

子ども・若者総合相談センターの組織構造と運営課題 ——自治体間の多様性と資源の制約に着目して

御旅屋 達ⁱ

本稿の目的は、全国の「子ども・若者総合相談センター」（子若センター）を対象とした質問紙調査をもとに、その設置・運営実態と課題を明らかにすることにある。子若センターは2009年の子ども・若者育成支援推進法に基づき、困難を抱える子ども・若者に対する包括的・総合的相談支援を担う拠点として位置付けられるが、国からの財政支援は限定的であり、運営資源や具体的な支援内容は自治体の裁量に委ねられている。

その結果、運営形態や支援対象の設定、運営団体などに多様性がみられ、自治体規模や予算規模によって支援実践の内容や範囲に顕著な差異が生じていることが明らかとなった。また、一部では自治体がセンターとして位置付ける一方、受託団体側ではその認識が共有されていない事例も確認され、制度上の位置付けと現場運営の乖離がうかがえた。さらに、多くのセンターが小規模かつ予算制約のもとで運営され、常勤職員を十分に配置できない状況にあり、複合化する相談ニーズへの対応に負荷が集中している。

相談内容としては不登校、ひきこもり、就労、家族関係が多く、特に後者では虐待やヤングケアラーなど家庭に起因する課題への対応が求められている。

以上の結果から、現行制度は現場裁量を広げる一方で資源制約による限界も露呈しており、包括的支援機能の維持・強化とともに、安定した運営基盤の確保が今後の重要な課題であることが示された。

キーワード：子ども・若者総合相談センター、若者支援、相談支援、ストリート・レベルの官僚制

1 問題の所在

本稿は、自治体に設置される「子ども・若者総合相談センター」（以下、特に必要がない限り「子若センター」あるいは「センター」と表記）を対象とした全国調査の結果を分析したものである。本稿の元となった調査は、全国の子若センターを対象とした質問紙調査（第一次調査）と特色のあるセンターを対象としたヒアリング調査（第二次調査）で構成さ

れる。本稿では第一次調査の集計・分析結果について検討し、子若センターの設置運営の状況、その課題は何か、といった見取り図を描くことを目的とする。

若者と労働・生活にまつわる困難は、先進諸国において共通の課題である。日本においては特に2000年代の「ニート」概念の流行の社会的インパクトが大きく、就労支援を中心とした2003年の「若者自立・挑戦プラン」を皮切りに、現在に至るまで、若者を対象とした法整備や支援の制度化が継続的に行われてきた。ところがこの制度化の過程を通じて明らかになったことは、支援を求める若者たちの中にはひ

i 立命館大学産業社会学部教授

きこもり経験や精神／発達障害を抱えていたり家族やジェンダーにまつわる困難を感じていたりするなど、従来行われてきた就労支援単体では対応困難な多様かつ複合的な課題や脆弱さ、ニーズを抱えた若者が、行政の想定を超えて存在したということであった（阿部 2015 ほか）。すなわち、当初は職業移行の問題とされていた若者をめぐる社会的課題は、実際のところより多様であり複雑な事象であったということである。それは例えば教育、貧困、家族、対人関係、ジェンダー、セクシュアリティ、シティズンシップ、居住、居場所といった様々な問題系に接続し、重なり合って存在している。

こうした状況から導出されるのは、特定のイシュー（例えばニート・ひきこもりなど）のみに射程を当てた支援ではなく、より包括的・総合的な枠組みで設計された支援に対するニーズの高まりである。しかし、若者支援の領域において包括的・総合的な支援機関として構想され、2006年から事業化された「地域若者サポートステーション」（以下、特に必要がない限り「サポステ」と表記）は、後に事業評価の基準を「就職者数」に限定するよう仕様変更されるなど就労支援への回帰が進み、その包括性・総合性への対応の後退が指摘されている（宮本 2015; 小山田 2017 ほか）。

現在の国の若者施策において包括的支援として位置づけられるのは、「子ども・若者総合相談センター」事業である。その根拠となる2009年の「子ども・若者育成支援推進法」では、子ども・若者支援における総合相談の必要性を認め、その第13条で「関係機関の紹介その他の必要な情報の提供及び助言を行う拠点」として各地方公共団体に對し子若センターの設置に努めることを定めている。しかし、その設置は2024年4月段階で、都道府県では21自治体（44.7%）、政令指定都市11自治体（55%）政令市以外の市区町村90自治体（うち複数の自治体で共同設置の2センターを含む、5.2%）に留まっている。特に政令指定都市ではない市区町村への設置は十分ではなく、地域による偏りも確認される。

管轄することも家庭庁においては、「子ども・若者支援地域協議会（以下、特に必要がない限り「子若協議会」あるいは「協議会」と表記）」と併せて「（センターの）設置の促進や機能の向上」のために7500万円の予算が計上されている（令和7年度¹⁾）。この予算は自治体へのアドバイザーの派遣や講習会の実施、協議会やセンターの会合、職員研修等に用いられ、個々のセンターの運営のために使用されるものではない。すなわち、いかなる資源を投入し、いかなる相談にいかなる支援を提供するのかについて全て自治体に任せられており、子若センターの設置運営の状況は一貫性を欠いた状況にあることが推察される。

しかしながら、こうした状況にもかかわらず、国による総括や事業の実施の状況についてその全体像を把握しようとする体系的な調査は行われておらず、個々の窓口でいかなる支援が行われているかについても十分な情報が得られない現状にある²⁾。このことの背景には子若センターが、もともとは他の省庁とは異なり総合的な施策の旗振り役としての特徴が強い内閣府による管轄であったことも大きいだろう。研究面においても、先述のサポステに関しては様々な関心から調査の対象とされてきた一方で、子若センターに関しては個別のセンターを対象とした分析がごく少数確認できるのみである（久保田・谷口ほか 2020など）。それゆえ事業全体についても各子若センターの支援実践についてもその評価が曖昧なままとなっており、政策面でも研究面でも周辺化されたまま事業が展開されている。

