡江里奈

はじめに

本研究は、今日のひきこもり支援を主とする地域における若者支援策を提起することを主たる目的とし、若者支援策を総合的若者支援政策として展開する為に、現行サービスの限界を明らかにし若者地域支援策のあるべき姿を検討する。

本研究では、ひきこもり支援を行なう実践体を 障害者福祉モデル、 総合若者支援モデル、 行政主導モデルに分け、それぞれが有している実践体の課題の分析をおこなっており、本章は 総合若者支援モデル、つまり現行の若者支援政策を効果的に活用している実践体として東京の NPO 法人文化学習協同ネットワークに焦点を絞り、その取り組みと代表佐藤洋作氏へのインタビューから検討をおこなったものである。

1.インタビュー概要

インタビューは半構造化インタビューを採用し、2012年8月26日の14:00~16:00の約2時間行った。インタビューは、 親の育ち、親との協同、 スタッフの育ち、スタッフ同士の協同、 地域の育ち、地域との協同、 若者の育ち、若者との協同の4点から聞き取りを進めた。また、事前にインタビューする大まかな項目を送付し、目を通していただいた。インタビュー当日は許可をいただきICレコーダーで録音しており、分析はその録音を文字起こしたものを使用している。

2.協同ネットの概要

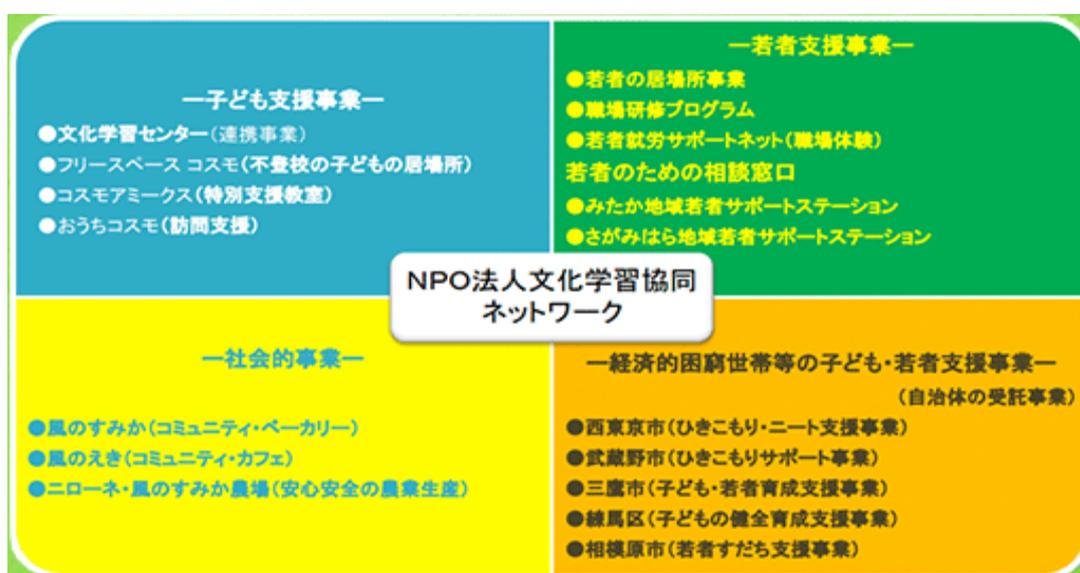
本章では、 総合若者支援モデルとして東京の NPO 法人文化学習協同ネットワークに焦点を当てている。協同ネットは、現行の制度・政策を利用しながら幅広い若者支援実践を展開し、先進的事例として注目を集めている。特に、子ども・若者と学びあうなかで、支援 被支援の関係性を乗り越え、子ども・若者と親や地域住民とともに協同して実践を広げてきた点では、若者支援だけでなく広く社会福祉実践全体において重要な意味を持つ取り組みであると言えるだろう。また協同ネットは、複数の事業委託を受けながら、参加してくる若者たちに向き合うなかで見えてくる支援ニーズに対応し、新しい支援の仕組みや

場を若者とスタッフが協同してつくり出しており、総合若者支援モデルの事例として取り上げ、分析する意義があると考えた。

2-1.協同ネットの事業

協同ネットは、1974年に地域の親たちが現在の代表である佐藤に講師を頼み、つくられた地域塾としてはじまった。そして、そのなかでの子どもや若者たちとの出会いから、フリースペースや居場所、中間的就労の場などの取り組みにまで現在ひろがっている。現在の協同ネットの事業は以下の図1のようになっている。

図1 協同ネットの子ども・若者支援事業



(NPO 法人文化学習協同ネットワーク HP より)

2-2.団体概要

名称：特定非営利活動法人 文化学習協同ネットワーク

住所：東京都三鷹市下連雀 1-14-3

団体設立：1974年

法人設立：1999年11月16日

役員：理事10名、監事3名

会員数：169名

スタッフ：約80名

ボランティア：常時100名前後

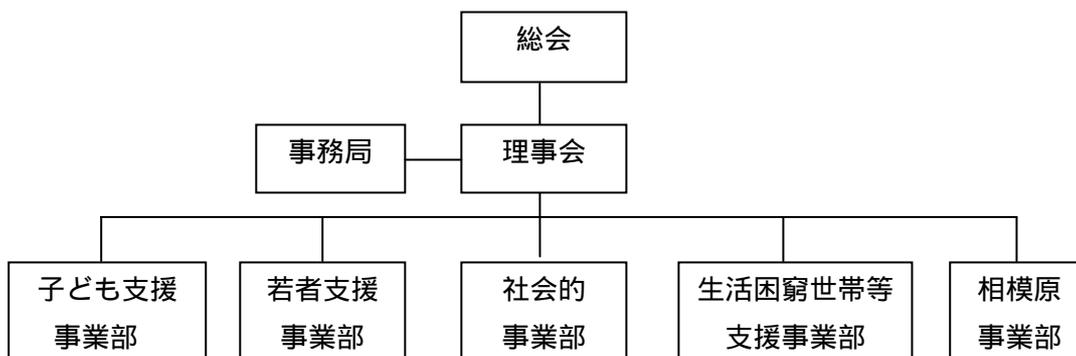
URL：<http://www.npobunka.net/>

協賛：協力企業数 約70社

表彰：2008年厚生労働大臣賞を受賞

2011年「子ども若者育成・子育て支援功労者表彰」特命担当大臣表彰を受賞
 (NPO 法人文化学習協同ネットワーク HP より)

2-3.組織図



(NPO 法人文化学習協同ネットワーク HP を参考に作成)

2-4.文化学習協同ネットワークの実践の歴史

| 父母運営の塾づくり運動 | |
|-------------|---|
| 1974年 | 地域の父母の要請に答えて、中学生のための「勉強会」を三鷹市で開設する。後に、小学生、高校生も対象に |
| 1985年 | 父母の要請で小金井に父母運営の学習教室(塾)づくり運動に参加する。以後、三多摩地方の各地で取り組む。地域教育連絡協議会結成。 |
| 1993年 | 不登校の子どもたちのためのフリースペースを開設する。 |
| 1997年 | 地域住民を中心とした協同の力で、活動拠点の新学舎が完成。 |
| 1998年 | NPO 設立準備発足。 |
| 1999年 | NPO 法の制定にともなって、特定非営利活動法人として再出発する。ひきこもりや若者の社会参加支援もテーマとする。 新しい生き方・つながり発見マガジン『カンパネルラ』発刊。(7巻まで発刊後休止) |
| 2002年 | 若者が働きながら学ぶ中間的労働の場創出のために、コミュニティ・ベーカリープロジェクトを開始。 |
| 2003年 | ベーカリーの原料供給と若者の農業研修の場として「風のすみか農場」の活動を開始。 |
| 2004年 | コミュニティ・ベーカリー「風のすみか」をオープン。 |
| 2005年 | 若者のための宿泊型生活訓練プログラム(若者自立塾)を厚生労働省の委託を受けて開設する。以後、様々な委託事業として若者支援事業を展開してきている。 |

| | |
|-------|--|
| 2007年 | みたか若者サポートステーションを開設（厚労省委託事業）、 生徒指導・進路指導総合推進事業（文科省委託事業）以後継続。 |
| 2008年 | 自治体と連携して生活保護世帯の子どもや若者支援事業を開始する。 西東京(2008年～)、武蔵野市(2009年～) 三鷹市(2010年～)、練馬区(2010年～) 相模原(2010年～) 若者の居場所コンパスを開設（東京都委託事業）、 特別支援教育プログラム・コスモアミックスを開始。 |
| 2009年 | さがみはら若者サポートステーションを開設（厚労省委託事業） |
| 2011年 | 東京都の委託で2008年から開設していた居場所コンパスが2010年度に終了し、2011年度から「LINK」と名称を変え居場所を再出発。 三鷹市、NPO 法人 みたか都市観光協会と3者協働で「みたか都市・観光情報スポット 風の駅」を運営。「CAFE 風のえき」を開店。 |
| 2012年 | 内閣府より相模原市パーソナル・サポート・サービス事業を受託し、さがみはらパーソナルサポートセンターを開設。 相模原市生活保護世帯の若者の居場所 ピースを開設。 |

（協同ネットパンフレット¹⁷、協同ネット HP¹⁸を参考に筆者が作成）

協同ネットの主な受託収入は、文部科学省の「不登校への対応におけるNPO等の活用に関する実践研究事業」や、厚生労働省の基金訓練事業、地域若者サポートステーション事業、緊急雇用創出事業、ほかにも自治体から生活保護に関する事業によるものである¹⁹。

3.近年の支援制度展開

インタビュー調査から見えてきたことに入るまえに、簡単に若者支援政策の流れを見ていきたい。日本における若者支援政策は、2003年の「若者自立・挑戦プラン」に発する。そこから2011年までの全体的な流れを南出(2012)は、(1)「若者支援」創世期 若者自立・挑戦プラン(2003～)、(2)包括的支援への拡張期 地域若者サポートステーション事業(2006～)、(3)制度・政策乱立期 緊急雇用対策事業(2009～)の3つの時期に区分している²⁰。

¹⁷ 36周年記念パンフレット「NPO法人 文化学習協同ネットワークの子ども・若者支援の取り組み 子どもと若者の居場所づくりと学びの創造へ」p.2

¹⁸ 協同ネットホームページ[沿革] (<http://www.npobunka.net/aboutus/history/>)

¹⁹ 他にも様々な団体から寄付や助成を受けている。詳しくは協同ネットホームページ[助成受託実績] (<http://www.npobunka.net/aboutus/grants/>)を参照

²⁰ 各時代の区分に関する考えにおいては、南出(2012)の考えと著者の意見は一部異なっている。南出(2012)では、(1)と対比させ、(2)の時期を、「『就職』だけにとどまらない多様な困難を抱える若者たちへ

以下に南出の整理に基づいて政策を簡単に概観していく。2003年からの(1)「若者支援」創世期では、「若者自立・挑戦プラン」を期に日本において若者支援政策が取り組まれはじめ、「ジョブカフェ」や「ヤングジョブスポット」等の政策が取り組まれた。若者支援はこの時点から、90年代以降の新自由主義政策における「官から民へ」の流れのもとでの「民間活用」の視点が組み込まれていた。また、2003年6月には、労働者派遣法の改正により製造業派遣をはじめ原則自由化され、一方では若者支援政策のもとで「職業的自立」の促進をうたいながら一方では非正規雇用の拡充が進むという矛盾した自体が生じていた。

