
特 集 II

少子化社会の成人期移行（その3）

成人期への移行モデルの転換と若者政策

宮 本 みち子*

本稿は、1990年代以後の若者の変化を、青年期から成人期への移行モデルの転換という切り口でとらえ、新しい移行モデルが定着するためにはどのような若者政策が必要であるのかを論じる。まず、日本における成人期への移行の変遷を整理し、2000年代における成人期への移行モデルの変容の大枠を把握する。つぎに2000年代の若者政策の展開を追う。それらは4つの領域で登場した。第一は、労働政策（キャリア教育・職業訓練を含む）、第二は、青少年・若者の社会的自立、第三は、リスクを抱える若者の社会的包摂に関する政策、第四は少子化に関する政策である。これらは当初、縦割りの行政機関で別個に扱われていたが、さまざまな現象が噴出するなかで、相互に関連性があるという認識が高まり、分野別に分断された体制を脱して、総合政策へと進化する兆しがみられる。今や、就業支援にとどまらず、教育、住宅、社会保障、家族、シティズンシップなど、トータルな視点から若者の生活の安定や自立を図り、若者を社会に包摂するという課題に取り組むべき段階にある。

はじめに

本稿は、1990年代以後の若者の変化を、青年期から成人期への移行モデルの変化という切り口でとらえる。移行モデルは、工業化時代の直線的移行モデルからポスト工業化時代の個人化・多様化・流動化モデルへと転換しつつあるが、転換の過程は新しいリスクを内包している。若年雇用問題と少子化問題が主要な引き金となって若者に関する関心が高まり、新しい若者政策の萌芽が登場するのは2000年代に入ってからであるが、雇用対策と少子化対策とは別々に動いていた。しかも少子化対策は結婚・家族形成以後に力点が置かれた。その後、非正規雇用が非婚の原因となっていることや、無業や非正規雇用が学校でのつまずきや家庭の貧困や障害など、社会的排除をもたらす諸要因と結びついているという認識が高まるにしたがい、これまで分断されていた政策分野を統合する動きが始まり、総合的な若者政策へと進化しつつある。しかし、そこには多くの課題がある。そこで本稿では、新しい移行モデルが定着するためには、どのような若者政策が必要であるのかを論じる。

* 放送大学教養学部

I 「成人期への移行」に対する社会的関心とその背景

若者は一足飛びに成人期へと移行するのではなく、その途上に移行の時期がある。従来から、ライフコース論ではこの過程を「青年期から成人期への移行」の時期と設定してきた。ポスト工業化の段階に入ると、移行のプロセスが長期化し、ライフコース上に新しいステージが出現するという変化が生じた。筆者はこれを「ポスト青年期」と称してきた(宮本みち子 2002, 2004)。

移行の型は、社会制度と社会経済構造および文化・慣習によって規定されている。工業化と福祉国家の枠組みの中で構築された「成人期への移行」の型は、工業化の時代とポスト工業化の時代では異なる。工業化時代には、子ども期から成人期までの一本の順序だった連続的な移行ルートが確立したが、1990年代後半以後、移行期が長くなるだけでなく、一步一步目的に近づくような「直線的移行」から、より複雑でジグザグな移行へと変化する。移行パターンは個人化・多様化・流動化したのである。

ところで、ライフコース上の移行期には特有の課題がある。1) 安定した職業生活の基礎固めをする、2) 親の家を出て、独立した生活基盤を築く、3) 社会のフルメンバーとしての権利を獲得し、義務を果たすことができるようになる、4) 社会的役割を取得し、社会に参画する、などである。ところが、上記のような変化にともなって、移行期の課題を果たす点で新たな問題が生じた。とくに、若者の中の格差が拡大し、不利な諸条件をもつ若者の生活基盤と将来設計において深刻な問題が発生するようになったのである。

欧米先進諸国で成人期への移行に変化が生じたのが1980年代であったのと比べると、日本の経験は10年から20年遅かった。日本で若者に対する社会的関心が高まったのは、主に、①出生率の低下、②若年雇用問題の発生、③長期不登校、ひきこもり、無業者の増加などにみられる社会的自立の困難を抱える若者の増加、という3つの現象であった。これらの現象は、これまで学校、企業(カイシャ)、結婚・家族形成が密接に結合し、青年期から成人期への移行を枠付けていた社会経済構造が崩壊する過程と密接に結びついている。

2000年代に入ると、若者に関する施策が相次いで実行されるに至る。また、若者をテーマとする調査・研究がこれまでになく増加し、マスメディアによる若者言説の隆盛を見るようになった¹⁾。

II 成人期への移行モデルの変遷

まず、日本における「成人期への移行」の変遷を整理し、2000年代における成人期への移行モデルの変容の大枠を把握しておきたい。成人期への移行は、いくつかの主要な移行の束からなりたっている。これらの移行は、それぞれ相互に規定し合い、多くの環境要因の

1) たとえば、太郎丸(2006)の整理がある。

影響を受けて変容を遂げている。したがって、移行期の若者を断片的にとらえるのではなく、全体論的なアプローチで実態を把握する必要がある。

成人期への移行の変化は、学校教育、労働市場、社会保障、結婚の変化と密接に関連している。これらの変化の大枠はほぼ産業社会の発展段階に即して生じたとみて、4つの段階に区分しよう。それぞれの段階には特有の成人期への移行モデルがある。第一段階は戦後復興期（終戦～1954年）で、成人期への移行の伝統的モデルが持続している。第二段階は高度経済成長期（1955年～1973年）で、日本型（戦後型）青年期モデルが形成される。第三段階は移行期（1974年～1989年）で、日本型（戦後型）青年期モデルが成熟する。ポスト青年期²⁾はこの時期に出現する。第四段階は構造転換期（1990年代～現在）で、日本型（戦後型）青年期モデルが崩壊する。ポスト青年期の変容の時期である。

現下の、成人期への移行モデルの変容あるいは崩壊を議論するに際して比較の対象となるのは、高度成長期に登場し、成熟を経て崩壊に至った日本型（戦後型）青年期である。表1はこの時期区分を用いて、各時代の若者の特徴をまとめたものである。これらの詳細については拙稿を参照していただきたい（宮本みち子 2004）。

表1 成人期への移行モデルの推移

主な分野 時期区分	成人期への 移行モデル	教育制度	労働市場	家族	ライフスタイルと ユースカルチャー
戦後復興期 終戦～1954年	伝統的モデルの 存続	<ul style="list-style-type: none"> ■ 抑圧された教育期（終戦～1959年） ■ 階層間の大きな教育格差 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 潜在的失業青年の滞留 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 夫婦家族制の理念の登場 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 労働力としての子ども・若者
高度経済成長期 1955年～73年	日本型（戦後型） 青年期モデルの 形成	<ul style="list-style-type: none"> ■ 開かれた競争期（1960～74年） ■ 一元的能力主義競争の導入 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 若年労働市場への吸引 ■ 都市への集中 ■ 新規学卒雇用慣行の誕生 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 皆婚社会へ ■ 世帯主稼ぎ手モデルにもとづく結婚家族 ■ <教育する家族>の出現 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「生徒・学生」と「社会人」の峻別化 ■ 「依存した子ども・若者」と「自立した大人」への峻別
移行期 1974年～89年	日本型（戦後型） 青年期モデルの 成熟 ポスト青年期の 出現	<ul style="list-style-type: none"> ■ 閉じられた競争期（1975～89年） ■ 一元的能力主義競争の激化 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 新規学卒雇用慣行の定着 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 親への経済的依存の長期化 ■ 親と同居する若者の増加 ■ <教育する家族>の加速化 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「生徒・学生」期の長期化 ■ モラトリアム化、ユースカルチャー・サブカルチャー ■ 「独身貴族」
構造転換期 1990年以降	日本型（戦後型） 青年期モデルの 崩壊 ポスト青年期の 変容または崩壊	<ul style="list-style-type: none"> ■ 競争の弛緩と崩壊期 ■ 高卒後の進学率の上昇 ■ 学校教育の自由化・個性化・多様化 ■ 学校と雇用の境界線の曖昧化 ■ 不登校・高校中退の増加 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 新規学卒就職の崩壊 ■ 日本型雇用の崩壊・再編 ■ 若年労働市場の縮小 ■ 正規雇用の縮小 ■ 若年失業者・無業者の急増 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 晩婚化もしくは非婚化の進行 ■ 出生率の低下 ■ 親のリストラ、賃金カット ■ 離家と帰家の繰り返し 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 生徒・学生アルバイトの常態化 ■ パラサイト・シングル（山田 1999） ■ 社会的弱者（宮本 2002） ■ 孤立化する若者の増加 ■ ワーキングプア・シングル

