

「子ども・若者育成支援推進法」にもとづく 子ども・若者支援

はじめに

前月号（No.74 2010年7月号）では、厚生労働省と地方自治体との協働によって行われている「地域若者サポートステーション」（以下、「サポステ」という）による若年無業者等（対象年齢は概ね15～39歳）の自立支援について、先進事例を紹介しつつ、サポステの発足の経緯や事業の内容、そして今後の期待と課題等について論じた。

今回号においては、本年4月1日に施行された「子ども・若者育成支援推進法」にもとづく子ども・若者支援を取り上げる。この「子ども・若者」支援は、乳幼児期から30歳代までを広く対象としており、サポステの支援対象である15～39歳の若年無業者等に加えて、サポステではカバーしていなかった0～14歳までの子どもも支援の対象にしていること、また、サポステやジョブ・カフェなどこれまでの若年者支援は、関係省庁の予算事業のひとつにすぎなかったが、今回の「子ども・若者」支援は、法律の制定によるものになったからである。同法にもとづく「子ども・若者」支援は、サポステも包含する、もっと大きな枠組みの支援であるといえる。

0～14歳までの子どもが支援対象に加えられることになったのは、児童虐待、不登校、いじめ、発達障害、ひきこもり、非行などさまざまな課題が生まれているからである。また、同法の目的のひとつである、地域ネットワークづくり（子ども・若者支援地域協議会の設置）で先行している自治体では、前月号で論じたサポステ事業で形成されたネットワークが有効に活用されている。

そこで本稿では、子ども・若者の現況を踏まえ、「子ども・若者育成支援推進法」の概要および同法にもとづく地域ネットワークづくりの先進的な取り組みを紹介し、今後の期待と課題について論じてみたい。

I 子ども・若者の現況

前月号では、若年無業者の現況として、いわゆる「ニート」（15～34歳の非労働力人口のうち、家事も通学もしていない者）が2009年に63万人で、2002年以降60万人強の水準でほぼ横ばいで推移していること、また、35～39歳までの無業者が着実に増加し、ニートの高齢化が進展していることを報告した。

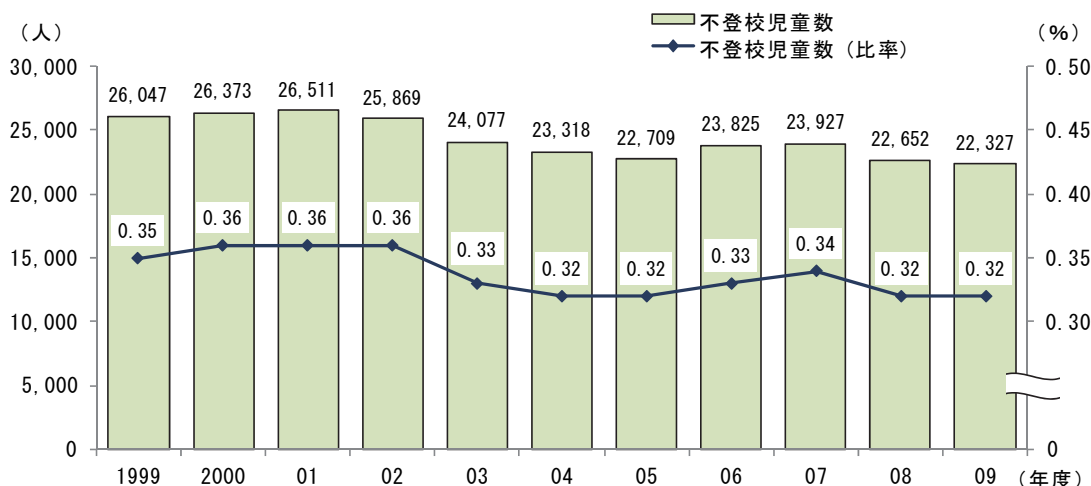
ここでは、子ども・若者の現況として、小・中学校、高等学校における不登校や校内暴力、高校の中途退学者、ひきこもりについて見ておくことにする。

1 小・中学校における不登校

小学校における不登校児童数は、2万人を超えており、316人に1人の割合で、横ばいで推移

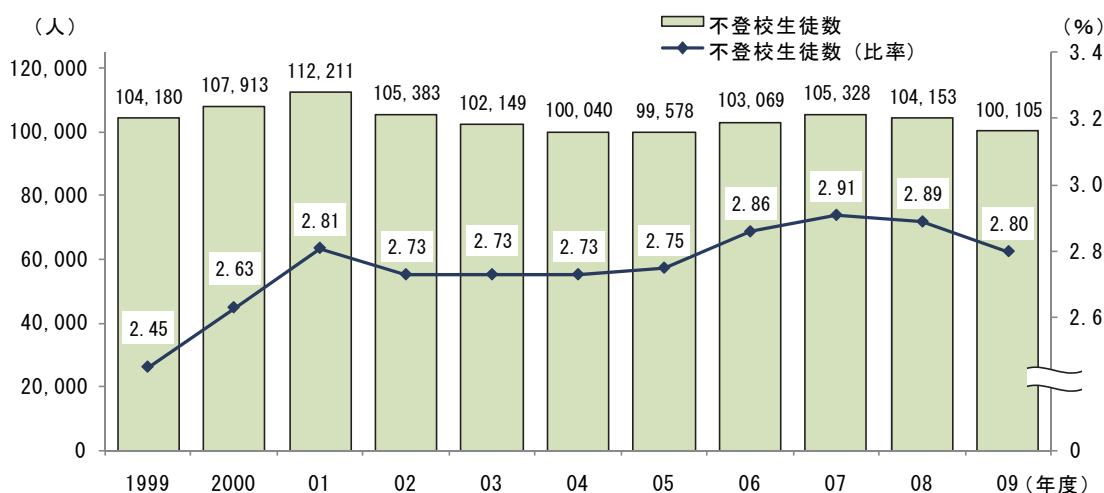
している（図表1）。中学校でも、不登校生徒数は10万人に達しており、36人に1人の割合で、ほぼ横ばいに推移している（図表2）。

図表1 小学校における不登校児童数の推移と全児童に占める不登校の比率



出所：文部科学省「2009年度児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」（小中不登校）について（8月速報値）

図表2 中学校における不登校生徒数の推移と全生徒に占める不登校の比率



出所：文部科学省「2009年度児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」（小中不登校）について（8月速報値）

注：中学校には中等教育学校前期課程を含む

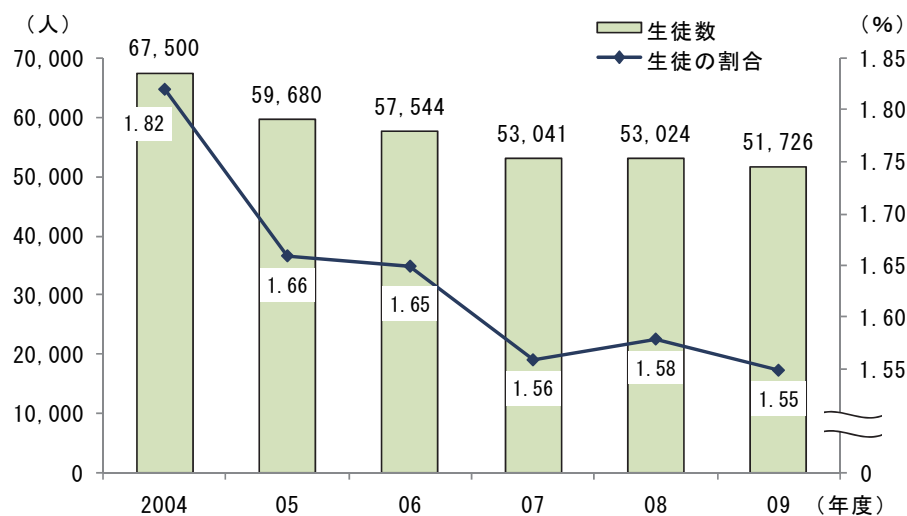
2 高等学校における不登校と中途退学

高等学校における不登校は、減少傾向にあるものの、5万人強で65人に1人の割合に達している（図表3）。中途退学者については、10年前に比べ半分近くまで減少しているが、5万7千人もあり、ここ数年の中退率は2%程度で推移していたが、2009年度に入り2%を割るにいった（図表4）（注1）。