2006年からの(2)包括的支援への拡張期には、「若者自立塾」(2005～2008)や「地域若者サポートステーション事業」が取り組まれるとともに、若者を継続的に支援するための専門機関のネットワークづくりが目指された。ここでは、対象領域の広範性とネットワーク化による支援が特徴と整理される。南出(2012)は、この時期の政策のなかで、「問題の複合性(個別性)」や「包括的支援」が注目されたことは、「若者支援政策において大きな前進を意味する側面である」と評価している。またその一方で、厚生労働省職業能力開発局キャリア形成支援室所管のもとにサポステが「自立の多様性」ではなく「職業的自立」のための機関としての色合いが強い位置づけとなっている点や、サポステに国から措置される費用が「相談活動」に限定されたものであり、その他のプログラムにおいては地域差が著しく生じている点等を問題点として指摘している。

そして2009年からの(3)制度・政策乱立期においては、急激に増加した失業への支援対策として打ち出された「緊急雇用対策事業」の一環としての、「緊急人材育成支援事業」「緊急雇用創出事業」「ふるさと雇用再生特別基金事業」「重点分野雇用創造事業」「パーソナル・サポート・サービス」等が展開され、2010年には「子ども・若者育成支援水推進法」が施行された。南出(2012)はこの時期を、「さまざまな支援政策が各地で展開され、これまで手が出せなかった部分にまで事業が拡張できるようになったり、新規事業を進めていくなかで、新たなつながりが構築されたりし始めている時期である」と評価する。

上記のように若者支援の流れを簡単にまとめてみたが、これらの若者支援政策は、常に雇用政策を中心に進められてきた。そのため、支援はいかにジョブマッチングをはかるかという点に重点がおかれ、若者の「自立支援」はあくまで経済的自立に必然的に限定される傾向にあったのではないだろうか。そして、それは日本だけでなく、若者支援が先行して行われたEUの国々にも共通する点であることを平塚(2011)が指摘している。近年のEUや日本における若者支援の潮流として平塚(2011)は、若者支援政策におけるエンプロイアビリティ概念の優勢に関して言及しており、そのなかで「若者自立・挑戦プラン」以降生み出された若者自立支援という政策領域における「自立」という語のなかに、就労・雇用を越えた包括的な含意は十分に存在していないと述べる。このような制度のもとに規

の包括的支援に着手していった時期」だと整理しているが、6カ月という限定された期間での評価制度や予算等の制限から多くの地域若者サポートステーションが、「就職」支援にとどまらざるを得ないことに葛藤している現状もあり、(2)の時期を包括的支援への拡張期ととらえることが可能なかという点に関しては議論の余地があるのではないかと考える。

定される支援は、就労支援という方向性から脱することが難しくなっている。

また、他にも多くの細かい制度的規定により若者支援は不安定な状況に置かれ、若者支援が政策的に方向づけられやすくなっている。では、どのような制度・政策的規定のもとで、いかなる困難が生じているのか。それを次の項でインタビューから具体的に見ていきたい。

4.支援を展開するなかで生じている課題 佐藤洋作氏インタビューより

さまざまな実践を子ども・若者や親、地域住民とともに創りだしてきた協同ネットであるが、支援を展開していくなかで出会っている課題も少なくはない。本項では、協同ネットにおいて支援実践を展開していくなかで生じている課題を代表である佐藤洋作氏へのインタビューから検討する。そのことによって、若者支援政策を活用する実践体が直面している課題の具体的な姿に迫り、今後必要となる政策を検討していく。

4-1.単年度予算補助事業に財政を依拠せざるをえないことの困難

協同ネットのように、多くの若者支援実践を展開する実践体は国や自治体の委託を受けて実践をおこなっているが、その委託事業の多くは単年度委託であり、その更新が長期的な支援実践展開の障害となっていることはすでに指摘されている(南出 2012)。多くの実践体において、2、3月の年度末に、実践報告や次年度申請等の事務作業に追われる姿が見られる。そして、そのような委託事業を受けるといふ支援展開のなかで起こる困難は、実際に協同ネットにおいても実践の不安定性や実践の質の保障等において見出された。

佐藤は、期限付きのプロジェクトのなかで働くスタッフの、支援力の薄まりについても指摘している。

今、若者支援と言う職域が NPO という不安定な職域・資格で運営されているというのが、期限付きのプロジェクトであったり、委託事業であったりするので、切り拓いていくというか、自分たちの仕事を自分たちで切り拓いていく、雇われるというか、雇用されるという感覚ではなく、仕事を創っていくという感覚がないと難しい。スタッフ間の連携連帯協同もそういうミッションを共有することが大切だが、最近入って来た人たちはそういう考え方を共有できていなくて、思いにばらつき・温度差が出てき始めている。……資格を持ってくる人たちは資格を売りに来るのであって、人間的な交流を求めてきているのではない。

期限付きのプロジェクトをとっていくなかで、その委託事業で必要とされる人員を急遽募集しなければならなくなることもある。そのなかで、スタッフの実践哲学の共有が困難になり、スタッフ同士の温度差が生じているのである。このような温度差や不安定な労働状

況のなかで、スタッフの育ちはさらに困難になる。山本耕平(2012)はそのような過酷な労働現場における支援者の困難を以下のように語っている。

対人支援の現場は、職場や地域あるいは社会において、支援者一人一人が自身の役割や価値を認識し誇りをもって生きていくことを実感できる場である。反面、過酷な労働条件の中で、職場で自らの自尊感情を育てることが困難になっている現状もある。その時には、自分の身近にいる人が自分を温かく包み込んでくれる、自分を必要と考えてくれる、あるいは自分の気持ちをわかってくれるといった「包み込まれ感覚」を失うことがある。また、同僚と気持ちの通じ合いができず、その仕事をとおして自身を好きになる機会を失い、それまでの人生で築きあげた価値観を大切にできなくなることもある。そうした職場との出会いでは、自己尊厳が否定され、知らず知らずのうちに傷つき自己肯定感を低めることになる。(山本2012:91-92)

山本が指摘するように、多忙で不安定な労働条件のもとで支援者が困難を感じたとき、他の仲間の支援者に支えられる感覚や実践体に包み込まれている安心感を抱けない場合には、孤立感や不安感を強めて自分自身を追い詰めてしまうことがある。そして時には、スタッフや実践体自体への信頼を持たず、スタッフ間の分裂が生じてしまうこともある。そのため若者支援実践に従事するもの・関与するものには、支援実践体や個々のスタッフの責任を追及するのではなく、実践を規定する構造的な要因を検討し、社会的な不足や困難には集団的に闘っていくことが必要となるだろう。

また、多くの各専門分野において資格化が進むなかで、実践哲学の共有ではなく資格の有無が先行する事態が生じており、実践体における実践哲学をスタッフ同士でどのように共有し、育んでいくことができるかということも大きな課題の一つと言えるだろう。

4-2. プライバシーの保護と連携の困難

二つ目に連携の困難がある。近年、若者支援実践現場においても他機関との連携やネットワーク構築の重要性が指摘されているが、連携の課題は依然として大きいように思われる。佐藤は連携の難しさを以下のように語る。

連携の目的は、子どもや若者を支援するのに進路の問題であったり家庭崩壊の問題であったり、発達の課題を抱えていたり、様々な問題があるわけで、それぞれの専門、教育・福祉・児童福祉・生活福祉、さまざまところが、ひとつのケースにそれぞれの専門家が担いながら連携していくときにどこが主たる支援機関であるのかによって協力関係をなかなか創りにくいということがあって、民間が介入していくときに行政の専門機関との連携が難しいという問題がある。

民間の支援機関が支援できることには限界があって、それぞれの専門機関を誰がつな

げていくのかということは、地域にはまだつられてない。……若者に関してはサポステが中心になってやらないといけないが、なかなかまわりの協力が得られない。特に教育との連携のネックは個人情報との関わりが立ちはだかっている。それを困難ケースとして共有するのがすぐに問題になるし難しい。

佐藤が語るように縦割り政策のなかでは、連携の難しさや総合的な支援の困難が生じている。2010年度に施行された「子ども・若者育成支援推進法」においては、「子ども・若者育成支援施策は、基本理念にのっとり、国及び地方公共団体の関係機関相互の密接な連携並びに民間の団体及び国民一般の理解と協力の下に、関連分野における総合的な取組として行われなければならない」（第七条）等と支援における連携の必要性が強調されているが、プライバシー保護のためにケース共有が難しくなり連携が困難な状況にある。佐藤はインタビューで、ケース会議においての市民やアルバイト先等の参加とケース共有の必要性も指摘しているが、現段階では難しい。また現在、少しずつ協議会として若者支援のネットワーク形成が進められている地域が見られるようになってきているが、その協議会もつくられるだけでは形骸化し、そこから先に進まないネットワーク形成が目的である協議会が形骸化している現状がある。プライバシーの保護は十分に留意する必要があるが、協議会のメンバーが積極的に学び合い、市民も含めた若者支援ネットワーク全体が育つよう取り組み続ける必要があると言えるだろう。

その場合に一つの課題となるものが個人情報保護法である。各専門職における法的規定にも秘密保持義務が定められ、情報共有においてどの範囲まで情報を共有するのか判断が難しい。たとえば、社会福祉士資格や精神保健福祉士資格を持つ支援者であれば、「正当な理由なく個人情報を漏らした」とされる場合には一年以下の懲役又は三十万円以下の罰金や名称の使用の停止が生じる場合があり²¹、これらの規定は支援実践において当事者を護るための義務であり非常に重要である。しかし、この規定のなかでどのように情報共有を行っていくのかは、非常に難しい判断になる。

この点に関する議論や法的整備なくしては地域における若者支援実践は困難であり、また「子ども・若者育成支援推進法」によって若者支援のネットワーク形成に乗り出す自治体が出てきている点は評価できるとしても、それのみでは依然として不十分であると言えるだろう。今後より一層、若者が生きていくためにどのような連携が必要となるのかを検討する必要がある。

²¹ 「社会福祉士及び介護福祉士法」の第四十六条において、「社会福祉士又は介護福祉士は、正当な理由がなく、その業務に関して知り得た人の秘密を漏らしてはならない。社会福祉士又は介護福祉士でなくなつた後においても、同様とする」という秘密保持義務が定められ、第五十条においては「第四十六条の規定に違反した者は、一年以下の懲役又は三十万円以下の罰金に処する。2、前項の罪は、告訴がなければ公訴を提起することができない」と罰則が科せられている。また、第三十二条2において、「厚生労働大臣は、社会福祉士が第四十五条及び第四十六条の規定に違反したときは、その登録を取り消し、又は期間を定めて社会福祉士の名称の使用の停止を命ずることができる」と登録の取り消しに関する規定も定められており、この規定は精神保健福祉士も精神保健福祉士法において同じ様に定められている。

4-3. 支援ネットワークにつながりにくい人たちを支えるために

若者支援実践において、複合的な課題を抱える若者ほど支援ネットワークにつながりにくい現状がある。佐藤(2011)は、支援を受けるために必要な条件を以下のように指摘し、支援が必要としている層へ届かないことに関して言及している。