2) 青年期と成人期の間に挟まれて、学生でもなく、職業・家庭両面でいわゆる<一人前>ではない移行的性格を帯びた時期を指す。

日本型（戦後型）青年期とは、1960年代から70年代初頭にわたる重化学工業中心の高度経済成長期に独特の枠組みをもって出現した青年期（乾 1999）であり、それが1990年代半ばまで持続したとみてよかろう。若者の自立は、学校・企業・家族の三位一体によって支えられた。このような青年期を支えたのは独特の社会的条件が組み合わさったことにある。その条件を列挙すると、①他国に例をみない教育水準のめざましい上昇と大衆の規模での拡大、②新規学卒採用の一般化と、学校から雇用へのスムーズな移行体制、その背景として若者の完全雇用市場、③明確な性別分業体制と専業主婦の保護政策であった。高度経済成長期には、日本型（戦後型）青年期を出現させる社会経済環境が出揃ったのである。

このような構造の大枠は、1970年代半ば以後のポスト工業化の段階に入っても変わらず、1980年代から1990年代初頭のバブル経済の時代まで引き継がれた。教育水準の上昇とともに長期間化する「成人期への移行」は親掛かりの度合いを強め、晩婚化も加わって20代を超え、時には30代まで、経済・居住・情緒の濃密な関係が続き、時には依存を特徴とする親子関係が生み出された。このような親子関係は、若者にゆとりと豊かさを保証する独特の装置として機能することになったが、保護してくれる親をもたない若者に対して誰が責任をもつのかという問題はいまのまま放置されることになった。その弱点が、近年の若者問題で顕在化しているが、それについては後述する。

しかし青年期から成人期への移行に関する巧妙な日本のシステムは、1990年代に矛盾が露呈する。バブル崩壊後、まず高卒者の労働市場が悪化し、正規雇用の就職先が決まってから卒業することが当たり前とはいえなくなった。非進学校で、在学時代のアルバイトを卒業後も続ける生徒（生徒と社会人の区分の不明確化）、卒業後に不安定就業や不就業の状態にいる若者が増加した。90年代末になると大卒者の労働市場も悪化し、2000年代へと引き継がれていく。それまで職場は、若者の職業的訓練の場であり、かつ社会人としての教育の場であったが、そこに帰属しないか不完全な帰属しかしていない若者が急増した。

非正規雇用化は低所得家庭出身者、低学歴層で進んだ。若者の間で格差が拡大したのである。また、女性の方が顕著であった。これらの現象と平行して婚姻率の低下と出生率の低下が進行した。こうして、構造転換期には、日本型（戦後型）青年期を枠付けてきた諸要因が解体し若者の社会的地位とライフコースに大きな転換が始まるのである。

Ⅲ 若者にとってのリスク構造と若者政策

1 新しいリスク

20世紀型福祉国家が成り立ったのは、3つの社会経済的条件があったからである。それは、①持続的な経済成長、②豊富な労働力人口と低い高齢者比率という人口構造、③高い婚姻率と低い離婚率と男子世帯主の賃金収入によって支えられた安定度の高い家族、である。これらの変化と、工業化時代の青年期モデルの変容・崩壊は密接に関係している。グローバル化と脱工業化の波に加えて少子高齢化の波が相まって①～②の前提が崩れた。また、一定の年齢で結婚をして家庭を築くという従来の典型的な人生を意識的に選択しない

人々、選択できない人々の両方が生み出され、③の前提が崩れた。そこに、若者の新しい社会的リスクが生じるのである。

これまで雇用セクターによる生活保障と家族セクター（とくに親）による養育・扶養の担保によって吸収されていたリスクが吸収されなくなり、また、非婚や離婚などの新しいライフスタイルにともなうリスクが生じるようになった。成人期への移行が長期化し、不安定性も高まると、経済的に頼れる親をもった若者と、それができない若者へと二極化するようになった。家族と会社による包摂の度合いが高い日本のような国はいうに及ばず、多くの国で基本的には同じような傾向が見られるようになった。

2 リスクの多様化・階層化・普遍化

労働市場から排除されかねない若者たちの実態から現代社会のリスクがみえてくる。それは、つぎの3点に整理できる。第一は、リスクの多様化である。安定した雇用と家族を前提に機能していた社会保障システムが機能しなくなり、従来からの医療・年金・失業というような典型的なリスクに、社会保障の網をかぶせるだけでは十分とはいえなくなった。若者が直面する困難は従来の社会保障の枠を超えるものが多くなったため、社会保障システムは多様なリスクに対処することが求められる。

第二は、リスクの階層化である。リスクに対処する力は社会階層によって歴然とした差がある。若者にとっては、生まれ育った家庭の社会階層とみてよいだろう。とくに、親の雇用の不安定が子どもの生育過程に不利をもたらし、それが子どもたちの将来の不安定雇用につながるという世代間連鎖がうまれる。なかでも、高学歴社会のなかで、義務教育を修了して、または高校中退で学校を去る者は、過去とは比べ物にならないほど不利な状況に立たされている。

第三は、リスクの普遍化である。生活の安定を担保していた完全雇用、稼ぎ手としての男性世帯主がいる核家族という構造が不安定になったことが、成人期への移行のプロセスにある若者にリスクをもたらしている。しかも、これらのリスクの芽は幼少期に生じていることが少なくない。

このようなリスク構造のなかで、学校から仕事へとつながる安定したトラックから脱落した若者は、それ以後の人生トラックにおいて複合的なリスクを抱える状況に陥っている³⁾。

3 新しい若者政策の登場

このような状況をいち早く経験した国々では、新たな若者政策が登場する。それは、「成人期への移行」に焦点を当てることから移行政策 transition policy ともいう。移行政策の中心課題は、若者が成人期に向けて歩むのを見守り、大人としての地位を獲得するのを支持することにある。つまり、どのような若者でも安定した生活基盤を築くことができ

3) イギリスに関するすぐれた研究に、ジル・ジョーンズ／クレア・ウォーレス（2002）、アンディ・ファーロング／フレッド・カートメル（2009）がある。

る環境条件を整えることである。そのことは、若者を社会へと統合するための条件ともなる。教育・訓練、雇用、社会保障・福祉、住宅などが移行政策の主要素を成している。

たとえば、欧州連合（EU）の若者政策の枠組みをみると、第一に、グローバル化と少子高齢化する社会の将来の担い手を育て、第二に、若年雇用の悪化による二極化によって社会から排除される若者が増加することを防止し、第三に、若者のシティズンシップを強化することに力点が置かれている（宮本みち子2006；Commission of European Communities 2001）。

第三のシティズンシップに関して補足しよう。変容する若者の移行期の問題のひとつは、雇用問題に端を発する若者の社会的地位（雇用・社会保障・社会的役割の取得、意思決定への参加などシティズンシップを構成する条件）の弱体化という問題であった。仕事を通して完全なシティズンシップを獲得するという基準からすれば、若年労働市場の不安定化はシティズンシップの根底を揺るがす問題である。それに加えて、成人期への移行の長期化は、社会の構成員としての役割取得を延期させ、意識の点でも実態の点でもアウトサイダーと化していく若者を増加させることにもなる。しかも、新自由主義の流れのなかで、自己選択と自己責任が強化され、若者の中でも不利な状況に置かれた層の周辺化が進行する。このような状況のなかで、若者のシティズンシップが政策課題となるのである。