筆者らの行った調査はこうした問題関心に基づくものである。本稿はその結果から、子若センターの多様さとその背景を明らかにし、それぞれのセンターがいかなる課題に直面しているかについて検討するものである。

2 調査の概要

調査の概要は表1の通りである。調査対象となっ

表1 調査概要

調査期間	2023年9月～12月
調査対象	全国の子ども若者総合相談センター122箇所
有効回答数	101（回収率：84.2%）
調査方法	web調査と質問紙調査の併用（web：70 質問紙：31）

たセンターは内閣府公表の「子ども・若者総合相談センター所在地一覧（令和4年1月1日現在）」に記載されているセンターである³⁾。

全国の子ども・若者総合相談センターに対してメールおよび電話にて調査を依頼、当初はweb調査システムを介しての調査を予定していたが、自治体の情報セキュリティの観点や受託団体と自治体との連携の必要性から、調査用紙（word / pdf）による調査も併用している。

3 結果と分析

3.1. どこに、どのように設置されているか

まずは設置の状況から確認していきたい。設置後の平均年数は7.49年（子若センターの設置開始は2010年度のため、13年を超える回答は除外とした）、センターの設置者は都道府県が23%、市区町村が77%（複数の自治体による広域設置も含む）である。先述のように設置状況には地域による偏りが大きく、例えば青森県、福島県、茨城県、群馬県、石川県、山梨県、長野県、三重県、鳥取県、広島県、高知県にはセンターが全く設置されていない。また、鳥根県のように県下のすべての市にセンターを配置している県もあれば、和歌山県や山形県、沖縄県のように県が複数のセンターを県内に配置し、市区町村による設置がほとんど行われていないような地域もある。

運営主体は自治体による直接運営は45.5%、業務委託・指定管理は51.5%であった⁴⁾。受託組織（n=52）の属性はNPO（55.8%）、（一般／公益）社団法人（19.2%）が多く、公募（プロポーザル）を通じた受託が49%、随意契約が35.3%であった。また、人口規模と運営の方法には相関がみられ（表2）、人口の

表2 運営方式

	直営	業務委託 ／指定管理	合計
人口20万人未満 (n=51)	60.8%	39.2%	100%
人口20万人以上 (n=47)	31.9%	68.1%	100%
	p<.005		

少ない自治体ほど直接運営を行っていることがわかる。

自治体の所管部局は子ども家庭系部局が39%で最も多く、ついで青少年系部局（30%）、教育系部局（26%）と続いている。新規組織として立ち上げられた子若センターは半数弱（47%）であり既存組織からの移行・機能追加を経て設置されたセンターは50%である。

では子若センターはどのような組織を母体としてなのか。既存組織からの移行・機能追加と回答したセンター（n=45）の母体の中で最も多いのが「青少年センター等、社会教育・青少年教育系施設」（37.5%）であり、「少年センター等、非行少年を対象とした施設・相談窓口」（35.4%）が続く。いずれも近年ではその役割が問い直されつつある施設であり、少くないセンターが需要の減少した施設の看板を替え、人や場といった資源を移管する形で設置されたことが窺える。どのような母体であっても子若センターになることによって多様な子ども・若者の相談を引き受けることとなる。後に自由記述の分析でも触れるが、子ども・若者一人ひとりの抱える問題の複合化が指摘されてきたことと共振するように、ターゲットを絞って提供されてきた行政サービスもまた総合化に舵を切ることとなったといえよう。

注目すべきは自治体によって「子若センター」として登録されているが、運営団体にはその認識がない(「そうした事業は受託していない」という回答がなされた)ケースが複数あったことである⁵⁾。「子ども・若者育成支援推進法」第13条において自治体は子若センターの整備の推進に務めるよう定められている。上記のように、センターを設置してきた自治体の約半数が既存の事業・組織に機能追加、あるいは形式的に移行する形でこの要請に答えてきたが、こうした位置付けが現場に知らされぬまま運営されてきた可能性がある。このことは施策自体が形式的に運用されているということだけでなく、先進的な自治体においては以前から同様の相談機関が作られてきたということも指し示している。すでに各自治体、あるいは民間の取り組みにおいて総合相談機関の必要性が認知されており、後から全国的な施策(子若センター)が追いついてきた、ということでもあるだろう。

運営の年間予算⁶⁾についてはばらつきが大きい。有効回答(n=82)のうち1億円を超える回答があったセンターが4センター(4.8%)あり、平均は3505万円になるが、89%のセンターは年間予算4000万円未満で運営されている。年間予算1000万円未満のセンターが43.9%、300万円未満のセンターは15.9%であり、常勤職員を雇用することのできない／難しい予算額で運営されているセンターが一定数存在することが窺える⁷⁾。総職員数(常勤・非常勤の合算、n=97)については平均10.1名、10名未満で運営されているセンターは66%、5名未満というセンターは32%であり、半数以上のセンターが非常勤職員を含めても数名という規模で運営されている。専従の常勤職員数(n=94)については30センター(31.9%)が0名と回答しているなど、独立した運営体制が構築されていないセンターも少なくない。