サービスを受けるためには、本人(家族)が情報をキャッチしていること、支援機関までの交通費を含め、利用するための費用を負担する余裕があること、親が子どもの苦境を心配してなんとかしようとしていること、当面の住まいや生活費に困窮していないこと、さらには複合的リスクを抱えていないこと、などが条件になる。従って、最もサービスを必要としている層に支援が届かないという限界がある。(佐藤2011:228-229)

貧困な若者たちは支援のネットワークへと繋がりづらい。実際に、協同ネットの居場所でも月3000円の負担額を払うことが難しく、居場所支援を十分に活用できない若者がいる。そして、彼らの背後には、支援を必要としていても支援機関にたどりつくこともできない若者たちが大勢いることが推測できる。

このようななかで、協同ネットは2008年以降、各自治体と連携して居場所や学習支援など、生活保護世帯の子どもや若者の支援に取り組んでいる。また、生活保護世帯の子どもや若者を支援するなかで関係が構築された福祉事務所を通して、貧困家庭や母子家庭の子どもたちが公的な費用で学習センターなどにも参加するようになってきている。それは、従来は支援が届きづらかった子どもたちへの支援として非常に重要な一歩であるだろう。しかし新たな実践を一步進めると、当然のように新たな課題に出くわすことがたびたびある。

インタビューにおいて佐藤は、学習センターの親の会に参加することが難しい親が多く存在するという課題が生じていることを指摘した。親が親の会に参加できないことは、親育ちや親と協同して実践を進めていくことを困難にする。そのためこの点に関しては、今後どのようにしてそのような貧困家庭の親たちが実践に参加し、親自身の育ちが支えられるのかを検討していくとともに、必要な支援制度やネットワーク構築を進めることが求められるだろう。そして、このような課題は、貧困家庭への支援等、従来支援ネットワークにつながりづらかった若者たちへとアプローチを広げていくなかでよりいっそう生じてくると考えられる。

そのため、支援ネットワークにつながりにくい若者たちがどういう状況の若者たちであるかといった分析をよりいっそう進めるとともに、現在一番つながりにくいと考えられる貧困家庭の若者への包括的な支援策が必要である。現在、生活保護費の引き下げ案が政府によって提出されているが、このような流れは現状の課題や課題へ向けて必要とされる対

応に逆行して、より若者を危機的状況に置く危険性を持っている。若者支援を今後よりよく発展させていくためには、若者支援政策だけでなく、若者の生活を支える各種制度（生活保護や学習支援など）の充実も図っていかなければならない。

4-4.柔軟に活用できる制度の必要性

協同ネットでは、風のすみかというパン屋で就労を目指す者の研修を行っている。その研修では、若者の労働と自立の質を保障しながら研修を行うことを目的としている。しかし、実際にハローワーク等から紹介されてパン屋に研修に来る者が、協同ネットが本来支援したいと考えている支援対象とはずれてしまう場合があることが指摘された。ハローワークは、短期間の研修で就労が可能だと考えられ、効率的に就労につながりやすい人を優先して委託先に研修者として紹介しているという現状がある。しかし、協同ネットが支援を行いたいと考える層は、単に就労スキルと雇用先を獲得することが目的の層ではなく、研修を通してスキルだけではなく自らの生きる意味や働く意味を考えながら学ぶ必要のある、何らかの生きづらさを抱える若者の層である。そのため、ハローワークから紹介される単なる求職者のような支援対象層と、協同ネットが支援を行いたいと考えている生きづらさを抱える若者の層にずれが生じており、本来支援したいと考えている層に研修制度を利用して有効に支援を行うことが困難になっていることが明らかになった。

しかし、委託事業として支援を展開する場合、意図する支援ができないという理由のために委託を辞退したり、次年度の申請を行わない場合、法人に事業を委託できるだけの実力がないと判断され法人の委託先としての信頼を失うことになりかねない。しかし法人の信頼を失えば、今後の事業の託を受けることが難しくなる。そのため、法人の活動目的と支援内容にずれが生じている現状があっても、委託事業を毎年申請し続けなければならないという葛藤も佐藤のインタビューの中で明らかになった。NPO等の行政や自治体からの補助金が主な財源となる実践体においては、行政との信頼関係が支援展開にあたって重要な要素となり、行政からの信頼を失うことは法人の事業の存続に直接関わる問題である。このような、不安定な財源の中で補助金を申請して取り続けることは、業務量の多さや意図している支援とのずれを生むだけではなく、実践に従事するスタッフの葛藤や疲弊を生んでいるといえる。行政や自治体からの委託を受けて事業を展開する場合でも、委託先の事業目的の範囲内で法人の活動目的に合わせた対象を選定することができるようにするなど、柔軟な制度を整備していく必要があるのではないかと。

4-5.新しい就労の場の創造を保障する制度の必要性

佐藤は、新しい就労の場の必要性を以下のように指摘している。

中間的はたらき場、移行的はたらき場は、本格的な労働に向けての働きながら学ぶプログラムが必要。パン屋になるために訓練するというよりは、将来に向け

て準備的労働の場が必要であること。とりわけ困難を有する若者には学習的な側面や進路探しと言う面が含まれた働き方が必要。とにかく暫定的に働いてみるというのが、非常にスモールステップな働きかた、本格的な労働市場に入っていく壁の高い就労では、就労との距離はますます広がってしまう。部分的でいいから参加してみるというスモールステップの働く場がどうしても必要。という二つ。三つめは新しい仕事を創るという問題はあると思う。社会的企業という問題。仕事は決定的に欠落しているので、仕事を創り、雇用を創っていく。それがそのひとつにとっては新しい仕事、それを続けるかどうかはわからないが、安定的に雇用できる状態があれば、新しい雇用創出として、展望できる。そうではなくても今言った先の二つはできると思う。学びながら、何もしないのではなくて参加しながら、仕事を作っていく昨日をもちつつ、場合によっては仕事の間をつくっていく。

社会参加が困難な若者にとって必要なものは、単に就労に必要なスキルを身につける訓練や、働く場ではなく、自分なりの働き方を模索しつつ、自分のペースでできることを積み重ねていくような中間的・移行的な就労の場である。そのような機能をもつ場を、支援実践の現場が、地域の就労の場を開拓し、また、新しく創造していく必要がある。しかし、現行制度、政策のもとではそれが困難な状況にあり、佐藤は現行制度での就労の場の創造の限界を以下のように語っている。

(長期的な雇用を保障する就労の場の創出は)考えており現状はなかなか難しいが追求していききたいところでもある。社会的企業育成法のような制度のバックボーンができれば、可能になっていく。今は求職者支援訓練というのが第二のセーフティネットという形で働きながら資格取得できる制度が充実している。パン屋でもパン屋を運営する事も可能になるし、そこで働く人間はトレーニングとして国からお金をもらいながらトレーニングできるので、大きな収益がなくても維持する事ができる。働く場がいろいろな機能を果たすようになれば、今よりも安定的な雇用の場を創出していくことも可能。韓国の社会的企業育成法が人件費だったから、人件費が終わったら終わりみたいなところがあるでしょ、人件費でないほうがよかった。三年間でやめてしまえばまた新しい社会的企業を創って行ける。社会的企業として育成して成立していかない。韓国に育成法に乗らないで自力でやっていこうというところもある。公的資金にはそういう弱さがある。よりかかってしまっただ足腰が強くない。土台にして足腰を強くできるかどうか考える必要がある。

中間的と言う意味合いの中には、移行的・媒介的機能を持っているか、本格的な労働の場へのスモールステップとしての準備の機能を持っている、新しい働き方を創っていくという機能を持っている。というのが大事。社会的企業は三つ全て兼ね

備えている場合もある。法制化されて公的に支える仕組みができればと思い、韓国に学びにいっている。

上記で佐藤が指摘するように、中間的な就労の場が社会参加を前に立ちすくむ若者にとって必要であると考えられるが、制度的バックボーンのない中では困難な状況になっているために、日本においても新しい就労の場を創造するための制度が必要とされている。また、韓国の社会的企業の課題もふまえながら、制度や補助金を土台として実践体が成長できるようなバックアップ体制を整える必要がある。

5.課題から見えてくる政策的発展の可能性

ここまで、今日の総合若者支援モデル、つまり国や自治体からの委託事業を有効に活用しながら、若者支援に取り組む実践体のひとつとして、協同ネットを例に挙げて論じてきた。協同ネットでは、サポートステーションや風のすみか、風の駅のような中間的就労支援の場など、就労をしていない若者と就労をつなぐ事業を多くの委託を受けている。しかし、協同ネットでは単に就労に必要なスキルを身につけさせて、既存の労働市場にマッチングするような若者を育て就職させるのではなく、仲間との共同生活や中間的な労働市場で働く中での若者の育ちを重視した実践が行われている。居場所や中間的労働の場を、若者が客体となる支援の場の提供の場ではなく、若者が主体として育つ場であると捉えており、支援者が一方的に知識や社会的スキルを身につけさせるのではなく、若者自身が生きる意味や働く意味を考えながら、社会に向き合う力を獲得していく時間と場所が保障されている。国や自治体からの委託事業を行なう場合、費用対効果が求められ、効率的に就労へ移行させ、経済的自立を目的とした支援に重点を置くことがある。しかし、協同ネットでは経済的な自立のみをめざすのではなく、自分たちが生きている社会はどのような社会なのかを学び、自分たちがこれから必要とするものは何か、自分は何をしたいのか、これからの社会と人生について、時間をかけてゆっくりと考えることが支えられている。

協同ネットは、複数の事業委託を受けながら、参加してくる若者たちに向き合うなかで見えてくる支援ニーズに対応し、新しい支援の仕組みや場を若者とスタッフが協同してつくり出しており、若者支援政策を活用しながら先駆的に実践を展開している実践体であるといえる。しかし、前章でも述べたように、ひとつの事業体が複数の委託を受けて実践を展開するには、スタッフの雇用の問題や、委託事業の申請や事務作業の多さ、単年度事業による不安定さ、今後の見通しのなさ等の様々な問題点が挙げられる。ここでは、委託事業を有効的に活用して実践を展開している実践体として協同ネットを例に挙げているが、現行制度では、制度を有効に活用しているがゆえにスタッフの負担が重くなり、実践体の見通しのなさも相まってスタッフ自身のバーンアウトや疲弊の原因になることも考えられる。複合的な問題を抱える若者が自立を可能とするためには、協同ネットのように若者の

段階に合った支援を受けられる事が望ましいが、現行制度でそれを可能とするためにはスタッフの多大な労力が必要となっている。現行制度のように、就労を焦点に置いた制度ではなく、若者を包括的に支援できる制度の施行が必要であると考えられる。加えて、単年度予算補助事業等の支援者の負担を増大させ、長期的支援の展望を困難にする制度の見直しが必要となるだろう。

また、若手支援者の養成も必要となっているのではないだろうか。協同ネットの特徴として、既存の労働市場への就労を目指すのではなく、必要なものは仲間やスタッフと共につくりあげるなかで、支援者と支援対象という支援・被支援の関係を越えた実践が展開されていることが挙げられる。しかし、そのように若者や親たちとともに学び育ち合う協同的關係性を築いていくためには、支援者の育ちが支えられ、実践哲学とともに築きあげる集団が必要となるだろう。現在協同ネットでは、以前メンバーであった若者がスタッフとして雇用され、協同ネットのような実践の場で育った若者が今後の実践の担い手として活躍している。彼らのようなピアスタッフの養成も今後の課題の一つになるだろう。