青年期から成人期への移行を構成する、「学校から仕事へ」「親の被扶養者から自立した経済主体へ」「親の家庭から自分自身の家庭へ」「親を通した社会保障の権利から、完全なシティズンシップへ」は相互に関連している。それらの移行を達成することが、若者の自立と自律性を獲得することであるとし、それを保障することが若者政策の中核をなしている。EUの若者政策の登場が1990年代であったのと比較すると日本での登場は遅く2000年代中盤以後であった。その状況に関しては後半で述べる。

4 若者政策の範囲

ところで、成人期への移行を支援する社会政策の守備範囲を定めることは、「成人」をどう定義するかということと密接に関係する。未成人と成人とは明確に区分できるものではなく、青年から成人へのプロセスとして認識することが妥当である。大村（2007）は、成人（法律では成年）・未成人（未成年）という二分法的な考え方を脱却し、多元化・相対化という見方で児童期から成人期に達するまでを次のように複数のステージに分けることを提案している。10歳（または12歳）までを幼年とする。より立ち入った保護を与える必要がある。一方、15歳以上20歳未満を準成年とする。より広い範囲で社会参加を促す必要がある。また、20歳以上25歳（または26歳）未満を初成年とする。自立性を認めつつ、社会的支援を行う段階である。

この段階設定でいうと、15歳以上は、完全な保護の時期ではなく、しだいに自立性が高まっていくとはいえ成人期への準備段階で、20歳台の半ばまでは完全な成人期とは異なる配慮の必要な年齢段階である。つまり、準成年から初成年の期間は、自立に向かいつつも配慮の必要な人々ということになる。

筆者は、これに加えて、30代半ばまでを社会政策の守備範囲として加えたい。なぜなら、近年の日本の実態では職業上の安定性を獲得する時期はさらに遅くなり、若者のリスクは30歳代に及んでいるからである。実際のところ、近年の行政施策では、30代の半ばまでを若者施策の対象とする傾向がある。

そこで、成人期への移行の段階をつぎの名称によって整理する。①10代後半：青年前期、②20代前半：青年後期、③20代後半以後：ポスト青年期。ただし、ポスト青年期がどこで終わり、成人期へ入るのかに関しては議論が必要であり、ここでは確定を避ける。①から③を合わせて「若者」とする。ただし、年齢はあくまで目安であって、これに縛られるものではないことに留意が必要である。

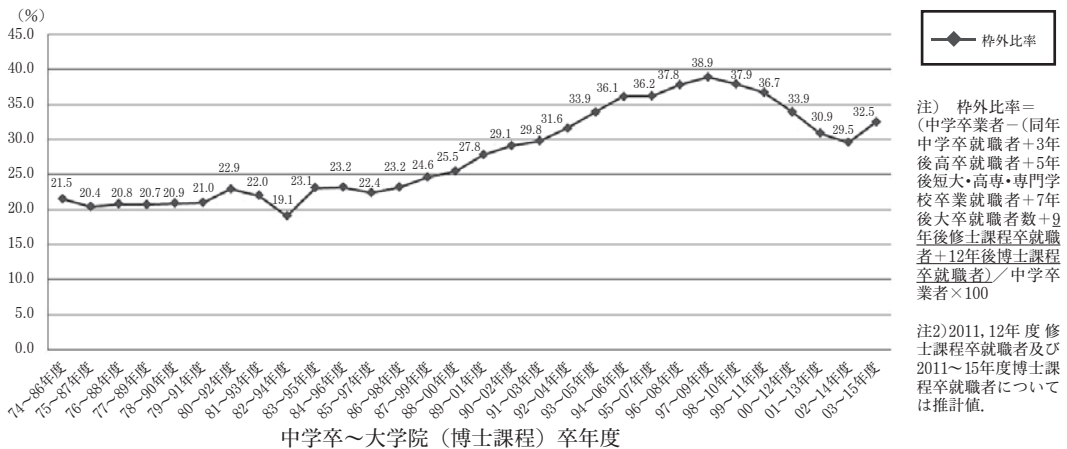
ここで重要なのは、若者とは自立を目標としつつ、社会的支援の対象でもあるという認識をもつべきだという点である。とくに、不安定な生活基盤しかもてない若者が増加していることに対して、取組を強化する必要がある。

IV 成人期への移行にかかわる政策（「移行政策」）の登場

日本で構造転換期における若者政策が登場するのは2000年代に入ってからとあってよい。登場した背景には、不安定な非正規雇用者や就業困難な状態にある若者の増加、不登校や高校中退者やひきこもりの状態にある若者の高止まりなど、学校にも職場にも帰属できないか不完全な帰属しかできていない若者が急増するという現象があった。

図1は、最終学校卒業時点で直ちに「正規雇用で就職」しなかった者の割合の推移を示したものである⁴⁾。1980年代末に中学を卒業した人口集団を先頭に、最終学校卒業時に

図1 非典型（「学卒就職」の枠外）の進路をたどる者の変化



(出典) 小杉 (2001) (文部科学省「学校基本調査」より作成) を基に、小杉氏が新しいデータを追加した図を提供された。

4) フリーターとして就職、無業、予備校、長期旅行など多様な形態があると予想される。

「就職」以外で学校を離れる者が増加し、最も新しい世代では3割以上が「最終学校から正規雇用で就職」という道をたどってストレートに進まない状態にある（小杉 2001）。中でも際立ったのは、低学歴層と低年齢層である。その層は、失業率、フリーター率、ニート（無業者）率のいずれも、高い数値を示している。産業界が正社員として雇用するのは、より高学歴で、一定年齢以上の者へとシフトしたのである。

若年低所得層の増加が結婚難の原因となり、出生率の低下に拍車をかけた。さらに、長期化する不況のなかで、2000年代に入ると移行期の若者世代だけでなく、子どもたちの貧困化が進むなど、社会生活や日々の暮らしに困難を抱えている子ども・若者の救済が喫緊の課題となった。

このような現象を反映して、成人移行期に関係する社会政策は主に3つの領域で展開した。第一は、労働政策（キャリア教育・職業訓練を含む）、第二は、青少年・若者の社会的自立、第三は、リスクを抱える若者の社会的包摂に関する政策、第四は少子化に関する政策（次世代育成支援政策ともいう）である。なお、少子化対策に関しては、対象が移行期を超える部分が多いことから本稿の記述から外すことにする⁵⁾。

若年雇用政策の本格的開始は2003年で、この年4省庁大臣の名で『若者自立・挑戦プラン』が取り決められた。それと連動してキャリア教育の導入など一連の教育施策が実行されてきた⁶⁾。少子化に関する政策は、1990年代に開始され、2003年に次世代育成支援対策推進法と、少子化社会対策基本法が施行されたことが基点となった。これらと平行して、青少年施策大綱にみられるような、青少年の社会的自立を促進する政策が登場し、その後、とくに社会的自立の困難を抱える青少年・若者に対する社会政策が展開し、2000年代の終盤から10年代にかけて、社会的包摂政策と合流するに至る。

これらの政策は、1990年代から2000年代初頭には縦割りの行政機関で別個に扱われていたが、その後、相互の関連性があるという認識が高まり、分野別に分断された体制を脱して、若者に関する総合政策へと進化する兆しがみられる。つまり、就業支援にとどまらず、教育、住宅、社会保障、家族、シティズンシップなど、トータルな視点から若者の生活の安定や自立を図り、若者を社会に包摂するという課題に取り組むべき段階にある。