(注1) 文部科学省「2009年度学校基本調査」によると、高等学校等への進学率は97.9%、大学への進学率(過年度高卒者等を含む)は50.2%に達しており、学歴がすべてではないとはいえ、せめて高校を卒業しなければ、職業選択上、不利に働くことも多い。また、次の進路を決める上でも制約を受ける。

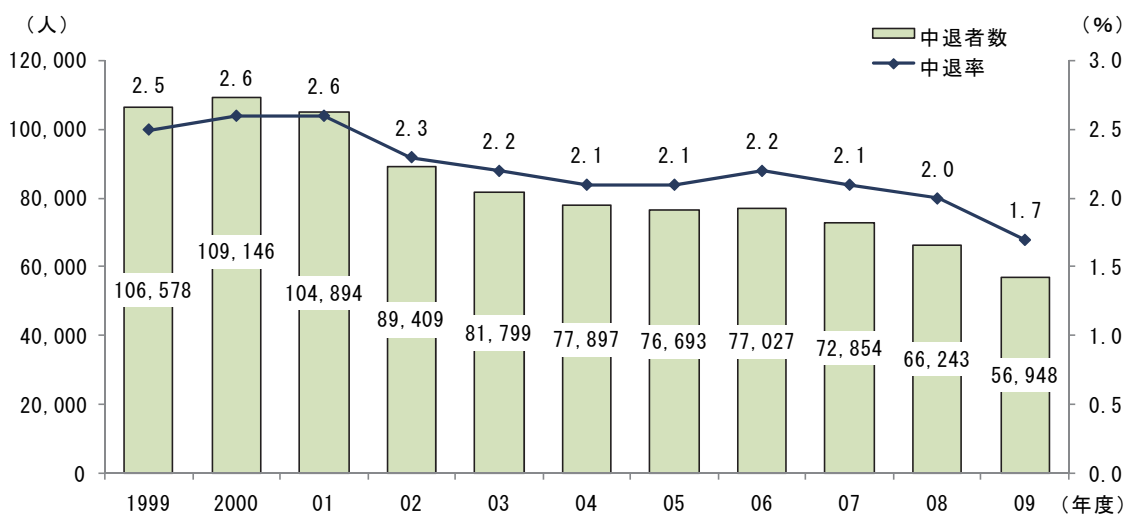
そこで、高校中退者に対して、高等学校卒業程度認定試験(旧大検)の学習を事業のひとつとして行っているサポステもある。また、現在、全国100カ所のサポステのうち半分にあたる50カ所で、高校中退者等アウトリーチ事業が2010年度から展開され、ニート状態に陥ることを事前に防止するため、自宅等へのアウトリーチ(訪問支援)が実施されていることを前回号で報告した。

図表3 高等学校における不登校生徒数とその割合の推移



出所：文部科学省「2009年度児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」(暴力、いじめ、高等学校不登校等)

図表4 高等学校における中途退学者数と中退率の推移



出所：文部科学省「2009年度児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」(暴力、いじめ、高等学校不登校等)

3 ひきこもり

2004～2006年度厚生労働科学研究「こころの健康についての疫学調査に関する研究」によると、現在「ひきこもり」(注2)状態にある子どものいる世帯は全国で25.5万世帯、ひきこもりが複数いる世帯は少ないと考えられることから、ひきこもりは25.5万人程度と推測されていた。

また、直近データとして内閣府が本年7月に公表した「若者の意識に関する調査(ひきこもりに関する実態調査)」によると、15～39歳における狭義のひきこもり(注3)は23.6万人、準ひきこもり(注3)は46.0万人とされ、広義のひきこもり(注3)は70万人近くにのぼるとされている。

2009年におけるニートは63万人、これに35～39歳の無業者21万人を加えると84万人となり、狭義のひきこもりはこのうちの3割近くを占め、広義のひきこもり(狭義のひきこもり+準ひきこもり)にいたっては8割強に達する。

(注2) 2007～2009年度厚生労働科学研究「思春期のひきこもりをもたらす精神科疾患の実態把握と精神的治療・援助システムの構築に関する研究」の研究成果として、「ひきこもりの評価・支援に関するガイドライン」がまとめられ、本年5月19日に公表された。

同ガイドラインにおける「ひきこもり」の定義は、「様々な要因の結果として社会的参画(義務教育を含む就学、非常勤職を含む就労、家庭外での交遊など)を回避し、原則的には6カ月以上にわたって概ね家庭にとどまり続けている状態(他者と交わらない形での外出をしてもよい)を指す現象概念」とされている。

(注3) ひきこもり群の推計数

	〔有効回収率に占める割合(%)〕	〔全国の推計数(万人) ※1〕	
ふだんは家にいるが、自分の趣味に関する用事のときだけ外出する	1.19	46.0	} 準ひきこもり 46.0万人
ふだんは家にいるが、近所のコンビニなどには出かける	0.40	15.3	
自室からは出るが、家からは出ない	0.09	3.5	} 狭義のひきこもり 23.6万人 ※2
自室からほとんど出ない	0.12	4.7	
計	1.79	69.6	広義のひきこもり 69.6万人

ただし、ア) 現在の状態となって6ヶ月以上の者のみ
 イ) 「現在の状態のきっかけ」で、「病気(病名:)」に統合失調症又は身体的な病気、又は「その他()」に自宅で仕事をしていると回答した者を除く
 ウ) 「ふだん自宅にいるときによくしていること」で、「家事・育児をする」と回答した者を除く

※1 総務省「人口推計」(2009年)によると、15～39歳人口は3,880万人より、有効回収率に占める割合(%)×3,880万人=全国の推計数(万人)

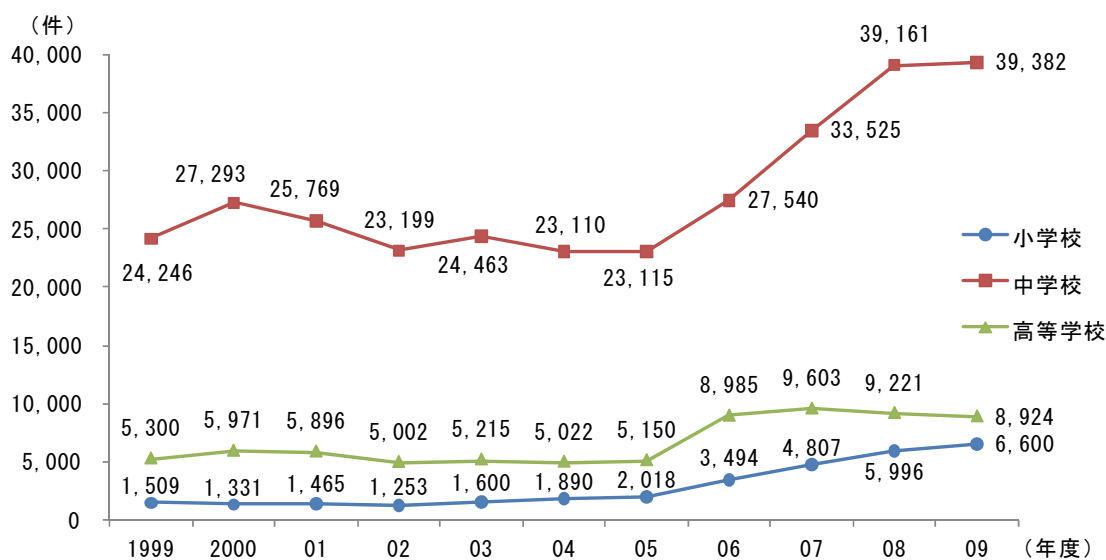
※2 厚生労働省の新ガイドラインにおけるひきこもりの推計値は25.5万世帯となっており、ほぼ一致する。