さらに、現在の企業的働き方が合わない若者たちとともに新しい働き方を模索、創造していく必要もある。協同ネットのパン屋や風の駅というカフェの仕事づくりもそのような取り組みのひとつと言える。現在はパン屋もカフェも、社会に出るまえのスマールステップとして中間的労働市場の提供を行なっているが、佐藤のインタビューからもわかるように、制度のバックボーンが整えば、終身雇用的な働き場をつくることも可能となる。

韓国の例をあげると、2006年11月に社会的企業育成法が制定され、2007年7月1日より施行された。社会的企業の目的は、「脆弱階層（自身に必要な社会サービスを市場価格で購入することが困難な階層や労働市場の通常的な条件で就職が特に困難な階層）への社会サービスの拡充または就労の提供」であり、法的に社会的企業が認証されたことにより、様々な社会的企業が生まれた。社会的企業の認証を受ける事ができれば、三年間人件費を補助金として受け取る事ができるため、起業の際の大きなサポートになっている。また、協同組合基本法が2011年11月26日成立、2012年12月1日に施行され、協同組合法人をつくることができるようになった。協同組合基本法の成立によって、五人以上集まれば協同組合をつくれるようになり、小規模の協同組合設立も可能になった。この協同組合基本法の特性は、「協同組合」と「社会的協同組合」の二種類の協同組合ができるということ、それぞれの協同組合や社会的企業が三つ以上あつまれば「協同組合連合会」をつくる事が可能になるという二点であり、協同組合連合会も協同組合の法人格をとることが可能となる。また、社会的企業や、社会的協同組合等の社会的経済²²の活動の環境整備をするためのプラットフォーム、ハブの役割をすることを目的とした社会的経済支援センターを中間支援組織として設けており、韓国では社会的経済への関心が高まっているといえ

²² 韓国では、社会的企業や協同組合を統合して「社会的経済」と言う。協同組合に関する講義において、ヨーロッパで使用される言葉とほぼ同じであると指摘されている。

る。

日本においても、既存の労働市場への適応を目指す就労支援のみではなく、社会的経済市場への参入と拡大を支援する制度の整備が必要ではないだろうか。佐藤は、韓国の社会的企業法の問題点として、補助金が人件費であることによって、起業の基盤が作られにくく、補助金を受け取ることができる期間の満了までに企業の存続の見通しを立てることができず、企業を持続させる事が難しいという点を指摘している。また、他の場でも行政安全部、保険福祉部等の各省庁が、各々に企業に対して補助を行なっているために、ひとつの企業が管轄部署を変えながら複数の補助を受けている現状が指摘されている。どちらの問題点も起業を容易にしている半面、企業の自立を困難にする要因となっており、社会的経済活動を行う企業に対する補助金に関しては議論の必要性がある。しかし、韓国のようにこのような分野での起業が容易になれば、今後の若者支援のみならず、貧困層への支援や地域づくり等様々な分野からの参入が活発になり、新しい働き方として社会に位置付いていくのではないだろうか。

おわりに

今回、若者支援政策を効果的に利用しながら先駆的な実践を行う実践体である協同ネットの実践を検討する中で、現行の若者支援政策の課題と今後の若者支援の可能性を検討した。協同ネットは行政からの委託事業を受け実践を展開する中で、法人立ち上げの際からの理念である協同の哲学を守りながら実践を行っている。法人の哲学を守りながら現行制度を有効に活用することは、スタッフへの負担も大きくスタッフの若者支援に対する思いに支えられて成り立っている部分があると言っても過言ではないだろう。協同ネットのような、若者の育ちに丁寧に寄り添いながら、新しい働き方や自立を目指す法人が事業を展開する際には、制度や補助金の柔軟な利用や、社会的経済の拡大と参入を支援する制度が必要となる。現在は、既存の労働市場への適応が就労支援政策の目的となっているが、支援対象・社会問題として扱われている若者が、新しい労働市場をつくり出す担い手として活躍できる仕組みとして機能する支援制度が必要となるのではないだろうか。

参考・引用文献

- 平塚眞樹, 2011, 「日本の若者問題をめぐる 公共圏と規範」樋口明彦・上村泰裕・平塚眞樹編『若者問題と教育・雇用・社会保障 東アジアと周縁から考える』法政大学出版局, 275-288.
- 南出吉祥, 2012, 「若者支援関連施策の動向と課題：『若者自立・挑戦プラン』以降の8年間」『岐阜大学地域科学部研究報告』岐阜大学, 30, 117-133
- 佐藤洋作, 2011a, 「困難を抱えた若者の支援と地域ネットワーク」『前衛』日本共産党中

央委員会, (868), 218-231.

山本耕平, 2012a, 「支援者が対応する上で抱える困難」『困難を有する子ども・若者の支援者調査』内閣府, 91-100.

36周年記念パンフレット「NPO法人 文化学習協同ネットワークの子ども・若者支援の取り組み 子どもと若者の居場所づくりと学びの創造へ」

NPO法人文化学習協同ネットワークホームページ, (2013年2月17日取得, <http://www.npobunka.net/>)

第3部 C調査

子ども・若者育成支援推進法にもとづいて設置された地域協議会による 困難を有する若者に対する関係機関の連携による公的な支援の意義と課題について

山田大地

はじめに

本章では、若者支援の公的責任の根拠を示した「子ども・若者育成支援推進法」の施行を受け、各地方自治体において組織されつつある「地域支援ネットワーク」を、困難を抱える若者に対する「公的な」支援主体として捉え、その連携的支援の意義を明らかにすると同時に、施行を受けて具体的実施主体において顕在化しつつある活動を円滑に進める際に障壁となっている社会的に克服すべき課題を捉え、政策に反映させる提起とするための調査を報告する。

本章では、困難を有する若者に対する公的な支援主体である地方自治体が設置した連携協議体として、滋賀県高島市によって設置されている「高島市子ども・若者支援地域協議会」を調査の対象とした。その理由は、高島市子ども・若者支援地域協議会が、京都市などの本法施行に際し先んじてネットワーク化が進められた先進事例を受けて本格的に設置されたネットワークによる公的支援実践の事例であることに加え、京都とは異なる地域条件の下で協議会が設置された事例であるためである。

本章では、「高島市子ども・若者支援地域協議会」のネットワークの形成過程やネットワーク化され始まった連携的支援によっておこった若者や行政機関、あるいは地域社会自体の変化を把握し、こうした子ども・若者育成支援推進法に基づく地域協議会のもつ支援の意義と、今後のさらなる発展のため支援者による取り組みのなかで認識されたこうした支援形態の実践上の課題を明らかにすることを目的とする。

1. 子ども・若者育成支援推進法の概要と意義およびその中での地域協議会

1-1. 子ども・若者育成支援推進法の概要と特性

2010年4月に施行された「子ども・若者育成支援推進法」は、わが国における困難を抱えた若者に対する支援の法的根拠となる法律である。その内容は、わが国の経済状況や産業構造の変動や家庭環境といった複合的な社会的背景のもとに困難は若者に現れているという認識のもと、そうした状況に対する支援を、地方自治体を単位とした地域内の関係諸機関の水平的な連携を中心に行うことを示した内容である。より具体的には、わが国のバ

ブル崩壊以後の経済状況の変化に伴う雇用状況の悪化や格差の拡大および固定化、あるいは青少年の安全で安心な成長に対する懸念の高まり等の社会環境の変化や問題の複雑化、またニート・ひきこもりといった困難を抱える若者の問題が深刻化し、なおかつ少子高齢化が進展する中で、次代の担い手である子ども・若者が自立を果たせないままにしていることによる社会全体にとって損失に鑑み、ニートやひきこもりの若者に対する総合的な支援の推進を定めたものである。

「子ども・若者育成支援推進法」の制定意義について、本法の実質的な立案者である内閣府の久保田は、「主に、教育、福祉、雇用等の関連分野における子ども・若者育成支援政策の総合的推進と、ニートやひきこもり等困難を抱える若者への支援を行うための地域ネットワークづくりの推進を図ることの二点である」としている（久保田,2010）。

また同時に久保田は、既存の若者政策の支援体制では「ニート等はひきこもっている状態から就職活動をしている状態までさまざまな段階があるが、今まで雇用や教育、福祉等の各機関が連携する努力をしてきたものの、現場レベルでの連携は不十分であり、適切なタイミングで必要な支援を組み合わせる適宜提供することが困難であった。またニートやひきこもりとなったきっかけも、学校教育段階でのいじめや家庭問題、非行など、様々であるにもかかわらず、就労機関や医療機関など、単一の機関のみで対応することが多く、「既存の対策では単一の分野からの縦割りの支援にとどまっている点が指摘されてきた」なか、「特に今日の問題である子ども・若者の社会的自立の遅れに対しては、地域の関係機関が連携して対処していくことが喫緊の課題になっている」とし、本法の制定が強く求められたとしている。

同じく、この法案策定に関わった宮本みち子は、本法を、諸機関の連携によって支援されるべき複合的背景を持つ若者の抱えた困難に対して、若者問題を狭く雇用対策に限定してきた従来の若者支援政策の認識範囲を法的根拠を以て広げ、公的支援において若者の自立を「総合的に」保障する社会システムを確立するという視点に基づいたものであることを強調し意義づけている。宮本は、本法を「二〇〇〇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」としている（宮本,2012）。こうした複合的な背景を有する困難を抱えた若者を「総合的に」支援するための法的根拠として定められた本法は、「個々の若者の環境を十分に把握し、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新しい傾向」（宮本,2012）を持ち、これにより「従来からの課題であった縦割りの支援ではなく、一人一人の子ども・若者に対し各分野が連携して支援を行うことが期待される」（久保田,2010）。本法によって若者に対する公的支援は、法的次元で地域内連携を基調としたあり方に变化しつつある。

1-2.本調査の目的と意義

こうして地域レベルでの諸主体が行う連携的支援の推進が法定され、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」を設置されることが方向性として示された。そこでは、関係機関が連携しながら総合的・継続的に支援することが自治体に求められている。しかしながら、「協議会の設置は努力義務とされたため、自治体によっては、周囲の様子をうかがって動き出さない例が少なくな」く、それゆえに「率先して体制づくりを開始した自治体の経験を、全国に広げる段階にある」（宮本,2012）。同様に久保田も、「子ども・若者支援地域協議会という器は整備されたが、これを実際に運用していくのは、地域の現場で若者支援に携わる方々である」とし、「こうした方々へのサポートも含め、本法の制定が次代を担う子ども・若者を社会全体で支えていくための取り組み強化のきっかけになる」必要がある（久保田,2010）としている。このため、本法施行による若者への行政による「公的」支援がどのような変化を実施自治体及び若者に与えているかを分析し、顕在化した課題を共有することが今後の実施自治体の支援の負担軽減と今後協議会を設置する自治体の増加のためにも必要といえよう。本法施行後地域レベルで行われ始めた本法に基づく連携による公的支援実践の意義を捉えると同時に、実施後顕在化したサポートすべき点を把握する研究がこうした地域協議会の増加のためにも強く求められている。