そこで、1990年代以後の「構造転換期」に焦点を当てて、青年期または若者期に対する社会政策の展開を追ってみよう。

1 若者の社会的自立への関心の高まり

すでにみてきたように、若年者雇用問題と少子化問題を中心にして、2000年代に入ると、

5) 少子化対策は、人々の再生産行動をサポートする施策である。高橋重郷の整理に従うと、OECD 諸国の家族・労働政策は次の6つの観点で取り組まれている。①貧困対策と生活保護（扶助）政策、②子ども養育家庭への所得再分配政策、③仕事と家庭の調和政策、④男女の公平性の政策、⑤就学前教育のサポートによる子どもの教育と福祉の増進政策、⑥出生支援策（高橋 2011）。

6) 中央教育審議会（キャリア教育・職業教育特別部会）は、2010年に集中審議をし、学校と職業の連携した教育を体系化するスタートを切った。2011年1月には「今後の学校におけるキャリア教育・職業教育のあり方について」を答申した（『中央教育審議会答申：今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について』ぎょうせい、2011年）。

若者に関する社会的関心が本格的な高まりをみせ、政府機関の検討も進むようになった。その全体状況をみるには、青少年・若者行政を横断的に取り扱う内閣府の動きをみるのが適当と思われる。

2003年6月、政府は、「次世代を担う青少年の育成に関して関係行政機関の緊密な連絡を確保し、総合的・効果的な推進を図る」ことを目的に掲げて、「青少年育成推進本部」を設置した⁷⁾。それまでの青少年政策に関する省庁横断的な枠組みは、部局長または課長レベルの調整にとどまっていたのに対して、同本部は、内閣総理大臣を本部長とする全閣僚で構成された。同本部は、若者の就労の不安定化や親への依存状態の長期化による若者の社会的自立の遅れという状況に着目し、12月に、青少年の育成に係る政府の基本理念と中長期的な施策の方向性を示す「青少年育成施策大綱」⁸⁾を決定した。この中で、人生設計や教育、職業訓練、生活保障といった、包括的な自立支援策のあり方を検討し推進していくという方向性が示されている。

それに先立って、2002年4月から開催された「青少年の育成に関する有識者懇談会」⁹⁾では、青少年に関するさまざまな問題に対する行政の対応が、従来それぞれの分野の監督省庁によって縦割りに行われてきたことが問われ、教育・福祉・雇用・社会環境などの各分野をまたがる政策的対応や実態の把握に際して、省庁横断的な連携体制をとるべきであるとの見解が打ち出された。また、この懇談会が2003年4月にまとめた報告書では、「青年期」については、18歳くらいから30歳くらいまでと想定した上で、この時期の課題として、①職業的自立、②親からの自立、③公共への参画の3点をあげている。但し、結婚や家族形成に関しては、対象から除外している。青少年施策と次世代育成施策との間に線引きをしたともみられるが、2000年代の後半になると、両者を統合する認識もみられるようになる。

2008年12月に改定された大綱は、5年前の大綱の趣旨を引き継ぎつつ、5年間の展開を踏まえて、より具体的な若者施策を提示している。若者の不安定な就業環境、保護者の経済的な困難など、雇用不安が若者による重大事件の背景にあるとして、「青少年の健やかな成長を支えることは社会全体の責任」とし、官民の連携の必要性を強調している。従来の大綱は30歳未満の「青少年期」の世代を対象としていたが、「バブル経済崩壊後の就職氷河期を経験した主に30歳代前半の就労環境が悪化している」とし、30歳以上を「ポスト青年期」と設定して支援の対象に加えた。

2回にわたる青少年育成施策大綱は、若年雇用対策、および少子化に対する対策（次世代育成施策）を踏まえたものであった。とくに、2008年の青少年育成施策大綱¹⁰⁾は、これらを総合的に把握しながら、青年期およびポスト青年期の社会政策と位置づけた。

7) 内閣府 <http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/yhonbu/yhonbu.html>

8) 青少年育成施策大綱（2003）<http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/yhonbu/taikou.pdb>

9) 内閣府 <http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/kondan.html>

10) 青少年育成施策大綱（2008）http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/taikou_201212/pdf/taikou_z.pdf

2 自立が困難な若者への支援政策

この中でとくに重要な特徴は、困難を抱える青少年の自立や社会参加に向けた支援を総合的に行うための取り組みが提示されたことであった。その前提となったのは、2005年に内閣府で開催された「若者の包括的な自立支援方策に関する検討会」の報告である。座長名（宮本みち子）による報告のむすびは、その後の若者の自立支援のひとつの潮流となったので、長くはなるが引用しておきたい。

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

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

「近年、各地で官民それぞれに、若者の就労支援の取組が進められているが、これらはまだ単発的であり、諸機関・団体の連携は限られている。そのため、自立するまでの継続性のある有効な支援ができてはいない状況にあり、特に若者の複合的問題（例えば家庭の複雑な事情が原因となって、学校も続けられず、仕事にも就けないなど）に対処することができないという問題を抱えている。既存の行政の壁を打ち破り、教育・生涯学習・就労・社会保障・家族・健康医療等を包括する自立支援の仕組みこそが有効性を発揮するはずである。このような仕組みを作るための具体的検討作業を、各地で官民一体となって開始すべきであることを提言する」¹¹⁾。

この提言の中で、地域における包括的自立支援体制のモデルとして提示されたのは、若者を継続的にサポートする専門支援機関のネットワークと、その中核的担い手としてのユースアドバイザーを位置づけたことだった。この構想のモデルにしたのは、英国のコネクションズ・サービスをはじめとする海外の取り組みだったが、それらに共通するのは、個々の若者をホリスティック（全体的に）に把握し、地域の連携体制によって自立のための包括的・継続的な支援を個人ベースで行うという手法だった。

この提言は、各地で若者の自立支援の取り組みが広がるなかで、広く支持されるようになり、2009年6月には「子ども若者育成支援推進法¹²⁾」として結実し、2010年4月施行さ

11) 内閣府 <http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/jiritu/index-j.html>

12) 内閣府 http://www8.cao.go.jp/youth/suisin/pdf/s_law.pdf

れた。この法律を受けて同年7月に「子ども・若者ビジョン」（従来の青少年育成施策大綱を改称）が成立した。このビジョンは2000年代の施策の方向を集大成したもので、子ども・若者を社会の担い手と位置づけ、自立した個人としての確立を目標とすること、すべての子ども・若者が確かな人生のスタートを切ることができるよう支援することが明記されている。このように、子どもと若者がセットとなり、かつ子ども期から若者期までの一貫したビジョンへと進化したのが2000年代の特徴である。10年代はその具体化のステージとなるであろう。

3 社会的自立の困難な若者と支援の課題

自立の困難を抱える若者の問題に社会的関心が集まったのは、無業の状態の若者の存在が認識され、ニートという呼び名が付いたことであった¹³⁾。若者への支援サービスが各地で始まり、実態調査も進むに従い、ニート状態の若者には、不登校や中退、学校でのいじめの経験、対人不安、貧困、家庭内のトラブルや虐待など、さまざまな問題を抱えている例が多く、社会的排除のリスクを抱える若者層であることがしだいに明らかになってきた。また、最終学歴でみるとニートは中卒（高校中退を含む）や高卒者など学歴が低い層で顕著であることがわかってきた。労働市場の高度化にともなって低学歴層ほど排除される傾向があることがわかるのである。

労働市場の問題もある。若者の就労支援が開始されて以来、支援の現場が抱えるジレンマのひとつは、就職支援をしてようやく仕事に就くことができても、低賃金、単純労務、長時間労働、劣悪な労働環境、過度なノルマなど問題が多く、“ワーキングプア”から脱出できないという問題である。グローバル化のなかで競争は激化し、不利な条件をもつ者にとって適応しにくい環境が拡大しているのである。そのため離職者が多く、結局、失業—不安定雇用—無業を循環する結果となっている。しかも加齢とともに就職は困難になっていく。30代後半以後のニートが増加していることは、若年フリーターの抱えるリスクを暗示しているといえよう。