3.2. 誰に対しての支援か

続いて、子若センターの支援実践の概況について確認していく。まず確認するのは、センターの支援

対象である。「現在、センターの支援対象となる子ども・若者について、何らかの条件を設定していますか。」という質問に対し「課している」と回答したセンターは77.8%であった。その具体的条件(複数回答 n=76)として最も多いのは「年齢」(72センター 94.7%)による制限であり、次いで「居住地域」(55センター 72.4%)が挙げられた。すなわち、およそ20%のセンターは一切の利用の制限を設けていないということになる。さらに、45%のセンターが居住地域に制限を設けておらず、越境利用を可能としていることは重要だろう。先述の通り子若センターの設置・運営は各自治体に任せられており、運営の費用も自治体の予算によって賄われている。にもかかわらず居住制限を設けていないセンターが一定数存在することの背景や意味については、引き続き検討の必要がある。

予算同様相談件数についてもばらつきが大きく、1年間ののべ相談件数で見ると最も少ないセンターで相談件数6件というセンターがあった。一方で最も多いところでは2万件を超える相談を受けている。相談件数と主要な相談の内容(多いもの3つを選択)として挙げられたのは「不登校(74.2%)」、「ひきこもり(54.6%)」、「仕事(38.1%)」、「家族関係(37.1%)」であった。こうした問題系はすでに自治体においてそれぞれ「教育センター」「ひきこもり地域支援センター」「サポステ」「子ども家庭総合支援拠点(2024年からは「子育て世代包括支援センター」と統合した「こども家庭センター」へと改編)」といった相談窓口が整備されてきたものでもある。特に「家族関係」が一定数を占めることや、子ども・若者支援施策がこども家庭庁において虐待防止対策課に置かれていることから、子若センターに児童虐待やヤングケアラーといった現代的な家族の課題への対応の期待が向けられていることを読み取ることができる。『こども大綱』においても「こども家庭センターと子ども・若者総合相談センター等を連携させ、こども・若者や子育て当事者の相談支援を強化する」と定められており、こうした領域における「こども家庭セ

表3 相談件数の基礎的な集計

	最小値	最大値	平均値	中央値	標準偏差
2022年度の相談件数 のべ	6	22775	2051.6	1086.0	3076.26
2022年度の相談件数 実人数	6	3158	302.1	126.5	458.43
2022年度の相談件数 新規	3	3803	193.9	94.0	452.76

ンター」との連携や役割分担についても検討が求められるだろう。

3.3. 多様さの背景は何か

これまで見てきたように、子若センターの設置状況や支援内容は自治体ごとに大きく異なっている。では、こうした差異は、どのような背景によって生まれ、いかなるかたちで具体化されているのだろうか。

子若センター事業の特徴の一つは、都道府県と市区町村の双方に設置され得る点にある。同一市域内に、都道府県設置のセンターと市区町村設置のセンターが並存している事例も見られ、両者が異なる役割を担っていることが推察される。また、運営形態においても、自治体の直営によるものと、民間団体への業務委託・指定管理によるものが存在し、その違いが支援実践の内容や方法に影響を及ぼしていると考えられる。

本節では、こうした都道府県／市区町村、直営／業務委託・指定管理という運営主体や方式の違いに加え、自治体の人口規模（20万人以上／未満＝中核市以上相当／その他の市区町村）や予算規模の違いにも注目し、子若センターの運営と支援のあり方がどのように異なっているのかを検討していく。

表4は、子若センターを所管する自治体の部局について、広域自治体（都道府県）／基礎自治体（市区町村）の別、および自治体の人口規模別（中核市となる人口20万人を超えるか否か）にクロス集計を行ったものである。

都道府県および規模の大きな自治体では、青少年系部局による所管が見られる。青少年系部局を有する自治体は限られており、主に都道府県や大規模市に限定されられると考えられる。子若センター事業や「子ども・若者育成支援推進大綱」（あるいはその後継である「こども大綱」）が、乳幼児期から青年期にかけての切れ目ない支援の必要性を掲げていることを踏

表4 自治体×所管部局（「当てはまる」と回答した割合）

	都道府県 (n=23)	市区町村 (n=78)	人口20万人 以上 (n=49)	人口20万人 未満 (n=52)	直営 (n=44)	業務委託 ／指定管理 (n=52)
保健・医療系部局	2.6%	4.5%	3.8%	2.1%	4.3%	2.0%
福祉系部局	16.7%	13.6%	23.1%	8.3% *	15.2%	15.7%
雇用系部局	1.3%	0.0%	0.0%	2.1%	0.0%	2.0%
教育系部局	32.1%	45.0% **	38.5%	12.5% **	41.3%	13.7% **
青少年系部局	23.1%	59.1% **	15.4%	47.9% ***	19.6%	39.2% *
子ども・家庭系部局	39.7%	36.4%	34.6%	43.8%	37.0%	39.2%
その他部局	0.0%	18.2% ***	0.0%	8.3% *	2.2%	5.9%

***: $p < 0.001$ **: $p < 0.01$ *: $p < 0.05$ †: $p < 0.1$

表5 専門職の配置の有無（専門職の配置人数に1人以上と回答した割合）

	都道府県 (n=23)	市区町村 (n=78)	人口20万人 以上 (n=49)	人口20万人 未満 (n=52)	直営 (n=46)	業務委託 ／指定管理 (n=52)
心理職（臨床心理士・公認心理師）	65.2%	46.2%	59.2%	42.3% †	41.3%	59.6% †
産業カウンセラー	26.1%	16.5% †	22.4%	7.7% *	10.9%	19.2%
教員	69.6%	60.3%	69.4%	55.8%	76.1%	51.9% *
精神保健福祉士	52.2%	32.1%	49.0%	25.0% *	26.1%	48.1% *
社会福祉士	52.2%	33.3%	49.0%	26.9%	23.9%	50.0% **
保健師	0.0%	17.9% *	4.1%	23.1% **	26.1%	3.8% **
キャリアコンサルタント	39.1%	19.2% *	34.7%	13.5% *	10.9%	36.5% **
保育士	30.4%	21.8%	65.2%	46.2%	23.9%	25.0%