出所: 内閣府「若者の意識に関する調査(ひきこもり調査)骨子」

4 学校内における暴力行為

図表5は、小・中・高等学校の学校内で起きた暴力行為、すなわち、対教師暴力、生徒間暴力、対人暴力および器物損壊の発生件数である。2006年度から国立・私立の小・中・高等学校が調査対象に加わったこともあるが、校内暴力の発生件数は増加傾向にある。

図表5 学校内における暴力行為発生件数の推移



出所：文部科学省「2008年度児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」

注：調査対象は、公立小・中・高等学校。2006年度から国・私立学校も調査。

II 「子ども・若者育成支援推進法」の概要

「子ども・若者育成支援推進法」の概要について、簡単に触れておく。

1 「子ども・若者育成支援推進法」制定の背景・目的

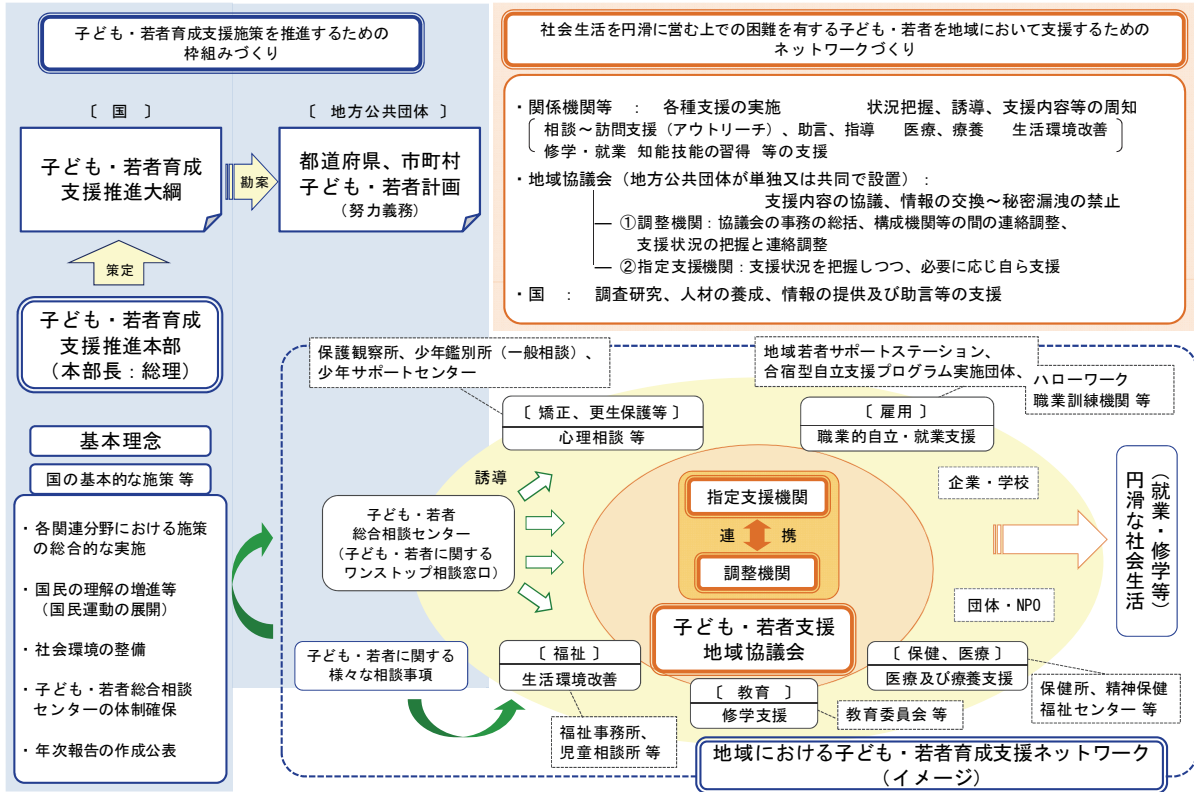
「子ども・若者育成支援推進法」は、2009年7月1日に成立し、同月8日に公布され、そして本年4月1日に施行された。

同法は、①児童虐待やいじめ、少年による重大事件の発生、有害情報の氾濫など、子ども・若者をめぐる環境の悪化、②ニートやひきこもり、不登校、発達障害など子ども・若者の抱える問題の深刻化、③従来の教育や福祉、雇用等個別分野における縦割りの対応での限界、などを背景に制定された。

その目的（法第1条）は、①子ども・若者育成支援施策を総合的に推進するための枠組みづくり、②社会生活を円滑に営むうえで困難を有する子ども・若者を地域において支援するためのネットワーク整備の推進を図ることである（図表6）。端的に言えば、困難を有する子ども・若者

を地域において支援するためのネットワークを形成し、関係機関が行う支援を適切に組み合わせることにより、効果的かつ円滑な支援の実施を図るということである。

図表6 「子ども・若者育成支援推進法」について



出所：内閣府「子ども・若者育成支援推進法」概要図

2 「子ども・若者育成支援推進法」の概要

(1) 国・地方公共団体における子ども・若者育成支援の枠組み

この目的の達成に向けて、国に対しては、子ども・若者育成支援の枠組みとして、内閣総理大臣を本部長とする「子ども・若者育成支援推進本部」を設置し、「子ども・若者育成支援推進大綱」(注4)を作成しなければならないとされている。

地方公共団体における子ども・若者育成支援の枠組みとして、都道府県では、前述の国の大綱を勘案して「子ども・若者計画」を作成し、また、市町村でも、国の大綱(および作成されていれば、都道府県子ども・若者計画)を勘案して「子ども・若者計画」を作成することになっている。なお、同計画の作成は、都道府県、市町村ともに努力義務とされている。

(注4)「子ども・若者育成支援推進大綱」として、施策の基本的な方針等について定めた「子ども・若者ビジョン」が本年7月23日にとりまとめられた。子ども・若者等に対する施策の基本的方向は、「子ども・若者ビジョン」の一部であり、図表7のとおりである(子ども・若者等に対する施策の基本的方向の中の「困難を有する子どもやその家族を支援」のみを抜粋。その他は割愛)。

図表7 子ども・若者等に対する施策の基本的方向（抜粋）

<p><困難を有する子ども・若者やその家族を支援></p> <p>(1) 困難な状況ごとの取組</p> <p>①ニート、ひきこもり、不登校の子ども・若者への支援等 子ども・若者支援地域協議会の設置促進（ネットワークの形成） ／支援に携わる人材養成／地域若者サポートステーション事業の実施 等</p> <p>②障害のある子ども・若者の支援 教育・就労支援等／発達障害のある者の支援</p> <p>③非行・犯罪に陥った子ども・若者の支援等 非行防止活動、相談活動の推進／薬物乱用防止（再乱用防止等） ／少年院における矯正教育等の充実／しよく罪指導等処遇の充実 等</p> <p>④子どもの貧困問題への対応 子ども手当、高校の実質無償化、奨学金の充実／ひとり親家庭への支援 ／貧困の連鎖の防止／状況把握 等</p> <p>⑤困難を有する子ども・若者の居場所づくり 要保護児童の居場所づくり／グループホーム等の居場所づくり</p> <p>⑥外国人等特に配慮が必要な子ども・若者の支援 外国人の子どもの教育充実／定住外国人の若者の就職促進 ／性同一性障害等／十代の親への支援／嫡出でない子</p> <p>(2) 子ども・若者の被害防止・保護 児童虐待防止対策／里親の拡充など社会的養護の充実 ／児童買春、児童ポルノ等の犯罪対策／犯罪被害にあった者等への対応 ／いじめ被害、自殺対策 ／被害防止教育（メディアリテラシーの習得、情報モラルの涵養等） 等</p>

出所：内閣府「子ども・若者ビジョン」概要

(2) 子ども・若者を地域において支援するためのネットワークづくり

同法は、子ども・若者育成支援のネットワーク整備として、地方公共団体に対し、社会生活を円滑に営むうえでの困難を有する子ども・若者に対する支援が効果的かつ円滑に実施されるように、関係機関等により構成される「子ども・若者支援地域協議会」（以下、「協議会」という）（図表6）の設置に努めることを求めている。