しかし、子ども期から成人期への移行の時期までの一貫した環境整備と、セーフティ・ネットを確立しようという構想はモデル事業を通してしだいに具体化しつつある。2010年4月に施行された子ども・若者育成支援推進法は、それを法制化したものだった。

13) ニートという用語は英国のブレア政権下で、不就業の10代の若者を NEET (not in education, employment or training) と呼び、福祉の対象となることを防止し、教育・訓練・就労の状態に進むことを推進する支援政策のなかで使用されたものであった。この定義では、求職活動をしている10代の失業者も含めて政策上の対象になったのに対して、日本で“ニート”が使用されるようになった時、年齢は34歳までを含み、失業者は除外された。しかも、英国と違うのは、職業訓練が未発達である点である。そのため、ニートという定義に該当するのは失業者でもなく訓練生でもない、“どこにも所属していない若者”となってしまった。そのため、ひきこもりと同一視されたり、“働く意欲のない怠け者”と解釈されるなど多くの混乱を生んでしまった。

V 2000年代の若年労働政策の展開

1 若年労働問題への取組

すでに述べたように、政府が若者の雇用問題について包括的な支援計画を打ち出したのは、2003年6月に4省庁大臣（文部科学省・厚生労働省・経済産業省の各大臣と経済財政政策担当大臣）の出席による若者自立・挑戦戦略会議が開催され、「若者自立挑戦プラン」が策定されてからである。このプランの目標は、「フリーターが約200万人、若年失業者・無業者が約100万人と増加している現状を踏まえ、当面3年間で、人材対策の強化を通じ、若年者の働く意欲を喚起しつつ、全てのやる気のある若年者の職業的自立を促進し、もって若年失業者等の増加傾向を転換させることを目指す」と謳われた。また、リストのなかには、キャリア教育・職業教育、日本版デュアル・システム、インターンシップ、トライアル雇用、若者自立塾、ジョブカフェ、ものづくり立国、就職機会の創出などの項目があがっていた。

具体的な取り組みとして、2004年から各県に若者、とくにフリーターの就労を支援する通称ジョブカフェが設置され、地域の実情に合わせて、情報提供・カウンセリング等を行う、就職のための支援が始まった。その後、ニートの状態にある若者を支援する若者自立塾や地域若者サポートステーションが開設された¹⁴⁾。これらの施策のひとつひとつは、欧米諸国で実施しているプログラムをヒントにしたものであった。

これらは当初3年間の計画だったが、その後も若者の雇用状況は好転せず、2009年のリーマンショックと2011年の東日本大震災でさらに悪化したために、若者就労支援策の必要性は一向に減じてはいない。

2 日本の若年労働市場政策

国際的にみると、若者雇用政策の特徴は、雇用を通じて若者を活性化する広義のワークフェア政策が基本となりつつある（宮本太郎 2006b）。とくにアクティベーション政策¹⁵⁾の影響を受けて、就労をゴールとしながらも、多彩な活動の意義を広く認め、社会への参加を促し、一定の所得を補償し、そのための環境を整えることが重視される。いづれにしても、「学校から仕事へ」といったトラックに乗りにくい若者を労働市場へと橋渡しする機能があり、労働市場に対する中途半端な接合状態から安定した接合状態への移行を促すことが重視される。

しかし一方では、深刻な財政難を抱えるなかで、全体的なコストを抑制しつつ、若年労働市場プログラムの効果を上げ、最も支援を必要としている若者において効果を出すこと

14) 詳細は（宮本みち子 2012）を参照のこと。

15) 労働への参加を活性化する政策で、社会的包摂の場として労働市場を重視しつつも、支援に重点を置く考え方。北欧ではこの路線を採用している。若者に関していえば、就労に向けたインセンティブをつくりながらも、雇用に限ることなく、教育・訓練的な活動、文化・スポーツ、ボランティアなどの多様な活動を積極的に評価する。

が要請されている。そのためには、優れたターゲット設定や厳格な就労可能要件の設定が必要だとも認識されていて、若者雇用政策は際どいバランスのなかに位置付けられていることも確かなことである。

このような潮流のなかで、2008年に OECD は日本に対して若者支援のために職業訓練制度を拡充するとともに、若年非正規労働者向けの社会保障を拡充する必要があると勧告しているが (OECD 2008)、そのなかで、つぎの4点が重要であると思われる。

第一に、教育と労働市場の連携を強化する。学校、特に高等教育機関は企業との繋がりを密にし、企業が求めるスキルを学生に与える方策を講じる。一方、企業や産業界は、カリキュラムづくりや卒業生のスキル形成を支援する。そのために、大学と業界団体間の交流・連携を促進する仕組みを作るべきである。

第二に、若年層向け公共職業訓練を拡充する。政府は、実務訓練の機会や労働体験の提供を企業に促し、社会的パートナーと緊密に連絡し、どのように訓練の資金を分担するかについて合意を図る必要がある。

第三に、正規労働者と非正規労働者の身分保障の格差を縮小し、賃金や給付金の差別的慣行をなくす。一例をあげれば、正規労働者の雇用保護を緩和する一方、有期、パートタイム、派遣労働者向けの雇用保護や社会保障を強化する。これらの措置は、労働市場の安定性と柔軟性をともに高めようとする一連の包括的な改革として進める必要がある。

第四に、教育・訓練や、情報提供、求職活動支援などの、積極的労働市場プログラムを強化し、失業中や不安定就業の若者の就労機会を拡大する。(OECD 2008, OECD 編 2010)。

2000年代に入って以降、若者就労支援施策が次々と導入されてきた。しかし、その施策には多くの課題がある。とくに、非正規労働者の急増に対して、施策がカバーできる若者は限定的であり、ノンエリート青年¹⁶⁾など種々の恵まれない条件をもった若者ほど、対象から外されてしまうのが実態である。

差し迫った課題は、これまで日本には、就労に困難を抱えている若者を、相談支援や職業訓練プログラムを経て求職活動へと向かわせる施策がほとんどなかったため、2000年代に始まった若者支援事業が、継続的で一貫性のある社会システムとはなり得ていないことである。

たとえば、不登校対策は学卒資格を与えることに重点が置かれたため、仕事に就いて自立できるための具体的な支援はないに等しい。学校をドロップアウトしそうな高校生の個別の状態に合わせて、進学に代わる職業訓練や就職支援をする体制もない。また背後にある家庭の問題にはほとんど手が付けられていないままである。職業訓練や社会参加活動など第三の選択肢が極めて少ない日本では不就業や不安定就業の高校中退者や高卒者は、同年齢の若者が働きはじめる20代中盤までは放置されやすい。また、労働市場でもっとも不利な状況にあるはずの中卒、高校中退者に対する社会的支援はないに等しい。

16) 従来の日本型雇用を基盤にした「典型的」で「平均的」とされるライフコースを展望できない層のこと。貧困層から低所得層まで広く含まれる。学歴でいえば、その多くが短大卒、専修学校(各種専門学校を含む)卒、高卒、高校中退者を含めた中卒者を想定している。中西・高山(2009:終章)を参照のこと。

同時に、学校や若者へのサポート機関に連携体制がないため、リスクを抱えた者を早期に発見し、継続的にサポート、自立にもっていきにはほど遠い状態にある。行き場のない若者は、家庭に引きこもる。ひきこもりが1年、2年と長引けば、社会復帰が困難になる。ひきこもる家庭のない若者はホームレス化していくが、その存在は十分に把握されていないのが実情である（宮本みち子，2011）。

このような状況を海外と比較してみると、日本の若年労働政策は、労働を通じた福祉の実現（ワークフェア）でも労働市場へ参入するための活性化（アクティベーション）でもないに等しい状態とみることができる。離学後不安定な就業状態にある若者への公的介入率が低く、基本的には個人責任とされているからである。2011年10月に施行された求職者支援制度が、雇用保険に入っていない若者達へのアクティベーションとしてどの程度機能するかどうか、その成り行きは目が離せない。