***: p<0.001 **: p<0.01 *: p<0.05 †: p<0.1

まえば、青少年系部局による所管は制度的に整合的であるといえるだろう。

他方で、小規模自治体においては青少年系部局が設置されていないことも多く、代わって、すべての自治体に設置されている教育部局・福祉系部局が所管するケースが少なくない。国においては、こども家庭庁が文科科学省（教育行政）・厚生労働省（児童福祉行政）とその役割を切り分けている一方で、教育施策・福祉施策と総合的な子ども・若者施策が切り分けられていない基礎自治体があることを指摘できる。

次に、表5は専門職の配置状況について、1人以上配置していると回答した割合を示したものである。センターの支援の特性を左右する要因として、専門職の有無は重要である。

とりわけ運営形態の違いによって専門職配置に差

が見られた。精神保健福祉士、社会福祉士、キャリアコンサルタントといった専門職は、主に業務委託・指定管理で運営されているセンターに配置されていた。自治体がこれらの専門職を雇用している例は少なくないと考えられるが、子ども・若者支援の現場への配置は限定的であることがわかる。

一方、教員や保健師については、直営のセンター、とくに小規模な市町村での配置が確認された。保健師については自治体雇用が一般的であることから、この結果は自明であるといえる。教員については、直営センターの約40%が教育部局の所管であることが影響していると考えられる。

表6は、都道府県および市区町村が設置するセンターの年間相談件数を比較したものである。新規相談件数については都道府県において有意に多いものの、実人数および延べ件数には有意な差は見られな

表6 都道府県／市区町村×相談件数

		平均値
2022年度の相談件数 のべ	都道府県 (n=22)	2307.3
	市区町村 (n=71)	3299.1
2022年度の相談件数 実人数	都道府県 (n=16)	330.9
	市区町村 (n=62)	497.8
2022年度の相談件数 新規	都道府県 (n=18)	457.2 ***
	市区町村 (n=58)	137.0

***: p<0.001 **: p<0.01 *: p<0.05

表7 相談支援の実施状況

	都道府県 (n=23)	市区町村 (n=78)	人口20万人 以上 (n=49)	人口20万人 未満 (n=52)	直営 (n=44)	業務委託 ／指定管理 (n=52)
来所相談	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
電話相談	100.0%	92.3%	93.9%	94.2%	97.8%	90.4%
メール相談	78.3%	56.4% †	59.2%	63.5%	50.0%	69.2% †
SNS による相談	39.1%	24.4%	30.6%	25.0%	10.9%	44.2% ***
Zoom 等によるオンライン相談	47.8%	26.9% †	38.8%	25.0%	8.7%	53.8% ***
その他	30.4%	16.7%	30.6%	9.6% **	10.9%	26.9% *
相談業務を行っていない	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

***: p<0.001 **: p<0.01 *: p<0.05 †: p<0.1

かった。また、都道府県のセンターにおいては、平均実人数より新規相談件数の方が多く、一度きりの相談や新規のみで終わるケースが一定数存在することが推察される。

表7は、相談支援の実施状況を運営形態ごとに示したものである。自治体直営のセンターに比して、業務委託・指定管理⁸⁾方式で運営されるセンターの方が、相談の受け付けチャンネルが多様である傾向が見られた。特にSNSやオンラインによる相談支援については、業務委託・指定管理センターの約半数が実施しているのに対し、自治体直営センターでは10%前後にとどまっている。人口規模や自治体区分（都道府県／市区町村）による違いはほとんど見られず、相談支援の多様性は主に運営形態に規定されている

ことが明らかとなった。なお、センターの予算規模（300万円未満／300～1,000万円／1,000万円以上）別の集計でも、有意な差は確認されなかった。

次に、表8は相談支援以外の支援の実施状況を示している。ここでも、自治体直営よりも業務委託・指定管理方式のセンターにおいて居場所、家族会、イベントなどの集团的なアプローチによる支援の実施率が高い。直営センターでは個別対応が中心となる一方、受託団体によるセンターでは、団体の有する資源を活用した多様な支援活動が行われている。

都道府県／市区町村で見た場合、注目すべきは訪問支援以外の項目において市区町村の実施率が高いということ、都道府県設置のセンターに相談支援に特化している（相談支援以外の支援は行っていない

表8 相談支援以外の支援の実施状況

	都道府県 (n=22)	市区町村 (n=74)	人口20万人 以上 (n=47)	人口20万人 未満 (n=49)	直営 (n=46)	業務委託 ／指定管理 (n=52)
就労支援・学習支援	36.4%	63.5% *	44.7%	69.4% *	64.0%	50.0%
訪問支援	59.1%	58.1%	55.3%	61.2%	56.8%	62.0%
居場所の提供	31.8%	70.3% **	59.6%	63.3%	50.0%	70.0% *
家族会の開催	31.8%	41.9%	40.4%	38.8%	25.0%	54.0% **
イベントや地域活動への参加	36.4%	40.5%	42.6%	36.7%	15.9%	60.0% ***
その他	27.3%	18.9%	27.7%	14.3%	18.2%	24.0%
相談支援以外の支援は行っていない	22.7%	5.4% *	12.8%	6.1% *	13.6%	6.0%