協議会は、地域の関係機関が連携して支援するためのネットワークであり、個別分野の施策や知見を結集し、困難を有する若者を総合的に支援するものである。つまり、ひきこもり、若年無業者、不登校の児童生徒などを対象とした、複数分野の連携による継続的な支援を行う仕組みである。

例えば、法律にはもとづかないサポステ事業など、既存のネットワークのそれぞれの特性を活かしつつ、それらが協議会のネットワークの一部になることが望まれ、協議会が支援全般の主導的役割を果たすことが期待される。実際に、後述する「佐賀県子ども・若者支援地域協議会」や、協議会に類似した組織である「栃木県若者自立支援ネットワーク会議」では、サポステのネットワークが有効に活用され、大きな役割を果たしている。

協議会を構成する関係機関の具体例は、図表8のとおりである。

図表 8 協議会を構成する関係機関の具体例

分野	団体	個人
雇用	地域若者サポートステーション事業・合宿型自立支援プログラムを運営しているNPO等の法人・団体、ハローワーク、職業訓練機関、ジョブカフェ	キャリア・コンサルタント
保健、医療	精神保健福祉センター、保健所、市町村保健センター、病院・診療所、心理相談所	医師、看護師、保健師、心理職、精神保健福祉士
教育	教育委員会、教育センター 学校（大学を含む）	校長その他の教員、 スクールソーシャルワーカー、 スクールカウンセラー、 特別支援教育コーディネーター
福祉	福祉事務所（家庭児童相談室を含む）、 社会福祉施設、児童相談所、 発達障害支援センター、ひきこもり地域支援センター	保育士、家庭相談員、 民生委員・児童委員、 社会福祉士
矯正、更生保護等	保護観察所、少年鑑別所 少年サポートセンター	保護司
総合相談等	子ども・若者総合相談センター（青少年センター等を含む）、子ども・若者の支援に携わるNPO法人等	少年補導委員

出所：内閣府「子ども・若者支援地域協議会設置・運営指針」

3 協議会について

協議会を設置した場合、「調整機関」と「指定支援機関」を指定することができる。また、「子ども・若者総合相談センター」を設けるよう努めなければならないとされている。

これら3つの機関の役割については次のとおりである。

①調整機関（法第21条）

調整機関は、協議会が効果的に機能するために協議会の事務局機能を果たし、運営の中核として支援の実施状況を的確に把握し、必要に応じて他の関係機関との連絡調整を行う。

②指定支援機関（法第22条）

指定支援機関は、公的機関と連携して、困難を有する子ども・若者に対して、必要な相談、助言または指導の実施、医療および療養を受ける援助、生活環境の改善、修学または就業の援助などの支援（法第15条第1項各号に規定）を担う。このほか、支援に関する実践的・専門的な情報の提供、協議会の支援全般の主導的役割を果たすことが期待されている。

③子ども・若者総合相談センター（法第13条）

子ども・若者総合相談センターは、子ども・若者支援に関する相談に応じ、関係機関の紹介その他の必要な情報の提供および助言を行う拠点である。

同センター設置の趣旨は、幅広い分野にまたがる子ども・若者の問題への相談に対し、相談の一次的な受け皿となり、自ら対応できない案件については、地域内の他の適切な機関に「つなぐ」ことである。その際、いわゆる「たらい回し」を防ぐことが求められる。

Ⅲ 地域ネットワークづくりの先進的な取り組み事例

地域ネットワークづくりにおける先進的な事例として、行政が主導した横浜市の取り組みと、サポステが大きな役割を果たした佐賀県の取り組みをそれぞれ紹介する。

1 横浜市の取り組み

まず、「子ども・若者育成支援推進法」の趣旨を先取りする形で、地域ネットワークづくりを独自に進めてきた横浜市の事例から紹介する。

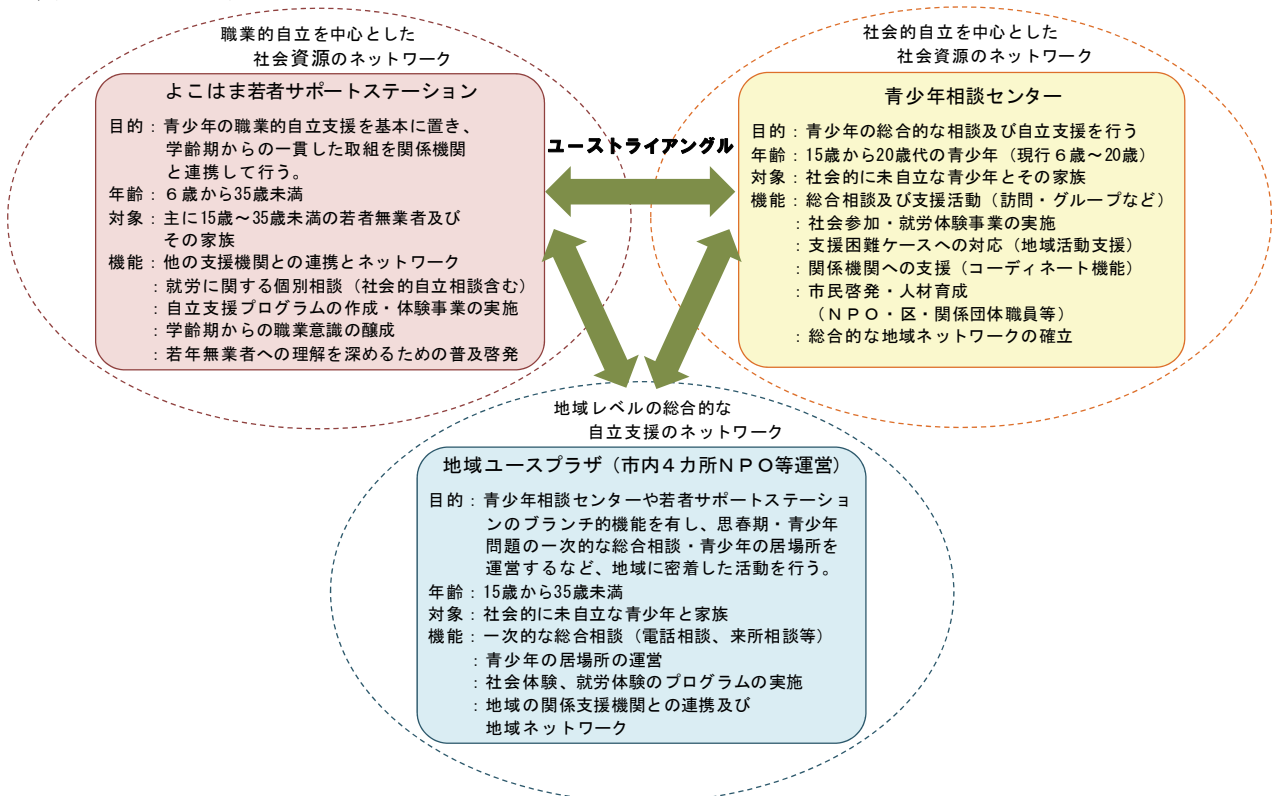
(1) ネットワークづくりのきっかけ

横浜市では、専門的な相談支援機関のネットワークを形成するという視点から「ユーストライアングル プロジェクト」が2008年度から展開されている。

ひきこもり状態にある若者などの社会的自立を促す「青少年相談センター」(1963年8月開設)と、ニート状態にある若者の就労を支援する「よこはま若者サポートステーション」(2006年12月開設)とが連携して若者自立支援を行うようになったのが事の始まりである。さらに、これら2つの機関をより機能させるために、これらの地域ブランチとして2007年10月以降「地域ユースプラザ」が順次、開設・運営されている。

「青少年相談センター」「よこはま若者サポートステーション」および「地域ユースプラザ」の3つの相談機関の連携(ユーストライアングル(図表9))により、若年無業者等に対して、総合的かつきめ細かい支援サービスを提供しようとするものである。