VI 成人期への移行過程を保障する枠組み

1 移行期の生活保障

若者のリスクに対応する若者政策は、学卒、就職、離家、独立世帯形成、結婚・家族形成などのステップを支える社会経済環境を整備することにある。このことは、高齢期に力点を置く社会保障制度を人生前半期の社会保障制度へとシフトさせるという構想の一部となるものである（広井 2006）。

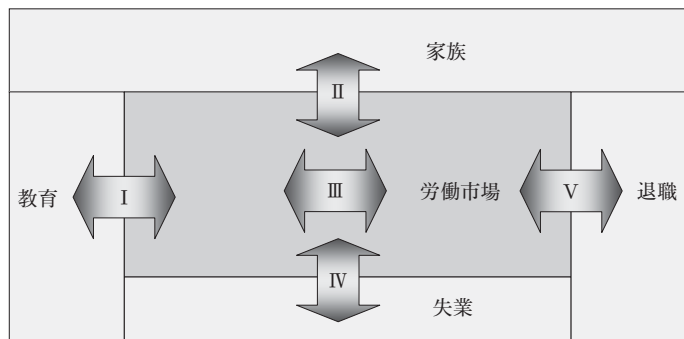
では、人生前半期の生活保障は、移行期に関してはどのような位置づけによって構成されるべきだろうか。労働市場への参入可能性を重視する社会制度を構想するドイツの労働経済学者ギュンター・シュミット等（G. Schmid and B. Gazier 2002）のモデルに加筆した宮本太郎のモデル（図2）はひとつの論拠を与えてくれる。

シュミットや宮本太郎は生涯にわたる生活保障の新たなモデルを交差型の制度とし、学校教育（I）、家族（II）、失業（IV）、退職（V）の各

セクターから人々が各自の状況に応じて労働市場（III）へと円滑に参加できる環境条件を整え、人生のライフステージをつなぐ橋を強化する新たな社会保障制度の仕組みをイメージしている。

成人期への移行期の若者に関していえば、学校教育を終えて労働市場へ参加するためには、社会的支援が担保されていることがこのモデルの重要なポイントとなる。

図2 交差点型の制度



（出典）宮本太郎 2006a

具体的にいえば、学校から労働市場へのスムーズな移行を支援するキャリア教育や職業教育、カウンセリングや情報提供、就職支援、経済支援や住宅支援その他の支援サービスのセットが求められる。このセットを自立支援型社会保障制度という。

宮本によれば、自立支援型社会保障制度の特徴は、脆弱な家族、学校教育の機能不全などによって、人生のスタートを切る時期に、それができずに逡巡している若者が、社会に向けてスムーズに発射できるような環境を整える発射台型の制度といえる。

いずれにしても、若者政策の基本的スタンスは、すべての若者が労働市場の内部か外部かを問わず、社会に参加できる条件を獲得できるような環境条件を整えることにつきる。若者の新しいリスクに積極的に対応する社会政策は、予防的効果を発揮し、事後的保障の負担を軽減するはずである。

2 若者の発達を支援する環境を作る

各国の取り組みを見ると、どのような困難を抱えた若者も苦境から脱出することができ、生きる場を得ることができるためには、以下11タイプの取り組みが相互に密接に連携して、いつでもどこでも誰でも利用できる環境が整っていることが必要だということがわかる。

(1) 幼少期により良い人生のスタートを切ることができる環境

幼少期の貧困、親の病気、複雑で問題のある家族関係などが、その後のつまづきの原因とならないための予防的取り組み、貧困家庭の経済支援、子育て支援、住宅支援、就学前教育など。

(2) 早期発見・早期支援のしくみ

リスクを抱えた子ども・若者を家族や個人まかせにせず、早期に発見しニーズに応じた支援あるいは介入。

(3) 学校に代わる学びの場

学校に馴染めない子どもに対して、オールタナティブな学びの場を作り、どのようなニーズを抱えていようと、学力の獲得と仲間をはじめ社会関係を築くことができるような場。

(4) 困難を抱える子ども・若者の育ちの場の提供と自立支援

問題を抱える子ども・若者に対して、それぞれの状況に応じた育ちの場を保障し、社会関係が途切れて孤立してしまわないように、学習や生活基礎訓練や仕事に就くための準備ができる環境。

(5) 職業教育・訓練

学校と労働市場をスムーズに繋ぎ、職業人として自立できるように、若者の多様なニーズに応じた職業教育・訓練の場。

(6) 求職支援

仕事に就くための情報提供・カウンセリング・求職支援サービス。

(7) 若者のための情報センター

教育・就職・職業訓練・ボランティア活動・健康・お金など、若者に必要な多面的な情

報提供をするセンター。

(8) 若者の起業支援

若者が雇用にかかわる事業を起こすことができる資金・情報・教育・社会資源の活用にかかわる社会的支援。

(9) 教育・訓練・就業支援サービスと働く場をもつ社会的企業

労働市場や公務セクターに加えて、職業訓練と就業の場を提供し、中間的労働市場となる社会的企業。

(10) たまり場

孤立しがちな若者が人と交わり活動に参加できる場。

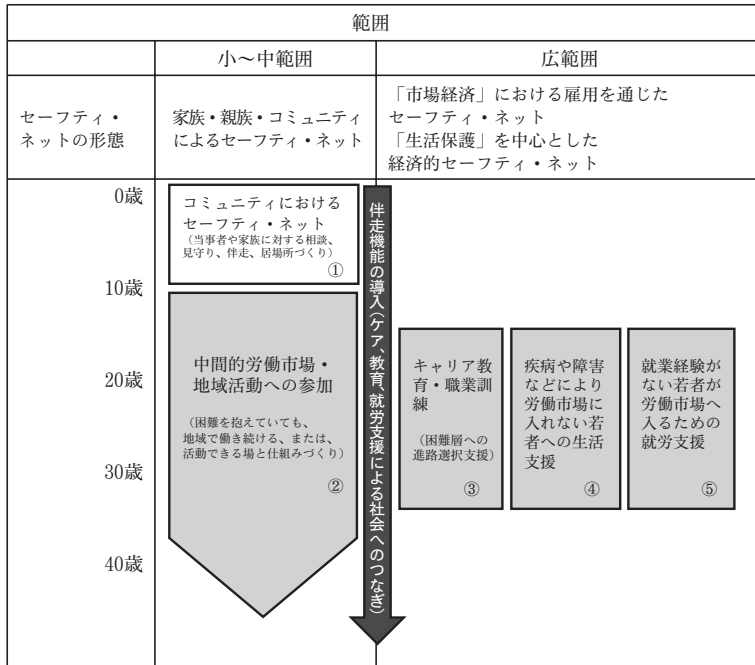
(11) 若者の声を聴くこと・意思決定への参加

若者の社会的包摂を進めるためには、若者が積極的に社会へ参加し発言し活動する環境を作ることが必要である。そのために、子ども・若者を対象とするサービス提供をしている官民の諸機関は、若者の声を聴き、政策や経営に反映しなければならないというルール(宮本みち子 2006, 2009～2010の雑誌掲載記事)。また、虐待など権利の侵害に晒されている子ども・若者の声を聴取する仕組みの拡充。

子ども期から成人期への移行の時期までの一貫した環境整備と、セーフティ・ネットを確立しようという構想は、国内でもしだいに明確になっている。たとえば横浜市は、人生前半期の社会保障の強化という理念を具体化しようとしているが、それを図示すると図3のようなになる。ここでは5つの施策群が想定されている。相談、見守り、伴走、居場所

づくりなどのセーフティ・ネット(①)と中間的労働市場・地域活動への参加(②)は、小中学区などコミュニティにおける施策である。キャリア教育・職業訓練(③)、疾病や障害などにより労働市場に入れない若者への生活支援(④)、就業経験がない若者が労働市場へ入るための就労支援(⑤)は、雇用を通じたセーフティ・ネットと生活保護を中心としたセーフティ・ネットなどで、より広域の国