***: p<0.001 **: p<0.01 *: p<0.05

い) センターが23%あるということであろう。特に継続的な利用が求められる就労支援・学習支援・居場所において差が認められる。山形県や和歌山県など県が主導して県内に複数のセンターを設置しているような例外はあるものの、多くの場合都道府県によって設置されるセンターは各都道府県に1つであり、就労支援や居場所を継続的に利用することは遠方の利用者にとって現実的な選択とはならない。このことは都道府県設置のセンターが相談、特に単発の相談に特化する傾向があることも整合的である。

ただし、アクセスの問題があるにもかかわらず、就労支援・学習支援や居場所の提供を実施している都道府県管轄のセンターが30%超という数字は意外と高いともいえる。この背景には、特に地方部において市町村設置のセンターや民間の支援資源が限定的であることがある。例えば就労支援・学習支援を実施している都道府県設置のセンター（8センター）についてはそのすべてが県下に市町村設置のセンターがない県のセンターであった。また、都道府県設置のセンターの81.8%（18センター）が業務委託で運営されていることも無関係ではないだろう。

なお、予算規模別に集計した場合、「イベントや地域活動への参加」において300万円未満と300万円以上のセンターの間に実施率の差が見られたが、その他の項目において有意な差は見られなかった。後に示すように、子若センターには期待される役割に対して十分な予算が措置されていないことが少なくなく、センターによっては苦しい運営を余儀なくされている。一方で、予算の多寡それ自体は直接支援の多様さに直接関係はしておらず、むしろ受託団体が限られた予算の中でさまざまな資源を活用しながら多様な支援を提供していることが窺えることとなった。こうした状況において、相談支援の現場ではいかなる課題が認識されているのか、以下では「センターの抱えている課題について自由にご記入ください。」に対する自由記述の回答からセンター職員による認識を確認していく。

4 センターはどのような課題に対応しているか

自由記述⁹⁾の回答からは、子若センターが認識する課題が、①相談案件の多様化・複合化、②資源制約、③制度的制約（単年度委託等）、④地域間格差の4つに集約できる。さらに、それらは相互に連動し、現場の支援実践に構造的な制約を与えている。

・相談案件の多様化・複合化と制度の「すき間」

センターには、従来の若者支援の枠組みでは想定しにくかった対象——18歳以降のヤングケアラー、社会的養護出身者、不登校・中退経験者の高校生世代——などが多く相談に訪れている。ヤングケアラー支援やアフターケアなど、民間や自治体において徐々に取り組みは進んでいるが、依然として多くの自治体においてこうした問題系は福祉・教育・労働といった既存制度のどこにも十分に位置付けられていない「制度のすき間」に位置するケースである。

- ・対象年齢、対象地域を越えての相談が増えている。支援の範囲と人数が増えてスタッフ数が足りない（食住問題、貧困等）（市区町村・業務委託）
- ・①課題の複合化・相談ケース困難化への対応（長期化、相談員の負担増大など）②中卒後、高校生世代以降の支援。基礎自治体の管轄を離れる移行期の若者の課題キャッチと継続支援。③制度の狭間になるケース対応（例：18歳以降のヤングケアラーや社会的養護課題。高校生世代の不登校者や中退者の地域密着型支援など）（市区町村・業務委託）

また、子ども・若者総合相談センターに寄せられる相談の多様化・複合化だけでなく、寄せられる相談における子ども・若者の直面している課題自体についての多様化・複合化についても課題とされている。すなわち、①相談内容の重層化・複合化、②不登校・ひきこもりからの困難の進展、③メンタルへ

ルス・障害の問題の増加，である。例えば次のような記述である。

- ・相談者の悩みや困り感は、複合的な内容が多く複雑になってきているため、ワンストップを目標に相談業務に当たっているが、他機関へリファーすることもある。（市区町村・直営）
- ・相談は家族から始まるものが大半であり、家族を通して本人の課題や家庭の課題を丁寧に解きほぐし、本人に接触するまでに時間を要し、相談者の状況によっては、頻繁に相談対応が必要な場合がある。相談者を適切な支援先につなぐためには、相談窓口での丁寧な相談が不可欠であり、相談件数が増加傾向にあるなかでも、相談者に寄り添った丁寧な相談を維持できるように努めることが課題だと感じている。（市区町村・業務委託）

こうした課題に向き合うセンターは本来の役割を超えて包括的・長期的支援を担わざるを得ず、結果として1件あたりに必要な時間・リソースが増大しているが、予算・人員の不足から十分な対応が困難になっていることがわかる。

・資源制約と「裁量の拡大」

子若センターは本来、相談・評価・関係機関連携を担うハブであるが、実際には就労支援・学習支援・居場所提供など、直接支援の内製化が広がっている（業務委託・指定管理方式のセンターにおいては概ね6～7割のセンターが実施している）。この背景には、①リファー先の希少性（特に地方部）、②支援の連続性を確保するための“つなぎ”の必要、③相談のみでは対応しきれないケースにおける居場所等の需要、といった要因がある。とりわけ不登校・ひきこもり・複合困難では、信頼関係の途切れや待機の長期化が離脱を招くため、センター内に軽量の直接支援を備えることは、ドロップアウト抑制の装置として機能している。

このように支援メニューが拡大していくのはサポ

ステと共通するところである。しかし、予算規模がサポステのように大きくないために、多様な役割を果たすのには資源が過小である中で困難が大きい。

- ・現在の窓口の主な役割がコーディネート業務（社会資源へ繋ぐ）となっており、直接支援を実施し難い現状にある。このような現状で、ひきこもり状態や生きづらさを抱える相談者の実態に沿った相談・支援機能のあり方は課題であると感じている。（市区町村・業務委託）