図表9 ユーストライアングル



出所：横浜市都市経営局調査・広域行政課「調査季報 横浜の制作力 Vol.162 (2008.3)」

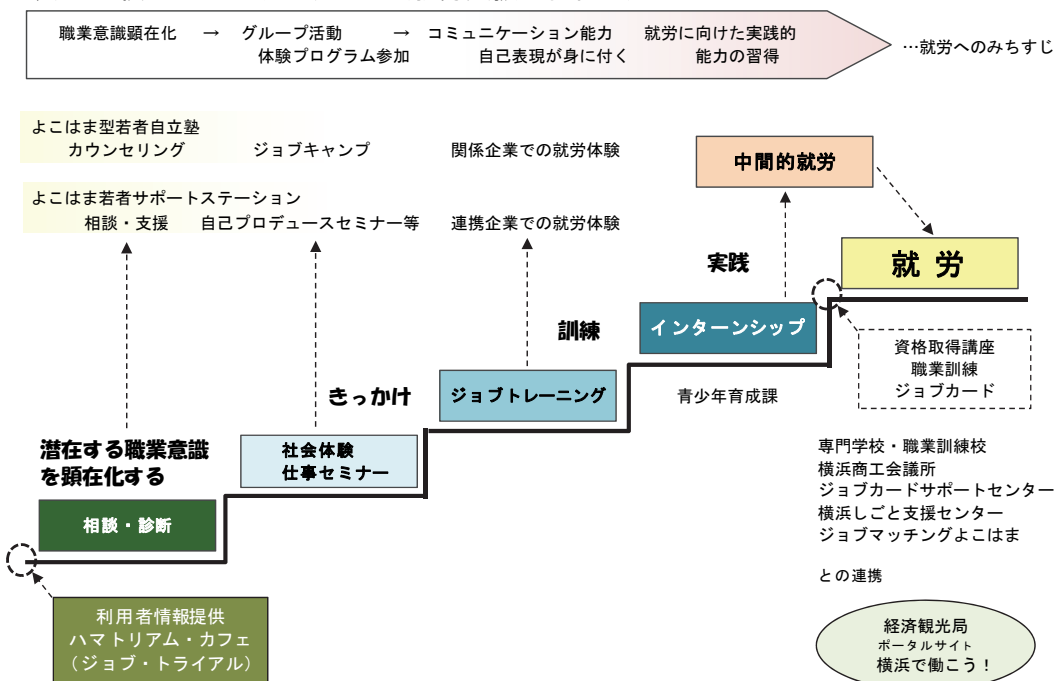
(2) 横浜型キャリアラダー（就労支援の仕組み）

一口に若年無業者といっても、若者一人ひとりの状態やニーズはさまざまであり、それぞれに応じた支援が必要となる。相談者である若者は、何年もひきこもっていて他者とのコミュニケーションがとれない者から求人を紹介するだけで済む者まで千差万別である。

そこで、横浜市では、相談者の状態に応じた最適な機関を紹介し、その機関でニーズに合った就労支援プログラムが提供される体制を整備している。初期段階からスタートした場合には、一足飛びに就労へ漕ぎ着けることが難しいので、次のステップでまた最適な機関に紹介され、次に進むことになる。このように、その段階に応じてステップアップしていく仕組みが「横浜型キャリアラダー」（図表 10）である。

この仕組みによって、各機関は、受け入れる相談者の幅を広げる必要がなく、自分の専門とする分野にますます磨きをかけることができ、各機関のスタッフの人材育成やノウハウの蓄積に大きなメリットをもたらす。

図表 10 横浜型キャリアラダー（就労支援の仕組み）



出所：横浜市子ども青少年局資料

(3) 対症療法的な若者支援策の限界と「横浜市子ども・若者支援協議会」の設置

近年、コミュニケーションが苦手な若者、問題行動を起こす思春期の少年少女が増え、深夜徘徊での補導や校内暴力などが急増している。

こうした中、横浜市では、「よこはま型若者自立塾」や「よこはま若者サポートステーション」などこれまでの若年無業者等への自立支援の経験から、対症療法的な若者支援策は重要ではあるけれども、それだけ続けても子ども・若者が抱える根本的な問題の解決にはならない、また、

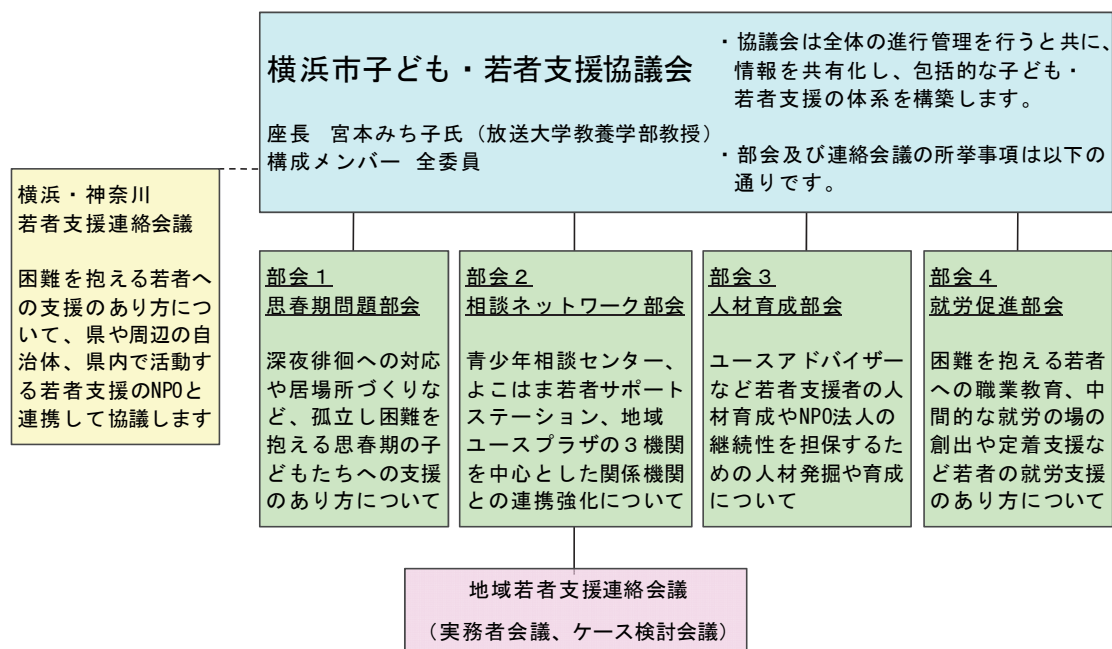
いじめや不登校、問題行動を起こす思春期の少年少女、ニートやひきこもりなどの問題は、当該本人の資質の問題というよりは現代社会における構造的な問題である、と捉えている。

そこで、市として、この7月26日に「横浜市子ども・若者支援協議会」をスタートさせ、子どもや若者の目線にたった包括的な支援に取り組むこととなった。

同協議会の最大の特徴は、前述の構造的な問題に対処するため、「思春期問題部会」「相談ネットワーク部会」「人材育成部会」「就労促進部会」の4つの部会から構成されている点である。各部会の役割は、図表11のとおりである。特に、思春期段階において問題児を生み出さないための予防を入口戦略として、そして就労に向けた支援を出口戦略として取り組むことにより、構造的な問題の解決を探ることが期待されている。