図3 横浜市の人生前半を支える支援コミュニティ構想(一部筆者による加筆・修正)



や地方レベルの施策である（広井・宮本・浜野・鯉淵 2010）。

Ⅶ 社会保障制度と若者

1 社会保障制度に見る“移行期”の位置づけ

成人期への移行を支援する社会政策は、この時期に特有のリスクとニーズに対するセーフティ・ネットの構築というミッションをもっている。ところが、若者の自立を担保する社会保障制度は極めて弱体である。日本の社会保障制度が、家族による生活保障を前提とする制度枠組みをもち、『若者』を社会保障における固有の対象（主体）として問題にしとこなかったことに起因している。若者は「雇用される」ことによってのみ「企業福祉」という福祉を得る権利を手にした。それがない場合には親の責任が無制限に期待されてきたのである。

金川めぐみによれば、社会保障法における家族の扱われ方には5タイプがある。①受給単位としての家族（個人ではなく世帯単位での受給。生活保護法における世帯単位の原則など）、②給付に影響を与える単位としての家族（保険給付の対象が家族に及ぶ。国民健康保険法における家族療養給付など）、③費用徴収の単位としての家族（世帯主に対し保険料徴収等の連帯責任を課すこと。国民健康保険法、介護保険法、国民年金法など）、④意思決定の関与・代弁者としての関与（本人の意思決定が不明確であるか判断が可能でない場合、家族が代わって実施機関から意志を確認される。障害者自立支援法や介護保険法）、⑤支援対象としての家族（本人に準じ特別のニーズがある場合、家族も対象となるもの。たとえば、発達障害者支援法、精神保健福祉法、児童虐待防止法）。

金川によれば、④や⑤に関しては、特有のニーズをもつ存在として“移行期”にある若者を把握する視点はみられない。また、①や②のように、所得や扶養関係でのつながりの面に着目し給付単位として家族を対象とみなすものもあるが、これが若者に対し効果的な影響を与えているわけではない。①の生活保護の世帯単位に関してみると、稼働能力があるものの低収入の若者層の救済を忌避してきた。また、②の家族療養費規定の若者への適用という現行の制度は、法的にみると若者を参加する権利主体として位置づけてこなかった（金川、2008）。

実際の社会保障制度における給付制度をみても、「高齢」や「育児」に関する給付はあるが、「若者」は制度のなかに位置づけられていない。また、児童福祉・子育て支援における対象年齢はほとんどが18歳までであり、それ以上の年齢の者は「学生」としての経済的ニーズがあったり、就職が決まらず卒業したり、無保障の非正規雇用者がリストラされても、社会保障の対象外である。権利の主体として脆弱であることを象徴しているのが養護施設で育つ若者の問題である。18歳で養護施設を出なければならない若者は、完全に自活できるだけの賃金を得られない段階にあっても社会保障の対象とはならず、苦しい状況に置かれたままである。

近年、派遣切りやリストラや就職難で生活できなくなった若者を救済できる社会保障の

メニューは限定されているため、生活保護という救済に集中しているという実態がある。20代から30代の生活保護受給者の急増という現象は、それ以外に利用可能な社会保障制度がない証拠ともいえる。

2 人生前半期の社会保障制度の弱さ

現役層の生活が相対的に安定していたのは、終身雇用の「カイシャ」があって就労の場と賃金が保障され、「カイシャ」によって支えられた安定した「家族」があり、生活の受け皿となっていたからである。これが日本型の福祉国家の骨格であり、“見えない社会保障”として、人々の暮らしを支えていた。

したがって、人生の典型的なリスクである高齢・医療・失業に対してのみ、高齢者・障害者・母子家庭・貧困者など対象ごとに保障する制度を採ってきた。そのため、人生におけるさまざまなリスクは、退職した後の高齢期に発生すると想定され、社会保障は高齢期の生活保障に重点が置かれた。その状態は、人生後半期の社会保障と呼ぶことができるだろう。

この社会保障のあり方は、社会保障給付費の国際比較を見れば明らかとなる。社会保障の項目のうち、障害、家族、積極的雇用政策、失業、住宅が人生前半期の社会保障に該当する。スウェーデンなどヨーロッパ諸国はこれらの公的支出が大きいですが、日本はアメリカと並んでもっとも小さい。

さらに中身を調べると、日本は雇用・失業関係の社会保障と、保育サービスや児童手当などの家族関係費が著しく低い。その理由は明確である。長期雇用と年功序列型の賃金体系を取ってきたため、失業期間の生活費の補償や再就職に関する支援が社会的にみてそれほど大きな比重を占めなかったからである。また、子どもの養育・教育費が賃金という家族の私的責任にゆだねられてきたことも理由として挙げられる。

教育に関しても同様なことが言える。国際的にみると、GDPに占める日本の公的教育支出の割合は低い。初等・中等教育では学校教育関係費（教材、通学費、修学旅行費、部活の費用など）の個人負担部分が重荷となる家庭が増加している。また、学校教育を補う塾や習い事が教育競争に不可欠の条件となり、それが家庭の経済力にゆだねられ、学校教育の成果に影響を及ぼしている。高等教育費の親負担は、家計を圧迫する深刻な問題となっているが、近年の厳しい就職事情のために、膨大な教育投資に対する投資効果が得られない状態にある。

住宅の問題も大きな課題である。若者の自立にとって、住宅は重要な条件であるが、社会保障政策として位置づけられてこなかった。大企業は社宅や寮を自前で有し、さらに低利の住宅貸付制度によって社員の持家取得を進めてきた。このような流れに規定されて国は「中間層の家族の持家」を重視し、標準的なライフコースを歩む人々を優遇する傾向が一貫して続いてきた。そのため、低所得者、単身者、無配偶者、借家人を支援する政策は極めて弱い。晩婚化・非婚化が進み、とくに低所得の独身者が増加する状況では、住まいの「梯子」に加わっていない若者が増加するのは必然である。親との同居を続けざるを得

ない者、民間アパートから脱出できない者が増加し、不安定就労と相まってホームレスになるリスクが高まっている（日本住宅会議 2008）。また、16歳で児童養護施設を退所しなければならない若者の住まいは、社会的に保障されていない。ホームレスになるリスクが高いにもかかわらず放置されている。

雇用レジームに依拠して生活保障が担保されなくなり、家族形態も多様化するなかで、従来の社会保障体系を変えなければ、生活を維持できない人々が増加し、人生の初期の段階で排除されてしまう子どもや若者たちが増加していくだろう。

人生前半期の社会保障を充実させることは、労働市場から排除されようとしている若者たちを救済することに結びついている。現状では、不安定就労状態にある若者や、疾病や障害が原因となって親の家から独立することのできない若者が、親という私的扶養や援助に頼らずに困難から脱出する方法は少ない。

その結果、親の財力の有無によって自立できるか否かが決定されてしまう。若者が親の経済状態に左右されず人生のスタートラインに立つためには、成人期への移行を見守り、時には積極的に援助する社会サービスと積極的労働市場政策を若者のために発動すべきである。それと同時に雇用政策だけでは救済できない複合的リスクを抱えた若者を対象とする能動的福祉政策が必要である。

3 長期化する成人移行期の生活保障

学卒後、親から独立して生計を営むことが可能になるまでに長い期間が必要になっている時代に、誰がその期間の生活を保障するかという問題は、若者政策の根幹にかかっている。

とくに日本のように、若者に対する公的保障が貧弱であれば、親の保護も受けられない若者は放置されることになる。広井良典（2006）は、こうした状況を打開するには、現在よりも多様で長い期間の高等教育（これには種々の職業教育なども含まれる）やチャレンジの機会をできるだけ平等かつ公的に保障することが必要と表現している。そのための“究極の政策”として広井が提案する若者基礎年金は、移行期の若者を、親ではなく社会が支援するという政策転換のひとつの方法といえよう。