このようにセンターの持つ資源の多寡によっていかなる支援が提供可能であるかが決定されている。支援の優先順位や、どこまで支援するのか、どのタイミングで支援終了とするのかといった意思決定もまた、形式的ルールよりも個々の担当者の経験や人的・財政的余裕に強く依存することになる。結果として、地域やセンター間で“見えない運用基準”がばらつき、支援の到達度とタイミングが偶然性に左右されやすくなっていることがわかる。

- ・どこの子若センターも同じだと思うが、人員不足が深刻である。また、地方特有の資源の少なさから、関係機関からどんなケースでも弊所につながれてくるが、その後の繋ぎ先がない。結果として、弊所での抱え込みが起こってしまう。（市区町村・業務委託）

紹介先が実質的に存在しない環境では、居場所・学習・就労などの支援プログラムを内製化することで、関係を継続し、状況の悪化を招かない“最低限”をセンター内で担保せざるを得ない。しかし、こうした内製化のためには労働力が必要であるが、これまで見てきた通り、それは十分ではないことが多い。こうした現状は時に「居場所」への「抱え込み」につながり、ケースの長期化につながる可能性を孕む。

- ・県内全域を対象として、毎年相談者数は増えてい

るが、スタッフ数は十分とは言えず、丁寧な支援がしづらくなってきている。つなぎ先も地域格差があるため、社会資源開拓の必要があるが、上記スタッフ数の問題から十分に動いていない。(市区町村・業務委託)

地方部特有の条件も重い。公共交通が脆弱であると同時に、専門機関の偏在は相談者の長距離移動を必要とし、それゆえ訪問支援やオンライン対応の必要性を高めるが、これらは相談1件当たりの投入コストを押し上げることになる。力のある自治体においてはオンラインや深夜電話相談を外部委託することが可能であるが、多くの自治体では相談チャンネルを増やすことは、相談員の負担を押し上げることになる。

・単年度委託と長期的支援の断絶

事業委託によって運営されているセンターは、独自の資源を活用しながら多様な事業を展開している傾向にあることを確認してきた。しかし、その反面、自治体から得られる予算が限られているため、実施できる活動が限定されるという記述もある。特に(子若センターに限らず、行政の委託事業は大抵の場合そうであるが)事業が単年度委託であるという点は、支援に大きな影響を与えている。センターに寄せられる相談には時間がかかるものが多いが、委託が単年度であるため、長期的な視野にたったかわりが難しいという困難がある。複雑化・長期化するケースに対しても、予算期間の制約が長期的伴走を阻む。また、単年度委託は、雇用の不安定化も引き起こし、時に支援の断絶を生み出すことも懸念されている。

・受託予算内での運営ですので、提供できるサービス内容（業務内容）などに関してスタッフが活動できる範囲をある程度考えなくてはならない。(市区町村・業務委託)

・単年度事業のためスタッフの雇用が安定せず、利用者の方にも影響することがある。(市区町村・業

務委託)

・子ども・若者につながり続けることを目標としていますが、予算が単年度のものであり、毎年継続（あるいは同じ金額を維持）できるかどうかは悩みの種です。(市区町村・業務委託)

このように、支援者は制度的制約のもとで組織目標（年度内成果や数値報告）と利用者ニーズの間で板挟みになり、時に「制度でできる範囲」に合わせた支援方針を取らざるを得ず、支援の質や継続性が問題とされている。

・地域間格差と中間支援の限界

とりわけ予算措置が薄い市町村では、抱える課題に見合う体制整備が進みにくい。前掲の通り、市区町村での設置率は5%にとどまり、設置の有無・運営主体・財政規模の違いが、そのまま支援資源へのアクセス格差として現れている。加えて、およそ半数のセンターが居住地域による利用制限を設けており、居住地に資源が乏しい者ほど不利になる状況が生じている。

また、本稿の冒頭に記した通り、市区町村への設置率は5%にとどまっており、設置の有無や運営主体、財政規模によって支援資源へのアクセスが大きく異なる。また、およそ半数のセンターが居住地域によって利用制限を行っており、支援の資源が居住地域に存在しないということも少なくない。この空白を埋めるべく、県が複数のセンターを県下に設置(山形県・沖縄県など)、県の方針で県下の全市にセンター設置(島根県)などの独自の取り組みを行っているところもあり、また、都道府県設置センターが県域の一次相談を広く引き受ける、あるいは市町村の中間支援(研修・資源マップ作成・困難事例の助言等)を担うケースは多く見られる。しかし、都道府県側でも県内の資源配置の全体像を把握・更新し続けることは容易ではない。実際、現場からは次のような指摘が寄せられている。

・市町村支援事業を実施している。市町村によっては担当課がまたがっていて相談者にはわかりにくくなっている。取り組みの進みにくい市町村、とくに小規模の町村の支援策が必要。対象年齢の制限を設けている市町村がある。市町村がかかえる困難事例のための専門職チーム（精神科医、弁護士、心理士）による事例検討会を用意しているがなかなか市町村から上がってこない。（都道府県・直営）

このように、特に予算措置が十分に受けられない市町村において、自治体が抱える課題への対応が十分に進んでいない現実がある。都道府県の子若協議会は設置率89%、センター設置率は51%と形式的整備は進んでいるものの、基礎自治体との連携運用はなお脆弱である。現状では少なくとも都道府県センターが直接支援と市町村との調整という2つの役割を引き受けることになっている。こうした状況は過負荷に陥りやすく、最終的には案件の停滞や抱え込みにつながりかねない。