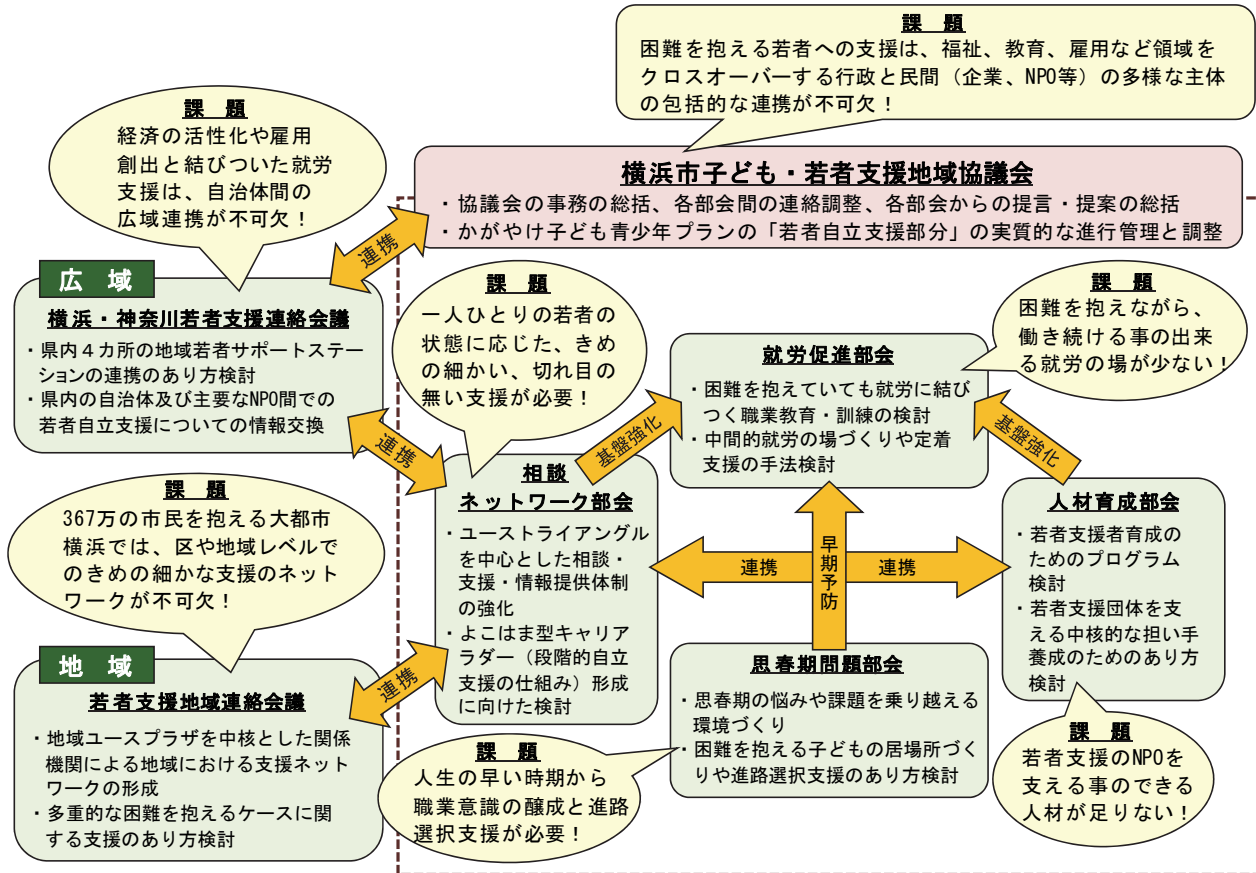
同協議会ネットワーク（図表12）は、各部会の連携、相談ネットワーク部会に包含されるユーストライアングルを中心とした市レベルのネットワーク、地域ユースプラザを中核とした地域レベルのネットワーク（若者支援地域連絡会議）、県レベルのネットワーク（横浜・神奈川若者支援連絡会議）の4層構造となっており、重層的な取り組みが可能となっている。

図表11 「横浜市子ども・若者支援協議会」の組織構成



出所：ヨコハマはびねすぽっと

図表 12 「横浜市子ども・若者支援協議会」における各部会の課題と連携およびネットワーク



出所：横浜市こども青少年局資料

(4) 主要機関の利用実績

主要機関の利用実績は図表 13 のとおりであり、利用実績は概ね伸びている。

図表 13 横浜市主要機関の利用実績

	開設時期	2007年度	2008年度	2009年度	備考
よこはま若者サポートステーション	2006年12月	9,503	9,839	9,431	利用者数(人)
青少年相談センター	1963年8月	9,158	10,740	12,857	相談・支援件数(件)
地域ユースプラザ					
よこはま西部ユースプラザ	2007年10月	1,837	4,014	4,547	来所者数(人)
よこはま南部ユースプラザ	2008年11月	—	2,349	7,688	来所者数(人)
よこはま北部ユースプラザ	2009年3月	—	—	219	来所者数(人)

出所：横浜市こども青少年局

2 佐賀県の取り組み

次に、サポステ事業で形成したネットワークを有効に活用している佐賀県の事例を紹介する。

(1) 地域ネットワーク形成の経緯

不登校やひきこもり、非行、ニート等の若年者の自立支援に取り組むため、NPO スチューデント

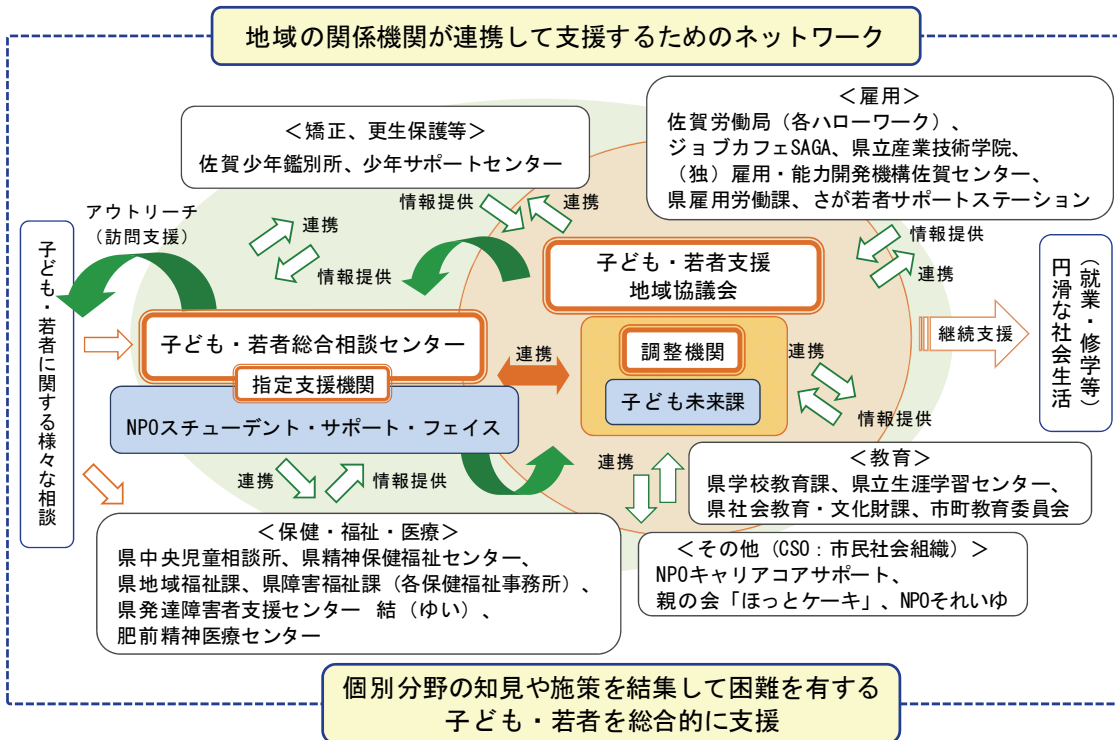
ト・サポート・フェイス（S・S・F）が2003年に設立された。S・S・Fは、来訪型に偏った支援の限界や、分野の壁、縦割りの壁、支援メニューの不足などを背景に、アウトリーチ（訪問支援）を中心とした支援活動を行い、そこに既存の支援を複合的に組み合わせて課題の解決を図っている。その支援過程の中で、連携の必要な関係支援機関とのネットワークが形成されていった。

2006年の厚生労働省と佐賀県との協働による「さが若者サポートステーション」の開設にあたり、S・S・Fが同サポートステーションの事業を受託することとなった。県の雇用対策課（現雇用労働課）の主導により、S・S・Fのネットワークがさらに拡充されることになった。

（2）佐賀県子ども・若者支援地域協議会の概要とその特長

S・S・Fが佐賀県に対して「子ども・若者育成支援推進法」等に関する情報を提供し続け、県も子ども・若者を地域において支援するためのネットワークの必要性を認識した結果、本年4月14日に「佐賀県子ども・若者支援地域協議会」が発足することとなった（図表14）。