若者基礎年金とは、ライフサイクルの基本的な変容、とくに若者期（広井は後期子ども期とする。筆者はポスト青年期と称してきた）の大幅な延長という状況を受けて、すべての若者に一定の「年金」を支給する制度である。

その金額を、広井は月額4万円程度としている。年齢は、20～30歳だが、15歳からとするということもありうる。給付された若者年金の用途は自由だが、生活費、教育費のほか、増加しつつあるNPOなどの採算の取りにくいセクターで働く若者を通して「社会的企業」を支援するという機能も果たせるだろう。また、親からの自立を促すという趣旨も含まれる。これは、ベーシックインカムの部分導入という性格も有している（小沢 2004）。

広井の試算では、これに必要な財政規模は2003年で約8.1兆円で、現在の年金給付額44.8兆円よりはるかに小さい。この若者基礎年金を実施するために必要な財源は、人生後半期

に厚い社会保障制度を転換することで得ることができる。

当面は高所得高齢者向けの年金を削減し、中長期的には年金の全体を「厚めの基礎年金（財源は税）に重点化し、報酬比例部分は民営化」という方向に再編する。これは、高齢者に偏りすぎている現在の社会保障の分配構造を見直し、特に“高い所得の者ほど高い年金を受けられる”という現行の公的年金の報酬比例部分を削減する改革である。こうした改革は、世代間の、特に高所得高齢者から若者への給付の移転を行うという意味をもつ。

若者に対する所得再分配という方策は、世代間の公平性を高め、若者世代内の平等性を高めるといふ差し迫った課題に対して、重要なヒントを提起している。

おわりに

本稿は、1990年代から2000年代すなわち、日本型（戦後型）青年期モデルが崩壊する構造転換期に焦点を当て、成人期への移行を保障する“若者政策”の展開を追ってみた。

新しい若者政策の萌芽が登場するのは2000年代に入ってからであるが、“成人期への移行モデルの崩壊”を示すさまざまな現象が噴出するなかで、雇用に限定せず、これまで分断されていた青少年・若者に関連する諸政策の統合が始まり、総合的な若者政策へと進化しつつある。

それに加えて、2010年代に政府は、社会的排除の防止という立場から社会的包摂プログラムを導入しつつある。たとえば2010年に始まったパーソナル・サポートモデル事業は、複合的な困難を抱えた人々（若者を含む）に対する伴走型支援事業である。また、2011年に開設された社会的包摂推進室は、社会的に孤立しマージナル化する人々を社会的排除という枠組みでとらえ、その実態を把握し防止への取り組みを進めようとしている。そのなかに、支援が必要とみられる若者が組み込まれている。

このように、移行期を生きる若者に特有のニーズを理解し、教育・訓練、雇用、福祉、保健などの包括的な環境整備へと向かう段階に来ている。深刻な財政難のなかで、社会保障制度の立て直しが必要であるが、人生前半期の社会保障を強化することは、若者の成人期への移行のリスクを軽減し、結果として社会の担い手を確保する確実な方法となるだろう。

文献

Commission of the European Communities (2001), *European White Paper: A New Impetus for European Youth*.

アンディ・ファーロン／フレッド・カートメル著、乾彰夫／西村貴之／平塚眞樹／丸井妙子訳（2009）『若者と社会変容—リスク社会を生きる』大月書店

広井良典（2006）『持続可能な福祉社会』（ちくま新書）、筑摩書店

広井良典・宮本みち子・浜野四郎・鯉淵信也（2010）「座談会：今、求められている新しい社会的セーフティネットとは」『調査季報』横浜市都市経営局、Vol.167, pp.2-13.

- ジル・ジョーンズ／クレア・ウオーレス共著、宮本みち子監訳・鈴木宏訳（1996）『若者はなぜ大人になれないのか』新評論
- 乾彰夫（1999）「若者たちの“学校から社会へ”を支える公共システム」『高校生活指導』140号，pp.38-45.
- 金川めぐみ（2008）「若者をめぐる家族・福祉政策」脇田滋・井上英夫・木下秀雄編『若者の雇用・社会保障—主体形成と制度・政策の課題—』第3章，日本評論社，pp.126-145.
- 小杉礼子（2001）「増加する若年非正規雇用者の実態とその問題点」『日本労働政策研究』労働政策研究研修機構，No.490，pp.44-57.
- 宮本太郎，（2006a）「新しい社会的リスクと人生前半・中盤の社会保障」『NIRA 政策研究』Vol.19，No.2，pp.12-17.
- 宮本太郎（2006b）「ポスト福祉国家のガバナンス：新しい政治対抗」『思想』第983号，pp.27-47.
- 宮本みち子（2002）『若者がく社会的弱者>に転落する』洋泉社
- 宮本みち子（2004）『ポスト青年期と親子戦略』勁草書房
- 宮本みち子（2006）「若者政策の展開—成人期への移行保障の枠組み—」『思想』983号，pp.153-166.
- 宮本みち子（2012）『若者が無縁化する—仕事・福祉・コミュニティ』（ちくま新書），筑摩書房
- 宮本みち子・小杉礼子編著（2011）『二極化する若者と自立支援』明石書店
- 宮本みち子（2009～2010）「スウェーデンのシティズンシップ教育 第1～10回」『私たちの広場』（財）明るい選挙推進協会，No.306-315
- 中央教育審議会（2011）『中央教育審議会答申 今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について』ぎょうせい.
- 日本住宅会議編（2008）『若者たちに「住まい」を！』（岩波ブックレット），岩波書店
- 中西新太郎・高山智樹（2009）「終章」『ノンエリート青年の社会空間』大月書店，pp.345-356.
- 小沢修司（2004）「ベーシック・インカム構想と新しい社会政策の可能性」『社会政策研究』第11号，pp.18-31.
- 大村敦志（2007）「民法4条をめぐる立法論的覚書—『年少者法（こども・わかもの法）』への第一歩」『法曹時報』59巻9号，pp.1-15.
- OECD（2010）*Off to a Good Start? Job for Youth.*； OECD Publishing.
- OECD（2008）*OECD Employment Outlook-2008 Edition.*； OECD Publishing.
- OECD 編，濱口桂一郎監訳・中島ゆり訳（2010）『日本の若年と雇用—OECD 若年者雇用レビュー：日本』明石書店
- Schmid, G. and B. Gazier (eds.), (2002), *The Dynamics of Full Employment*, Cheltenham: Edward Elgar
- 高橋重郷（2011）「家族・労働政策と結婚・出生行動の研究（その1）特集にあたって」『人口問題研究』第67巻第4号，pp.1-2.
- 太郎丸博編（2006）『フリーターとニートの社会学』世界思想社
- 山田昌弘（1999）『パラサイトシングル時代』（ちくま新書），筑摩書房

The Changes of the Model of Transition from Adolescence to Adulthood and Youth Policy

Michiko MIYAMOTO

This paper argues that a number of youth issues that have arisen since the 1990s are a result of changes in the pattern of transition from adolescence to adulthood, and considers the ways in which effective social policies may be developed in order to accommodate the new model of transition. The paper begins by presenting an overview of the changes in the transitional process in Japan, then it reviews the new pattern that emerged in the 2000s, and finally, the paper examines various youth policies that were implemented during the decade. Youth issues were originally addressed in four separate policy areas: employment (including career education and vocational training), youth support, social inclusion of youth at risk, and shoshika- the alarming decline in Japan's birth-as a result of the reluctance of young people to start a family due to the lack of state support. These issues were initially perceived separately but as the extent of the problems became apparent, the government's approach began to be more inter-departmental and policies became more comprehensive. The paper concludes by suggesting that currently, youth policies are at the stage where wide ranging youth problems such as education, housing, social insurance, family, and citizenship, need to be addressed as inter-related issues and policies developed accordingly. In short, youth policies must aim to create an inclusive society in which young people are systematically supported in all areas of their lives and encouraged to become valuable members of society.