5 知見の整理と考察

以上から明らかになったのは、子若センターが全国に設置されているにもかかわらず、その規模や運営のあり方は自治体ごとに著しく多様であり、支援内容や体制の水準にも大きな差異が存在するという点である。とりわけ、都道府県と市区町村ではセンターの位置づけや設置の方針に違いがあり、予算規模や人員体制にも大きなばらつきが見られた。都道府県設置のセンターでは相談業務に特化する傾向がある一方、市区町村設置のセンターでは、相談を軸にしながら多様な支援活動を展開している。また、都道府県のセンターのなかにも、市区町村の支援機関へつなぐ機能にとどまるものと、自ら支援メニューを用意して対応するものがあり、地域資源の有無によって役割の分化が進んでいる様子がうかがえた。

特に人口規模の小さな自治体では、教育や福祉な

どの既存の行政部門の所管のもと、限られた予算と人員によって「手弁当」的に運営されているケースも多く見られる。また、運営方式も支援内容に大きく影響を与えており、業務委託・指定管理によるセンターでは、受託団体が自らの資源を活用し、柔軟な支援メニューを展開している実態が確認された。精神保健福祉士・社会福祉士・キャリアコンサルタント等の専門職を抱える団体が、自団体資源を動員してメニューを展開しやすい。こうした現場の柔軟性が発揮される一方で自由記述においては、支援対象の課題が多様化・複合化とそれに対応する資源の不足という認識が多く表明されていた。財源は単年度・少額で変動も大きく、プロジェクトごとのつぎはぎ的運営になりやすい。結果として、提供できることは広いが、深さと継続性が不安定という結果に収束しがちである。

一方、自治体直営のセンターでは保健師・教員等の配置を背景に学校・保健系との連携は太いが、SNS相談や居場所等の新規チャネルの整備は相対的に遅れ、内製化の幅が狭い分、連携先が見つからない場合の待機・中断リスクが顕在化しやすい。

このように、子若センターをめぐる最大の課題の一つは、地域間および運営主体間における支援水準の格差である。センターの多様性は、地域の実情に即した運営を可能にしている一方、全国的な子ども・若者支援の拠点整備という観点からは、制度的不均衡を助長している側面も否定できない。特に、業務委託方式により、自治体直営のセンターと委託運営のセンターのあいだで、センターの機能や位置づけに明確な差異が生じており、制度上の統一性を欠く結果となっている。

こうした状況を理論的に位置づける上で参照できるのが、Michael Lipsky（1980）が提唱した「ストリート・レベルの官僚制（Street-Level Bureaucracy）」論である。Lipsky は、公共サービスの現場で働く職員は、制度的な制約と資源の不足のなかで裁量行使しながら政策を実現する存在であるとした。特に改訂版であるLipsky（2010）では、こうした労働者

たちを「front-line worker」と呼び直し、制度の不完全さのなかで政策を支える重要な主体として再評価している。

Lipsky の視点から見れば、子若センター、特に委託・指定管理によるセンターの支援実践の場は、まさに制度的支援が不十分な状況で制度に支えられない裁量が行使されている現場である。実際、子若センターを受託・運営する諸団体は、単年度委託、僅少な予算、ガイドラインの不在といった条件下にありながら、日々の実践を各自の判断と限られたリソースで支えており、過剰な需要と限られた資源の間で働くフロントライン・ワーカーとして理解できる。

Lipsky の主張に対してはその妥当性について疑義も提出されている。例えば、民間委託が行政による「管理」の強化につながるケースである。中野（2021）は、地域包括支援センターにおいて、委託化によって市区町村の統制が強まり、相談業務の自由度が損なわれていることを指摘している。一方で子若センターの場合はそれとは対照的に、「委託＝放任」に近い傾向が見られ、制度的な指針が不十分なまま、現場が自律的に対応せざるを得ない状況に置かれていると捉えることができる。実際、自治体と定期的に連絡会議を実施している委託・指定管理センターは全体の63.5%にとどまり、行政との関係性自体が体系化されていないケースも多い。施策が十分に制度化されていないことによって、現場の裁量が過剰に拡大してしまう「意図せざる結果」が生じており、これが支援の質や継続性にばらつきをもたらしていると考えられる。

このように、子若センターの現場は、制度化されていない支援政策のもと、現場に過剰な裁量が委ねられた結果、支援実践の質や持続可能性が制度の裁量構造と密接に絡み合う複雑な状況に置かれている。ストリートレベルの官僚制論が示すように、現場裁量は柔軟性を生む一方で、資源不足下では「その場のぎ」や「可視化しづらい努力」として現れやすい。

子若センターの多様性や格差は、単なる地域環境

の反映ではなく、制度設計の不十分さと組織的条件の差異が結びついて生じていることがわかる。言い換えれば、現場の創意工夫や努力だけでは是正できない構造的課題であり、制度の再設計と支援環境の保障が求められる。

このように考えると、今後取り組むべき研究上の課題は二点に整理できる。

第一に、子若センターの実践・設置上の「多様さ」が、どのような制度的・歴史的文脈によって形成されてきたのかを検証し、自治体ごとの支援体制の違いを正確に把握する必要がある。一定の役割を担わせることを前提に整備されているセンターもあれば、既存機関への機能付加にとどまっているケースもあり、さらには現場で「自分たちがセンターである」ことすら認識されていない例も存在する。こうした差異が、どのような行政の合理性や現場判断によって正当化されているのかを、丁寧に読み解いていく必要があるだろう。

第二に、都道府県設置のセンターの役割を明確化することが求められる。中間支援的な位置づけを明確にするのか、それとも個別支援にも積極的に取り組むのかは、市区町村におけるセンター設置の有無や地域の支援資源の分布とも密接に関係している。したがって、都道府県センターの役割は、周囲の制度環境との関係性のなかで再定義される必要があろう。