図表14 佐賀県子ども・若者支援地域協議会の概要



出所：特定非営利活動法人 NPO スチューデント・サポート・フェイス

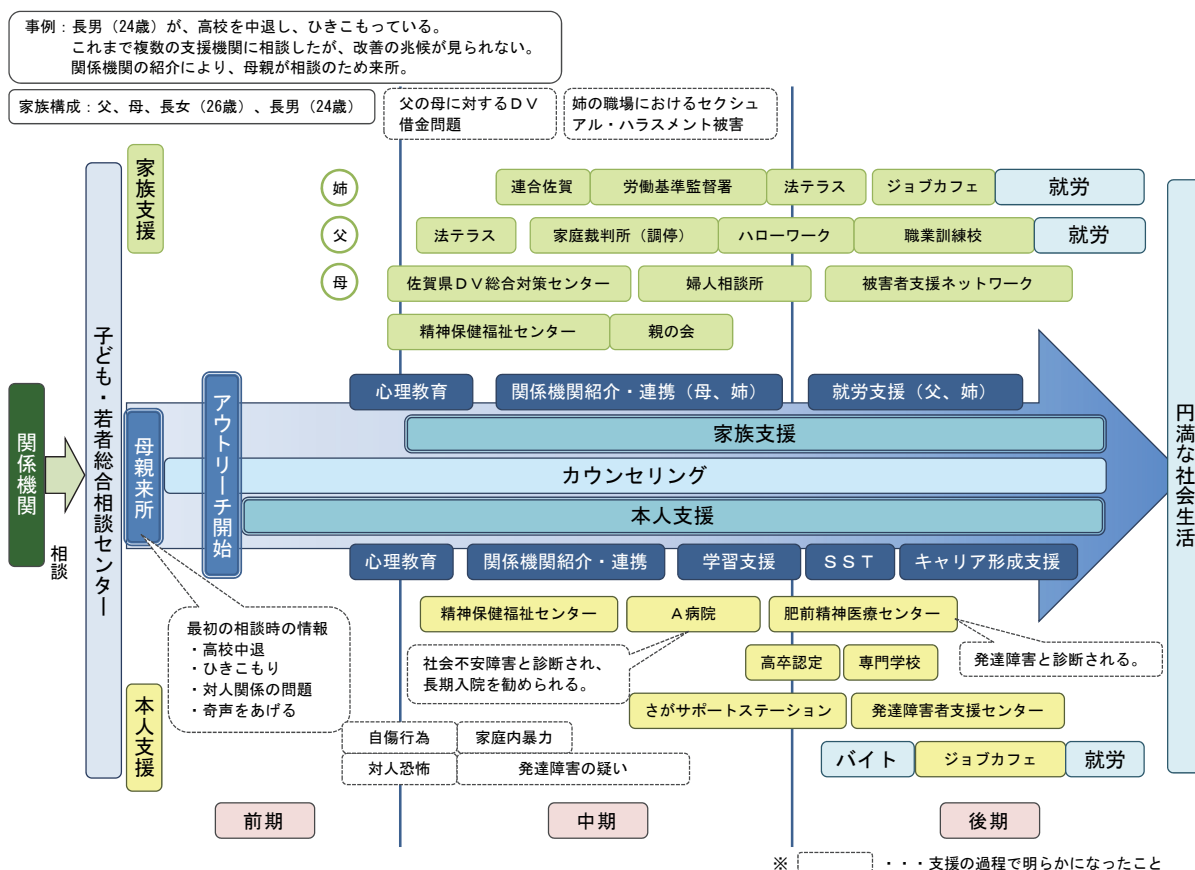
同地域協議会の「調整機関」はこども未来課が務め、「子ども・若者総合相談センター」および「指定支援機関」の事業は、どちらもS・S・Fが受託している。同一の団体が事業を受託することにより、相談支援のワンストップ化が図られ、相談者にとって非常に使い勝手がよくなっている。また、若年無業者等の職業的自立を支援する「さが若者サポートステーション」もS・S・Fが受託しており、15～39歳の若者等にとって、さらに利便性が高くなっている。

これら3機関の事業を受託することとなったS・S・Fは、2003年の設立以来、ひきこもり等へのアウトリーチ（訪問支援）に取り組んでおり、アウトリーチに関して豊富な実績とノウハウの蓄積がある。アウトリーチは、相談者が来所できない場合に有効であるばかりでなく、来所での相談だけでは問題の本質がわからないケースにおいても効果を発揮する。

例えば、図表15の事例では、表面上は長男のひきこもり等に関する相談なのであるが、問題の背景に、父親の借金問題や母親への暴力、長女の職場でのセクシュアル・ハラスメントなど、相談者の家庭が抱えている多様かつ複雑な問題があり、アウトリーチによってそれが明らかになったケースである。家庭環境に問題があれば、当の本人をいくら支援してもその効果は半減してしまうので、問題の全貌を明らかにすることが重要となる。これを可能にしてくれるのがアウトリーチである。

この事例における本人支援や家族支援に携わった関係機関および対応の流れは図表15のとおりである。

図表15 複雑化する問題とその対応の流れ



出所：特定非営利活動法人 NPO スチューデント・サポート・フェイスを筆者が一部修正

(3) 主要機関における利用実績

主要機関における利用実績は、図表16・図表17のとおりである。

図表 16 子ども・若者総合相談センターの利用実績（延べ数） 単位（人、件）

	本人	保護者	関係機関	その他	合計
相 電話・メール	152	257	48	25	482
談 来所	138	157	11	7	313
訪 問 支 援	40	16	—	17	73

出所：子ども・若者総合相談センター
注：2010年4月14日から7月末日までの実績値。

図表 17 さが若者サポートステーションの利用実績 単位（人、件）

年度	2006	2007	2008	2009	2010	合計
相談件数(延べ人数)	3,231	7,083	6,888	7,725	2,860	27,787
来所人数(延べ人数)	2,235	4,670	4,471	4,302	1,918	17,596
受付カード数(支援実数)	204	313	357	423	148	1,445
セミナー参加数(延べ人数)	999	2,389	1,659	2,777	1,172	8,996
リファー数(実数)	110	254	292	319	93	1,068

出所：さが若者サポートステーション
注：2006年度は8月29日開設以降の実績値。2010年度は7月末日までの実績値。

（４）今後の課題

今後の課題は、“人員の不足”と“相談者の負担する費用”の2つがある。前者について、子ども・若者総合相談センターおよび指定支援機関は、現在2名体制で運営されている。特にアウトリーチの要請が多いが、アウトリーチは2名で行うことを原則としているにもかかわらず、現体制下では1名で行わざるをえなくなっている。1名がアウトリーチを行っているとき、もう1名で電話・メールによる相談や来所相談を受けることになり、数多くの相談依頼に対して十分に対応できていない。

後者について、子ども・若者総合相談センターから関係機関へ支援を依頼する場合、さが若者サポートステーションを含め、公的機関に依頼するときには費用がかからないが、民間機関に依頼するときには費用が発生する。その費用が払えない相談者は、その機関からの支援が受けられないことになるという問題がある。

IV 子ども・若者支援への今後の期待と課題

1 子ども・若者支援への今後の期待

（１）行政の縦割りを越えた支援ネットワークの形成

これまでの支援は、多くの場合、雇用や福祉、教育等の各機関がそれぞれ個別に、かつ縦割りの行われていたため、必要とされる支援を必要とされる時に受けることが難しかった。また、前月号で報告のとおり、サポステを設置している自治体では、サポステを通してそのネットワーク内の複数の関係機関の連携による支援を受けることができるとはいえ、そのサポステは、毎年拡充されてきているものの、2010年度において全国100カ所に設置されているにすぎない。

しかし、「子ども・若者育成支援推進法」の施行を契機に、サポステも包含する地域協議会という仕組みが整備されることにより、サポステの支援対象外である0～14歳の子どもの支援の対象となり、また、自治体がサポステに対する以上に地域協議会の運営にかみこむことになるので、今後のネットワークのさらなる拡充も期待される。地域協議会がうまく機能すれば、支援を必要とする子ども・若者の情報が関係機関に共有化され、その連携により必要な支援を適切な時期に提供することが可能になる。