本章では、高島市を事例に、「子ども・若者育成支援推進法」に基づく地域協議会の設置によって実施された若者に対する具体的な連携的支援の意義と今後さらにサポートをされる必要が出てきている点は何か検討を行う。そうすることによって本法律の理念である「地域による総合的な若者支援」の経験を他自治体に共有することをめざすと同時に、日本社会における支援者・あるいは困難を抱えた若者へのより効果的なサポートへの発展に向けた提起を行うことを目指す。

2.高島市における地域ネットワーク支援

若者支援における地域協議会の持つ意義と課題を析出する前提として高島市の地域的状況を把握しておく。

2-1.高島市の地域的概要

・位置

滋賀県高島市は、琵琶湖の西部に位置し、平成17年1月1日、マキノ町、今津町、朽木村、安曇川町、高島町、新旭町の5町1村が合併し、市高島市となった。人口は平成22年国勢調査時において52486人であり、世帯数は18132 人である。年齢構成は同集計時において、14歳以下が6072人（12.8%）、15～64歳が31098人（59.3%）、65歳以上が

14440人(27.9%)であり、産業別就業者数は表1のとおりである²³。また、失業率は平成17年時点でおよそ4.473%²⁴、平成20年度の有効求人倍率は0.5%である²⁵。



図1 高島市の位置

人口（平成22年国調）

| | |
|--------|--------|
| 人 口 | 世帯数 |
| 52,486 | 18,132 |

| | 14歳以下 | 15～64歳 | 65歳以上 |
|---------|--------|--------|--------|
| 年齢構成（人） | 6,702 | 31,098 | 14,460 |
| （構成比） | （12.8） | （59.3） | （27.9） |

| | 第1次 | 第2次 | 第3次 | 合計 |
|---------|-------|-------|--------|--------|
| 就業人口(人) | 2,050 | 8,897 | 15,574 | 26,521 |

²³平成22年度国勢調査より

²⁴総務省「統計でみる市区町村のすがた2012」より

²⁵高島市,2010,「高島市統計書 平成21年(2009年)版」より

| | | | | |
|-------|-------|--------|--------|---------|
| (構成比) | (7.7) | (33.5) | (58.7) | (100.0) |
|-------|-------|--------|--------|---------|

表1 高島市の人口、年齢構成、産業別就業人口

2-2.高島市における子ども・若者育成支援推進法の施行にもとづいて設置された地域協議会の構成

次に、子ども・若者育成支援推進法の制定を受けてこうした地域的背景のもとに設置された高島市の地域協議会の構成とその形成過程をみていく。

高島市子ども・若者支援地域協議会の構成

子ども・若者育成支援推進法の制定を受けて組織された「高島市子ども・若者育成支援地域協議会」は、教育関係・保健福祉関係・就労関係・地域・高島市・高島市教育委員会の5つの区分のもとに20の団体・会議体・学校・市役所内部署が構成機関として組織された(表2)。ネットワークのハブとなるワンストップ総合窓口である「高島市子ども・若者総合相談窓口」が、高島市教育委員会青少年課に置かれている。

| 区分 | 関係機関等名 |
|--------|---------------------------|
| 教育関係 | 高島市立中学校校長会 |
| | 高島高等学校 |
| | 安曇川高等学校 |
| | 新旭養護学校 |
| | ECC 学園高等学校 |
| | 高島市少年補導委員会 |
| 保健福祉関係 | 高島健康福祉事務所 |
| | 高島市社会福祉協議会 |
| | 高島市民生委員児童委員協議会連合会 |
| 就労関係 | ハローワーク高島 |
| | 企業組合 労協センター事業団「高島地域福祉事業所」 |
| 地域 | 高島市青少年育成市民会議 |
| 高島市 | 産業経済部商工振興課 |
| | 健康福祉部社会福祉課 |

| | |
|----------|---------------|
| | 健康福祉部障がい福祉課 |
| | 健康福祉部健康推進課 |
| | 健康福祉部子育て支援課 |
| | 健康福祉部子ども家庭相談課 |
| 高島市教育委員会 | 学校教育課 |
| | 青少年課 |

表2 高島市・子ども若者育成支援地域協議会構成表

3.高島市における子ども・若者育成支援地域協議会における支援実践者に対するインタビューから見える地域連携的支援の意義と課題

3-1.インタビューの概要

ここからは、実際に高島市において実施され始めた子ども・若者育成支援推進法に基づく地域協議会による若者への自治体内の関係諸機関の連携による新たな支援体制の開始後に顕在化したこの支援のあり方の意義と今後の発展の為に解決されるべき課題について、地域協議会の実際の支援者の方へのインタビューから析出する。インタビューを行ったのは、元中学校教員を務め、現在高島市少年センター所長の多胡重孝氏である。インタビューは高島市子ども・若者総合支援窓口が設置されている高島市役所安曇川支所にある高島市教育委員会青少年課において、2012年10月4日 15:30から1時間半にわたって半構造化インタビューで行った。

3-1-1.インタビューにおける質問項目について

行政によって設置された自治体内の関係諸機関の連携による公的な若者支援の意義と現象しつつある課題を捉える為の支援実践者インタビューにおいて設定した質問項目は、以下の通りである。 高島市子ども・若者支援地域協議会を構成する個々の関係機関のネットワーク内での役割、およびそうした組織がネットワーク構築の過程 ワンストップの相談窓口にもたらされる、相談用件の数的推移や内容の傾向 制度運用開始後連携による支援事例から見てきたこと 若者の抱える社会生活上の困難に関する要因についての現場での認識及びその変化 ネットワーク支援から就労移行する際の現状と課題 ネットワークによる支援の地域への浸透度とそれによる地域自体の変化 上記支援事例等から支援者が総合的に認識されている地域協議会によるネットワーク支援の意義と課題の 7 点である。

3-2.インタビュー内容

3-2-1.地域協議会の現状について

まず、多胡氏に現在の地域協議会の体制の状態について伺った。インタビュー実施時はネットワーク支援が開始されて1年半が経過している。その時点まででの運用上の明確な変化の一つは、制度運用開始時は社会教育課内の青少年育成室が所管していた責任部局を今年から担当が青少年課へと格上げするよう体制が強化され、組織体制が変化したことである。支援制度の効果が相談件数として明確に現れたことから、開始1年を経た際格上げがなされた。

「高島市子ども・若者総合相談窓口」は、総合相談窓口の設置までにおいてすでに青少年支援組織として高い評価を得ていた「高島市少年センター」²⁶および「あすくる高島」²⁷（以下あすくる）に併設された。そうしたこともあり、相談受付設置後に予想を上回る相談事例が効果として顕在化したこともあって、担当部署をそれに合わせた体制へと格上げされることとなったという。

多胡氏によれば、窓口設置時は全国統計から見ると高島市には250人のひきこもりの若者がいると推定される中当初はどれだけ相談来るかわからないはず測できない状況だったが、「とにかく実際に設置してみよう」ということで相談窓口はスタートしたそうである。多胡氏は、相談受付がスタートする際には、全く相談が来ないか、あるいは相談が一気に来るかの双方を予想したそうだが、実際は新聞等を見るなどしたためか1年間を通じて断続的に窓口で相談が寄せられた。平成二十三年度総合相談窓口によせられた昨年度の相談件数は38人であり、地域協議会は彼らに対して579回の相談をおこなった²⁸ということである。

多胡氏によれば、こうした事例は相談窓口が出来たから相談に至り、言い換えれば相談窓口がなければ何もされなかったのではないかと考えられる事例が多いとのことであった。そのため、相談窓口の設置によって相談と言う一歩が踏み出され、困難が顕在化したという意味では、原段階でも一定の成果があったのではないかと思うとのことである。

²⁶高島市少年センターは、平成17年に高島市教育委員会内に設置された少年の非行防止を総合的かつ効果的に行い、少年の健全な育成を図るために設立された相談窓口である。

²⁷「あすくる高島」は、滋賀県が行う非行などの問題を抱えると同時に自分の居場所もない中学生から成人までの少年たちに対する立ち直り支援事業である。「あすくる高島」は、高島市少年センター内に設置された「あすくる」のひとつである。「あすくる高島」は、滋賀県が行う非行などの問題を抱えると同時に自分の居場所もない中学生から成人までの少年たちに対する立ち直り支援事業である。「あすくる高島」は、高島市少年センター内に設置された「あすくる」のひとつである。「あすくる」では、アセスメント（面接など）を受けた後、本人や保護者の方と相談の上、支援内容を決定しており、県内の各地域で少年たちの健全育成活動の拠点として活動している少年センターに、支援コーディネーター、カウンセラー、教員、無職少年対策指導員を加えて、立ち直り支援センターとしての機能を備えたものである。

²⁸高島警察署,高島市防犯自治会,高島市少年センター・あすくる高島,高島市子ども・若者総合相談窓口「1年のあゆみ 平成23年度」,2011.

3-2-2.高島市子ども・若者支援地域協議会の形成過程

次に、高島市における子ども・若者育成支援推進法を受け高島市に設置された、高島市子ども・若者支援地域用議会という地域における相談と支援のための協議と連携の「体制」はどのようなプロセスで構築されたかということについて伺った。

高島市が滋賀県内で先駆けて協議会設置を行った理由は、法律の制定に伴う高島市の対応が市議会での質問されたことがきっかけであるという。担当部署は協議され、「あすくる」等の支援実績もあったことから当時の社会教育課内の青少年育成室に決定された。

地域協議会のための関係諸機関の組織化は、多胡氏が所長に就任する前年、前任者が京都市をモデルに連携体の構成メンバーになる必要があると思われる市内の組織をピックアップしたという。その際、高島市教育委員会青少年課の前身である青少年育成室の当時の室長と「あすくる」に派遣されていた教員が、支援ネットワークに入ることが望ましいと思われる一つ一つの組織を回ったという。それと同時に、モデルである京都市へ研修に行くなどしながら、協議会設置の準備を重ねてきた。そしてそうした準備ができた上で、多胡氏は室長として就任した、とのことであった。

多胡氏自身も、就任時の4月に組織を回り、ネットワークの構成組織の代表者会議では事業内容の確認を行うと同時に、実際に相談事例に対応する実務者会議も行った。関係組織の実務者間会議では、どのような研修会や家族会を行うかを議論した。また、実際のケースに応じてどのように各構成組織が関われる要素があるかについてのチェックも行われたという。就労意欲がある若者はハローワークにつなげ、就労意欲を持つ事が困難な状態にある若者に対しては、たとえば昼夜逆転の生活を直すため朝来ることができる場所や、彼らの得意なことの披露する場所を作るといったような、具体的事例に基づいて関わりうる事がどのようにあるかが協議されたと言う。そして、現在では、そうした市内の諸関係主体間に構築された連携に加え、地域協議会を組織したことを契機とする他地域との共催や研修会などのさまざまな交流も始まっているという。

実際上どの部署が担当するにしても新たな業務が引き受けられるほど財源と人員が豊富ではなく、現実の協議会の運営も、担当セクターが「あすくる」などと同じ部署の運営である事や、相談を行う若者の年齢としてもあすくるからの延長としての支援で実質はあることから、あすくるに付与された資源を活用しながら地域協議会や相談窓口の運営は行われている。今後は青少年課においてもこうした地域協議会による連携的支援が意義ある施策であることを、市議会をはじめとしてアピールする必要があるとのことであった。