本稿の知見は、子若センターの「多様性」が地域適合を生む一方で、「格差」として地域的不均衡を拡大させているという逆説に収れんする。ポイントは、制度化の不全が現場裁量を拡大させ、センターそれぞれの持つ資源の多寡に依存するようになった結果として支援の質と継続性を偶然性に委ねている点にある。Lipsky の議論に拠れば、裁量は柔軟性の源泉であるが、資源とルールと責任の設計が脆弱な場合、それはばらつきと断絶として現れる。子若センターの現状はまさにその典型である。

したがって必要なのは、現場裁量の縮小ではなく、制度への介入である。特に基礎的な財政面の措置が

求められる。これは、市町村設置のセンターを拡充するためにも不可欠である。委託については複数年契約と委託継続のための条項の標準化が求められる。長期的なサポートが必要とされていることは、自由記述の回答からも明らかである。

こうした制度面の改修を地域の裁量を尊重しつつ段階的に実装すれば、現場の創意工夫を毀損することない一貫性の担保が期待できる。子若センターを「個々の善意」に依存しがちな装置から、公共的な施策へと着実に移行させていくことが求められる。

※本稿は科研費研究（22K02356）の研究成果の一部である。

注

- 1) 令和6年度は8200万円であったため、若干ではあるが減額されている。「児童手当」「高等教育費支援」「妊婦支援」などと比べて子ども・若者を対象とした相談支援が徐々に後景化しつつあることを確認できる。
- 2) こども家庭庁の令和7年度子ども・子育て支援等推進調査研究事業の一つに「子ども・若者総合相談センター等における困難を有する子ども・若者支援の在り方等に関する調査研究」が予定されており、今後国による振り返りも行われることが予想される。
- 3) 各自治体の「子ども・若者育成支援推進計画」の作成状況調査に基づいて作成されている（2022年10月21日内閣府ヒアリング）。
- 4) 指定管理での運営は2センターのみであったため、業務委託と合算して分析することとした。
- 5) 調査の依頼の段階で「そうした事業は受託していない／知らない」といった回答が複数寄せられたことによって判明したものである。今後自治体を対象としたヒアリングを通じてその経緯について確認を行う予定である。
- 6) 子ども・若者施策と関連施策をまとめて予算計上している自治体が含まれていることも推察される。無回答の多さ（全体の19%）も含め、予算については今後より精緻な検討が必要である。
- 7) 一定程度自明ではあるが、年間予算と総職員数・専従の常勤職員数・非常勤職員数の間には相関が見られる。（予算×総職員数：Pearsonの相関係数 $=.723$, $p<.001$ 予算×常勤職員数：Pearsonの相関係数 $=.259$, $p<.005$ 予算×非常勤職員数：Pearsonの相関係数 $=.704$, $p<.001$ ）
- 8) 指定管理で運営されているセンターは2センターのみであったため、業務委託と統合している。
- 9) 以下で取り上げる自由記述のデータに関しては、可読性を高めるため、一部修正を行なっている箇所がある。また、下線は筆者によるものである。

文献

- 阿部誠, 2015, 「若者就業問題の多様性と社会的包摂にむけた政策の課題」『日本労働社会学会年報』26: 71-97.
- 久保田健市・谷口由希子・渡辺ゆりか・越竜司, 2020, 「名古屋市子ども・若者総合相談センター相談ケースの分析（1）」『人間文化研究所年報』15: 76-80.
- Lipsky, Michael, [1980] 2010, *Street-Level Bureaucracy, 30th Anniversary Edition: Dilemmas of the Individual in Public Service*, Russell Sage Foundation.
- 宮本みち子, 2015, 「若年無業者と地域若者サポートステーション事業」『季刊社会保障研究』51(1): 18-28.
- 中野航綺, 2021, 「『相談』の民間委託とその影響」, 『社会政策』13 (3): 139-149.
- 小山田建太, 2017, 「社会資源としての地域若者サポートステーションの検討——事業の変遷に見るワークフェアの理念」『筑波大学教育学系論集』41(2): 63-75.

Local Variations and Resource Constraints in Comprehensive Support Centers for Children and Youth in Japan

OTAYA Satoshiⁱ

Abstract : This paper examines the conditions and challenges of Comprehensive Support Centers for Children and Youth (Kodomo / Wakamono Sogo Sodan Center; hereinafter “Center”) across Japan, based on a nationwide questionnaire survey. Established under the 2009 Act on Promotion of Development and Support for Children and Young People, the Centers are positioned as hubs for integrated and comprehensive counseling services for children and youth facing difficulties. However, with limited national financial support, operational resources and service details are largely left to the discretion of local governments.

The survey revealed significant diversity in organizational structures, operational methods, target-setting practices, and parent organizations, leading to marked differences in service content and scope depending on municipal size and budget capacity. In some cases, local governments classify an organization as a Center without recognition of the contracted operating body, highlighting a gap between legal designation and on-the-ground implementation. Many Centers operate on small budgets, often without sufficient full-time staff, resulting in concentrated workloads when addressing increasingly complex client needs.

Common consultation topics include school non-attendance, social withdrawal, employment, and family relationships. The latter often involves issues such as child abuse and young carers, reflecting heightened expectations for Centers to address contemporary family-related challenges. Given the overlaps with other consultation institutions, such as “Kodomo Katei Centers” and employment support services, coordination and clear role-sharing are essential.

The findings indicate that while the current framework allows for local flexibility, it also exposes limitations stemming from resource constraints. Strengthening the comprehensive support functions of Centers requires both inter-agency collaboration and establishment of a stable operational foundation to ensure sustained, equitable service provision across regions.

Keywords : Comprehensive Support Centers for Children and Youth (Kodomo / Wakamono Sogo Sodan Center) / Youth Support / Consultation Support / Street-level Bureaucracy

i Professor, College of Social Sciences, Ritsumeikan University