(2) 社会経済の活性化への一助

15歳になって初めてサポステの支援を受けるのではなく、もっと早い段階から必要な支援を受けられることは、学業の面でも今後の就業の面でも、その意義は大きい。

必要な支援を受けられなかったことで、職業的に自立できず、生活保護等を受けることになるのでは何の意味もない。必要な支援を行うことにより、ニートやひきこもり等の若者を職業的に自立させることができれば、所得を得て税金や社会保険料を支払い、社会に貢献することができる。つまり、支えられる側から支える側に回ってもらうことができる。そして何よりも、若者本人が自己実現でき、仕事にやりがいを見出すことができれば、より充実した人生を送れるのではないだろうか。子ども・若者の育成や若者の自立支援に対する投資は、社会経済の活性化だけでなく、本人やその家族の幸せに結びつくものである。

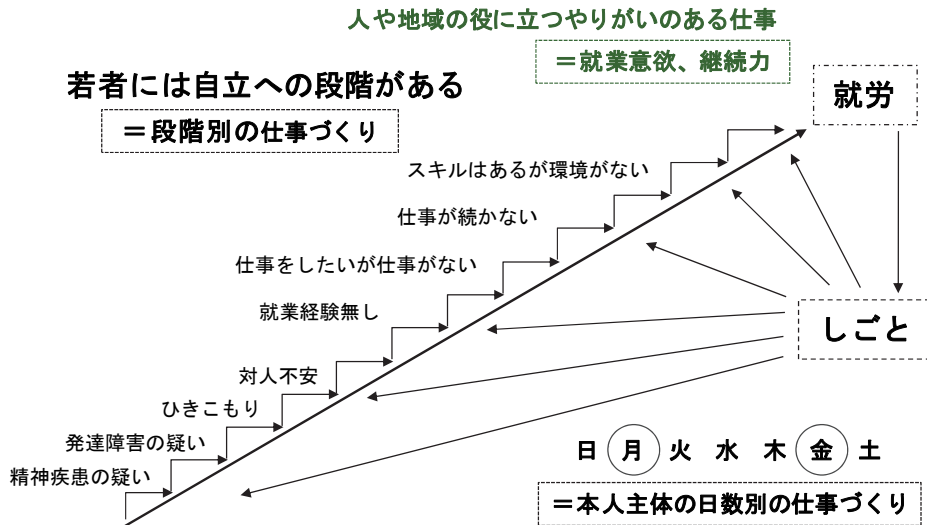
(3) 支援のやり方の創意工夫

困難を有する若者は、精神疾患や発達障害の疑いのある者、対人不安を抱える者、自分のしたい仕事が見つからない・わからない者、仕事が長続きしない者、スキルはあるが仕事が見つからないなど、さまざまな段階がある。

こうした若者をいきなり一般就労させることは難しく、職務内容のレベルや勤務時間を限定した就労が必要となる。これが、「一般社団法人栃木県若年者支援機構」(注5)が行っている「段階別・日数別の仕事づくり」(図表18)である。同機構では、こうした若者に対し、人や地域に喜ばれる、やりがいのある仕事をつくり、一人ひとりの若者の状況に応じた仕事を紹介し、社会的自立に向けて少しずつ着実にステップアップしていくことを目指している。

(注5) 一般社団法人栃木県若年者支援機構は、①誰もが働くことのできる社会づくりのために、新たな仕事づくりや段階別・日数別の雇用環境を創出し、②新しい仕事や働き方で若者たちに活躍の機会を与えるために、社会的事業の環境整備と働く喜びづくりの創出とともに、ディーセント・ワーク(decent work: 働きがいのある人間らしい仕事)を実現し、③若者たちの力を栃木県の明るい未来に役立てることを目的に設立された団体である。

図表 18 段階別・日数別の仕事づくり



出所：一般社団法人栃木県若年者支援機構

2 子ども・若者支援への今後の課題

(1) 自治体内における連携の難しさ

サポステが設置されている自治体では、サポステを中心としたネットワークの形成が進んでおり、雇用や保健・医療、教育、福祉など各分野において官民の連携がとれているところが多い。

ところが、「子ども・若者育成支援推進法」の担当部局をどこにするか、あるいは、サポステを中心とした各分野の官民連携のネットワークがあっても、それを一体化する地域協議会の調整機関をどこにするか、それを決めるにあたって、自治体内の連携は難しいようである。

同法の法案作成担当者によれば、法律制定後、実際に地方自治体を回って同法の説明会を行ったり、地域協議会に関する質問や相談を受けたりする過程で、仕事の押し付け合い（“消極的権限争い”）が見られたという。

そもそも同法の目的は、行政の縦割りを超えた総合的な支援を実施することであり、地域協議会はそのための有効な手段となる。従来どおりの分野ごとの支援では連携の必要性は希薄なままであろうが、今後、アウトリーチのような各分野を横断するような支援手法がもっと普及することになれば、連携の必要性が高まる可能性がある。

(2) 厳しい財政事情

「子ども・若者支援地域協議会体制整備モデル事業」では、今年度に地域協議会を設置する予定の全国 19 地域の市町村に対しては国からの予算措置がなされるが、その他の自治体においては、地域協議会の設置を自主財源で行わなければならない。したがって、国と同様、自治体の財政事情も厳しいことにならないため、子ども・若者支援に十分な予算が確保できないおそれがある。子ども・若者は、地域社会、ひいては我が国社会の将来の担い手であり、予算の配分のあ

り方を考えていく必要がある。限られた予算の中で、地域協議会をいかに効率的に運営するかは、公的機関やNPO法人等の活用を含めて自治体の腕の見せ所ともいえよう。

おわりに

「子ども・若者支援地域協議会」を設置し機能させるには、これまであまり連携することのなかった多数の関係機関を一堂に集めて、調整機関や指定支援機関を指定し、子ども・若者総合相談センターを設けただけでは難しいと思われる。ネットワークの形成は、一つひとつの支援実績の積み重ねによって進められるものだからである。

また、地域協議会を成功させるには、前述のとおり、縦割りの壁を乗り越える必要があり、自治体内の連携こそが成否のカギを握っているといっても過言ではない。

児童虐待や不登校、ニート、ひきこもりなど支援を必要とする子ども・若者への対策は待ったなしの状態であるが、地域協議会がうまく機能し、縦割りを超えた総合的な支援が実施できれば、改善されていくに違いない。

しかし、こうした子ども・若者問題は、本人の資質だけの問題ではなく、彼らの親を含め、彼らを取り巻く環境も大きく影響していると考えられる。すなわち、横浜市の事例でも述べたように、困難を有する子ども・若者を次々に生み出す現在の社会構造を変えていかない限り、この問題の真の解決はないと考えられ、横浜市の取り組みの結果が待たれる。

最後に、前回号において、「アウトリーチ（訪問支援）」に関して手法の確立と人材の不足をサポートの今後の課題と指摘したが、今年度の内閣府の「アウトリーチ研修」を見ると、大きく前進している。研修内容が、①合同研修（5日間の講義）、②実地研修（2週間または4週間の研修受入団体における実習）、③事後研修（2日間）となっており、相当期間にわたる実地研修が加えられるなど、より実践的な内容になっている点は高く評価されよう。

（佐々木 禎）

【参考文献】

- ・内閣府政策統括官（共生社会政策担当）決定「子ども・若者支援地域協議会設置・運営指針」（2010.2.23）
- ・内閣府政策統括官（共生社会政策担当）決定 子ども・若者支援地域協議会運営方策に関する検討会議「社会生活を円滑に営む上で困難を有する子ども・若者への総合的な支援を社会全体で重層的に実施するために」（2010.7.24）
- ・横浜市都市経営局調査・広域行政課「調査季報 横浜の制作力 Vol.162（2008.3）」
- ・関口 昌幸「超訳ー子ども・若者育成支援推進法～一つの法律が模索する未来～」
(<http://www.hamatorium.com/>)
- ・久保田 崇「法案作成担当者が語る子ども・若者育成支援推進法」（同上）