3-2-3.形成されたネットワークにおける相談という「入り口」と就労という「出口」

次に、そうした組織形成の後に具体的に動き出した連携支援によって顕在化し把握された連携的支援の意義と課題について、地域事情を交えながら伺った。

多胡氏によれば、現在支援において現在多胡氏が認識している支援上の課題は、相談内容が顕在化したその「先」、すなわち究極的には就労に代表されるネットワークからの「出口」がないということである。

たとえば、その具体例のひとつには就労意欲があっても実際に就労しても、職場の人間関係についていけなくなり仕事をやめるといった例がある。景気動向によっては雇用自体がないと同時に、雇用された若者も解雇されるという。こうした地域経済的な理由で再びネットワークに戻る例もある。多胡氏によれば、非行少年の支援と同様、就労先との関係や地域の経済状況や失業率は、支援の「出口」の有無に影響するとのことである。多胡氏は、連携支援によってネットワークによる支援がなされた後の就労がネットワークからの「出口」として狭いものであり、同時に出口から「出た」としても様々な理由から退職してしまう事例があることを支援状況上の課題と述べた。多胡氏は、現在その問題を解決する必要があると感じているが、相談窓口の浸透による相談の増加によって一人の人間が可能な仕事量の限度を感じると述べている。

就労については、草津市内に設置され高島市内にも定期的に巡回してくるサポートステーションが関わることにより高島市内にとどまらない全県的な就労も視野にはいるが、サポートステーション自体にもスタッフが少なく、地域協議会内での支援段階で就労意欲を持った若者はそこにつなぐことが出来るが、就労意欲をもつことができない状態にある若者まで、支援する余裕がサポートステーションにもないとのことであり、彼らが就労意欲を持つことができるようになるまでは地域協議会内での支援が必要であるとのことであった。

また、発達診断にもとづく支援の必要と思われる若者は、その可能性があれば診断をしてもらおうそうだが、その際に本人や親に抵抗感があることもあるという。特に若者の祖父母の価値観がそうした診断や相談に至らせるまでを困難にしていることもあるという。その意味からも、総合相談窓口へ相談に来る事自体が、大きな一歩であるとの言葉が印象的であった。

そこから、こうした相談窓口や公的資源のネットワーク化による支援体制の地域内における浸透の度合いについて伺うと、多胡氏は今後もさらなる浸透が必要であると述べられた。また、相談者はまだ依然として「隠れるようにして」来所されることがあるといい、若者の抱える困難を「地域のおっちゃん」などには相談しにくい雰囲気はあると言う。

高島市において相談は家族からがほとんどであり、家族との関係が良くなったら本人が来ることが多いという(家族と当事者の若者が一緒に相談に来たことはあるそうである)。実際は「いっぺんこんなところがあるけど行ってみたいひん？」と誘ったことによって相談に来る事例がほとんどだそうである。相談に来たものの支援が途切れた事例ももちろんあり、その場合高校を卒業して年齢を重ねると親もこちらも焦ってしまうため、いろいろ押しつけのようになってしまい辛くさせているのかもしれない、と多胡氏は述べられた。しかし相談に来なくなったとしても、放っておくわけではなく、「いまどうしている？来てみる

か？」とは声はかけているということである。アウトリーチについても行ってないわけではないが人員が足りないという。

これは、多胡氏が述べた就労というネットワークからの「出口」のなさと言う事に対応させれば、相談窓口に至るまでの「入り口」における、地域内での相談窓口までの心理的距離について課題と言えるだろう。そこからは、地域協議会の実務レベルにおいては、総合相談窓口へどう相談をしてもらおうか、そしてどう支援し、どう就労させていくことができるかが、支援ネットワークとその内外とその境界線を巡る課題として存在しているということが言える。いわば、相談までの入り口までの課題と、ネットワークに入った後の支援の内容についての課題、そしてという「出口」以降の職場での挫折や地域経済の悪化等によるネットワークへの回帰や滞留という3つに、地域協議会のもつ課題は分節できる。

3-2-4. 「ネットワークによる」ひきこもり支援事例と「ネットワークの中での」ひきこもり

そうした課題を抱える体制の中での相談の中でもとりわけひきこもりの若者についての相談事例に対する支援に焦点を絞ってお話を伺った。

相談窓口では現在、臨床心理士の方が週2回（火・金）に来るため、ひきこもる若者についての相談と支援については、臨床心理士がカウンセリングや家族の話を聞く中で行うと言う。それによって医療的背景があるのではと見立て診断がなされ、福祉就労につながった事例もあるという。ある支援事例では、年度のおわりに一気に支援が進んだことがあったといい、その時は支援への抵抗感が臨床心理士による相談や家族会に参加するなかで徐々に少なくなっていたという。

多胡氏によれば、支援を開始した後で若者がひきこもっていた期間は本人とその家族にとってすぐであると感じたといい、何もアクションを起こさず・起こせず悶々とされていたと思うなか設置された相談窓口に来られるという。

現在来られている臨床心理士には、市の教育相談課題相談室（子どもの不登校や問題行動に対する相談場所）におられた臨床心理士をつてに来てもらっているといい、ひきこもりの若者に対する必要な支援の見極めは臨床心理士と一緒に相談して来てもらっている日の最後にみんなで相談するという。しかしみんな現在はそれぞれの過去の経験をたよりにやっている段階であり、ゆっくりとはしているが事例を重ねる中で経験し勉強していっていると穏やかに述べられた。

そこでも支援が「ゆっくりと」している要因のひとつは、やはりネットワークからの「出口」がないという言葉が印象的であった。あの手この手をミーティングしながら試行錯誤するも、就労という「出口」がなく、そのためひきこもりは事例として顕在化した。現在は「ネットワークの中にひきこもりになっている」状態であるとの認識であるとのことである。現在は、障がい認定された事例を除いて高島市にひきこもりの若者を対象とす

る民間機関はなく、ネットワーク外部に望ましいネットワークのつてがあればそこにつながるようにしているという。

3-2-5.相談窓口の居場所化

そうしたネットワークの中での支援に関する事の中でも興味深いこととして、「あすくる」や総合相談窓口が設置されている高島市役所の安曇川支所内が、相談窓口に来た子どもや若者の居場所化してきたことがあるという。多胡氏は、それぞれの相談窓口が空間的に安曇川支所の一カ所に集積しているため、様々なタイプの子の相談が来ることに配慮し、曜日を決めて相談者別に居場所に行っていると述べられた²⁹。

その様子を伺うと、中学校出て1年間1日も高校に行っていない子がゲームなどしにここにくるが、楽しいといってくれており、そんな子がいることはうれしいと多胡氏は述べられた。「就労」が出口としてなく、滋賀にひきこもりの若者に対する居場所支援の場はない中、この相談窓口が実質的に居場所化し、結果的にそんな機能を果たすようになってきたという。多胡氏によれば、高島市には20歳までの相談機関として先述の「あすくる」が存在しているが、総合相談窓口の設置以前は、逆に言えば「20歳以降の」相談窓口がなかった。その意味で、20歳以降の相談窓口として相談窓口が「あすくる」と同じ場所に設置されたことには意義があると筆者には思われる。

高島市における相談窓口は「あすくる」をはじめとする小中高生に対する支援の場に併設されたこと良さも含めて相談件数の増加したことによって重要性が認識されたが、それゆえに対応しうるスタッフと資源がネットワークのハブに付与されていないといえる。総合相談窓口が浸透し、高島市における困難を抱える若者の事案が相談窓口によって顕在化するほどに、原稿の人員と資源による対応容量との乖離が増大し、負担過多になる恐れがある。

またそれは、ネットワーク内の各所連携先にとっても同様とも考えられる。しかし他方、こうしたワンストップ相談窓口で事例把握が一元化され各機関が連携し補足されやすくなったことは、各組織にとっては本来担当すべきだったが顕在化しなかった担当すべき事案の捕捉ということでもあるため、ある程度までならばネットワーク全体での支援事例のシェアとなる。そのことで負担が一局に集中して負担化することの回避に繋がるとも考えられる。

3-2-6.ネットワーク内での支援セクター

そうした点の延長として、支援によって明らかになった高島市が形成したネットワークにおいてさらに必要と思われる支援セクターはあるか伺った。

²⁹実際、インタビュー当日も2名の中学生女子がインタビューを行った事務所内を訪れていた。

多胡氏によれば、ある時、なんらかの最悪の事態を想定する場合、医療機関がはいっていないのではないかと指摘されたという。現在、ネットワークには高島保健福祉事務所に所属する医師はいるが、医療機関が直接に明確にメンバーとしてネットワークの構成メンバーに入っておらず、必要なのではと指摘されたという。同様に警察についても検討されたが、「あすくる」については警察も関わるが、ニート・ひきこもりについては関わるべきか判断できないと述べられた。

しかし、そもそも必要なメンバーを外部に頼むにしても「財源がない」と言う問題にはいずれ突き当たるといふ。既存の市のセクターがそのそれぞれの資源と財源でネットワークによって捕捉された相談事例に対処している現在の状態である。

現在地域協議会は、特定の予算が設けられ支出されているわけではない。それゆえに、サポートステーションの様に就労件数という明示的な形での成果目標が求められているわけではないため活動に自由度はあるものの、「その代わりに」財源もないという状態であるという。多胡氏自身は、行政は税金を出す限りはなんらかの成果を求める見方をし、それは求めるのは当然だと思ふと述べられるが、どのような状態になることを支出された財源に対して「よし」となる状態とするかは難しい、と述べておられた。

3-2-7.就労という支援目標のゆらぎ

そこからは、支援主体に支出される公的財源の対価としてアカウントビリティ上要求される、就労に代表される数値的目標の設定をすることに対する困難性が「行政支援機関において」認識されているという重要な論点が浮上する。高島市の協議会の支援フローチャートにはそのゴールとして「支援達成」という目標が書かれている³⁰。多胡氏にこの支援の「目標達成」について、どのような状態がイメージとしてあるか伺ったところ、「「目標」というのは想定しにくく一律ではない、なにを「目標」として見るかは立場によって違う。「目標」はその人とその人にとってであり、明言できないな」との言葉を述べられた。

たとえば、サポートステーション事業は、もたらされた相談に対してなされた就労件数が成果として認識・評価される。そのため、その目標達成が受け入れ支援実践体の次年度委託継続に伴う予算確保の大きな条件となっており、時にそれは支援実践体の本来の理念での活動を制約しうる。対照的に、現在「財源がない」市内の関係機関による地域ネットワークは、それぞれの構成機関に個別に付与された予算内でネットワークによって捕捉された事例に対して支援を行っている。したがって、そこでは財源に活動が制約されることが相対的に少ないが、今後相談件数が増加し地域協議会として何らかの人的資源や財源が

³⁰高島市,2010,「『子ども・若者総合相談窓口』のご案内」,高島市ホームページ内資料「高島市子ども・若者支援フロー図」より

<http://www.city.takashima.shiga.jp/icity/browser?ActionCode=content&ContentID=1304668642290&SiteID=0>

必要となった局面において、なにを協議会による支援における公的財源付与に対する明示的な成果とするかが議論となろう。しかし、そこで効果と言いうる支援成果の姿はまだ明言できない状況が「行政による」若者支援において現れていることがここからはわかる。支援によって就労という成果が既存の形では果たせないという語りが現場で生成される中、行政は行政によって行われている支援における「行政課題として」支援の目標を再考する必要性に迫られる局面が今後現れうるであろう。多胡氏自身も、支援目標についての認識において、若者支援を地域協議会によって進めるなか、若者の目指すべき「望ましい状態」を画一的には想定できないと同時に、「その人にとって」の目標を達成する事の方が重要であるのではないかと変化してきたという。支援の際に少なくとも自分で身の回りのことが出来、お金儲けをして、結婚して子どもが出来てということを目標にするようには言えないということがわかってきた、と述べておられたことが印象的であった。

3-2-8.若者の抱える困難に対する「行政内での」内発的変容

また、そうしたこともあり、今後は行政の中でもこの支援体制に対する理解を促進することが必要であると述べられた。現在でもこうした支援は、非行少年における支援と同様「うまくいかなかったこと」に対する支援という理解（本来いらないはずのことに支援しているという認識）をされることがまだあるという。多胡氏は行政内においても「だめな子どもになぜ手を差し伸べる必要があるのか」という感覚が、これだけストレス社会でそれも含めてトータルで世の中なのにもかかわらずまだ認識として残っている、と述べた。

しかし、多胡氏自身も教員として学校にいるのときは自分にもそういう意識があったと率直に述べられ、なぜそういう子＝「困った子」になぜ手を差し伸べなければならないのかという気持ちはあった、という。しかし、そういう子も含んでどうクラスを運営するかが本来の姿であり、そうすることによって生きづらさが減るかなと感じるようになったとこの支援のあり方が進む中で感じるようになった、と言う。そこからは、多胡氏自身の認識がこの支援の中で変容されてきたことが伺える。実際、教育委員会など核となって動く部署には、こうした考えは浸透してきたと感じる事もあるという。

3-2-9.ネットワーク支援の経験の積み重ねによる実務者の「変化」

こうした多胡氏の認識の変化に見られるような支援者個人の認識の変化と同時に、ネットワークによる支援が実例を蓄積させる中で、ネットワーク自体が次第に変化していく事が伺える場面もあると言う。支援の中では、次第に「ネットワークの内の組織でここに行ったら？」とすすめられる事が増えたという。このことから、ネットワークでの支援が実務者間でも浸透していることも見られると多胡氏は述べられた。ネットワーク形成当初は「なにをしていいかわからないから知らん顔していた」という実務者達も、事例が積み重ねられ、経験が積まれてきた現在「ここあなたの担当じゃないの？」とお互いに言い合える、いい意味での「厚かましき」も出てきたという。多胡氏によれば、実務者もネットワ

ークによる支援を経ることで、各々の役割がわかるようになってきたのではないかとのことである。多胡氏はある支援の際に誰かが言っていた、「大事なのはいかに人のふんどしですもうをとるかだ」という言葉がとても印象に残っていると言う。多胡氏自身も、教員をしていた時は生徒の問題を自身の勤める学校のみで抱え込み、それは自分の学校の生徒がまずよければと思っていたと率直に述べられた。こうした「たらいまわしではない」支援のネットワーク化による担われる役割の負担化の回避が、現場レベルでの支援に余裕を生み、支援を円滑にする事を示すものだろう。

こうした協議会による支援の実務レベルでの連携の深化は、支援団体のネットワーク化/ネットワークによる支援によって、地域のつながりが広がり、課題を抱え込まず、認識も広がるという変化として確実に現場レベルで起きていることを示している。

地域という観点から見た場合もそれは同様である。多胡氏によれば、相談がもたらされた段階で相談者の情報はネットワーク内の実務者間で（名前は出さないレベルや出すレベルでも）共有される。しかしその際、相談者を明確にしていない段階でも、地域内で相談者の家族と別で知り合いである例や、それによって相談者と本人とは違う角度からその家族の情報が寄せられる場合もあるという。地域という限定された範囲ではその閉鎖性が語られる事が多いが、支援の地域でのネットワーク化においては、そうした側面にとどまらない側面がここからは垣間見える。これはむしろ地域による若者支援の萌芽と見るべきではないかと思われる。

3-2-10.地域協議会による連携的支援の今後の課題について

最後に、地域における支援のためのネットワーク化/ネットワークによる若者支援の今後の課題について伺った。そこからは、こうしたネットワーク支援を地域に浸透させる必要性がまずあると同時に、連携支援が地域に浸透すればするほど、事例が捕捉され、顕在化して相談件数が増え、内容も高度化するという事が予想される。そうした今後の予想される局面にどのように対応するかということが、今回課題となりうるのではないかと伺った。

そこで多胡氏は、現実的にスタッフの人員などの対応の為の豊富化が不可欠であると同時に、自分たちの勉強ももっと行う必要があると述べた。現在、他支援地域ネットワークとの交流は京都市のものを参考にした程度であったが、現在は滋賀県が研修会などで協力的に支援してくれているとのことである。そこでは、他の支援実践同様、子ども・若者育成支援法に基づく地域協議会実践においても、そうした支援実践のあり方の特性を踏まえて、スタッフを質量ともに豊富化し支援する必要性が顕在化する必要がある。地域協議会支援実践においても他地域協議会との実践交流がより重要である事がここからは再確認させられる。

また、支援体制も支援スタッフの人員・知識面双方の豊富化が必要であることの前提として、スタッフの立場についても支援に取り組むことに不安なく専念できるようにすることも指摘された。

現在、多胡氏以外のスタッフの雇用形態は嘱託であり、教員退職後に所長職を担う多胡氏は仮に負担が自身に一極化してもいつでもやめられる「気楽さ」があり、それが逆に精神的な負担を軽減させ支援が続けて可能になっていると述べた。実際、自身も教員時、実際学校にいるときに不登校などの当時の認識での「困っている子」の対応はしんどかったと振り返られている。それは今から思えば個々の学校が問題を背負い込んでしまっていたからであると現在は考える様になったと言う（もちろん本人はもっと大変なわけだが）。こうした支援者の不安解消が支援の内実をさらに高めると考えられる。

3-2-11.インタビューの終わりに

多胡氏は、インタビューの終わりに、自分は子どもの悩みは大人になれば解消していくと思っていたが、そうではないことがわかったと述べられた。同時に、今この子達はいろんなことを準備している段階だと認識していると述べた。多胡氏は、支援をする際に、支援が途切れることやつなぐ直前まで来て別のところで働き口が見つかることもあると述べられたが、その先でつまづいたらまたここに戻ってきたい、と考えているという。その言葉からは、多胡氏の言うネットワークの「出口のなさ」は必ずしもネガティブな要因ではないと筆者には思えると同時に、多胡氏のこの言葉に、地域によるネットワークによる若者支援の意義は集約されている様に思われる。多胡氏は、ネットワークに補足された困難を有する若者が「ネットワークの中にひきこもる状態」という表現をされたが、これは地域社会の若者包摂の新たな形に展開しうる積極的なものと考えられるのではないかと考えられる。

4.インタビューから見える地域ネットワーク支援による意義と課題

今回の検討課題である子ども・若者育成支援推進法に基づいて設置された地域協議会に見いだされたその支援体制の意義と課題について、高島市を事例に以下の事が指摘できることは、以下に約言されよう。

まず地域協議会は窓口のワンストップ化および市内セクターの連携によって、事例の顕在化と共有を果たした。相談窓口の一元的設置による相談内容の顕在化は、課題を抱える範囲が家族から地域ネットワークに移行しシェアされた段階である。今後は、それぞれの現有の人的資源及び財源によって行われている支援において、「ネットワークが」抱える支援業務量の増加に対し局所的集中による負担化を回避し、事例を分散・共有しネットワークによって若者を支えるか、あるいは一つ一つの団体が若者の為の連携的支援のために出さざるさまざまな資源の量を増大させるかが課題となる。それと同時に、現在、自治体は市内の既存の組織を支援のための資源として活用しているが、それゆえに逆に市にないセクターの分野からの支援は行われにくく、活用しうる資源量には自治体間格差があることがこの制度に内在する課題であることから、地域内資源の豊富化も先の指摘と併せて両輪として必要となる。

ネットワーク支援における課題では、総合相談窓口への相談という、ネットワークの「入り口」までの地域内での心理的距離という課題、ネットワークの「中」の支援の形と言う課題、就労を象徴とするネットワークからの「出口」とはなにかということに関する課題に大きく区別する事ができるが、支援連携体の増加によっては必ずしもネットワーク内での滞留はネガティブな要因ではない可能性もある。

高島市の場合では地域協議会窓口が「あすくる」などの他年代の青少年支援機関と併設されたため、実質的に子ども・若者支援機関が一元化されており（＝あすくるがあったゆえに相談窓口が併設された）、一貫した支援の空間的実現によって居場所支援の実践がない地域における相談機関の居場所化が起きていることネットワーク「内」の支援を考える上で特筆すべき事象である。また点在して個別に支援を行ってきた関係組織がネットワーク化され、その構成主体が増加することや関係が成熟化することによっては地域ネットワーク内部自体が居場所化する可能性もある。

ネットワークによる若者支援においては、先に述べた相談窓口のワンストップ化と相談されてきた事例の支援のための組織連携化によってこれまで機関が単独では把握・対応しきれていなかった事例が捕捉され共有され支援されるようになったと同時に、事案ごとの柔軟かつ役割分担がなされる連携的支援の経験が蓄積され、スムーズになされることによって、支援者個人はもとより支援者の属する組織、そうした組織が形成するネットワーク自体が若者の抱える困難に対する認識を深化させている。

また、とりわけ本制度を考察する上で重要な点は、行政による支援において顕在化してきた矛盾による、行政内部からの若者の抱える困難に関する認識の内発的変容である。インタビューからは困難を抱える若者に対する支援目標としての「就労」を一律的な目標とし得ない点や、活動の必要性の高まりと人員や財源の少なさとの葛藤、また財源確保のためになされる使用費目が限定された予算の複合的活用と理念とのねじれ、また公的財源の使用に対する効果明示の要請とその困難さなど、民間への受託若者支援事業が抱える矛盾を行政支援ネットワーク「も」抱え始めていることがわかる。そして、地域へのこうした体制での支援の浸透とそこでの内発的矛盾から巻き起こる市議会等を通じた若者支援に対する議論は、住民自治を通じた若者支援を育てうる循環を地域に生み、それはわが国の若者支援における若者問題の認識をより実状に即したものに変容させる内発的変容の重要な契機なりうると考えられる。

そこからは、高島市地域協議会の設置が市議会質問を契機に本格化したときと同様に、こうした支援において地域協議会が直面した課題に対し、市民の意見反映としての市議会等が予算執行や地方自治体として地域住民の民意が反映される場での議論としてどのようなものを行うかもとりわけ重要となつてこよう。地域でのこうした公的連携支援体制の浸透や葛藤の表面化とその向上への要請は、当事者や親を含む地域住民の声が反映される場での議論によってはじめて「行政による」若者支援と言う枠を超えた「地域での」支援と言う新たな「公的」次元にその支援の位相を上昇させる。その意味で、この間起こった国

政レベルでの政権交代や、高島市長の交代³¹による政策動向のあり方は注目しておく必要があると言えるだろう。

今後の課題は、いかに地域に支援を浸透させるか、浸透に伴う支援の要請の高まりに対応する為に支援セクターのかかえる資源をいかに豊富化するか/支援セクター自体の数をいかに豊富化するか、そのためにいかなる議論を住民を巻き込んで行うかということであるとここからは言いうるだろう。

岩崎(2012)は、自治体によって組織化されつつある地域ネットワークによるひきこもり支援において「地理的な条件をはじめ、支援のための社会資源には地域によって偏りがある」ことを指摘している。岩崎はその上で、安藤延男のコミュニティ・アプローチ論を引用しながら、ひきこもりの若者に対して自治体レベルの規模でなされる「メゾ領域」の実践を想定したコミュニティ・アプローチの要件を検討し、以下の4点を指摘している。

市町村レベルでの地域における実態調査を行政によって行う必要

専門性を有する人間によるアウトリーチが必要だが、人件費等の捻出が不可欠であることが予測される

都市部から離れるほど、身近なところに活用できる社会資源が乏しいため、なおさら地域におけるネットワークの構築と社会震源の創出・活用が重要

「居場所」での仲間づくりと「就労」の間にはとても大きな心の壁があり、支援の目標を安易に就労にしぼるべきではない。リハビリテーションのような代替的な働き方が必要

ここからも、地域内の「資源」をいかに「発掘」し豊富化させるかが導出されると同時に、人員・財源等がなく担当すべき仕事量で増加した中で、活動の制約とならない財源・資源をどのような若者観に基づいて進めていくかを議論する必要性が導き出される。こうした課題は地域協議会設置に伴って生起する子ども・若者育成支援推進法に内在する課題と言えるだろう。

5. 今後の検討課題について

また、先ほどの岩崎が指摘した地域内での「リハビリテーション」のような働き方の必要性や、今回のインタビューでも明らかになったように、今後地域ネットワーク支援においても「就労」がいかなる形を取るのかが考察の上でも行政にとっても重要な検討事項となる。

³¹高島市市長は、2013年1月27日に行われた市長選において、現職の西川喜代治氏を破り無所属の福井正明氏が当選した。

既存の「就労」という形を支援のゴールとすることが支援ネットワークから「出る」事を意味し、そのために支援の考え方に限界があることは地域協議会による支援実践者である多胡氏の語りから見いだしうる。

そこからは、今後それは、地域ネットワーク「内」で若者の仕事を「作る」という方向性を示唆がされよう。しかもそれは地域社会に根付いた仕事でなくてはならない。すなわち、ネットワークの中に就労自体を組み込む必要性が示唆されている。

その観点から、高島市の地域協議会支援における就労の事例の分析や、ひきこもりの若者が地域の特産品を開発に挑戦した秋田県藤里町の例³²、よる若者を就労させるために支援するという目的を明確にし、拠点（＝居場所）を持たず、すでに形成されている地域内の「サポーター」による地域ネットワークの中から状態や希望にあった就労訓練先をすばやく確保し「支援しながら」地域内の職業現場で訓練をする、非拠点型による「静岡方式」（津富ほか、2011）の実践例は、多角的に分析されるべきであろう。

また、就労観を筆頭に地域にこうした「支援」と「支援への支援」が、どのような就労観や若者観の変化を伴って浸透・展開していくのか、市議会等の議論を中心に捉える必要がある。

地域支援協議会内での関係の成熟や構成機関の増加といった協議会組織自体の進展や、相談窓口が地域に浸透することによって相談件数が増加することと連動していくものと仮説立てられる。

また同時に、居場所支援実践が少ないでの居場所化した相談場所の意味やそのようす、他の地域協議会の有する財源面での措置や地域内資源を比較することや豊富化の方途、他のスタッフの方の視点からも連携的支援の実例・意義と課題を感じる時・自己の認識の変化、若者支援におけるコミュニティ・アプローチという視点自体も今後検討する必要がある。

おわりに

分析を通じて総論として言いうる事は、こうした地域連携体を基礎および契機とする「地域による」ひきこもりの若者支援の開始は、「ひきこもりの若者による」地域社会の再形成ともいいうるのではないかと、ということである。

すなわち、地域内がひきこもりの若者の支援のためにネットワーク化されたということは、ひきこもりの若者「による」地域社会のつながりの再生ともいいうるということである。いわば、子供若者育成支援推進法は、ひきこもりの若者を媒介に、地域は結び直されるという現象を地域に生み出しつつある。

³²秋田県藤里町社会福祉協議会の運営する「福祉の拠点こみっと」では、ひきこもりの若者たちをはじめとする利用者の就労支援事業として、地元産のマイタケを用いた「白神まいたけキッシュ」の特産品化による町おこしと仕事づくりによって注目を集めている。

また、インタビューさせていただいた多胡氏の言葉からは、地域協議会が単なる就労までの支援ステップなのではなく、それがいつでも戻ってきうる若者のセーフティーネットとして存在する事を強く感じた。改めて御礼を申し上げますと同時に、この報告や今後の関わりが地域協議会の活動に貢献しうる分析となれば幸いである。

引用・参考文献

宮本みち子『若者が無縁化するー仕事・福祉・コミュニティでつなぐ』ちくま新書,2012.
久保田崇「ニートやひきこもりの若者に対する支援のための地域ネットワークづくりー子ども・若者育成支援推進法」『時の法令』(1850),6-17,朝陽会,2010.

岩崎久志「自治体のひきこもり支援の現在」『流通科学大学論集ー人間・社会・自然編ー』第25巻第1号,1-18,2012.

藤里町社会福祉協議会・秋田魁新報社共同編集『ひきこもり町おこしに発つ』秋田魁新報社,2012.

津富宏+NPO 法人青少年就労支援ネットワーク編著『若者就労支援「静岡方式」で行こう!! 地域で支える就労支援ハンドブック』クリエイツかもがわ,2011.

高島警察署,高島市防犯自治会,高島市少年センター・あすくる高島,高島市子ども・若者総合相談窓口「1年のあゆみ 平成23年度」,2011.

高島市,2012,「高島市子ども・若者育成支援地域協議会設置要項」,Reiki-base インターネット版 高島市例規集

(2013年2月19日最終閲覧)

http://www.city.takashima.shiga.jp/reiki/reiki_honbun/r152RG00001639.html)

高島市,2010,「『子ども・若者総合相談窓口』のご案内」,高島市ホームページ(2013年2月19日

最終閲覧)

<http://www.city.takashima.shiga.jp/icity/browser?ActionCode=content&ContentID=1304668642290&SiteID=0>)

高島市,2012,「高島市少年センター設置条例」Reiki-base インターネット版 高島市例規集,(2013年2月19日最終閲覧)

http://www.city.takashima.shiga.jp/reiki/reiki_honbun/r152RG00000332.html)

総務省統計局、政策統括官(統計基準担当) 統計研修所,2013,「平成22年度国勢調査」,(2013年2月19日最終閲覧)

<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/index.htm>)

総務省統計局、政策統括官(統計基準担当) 統計研修所,2012,「統計でみる市区町村のすがた2012」,(2013年2月19日最終閲覧)

<http://www.stat.go.jp/data/ssds/5b.htm>)

滋賀県,2012,「あすくる ~子どもたちに明るい明日がくるように~ 立ち直り支援センター
「あすくる」とは?」滋賀県ホームページ(2013年2月19日最終閲覧)

<http://www.pref.shiga.lg.jp/e/kodomokatei/asukuru.html>)

高島市 2012,「高島市統計書 平成 21 年(2009 年)版」高島市ホームページ(2013
年2月19日最終閲覧)

<http://www.city.takashima.shiga.jp/icity/browser?ActionCode=content&ContentID=1271060599031&SiteID=0>)

おわりに

先進プロジェクト研究SGクラス「若者支援が抱える現状と課題に関する調査報告書」(2012年度)は、一定の蓄積を前提にした調査研究である。

すなわち、これまでの研究において、若者を次世代の主人公として支援していく哲学として、「あるがままの自分でよい」とする支援が必要である、という到達点に立っている。その背景には、「あるがまま」を否定する社会のなかで生きてきた若者を、自己を肯定できるように「取り戻す」支援の必要性が課題として抽出されている。

この前提に立って、本調査は、こうした支援哲学を実施できる支援体制の在り方を研究してきた。さらにそこでは、若者支援を相談等の個別支援で進めるというだけではなく、集団の営みが必要であるという前提も置いている。すなわち、上記の支援哲学のもとに、集団での目的意識的組織的継続的な営みが必要であるという前提に立っている。

しかしこうした取り組みは、日本においては先進的と言われるものでしか存在しない。そこには制度上の大きな制約がある。若者支援の制度は、現状では単年度事業がほとんどであり、かつ施設整備やその運営補助ではない事業委託であり、結果としては財政的基盤を他制度等に依拠せざるを得ないし、若者を主人公にしつつ他との協同による他の組織的支援を創設せざるを得ない。

本調査では、上記の支援哲学の下に支援体制を構築しようと踏み出している3つのパターンを抽出して事例的に検討してきた。障害者福祉制度を活用しての障害者関係者との協同を作り出す取り組み、行政の単独事業に依拠した行政組織による地域資源等の協同を引き出す取り組み、子どもの教育から出発して親そして地域住民、地域資源の協同を引き出す取り組みである。

いずれも支援体制の構築という視点で見ると、まだ一步を踏み出した段階であるが、可能性としては実態的にこのパターンしか存在しないであろう。それぞれの分析は報告にある通りである。

それぞれのパターンは、障害者福祉制度あるいは障害者事業づくりの理念と実態、行政による地域協議会あるいは行政主導の組織と一線現場という理念と実態、継続的基盤がないなかでの地域協同を進めるしかない理念と実態のなかで、若者支援体制の協同を充実してきているが、それとは異なる分野等の制約や齟齬も生じてきている。本調査研究では、それぞれに応じた教訓と課題は提起してきたが、根本的にはそれらの他の理念と実態に対する若者支援体制の理念を明らかにして、協同による整合課題や独自課題等を検討していくことが、今後の理論研究の課題として残された。

編集後記

本報告書を作成するにあたり、多くの方々にお力添えをいただきました。特に本調査のインタビューにご協力くださいました、つむぎ福社会の石井様、古庄様、岡崎様、石田様、文化学習協同ネットワークの佐藤様、高島市子ども・若者支援地域協議会、多故様に、ここから感謝の気持ちと御礼を申し上げたく、謝辞にかえさせていただきます。ありがとうございました。

立命館大学大学院 社会学研究科 先進プロジェクト研究 SG メンバー

安藤佳珠子（立命館大学社会学研究科博士後期課程）

安倉晃平（立命館大学社会学研究科博士前期課程）

岡部 茜（立命館大学社会学研究科博士前期課程）

奥村有沙（立命館大学社会学研究科博士前期課程）

松岡江里奈（立命館大学社会学研究科研究員）

山田大地（立命館大学社会学研究科博士前期課程）

指導教員

山本耕平（立命館大学産業社会学部）

峰島 厚（立命館大学産業社会学部）

若者支援が抱える現状と課題に関する調査報告書

発行日 2013年2月28日

編集 立命館大学大学院 社会学研究科 先進プロジェクト研究 SG

研究代表 山本耕平（立命館大学）

〒603・8577 京都市北区等寺院北町 56・1

電話 075-466-3593

FAX 075-465-8196